



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 24 september 2020
(OR. en)

11050/20

EF 230
ECOFIN 848
CONSOM 151

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	24 september 2020
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2020) 592 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN om en EU-strategi för massbetalningar

För delegationerna bifogas dokument – COM(2020) 592 final.

Bilaga: COM(2020) 592 final



Bryssel den 24.9.2020
COM(2020) 592 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om en EU-strategi för massbetalningar

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR

API	Application Programming Interface
EBA	Europeiska bankmyndigheten
ECB	Europeiska centralbanken
IBAN	International Bank Account Number
NFC	Near Field Communication (närfältskommunikation)
Sepa	Single Euro Payments Area (gemensamt eurobetalningsområde)
SCT	SEPA Credit transfer (Sepa-direktgirering)
SCT Inst	SEPA Credit transfer (Sepa-direktgirering)
Tips	TARGET Instant Payment System (direktbetalningssystem inom Target)
Swift	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

om en EU-strategi för massbetalningar

I. Bakgrund och utmaningar

Betalningar, som tidigare degraderats till backoffice, har blivit strategiskt betydelsefulla. De är livsnerven i den europeiska ekonomin. I sitt meddelande från december 2018 stöder kommissionen ”ett helt integrerat direktbetalningssystem i EU för att minska riskerna och svagheter i systemen för massbetalningar och öka de befintliga betalningssättens autonomi.”¹

Såsom framhålls i strategin för digitalisering av finanssektorn, som antogs tillsammans med detta meddelande, omformar digital innovation radikalt tillhandahållandet av finansiella tjänster. Massbetalningssektorn ligger i framkant av trenden, och takten och omfattningen av den tekniska förändringen inom den sektorn kräver särskilda och riktade politiska åtgärder som är mer långtgående än det övergripande tillämpningsområdet för strategin för digitalisering av finanssektorn.

¹ Kommissionens meddelande *En stärkt internationell roll för euron*, från december 2018. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0796:FIN:sv:PDF>

Under det senaste decenniet har de flesta betalningsinnovationerna inriktats på att förbättra kundgränssnitt (t.ex. mobilappar) eller användarnära lösningar, utan att i grunden ändra de betalningsinstrument som används (kort, banköverföringar etc.).

Nyligen har dock flera betydande tendenser vuxit fram. Betalningshandlingen har blivit mindre synlig och alltmer dematerialiserad och disintermedierad. Stora teknikföretag (nedan kallade *bigtech-bolag*) har blivit verksamma inom betalningssektorn. Genom att dra nytta av betydande nätverksekonomier kan de utmana etablerade leverantörer. Dessutom, i och med framväxten av kryptotillgångar (inbegripet s.k. stablecoins), kanske de snart kan erbjuda omstörtande betalningslösningar som grundas på kryptering och teknik för distribuerade liggare. Trots denna våg av innovation bygger de flesta av de nya digitala betalningslösningarna fortfarande i stor utsträckning på traditionella kort- eller banköverföringar, oavsett om de erbjuds av befintliga banker, kortföretag, finansteknikföretag (nedan kallade *fintech-bolag*) eller *bigtech-bolag*.

Innovation och digitalisering kommer att fortsätta att förändra hur betalningar fungerar. I allt högre grad kommer betaltjänstleverantörer att överge gamla kanaler och traditionella betalningsinstrument och utveckla nya sätt att initiera betalningar, t.ex. genom kroppsnära teknik (klockor, glasögon, bälten etc.) eller en del av kroppen, och ibland till och med eliminera behovet av att ha med sig en betalningsenhet, genom användning av avancerade autentiseringstekniker, t.ex. biometrisk autentisering. När sakernas internet utvecklas vidare kommer t.ex. kylskåp, bilar och industrimaskiner i allt högre grad att ansluta till internet och bli kanaler för ekonomiska transaktioner.

Med digitalisering och förändrade konsumentpreferenser ökar kontantlösa transaktioner snabbt². Covid-19-pandemin har ytterligare förstärkt övergången till digitala betalningar och bekräftat den avgörande betydelsen av säkra, tillgängliga och enkla (inklusive kontaktlösa) betalningar för betalningar på distans och över disk. Kontanter är dock fortfarande det medel som används för en huvuddel av massbetalningarna i EU.

Den offentliga och privata sektorn har kompletterande roller att spela i det framtida betalningslandskapet. Eftersom fler och fler centralbanker runt om i världen undersöker möjligheten att ge ut digitala valutor, finns det påtagliga utsikter till ytterligare betydande förändringar på massbetalningsmarknaden.

En fragmenterad EU-marknad

De senaste åren har det skett avsevärda förbättringar, främst tack vare utvecklingen av det gemensamma eurobetalningsområdet (Sepa) och harmoniseringen av lagstiftningen om massbetalningar. EU:s betalningsmarknad är dock fortfarande i betydande grad fragmenterad längs nationella gränser, eftersom de flesta inhemska betalningslösningar som bygger på kort- eller direktbetalningar inte fungerar över gränsen. Detta utgör en fördel för ett fåtal stora, globala aktörer som har tagit hela den europeiska gränsöverskridande betalningsmarknaden.

Med undantag för dessa stora globala aktörer, däribland globala betalkortnätverk och stora teknikföretag, finns det praktiskt taget ingen digital betalningslösning som kan användas i

² Enligt ECB uppgick kontantlösa betalningar till 91 miljarder transaktioner i euroområdet 2018 och till 112 miljarder i EU, medan de uppgick till omkring 103 miljarder 2017.

hela Europa för att göra betalningar i butiker och vid e-handel. I sitt svar på det offentliga samrådet om denna strategi rapporterade flera fintech-bolag som är aktiva på sin hemmamarknad att denna fragmentering hindrade deras ansträngningar att utvidga verksamheten inom den inre marknaden.

Samtidigt har det nyligen skett en uppmuntrande utveckling på flera områden. Den 2 juli 2020 lanserade t.ex. en grupp på 16 europeiska banker projektet för det europeiska betalningsinitiativet³ i syfte att erbjuda en alleuropeisk betalningslösning senast 2022. Kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB) har gett detta initiativ sitt politiska stöd från början och välkomnade lanseringen⁴. Andra lovande marknadsdrivna initiativ har dykt upp nyligen, som syftar till att utforma gemensamma infrastrukturer⁵, öka samarbetet och interoperabiliteten mellan inhemska betalningslösningar⁶ och utveckla nya gemensamma betalningslösningar.

Samtidigt syftar flera initiativ som bedrivits under överinseende av kommittén för massbetalningar i euro⁷ och Europeiska betalningsrådet till att anta gemensamma europeiska system och regler, som så småningom bör underlätta framväxten av och interoperabiliteten hos direktbetalningslösningar i butiker och vid e-handel.

Varför en strategi?

Alla dessa initiativ visar på dynamiken i det europeiska betalningslandskapet. Det finns dock en risk för inkonsekvenser och ytterligare fragmentering av marknaden. Det finns också ett behov av en tydlig ram för styrning för att stödja EU:s strategi för massbetalningar. EU-institutionerna – och särskilt kommissionen – kan spela en roll som politisk katalysator, samtidigt som de helt och hållet litar på att den privata sektorn utformar de relevanta betalningslösningarna. Det är därför av avgörande betydelse att utveckla en tydlig vision, som stakar ut den förväntade färdriktningen och samlar framtida åtgärder i en enda, sammanhållen och övergripande politisk ram. Detta är syftet med det här meddelandet.

II. En vision för europeiska massbetalningar

Kommissionens vision för EU:s massbetalningar är följande:

- *Invanare 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 stöder Europas ekonomiska och finansiella suveränitet.*

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

och <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>

⁵ Såsom P27 i de nordiska länderna.

⁶ Till exempel European Mobile Payment Systems Association (EMPSA).

⁷ Kommittén för massbetalningar i euro (Euro Retail Payments Board) är ett organ på hög nivå under överinseende av ECB som sammanför utbuds- och efterfrågesidan för den europeiska betalningsindustrin.

- *EU ska bidra väsentligt till att förbättra gränsöverskridande betalningar med jurisdiktioner utanför EU, inklusive remitteringar, och därmed stödja eurons internationella roll och EU:s öppna strategiska oberoende.*

Kommissionens mål är att skapa en betalningsmarknad som präglas av intensiv konkurrens, vilket gynnar alla medlemsstater, oavsett vilken valuta de använder, där alla marknadsaktörer kan konkurrera på rättvisa och lika villkor för att erbjuda innovativa och toppmoderna betalningslösningar med fullständig respekt för EU:s internationella åtaganden.

Eftersom betalningar ligger i framkant inom digital innovation i finanssektorn, kommer genomförandet av denna strategi att bidra till kommissionens bredare vision för en digital finanssektor och till dess mål att få ett slut på marknadsfragmentering, främja marknadsstyrd innovation i finanssektorn och hantera nya utmaningar och risker i samband med digitaliseringen av finanssektorn samtidigt som teknikneutralitet säkerställs. Denna strategi presenteras därför tillsammans med strategin för digitalisering av finanssektorn och de två lagstiftningsförslagen om en ny EU-ram för att stärka digital operativ motståndskraft och om kryptotillgångar. Den kompletterar också den uppdaterade strategin för massbetalningar som presenterades av ECB/Eurosystemet i november 2019⁸.

Denna strategi inriktas på följande **fyra viktiga pelare**, som är nära sammanlänkade:

- 1) Ökning av digitala betalningslösningar och direktbetalningslösningar för hela EU.
- 2) Massbetalningsmarknader som präglas av innovation och konkurrens.
- 3) Effektiva och samverkande massbetalningssystem och andra stödinфраstrukturer.
- 4) Effektiva internationella betalningar, däribland remitteringar.

III. Pelare för strategiska åtgärder

A. Första pelaren: Ökning av digitala betalningslösningar och direktbetalningslösningar för hela EU

Kommissionen vill att invånare och företag i Europa ska kunna få tillgång till och förlita sig på högkvalitativa betalningslösningar för alla betalningar. Dessa lösningar bör vara säkra och kostnadseffektiva och möjliggöra likartade villkor för både gränsöverskridande och inhemska transaktioner. Med tanke på möjligheterna till konkurrens och innovation för direktbetalningar, vilket tas upp i meddelandet från december 2018⁹, anser kommissionen att sådana lösningar i stor utsträckning bör förlita sig på direktbetalningssystem.

1. Direktbetalningar som nytt standardalternativ

Vid direktbetalning är medlen omedelbart tillgängliga för betalningsmottagaren. I kombination med utvecklingen av mobila betalningstjänster kan direktbetalningar erbjuda EU:s betaltjänstleverantörer en ytterligare möjlighet att konkurrera med sina EU-konkurrenter och globala konkurrenter. Som anges i kommissionens meddelande från december 2018: ”En gränsöverskridande direktbetalningslösning för hela EU skulle

⁸ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁹ Se fotnot 1.

komplettera befintliga kortsystem, minska risken för yttre störningar och göra EU effektivare men också mer oberoende.”

Direktbetalningar är lämpliga för många användningsområden utöver traditionella betalningar, särskilt för fysiska köp och onlineköp, som för närvarande domineras av betalkortssystem.

Kommissionen strävar efter ett fullständigt genomslag för direktbetalningar i EU senast till slutet av 2021. Detta är beroende av att det görs betydande framsteg på tre nivåer: regler, slutanvändarlösningar och infrastruktur. Betydande framsteg har redan uppnåtts på alla tre fronter, men vissa utmaningar kvarstår och måste hanteras.

Enhetliga regler

Att ha enhetliga regler för utförande av betalningstransaktioner, som t.ex. anger betaltjänstleverantörernas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter är absolut nödvändigt. Europeiska betalningsrådet utvecklade ett ”system” för direktbetalningar i euro (nedan kallat *SCT Inst-systemet*) under 2017, som det redan hade gjort för Sepa-autogireringar och Sepa-gireringar. Systemet ser till att medlen finns tillgängliga på betalningsmottagarens konto på mindre än tio sekunder.

I augusti 2020, nästan tre år efter dess införande, hade dessvärre endast 62,4 % av alla betaltjänstleverantörer i EU som erbjuder Sepa-gireringar gått med i Sepa-gireringssystemet¹⁰. När det gäller betalkonton uppskattar Europeiska betalningsrådet att det finns tolv EU-medlemsstater (alla från euroområdet) där mer än hälften av betalkonton kan nås för SCT Inst.

Som ägare till SCT Inst-systemet har Europeiska betalningsrådet gjort insatser för att främja användningen av det. Den 1 juli 2020 höjde det t.ex. det högsta beloppet per Sepa-direktgireringstransaktion från 15 000 till 100 000 euro. Systemets nuvarande frivilliga karaktär har dock inte lett till ett tillräckligt snabbt och brett deltagande. Vissa medlemsstater i euroområdet har helt klart kommit på efterkälken. Kommissionen anser därför att det sannolikt är nödvändigt att vidta åtgärder för att påskynda tempot avseende deltagandet i SCT Inst-systemet.

Sepa-förordningen kräver att deltagarna i betalningssystemet ska representera ”en majoritet av medlemsstaterna och utgöra en majoritet av de betaltjänstleverantörer inom unionen som tillhandahåller betalningar respektive autogireringar.”¹¹ Tillsammans med Belgiens centralbank (som är den nationella behöriga myndigheten som övervakar SCT Inst-systemet enligt Sepa-förordningen) undersöker kommissionen de rättsliga konsekvenserna av den förväntade underlåtenheten att senast den 21 november 2020 (dvs. slutet på perioden för det tillfälliga undantaget) helt efterleva dessa deltagandekrav.

¹⁰ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer> För euroområdet uppgår för närvarande användningsgraden till 65,9 %. Användningsgraden för alla deltagare i SCT-systemet är 56,1 %.

¹¹ Artikel 4.4 i förordning (EU) nr 260/2012.

Nyckelåtgärd:

I november 2020, dvs. vid utgången av perioden för det tillfälliga undantaget som anges i Sepa-förordningen för att möta SCT Inst-systemets deltagandekrav, kommer kommissionen att undersöka antalet betaltjänstleverantörer och antalet konton som kan skicka och ta emot Sepa-direktgireringar. Kommissionen kommer att bedöma om dessa siffror är tillfredsställande och på grundval av detta besluta om det är lämpligt att föreslå lagstiftning som kräver att betaltjänstleverantörer ska delta i SCT Inst-systemet senast i slutet av 2021. Ett sådant förslag skulle, om det beslutades, fastställa kriterierna för att bestämma vilka betaltjänstleverantörer som ska vara föremål för obligatoriskt deltagande.

Slutanvändarlösningar

På slutanvändarnivå förväntar sig kommissionen att betalningslösningarna ska vara interoperabla, tillgängliga, öka mervärdet och tillgodose behoven hos ett brett spektrum av användare, inbegripet företag av olika storlekar, utan att utesluta vissa kundkategorier, t.ex. äldre eller personer med funktionsnedsättning.

Kommissionen stöder och deltar fullt ut i det viktiga arbete som utförs av kommittén för massbetalningar i euro med avseende på interoperabiliteten för direktbetalningslösningar för betalningar i butiker och vid e-handel¹². Dessutom har olika slutförda eller pågående arbetsströmmar under Europeiska betalningsrådets överinseende potential att tillföra värde till SCT Inst-systemet för att förbättra användbarheten för direktbetalningslösningar och i slutändan bidra till användningen av direktbetalningar¹³.

Detta arbete bör inkludera och omfatta alla kategorier av betaltjänstleverantörer, inbegripet leverantörer av betalningsinitieringstjänster och kontoinformationstjänster och andra relevanta aktörer, som kanske inte är betaltjänstleverantörer, såsom leverantörer av gränssnitt för slutanvändare och användarrepresentanter.

Kommissionen förväntar sig att marknadsaktörer i stor utsträckning deltar i de system och följer de rekommendationer som utvecklats av kommittén för massbetalningar i euro och Europeiska betalningsrådet. Hittills har betaltjänstleverantörerna inte utnyttjat en del av de nyligen utvecklade systemen, t.ex. SEPA Proxy Lookup, som lanserades av Europeiska betalningsrådet 2019 och uppdaterades i juni 2020. Det här gör det möjligt för en kund att använda sin mobila enhet för att överföra pengar från sitt betalkonto till en annan persons konto i EU utan att manuellt utbyta betalningsinformation (t.ex. IBAN)¹⁴.

Ett växande antal betalningslösningar för slutanvändare erbjuder betalningar vid interaktionspunkten¹⁵ med hjälp av t.ex. teknik för qr-koder¹⁶, Bluetooth eller närfältskommunikation (NFC). Qr-koderna är dock inte standardiserade på EU-nivå, vilket

¹² Mobilinitierade slutanvändarlösningar och direktbetalningslösningar vid interaktionspunkten.

¹³ Detta inkluderar t.ex. utvecklingen av SEPA Proxy Lookup och system för betalningsbegäran, liksom funktioner som e-fakturapresentation och e-kvitton.

¹⁴ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-proxy-lookup-scheme>

¹⁵ Avser både fysiska försäljningsställen och e-handel.

¹⁶ Quick Response.

begränsar deras användning, särskilt när det gäller gränsöverskridande transaktioner. Dessutom begränsas betaltjänstleverantörernas tillgång till NFC-teknik i mobiltelefoner av vissa leverantörer av mobila enheter. Detta gör det svårt för leverantörer av lösningar för direktbetalningar att erbjuda sälj företag och konsumenter smidiga och prisvärda lösningar med hjälp av enhetliga qr-koder som ett alternativ till kort, eller att erbjuda NFC-baserade mobilbetalningar¹⁷.

Kommissionen anser att utvecklingen av en gemensam, öppen och säker europeisk standard för qr-koder skulle främja införandet av och interoperabiliteten mellan direktbetalningar. Kommissionen välkomnar därför det pågående arbetet i arbetsgruppen i Kommittén för massbetalningar i euro om en ram för direktbetalningar vid interaktionspunkten. Arbetet sker i samarbete med Europeiska betalningsrådets flerpartsgrupp för mobilinitierade Sepa-gireringar. Kommissionen välkomnar även arbetet med att ta fram en gemensam standard för qr-koder som ska gälla både sälj företag och konsumenter¹⁸.

Nyckelåtgärd:

Kommissionen kommer att bedöma huruvida det är lämpligt att kräva att berörda parter ansluter sig till alla – eller till en undergrupp av – de nya funktionerna i Sepa Instant Credit Transfer (SCT Inst), som också skulle kunna omfatta eventuella framtida standarder för qr-koder.

Samverkande infrastrukturer

Det finns redan gränsöverskridande infrastrukturer för clearing och avveckling av direktbetalningar i EU. Man har dock ännu inte lyckats uppnå fullständig interoperabilitet mellan dessa mekanismer för clearing och avveckling. Eftersom detta är ett uppenbart hinder för användningen av direktbetalningar i EU aviserade ECB den 24 juli 2020 åtgärder för att ta itu med dessa frågor¹⁹. Det finns stora förhoppningar om att mekanismerna för clearing och avveckling och betaltjänstleverantörerna kommer att säkerställa att dessa åtgärder genomförs före utgången av 2021, med tanke på att de är rättsligt skyldiga att vara nåbara i hela EU när de tillhandahåller direktbetalningar.

2. Öka konsumenternas förtroende för direktbetalningar

Att medlen på betalningsmottagarens konto är tillgängliga nästan i realtid, i kombination med att betalningar är oåterkalleliga, kan få konsekvenser för konsumenterna, till exempel vid felaktiga transaktioner, bedrägerier²⁰ osv. Direktbetalningar kan också innebära utmaningar när det gäller penningtvätt, finansiering av terrorism, cyberattacker samt operativa risker och likviditetsrisker för finansinstitut. Om man inte identifierar och hanterar dessa risker på lämpligt sätt kan de undergräva förtroendet hos de konsument och sälj företag som använder direktbetalningar. Det kan förhindra att de införs till fullo och blir det nya

¹⁷ Se avsnitt 3 i den tredje pelaren för mer information.

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

¹⁹ Se avsnitt 1 i tredje pelaren i detta meddelande för mer information.

²⁰ T.ex. bedrägerier med så kallade godkända pushbetalningar som enbart i Storbritannien ledde till förluster på 456 miljoner pund (504 miljoner euro) under 2019.

standardalternativet. Kommissionen erinrar om att när betaltjänstleverantörer tillhandahåller direktbetalningstjänster måste de se till att de har lämpliga verktyg för att i realtid förebygga bedrägerier och penningtvätt/finansiering av terrorism, i full överensstämmelse med befintlig lagstiftning.

För att direktbetalningstjänster ska bli mer attraktiva för konsumenterna bör de erbjuda funktioner som likställer dem med andra betalningsinstrument (t.ex. kort) som erbjuder chargeback, dvs. i vissa fall återbetalning till köparen av kreditkortsmedel som använt till ett köp (t.ex. misstag).

Om direktbetalningar ska bli det nya standardalternativet anser kommissionen att det vore lämpligt med samma avgifter för både ordinarie betalningar och direktbetalningar. Annars kommer direktbetalningar även i fortsättningen att vara en nischprodukt vid sidan av ordinarie betalningar. Å andra sidan står det klart att leverantören kan få merkostnader om vissa funktioner och tillägg, t.ex. chargeback, erbjuds vid direktbetalningar.

Nyckelåtgärder:

I samband med översynen²¹ av andra betaltjänstdirektivet²² kommer kommissionen att se över hur EU:s aktuella konsumentskyddsåtgärder (t.ex. rätt till återbetalning) kan ge de konsumenter som gör direktbetalningar samma höga skyddsnivå som erbjuds genom andra betalningsinstrument. Kommissionen kommer att bedöma effekterna av de avgifter för direktbetalningar som läggs på konsumenterna. I förekommande fall kommer den att kräva att de inte är högre än de avgifter som tas ut vid ordinarie betalningar.

Tillsammans med ECB och/eller Europeiska bankmyndigheten i förekommande fall kommer kommissionen att undersöka om särskilda åtgärder bör vidtas för att krishanteringen av betalningssystemen ska få större genomslag. Kommissionen kommer också att se till att vidta sunda åtgärder för att minska finansinstitutens likviditetsrisk till följd av det snabba utflödet av medel med låg friktion via direktbetalningar, särskilt när det sker utanför normala kontorstider. Detta går längre än ECB:s förväntningar på översynen, mekanismer enligt direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag²³, förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen eller regler för betalningssystem.

Kommissionen kommer också att undersöka om ytterligare åtgärder bör vidtas för att hantera andra specifika risker, såsom penningtvätt, finansiering av terrorism och relaterade förbrott.

3. Europeiska betalningslösningar som fungerar över gränserna

²¹ Se avsnitt 1 i den andra pelaren.

²² Direktiv (EU) 2015/2366.

²³ Direktiv 2014/59/EU.

För att se till att alleuropeiska betalningslösningar införs framgångsrikt är det kanske inte tillräckligt att genomföra nyckelåtgärderna för att underlätta direktbetalning, såsom det anges i avsnitten 1 och 2 i detta kapitel. Ytterligare åtgärder kan behöva vidtas för att europeiska aktörer ska kunna bli framgångsrika inom ett område med väletablerade befintliga konkurrenter.

Nya aktörer som vill erbjuda alleuropeiska lösningar kan ställas inför ett antal betydande utmaningar, såsom

- säljföretagens och konsumenternas acceptans,
- kundernas identifiering av nya varumärken,
- utformning av en konkurrenskraftig och innovativ affärsmodell som tar hänsyn till olika nationella betalningstraditioner och betalningsvanor,
- finansiering av dyr infrastruktur, och
- begränsningar av tillgången till vissa tekniska infrastrukturer eller funktioner osv.

Man måste dessutom se till att förvaltnings- och finansieringsmönstren är strikt förenliga med konkurrensreglerna.

Kommissionen är fullt medveten om dessa utmaningar. Med tanke på betalningarnas strategiska karaktär kommer kommissionen att fortsätta att spela en aktiv politisk roll för att främja utvecklingen av konkurrenskraftiga alleuropeiska betalningslösningar, som i stor utsträckning bygger på direktbetalningar. Kommissionen avser även att ta itu med ovannämnda utmaningar, i full överensstämmelse med EU:s konkurrensregler.

Nyckelåtgärder:

Före utgången av 2023 kommer kommissionen att

- **undersöka möjligheten att utveckla en "märkning" för godtagbara alleuropeiska betalningslösningar, med en synlig logotyp,**
- **undersöka hur man bäst kan införa europeiska specifikationer för kontaktlösa kortbaserade betalningar²⁴, t.ex. genom finansieringsprogram såsom InvestEU, förutsatt att relevanta kriterier för godtagbarhet uppfylls,**
- **stödja moderniseringen och förenklingen av säljföretagens lösningar för att ta emot betalningar i EU, t.ex. genom att e-kvitton utfärdas av kassaregister. Detta stöd skulle kunna uppnås genom vägledning och medvetandegörande bland detaljhandlare, särskilt små och medelstora företag, om hur man kan modernisera och digitalisera²⁵, bland annat genom att använda digitala innovationsknutpunkter²⁶. Finansierings- och utbildningsmöjligheter kommer också att undersökas.**

²⁴ Kontaktlösa kortbaserade betalningar håller på att utvecklas till följd av att vissa europeiska kortsystem har svårt att få tillgång till den kontaktlösa kärna som utvecklats av internationella kortsystem – se avsnitt 3 i den tredje pelaren.

²⁵ T.ex. inspirerat av initiativ i vägledningen för den småskaliga detaljhandeln

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-SV>

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-innovation-hubs>

Kommissionen kommer även i fortsättningen att vid behov ge vägledning för att se till att lösningar för direktbetalningar och deras respektive affärsmodeller är förenliga med EU:s konkurrensregler.

4. Utnyttja hela potentialen i det gemensamma eurobetalningsområdet (Sepa)

Sepa inrättades för att göra alla gränsöverskridande elektroniska betalningar i euro lika enkla som inhemska betalningar genom att harmonisera det sätt på vilket kontantlösa eurobetalningar görs i hela Europa.

Sex år efter slutdatumet för Sepa-gireringar och Sepa-autogireringar i euroområdet samt fyra år efter slutdatumet i medlemsstater utanför euroområdet ställs i dag många medborgare fortfarande inför oacceptabla avslag på gränsöverskridande Sepa-autogireringar (nedan kallad *IBAN-diskriminering*). Detta innebär att de inte kan använda IBAN-nummer från ett annat land för att göra en betalning. Betalningsmottagarna är fortfarande ofta ovilliga eller tekniskt oförmögna att acceptera gränsöverskridande Sepa-autogireringar. Kommissionen har ofta uppmärksammat på fall där skattemyndigheter och andra offentliga förvaltningar vägrar att skicka eller ta emot betalningar till eller från ett utländskt konto. Dessa fall av IBAN-diskriminering bryter mot Sepa-förordningen, vilket bekräftas av fast rättspraxis²⁷.

Även om de berörda behöriga myndigheterna enligt lag är skyldiga att övervaka betaltjänstleverantörernas efterlevnad av Sepa-förordningen och vidta åtgärder vid eventuell överträdelse, tar de inte alltid itu med sådana överträdelser av Sepa-reglerna på ett lämpligt och systematiskt sätt. Det framgår av de många klagomål som inkommit till kommissionens avdelningar.

Nyckelåtgärd:

Kommissionen erinrar de nationella behöriga myndigheterna om deras verkställighetsskyldigheter enligt Sepa-förordningen. Kommissionen förväntar sig att de snabbt utreder och åtgärdar alla överträdelser av förordningen genom att omedelbart sätta stopp för olaglig verksamhet och fastställa lämpliga påföljder. Kommissionen kommer att noga övervaka fall av bristande efterlevnad och inleda eventuella nödvändiga överträdelseförfaranden.

5. Utforska potentialen hos elektronisk identifiering (e-identifiering) för kundautentisering

Allteftersom finansiella tjänster övergår från traditionella betalningar över disk till en digital miljö blir det alltmer relevant med tillförlitliga digitala identitetslösningar för autentisering av kunder. Andra betaltjänstdirektivet har stimulerat till innovation på detta område genom att stark kundautentisering har införts, med stränga säkerhetskrav för tillgång till betalkonton och initiering av digitala betalningar. I vissa medlemsstater har system för elektronisk identifiering utvecklats för kundautentisering. De bygger på nationella system för elektronisk identifiering (e-identifiering) med de högsta säkerhetsnivåerna.

²⁷ Verein für Konsumenteninformation/Deutsche Bahn (C-28/18, EU:C:2019:673, 5 september 2019).

I EU finns dock en mängd olika autentiseringslösningar på nationell nivå med begränsad gränsöverskridande interoperabilitet. Detta kan hindra ytterligare innovation och utveckling av nya betaltjänster.

I eIDA-förordningen²⁸ införde EU 2014 en första gränsöverskridande ram för betrodda digitala identiteter och betrodda tjänster. Syftet med förordningen är att det ska bli lättare för alla EU-medborgare att få tillgång till offentliga tjänster i hela EU med hjälp av e-identifiering som utfärdats i deras hemland. Erfarenheterna av tillämpningen av eIDA-förordningen visar dock på ett antal strukturella brister som begränsar dess förmåga att effektivt stödja en heltäckande ram för digital identifiering. I meddelandet *Att forma EU:s digitala framtid* från februari 2020 åtog sig kommissionen att göra en översyn av eIDA-förordningen för att förbättra dess effektivitet, utvidga dess tillämpning till den privata sektorn och främja betrodda digitala identiteter för alla invånare. Avsikten är att tillhandahålla ett framtidssäkrat regelverk för att stödja ett EU-omfattande, enkelt, betrott och säkert system för hantering av identiteter i den digitala sfären, vilket omfattar identifiering, autentisering och tillhandahållande av attribut, identifieringsinformation och intyg som kommer att spela en nyckelroll även på betalningsområdet.

Kommissionen är fast besluten att utnyttja den potential som den snabba utvecklingen av lösningar för digital identitet inom finanssektorn erbjuder. Såsom anges i strategin för digitalisering av finanssektorn kommer kommissionen att senast 2024 genomföra en sund rättslig ram som gör det möjligt att använda samverkande lösningar för digital identitet. Nya kunder kan därmed snabbt och enkelt få tillgång till finansiella tjänster. Detta kommer, som en del av dessa lösningar, att underlätta användningen av lösningarna inom betalningsområdet, i syfte att förbättra interoperabiliteten, effektiviteten, användarvänligheten (särskilt över gränserna) och säkerheten, i synnerhet för att minska förekomsten av bedrägerier och andra brott.

Nyckelåtgärd:

För att underlätta gränsöverskridande och inhemsk interoperabilitet kommer kommissionen att i nära samarbete med EBA undersöka hur man kan främja användningen av elektronisk identitet (e-identifiering) och elektroniska lösningar baserade på betrodda tjänster. Detta kommer att ske med utgångspunkt i den ytterligare förbättringen av eIDA-förordningen för att se till att man uppfyller kraven på stark kundautentisering enligt andra betaltjänstdirektivet vid inloggning på konton och initiering av betalningstransaktioner.

6. Öka acceptansen för digitala betalningar

Covid-19-pandemin har visat hur viktigt det är att digitala betalningar är allmänt accepterade av sälj företag. Acceptansen för digitala betalningar varierar dock avsevärt inom EU. Det finns fortfarande många företag (sälj företag, offentliga förvaltningar, sjukhus, offentliga transporter) som inte accepterar digitala betalningar.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

Förordningen om en gemensam digital ingång kommer att medföra stora förbättringar. Den kommer att göra det lättare att på nätet få tillgång till den information, de administrativa förfaranden och de hjälptjänster som människor och företag behöver för att bli verksamma i ett annat EU-land. Senast slutet av 2023 kommer människor och företag som flyttar inom EU:s gränser att kunna utföra ett antal förfaranden i alla EU-länder utan att behöva göra något fysiskt pappersarbete, t.ex. registrera en bil eller ansöka om pensionsförmåner²⁹.

Kommissionen förväntar sig särskilt att medlemsstaterna ska

- undersöka och ta itu med orsakerna till motvilligheten att acceptera digitala betalningar och uppmuntra säljföretag att acceptera digitala betalningar, inklusive kontaktlösa betalningar,
- öka digitaliseringen av offentliga utbetalningar, även sådana som inte omfattas av förordning (EU) 2018/1724, och
- utrusta offentliga förvaltningar, sjukhus osv. med terminaler för elektroniska betalningar.

Nyckelåtgärd:

År 2022 ämnar kommissionen genomföra en studie av i vilken mån digitala betalningar används i EU, inbegripet av små och medelstora företag och inrättningar inom offentlig förvaltning och, om användningen ligger på en låg nivå, undersöka de möjliga orsakerna till detta. Om så behövs kan kommissionen komma att föreslå lagstiftningsåtgärder.

7. Upprätthålla tillgången till centralbanksmedel

Tillgång till och användning av kontanter

Kontanter är ett betalningsmedel som gör att människor kan betala varandra direkt utan någon teknisk infrastruktur. Det är fortfarande det enda slag av pengar som enskilda personer kan inneha direkt. Det bör därför fortsätta att finnas god tillgång till kontanter och kontanter bör användas som betalningsmedel.

I euroområdet är eurosedlar och euromynt de enda lagliga betalningsmedlen enligt artikel 128 i EUF-fördraget och rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron. I en rekommendation från kommissionen från 2010 förklaras att eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel i de fall då det föreligger en betalningsförpliktelse bör innebära

- a) obligatorisk accept av fordringsägaren,
- b) till det fulla nominella värdet, och
- c) fullgörande av betalningsförpliktelser.

²⁹ Förordning (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

Enligt rekommendationen bör accept av sedlar och mynt i euro som betalningsmedel vara regel i detaljisttransaktioner och det bör endast vara möjligt att neka av skäl som grundas på principen om ”god tro” (exempelvis om detaljhandlaren inte har växel).

Användningen av andra betalningsmedel än kontanter har ökat konstant i Europa under de senaste åren³⁰. Kontanter är dock fortfarande det dominerande betalningsmedlet i Europa och används i 78 % av alla transaktioner³¹.

Statistiken om kontantanvändningen visar inte de många och stora skillnaderna i kontantanvändningen. Ett antal länder i euroområdet (Irland, Slovakien, Slovenien, Tyskland och Österrike) föredrar helt klart kontanter. Estland och Nederländerna befinner sig i andra änden av spektrumet. Här används kontanter endast i hälften av alla transaktioner vid försäljningsstället. Utanför euroområdet är Sverige ett land där användningen av kontanter har minskat väsentligt³². I alla EU-länder har covid-19-pandemin lett till att antalet kontantbetalningar har minskat under nedstängningarna, men innehavet av kontanter i reserv har faktiskt ökat markant i vissa länder³³.

I praktiken har tillgången till kontanter minskat de senaste åren³⁴. Antalet fall då kontanter inte tagits emot som betalningsmedel har ökat under covid-19-krisen på grund av allmänhetens oro för smitta vid hantering av kontanter³⁵ samt på grund av ett ökat behov av distansbetalningar som en följd av nedstängningar. Detta har medfört att många gått över till digitala betalningar.

Kommissionen främjar ökad användning av digitala betalningar för att erbjuda konsumenterna fler alternativa men kommer att fortsätta skydda kontanter i euro som lagligt betalningsmedel. Kommissionen är medveten om, och delar, farhågorna som konsumentorganisationer tagit upp om att den ökade digitaliseringen av tjänster kan medföra påtaglig risk för att de som inte har tillgång till digitala tjänster kommer att bli ännu mer utanför än de är i dag³⁶. Det finns fortfarande runt 30 miljoner vuxna i EU som inte har ett bankkonto³⁷.

Kommissionen vill upprätthålla tillgången till och möjligheten att betala med kontanter och kontanternas ställning som lagligt betalningsmedel och

³⁰ År 2018 ökade antalet kontantlösa betalningar i euroområdet med 7,9 procent jämfört med året innan, alla typer av betaltjänster inräknade.

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

³² Enligt Riksbanken har andelen som betalade för sitt senaste köp med kontanter minskat från 39 procent 2010 till 13 procent 2018.

³³ *Central Banks and payments in the digital era* (inte översatt till svenska), BIS, juni 2020
<https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>

³⁴ I ECB:s studie *Use of cash by households in the euro area* (inte översatt till svenska) (ECB:s Occasional Paper Series, nr 201/november 2017) uppgav 5–6 % av de tillfrågade i euroområdet att det var (våldigt) svårt att hitta en bankomat eller bank när de behövde en.

³⁵ Smittspridningsrisken tas bland annat upp här:

<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.en.html>

³⁶ BEUC, *Cash versus cashless: consumers need a right to use cash* (inte översatt till svenska),
https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf

³⁷ Världsbankens Global Findex-databas 2017.

- erinrar om att eurosedlar och euromynt är lagliga betalningsmedel och därför måste accepteras av fordringsägare till sitt fulla nominella värde när det föreligger en betalningsförpliktelse och att detta innebär att den betalningsskyldige frigörs från betalningsförpliktelsen,
- förväntar sig att medlemsstaterna ska säkerställa tillgången till, och möjligheten att betala med, kontanter som en kollektiv nytta i enlighet med artikel 128 i EUF-fördraget och rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron, samtidigt som kommissionen inser att det i väl motiverade fall kan vara befogat att i proportionerlig mån begränsa användningen av oproportionerliga mängder kontanter för enskilda betalningar, bland annat för att minska risken för penningtvätt, finansiering av terrorism och brott till dessa brott, till exempel skatteflykt³⁸. Ett sätt för medlemsstaterna att upprätthålla tillgången till kontanter kan vara att ställa krav på att det ska finnas tillgång till bankomater eller andra sätt att få tillgång till kontanter i hela sina territorier.

Nyckelåtgärd:

Kommissionen kommer att inom ramen för expertgruppen för euron som lagligt betalningsmedel utvärdera den senaste utvecklingen vad gäller tillgången till, och möjligheten att betala med, kontanter inom euroområdet med ECB, de nationella centralbankerna och finansministerierna.

Samtidigt kommer kommissionen att noggrant följa arbetet rörande tillgången till kontanter som utförs under ledning av kommittén för massbetalningar i euro. Med beaktande av detta arbete och överläggningarna i expertgruppen för euron som lagligt betalningsmedel kan kommissionen eventuellt komma att vidta lämpliga åtgärder för att skydda acceptans och tillgång till euro i kontanter till slutet av 2021.

Centralbankers digitala valutor och ytterligare betalningsinnovationer

Den minskade användningen av kontanter och det faktum att betalningslösningar från den privata sektorn har fått ökad betydelse och att kryptovalutor knutna till värdet på en eller flera underliggande tillgångar förväntas få större spridning har lett till att centralbanker har börjat undersöka möjligheterna att ge ut digitala valutor. Beroende på utformningen kan en digital centralbanksvaluta som är tillgänglig för allmänheten användas både som ett digitalt alternativ till kontanter och en lösning för privata betalningar, och som en drivkraft för fortsatt innovation när det gäller betalningssätt, finansmarknad och handel och tillgodose olika behov i våra allt mer digitaliserade ekonomier och samhällen. En digital centralbanksvaluta som är tillgänglig för allmänheten kan även stärka eurons ställning i internationella sammanhang, liksom EU:s så kallade öppna strategiska oberoende, samt bidra till finansiell inkludering. De kan även bidra till motståndskraftiga betalningssystem med snabba och billiga betalningar, liksom till automatiserade och villkorade betalningar.

Så som framhållits i strategin för digitalisering av finanssektorn stöder kommissionen centralbankers arbete (särskilt ECB) med att undersöka förutsättningarna för att ge ut en

³⁸ Mer information finns i kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om begränsningar av kontantbetalningar, COM(2018) 483 final.

digital centralbanksvaluta som är tillgänglig för allmänheten (hushåll och företag) samtidigt som euro i kontanter skyddas som lagligt betalningsmedel. Detta arbete kompletterar kommissionens förslag till regelverk för kryptovalutor knutna till värdet på en eller flera underliggande tillgångar som används för att göra betalningar.

Det krävs ytterligare arbete för att undersöka vilken effekt en digital centralbanksvaluta kan få på penningpolitiken, den finansiella stabiliteten och konkurrensen samt för att undvika disintermediering. Kommissionen kommer att i nära samarbete med ECB att fortsätta att uppmuntra till samarbete mellan privat och offentlig sektor.

Nyckelåtgärd:

För att stödja utgivandet av en digital centralbanksvaluta i euro, som är tillgänglig för allmänheten, kommer kommissionen att samarbeta med ECB angående målen och de politiska alternativen samt angående hur en hög nivå av komplementaritet ska kunna uppnås mellan betalningslösningar som har tagits fram av den privata sektorn och de nödvändiga insatserna från den offentliga sektorns sida.

B. Andra pelaren: Innovativa massbetalningsmarknader med sund konkurrens

1. Utnyttjehela potentialen i det andra betaltjänstdirektivet

Det omarbetade andra betaltjänstdirektivet har skapat förutsättningar för nya affärsmodeller som är baserade på öppna banktjänster, som betalningsinitierings- och kontoinformationstjänster. Direktivet har även lett till att den allmänna säkerhetsnivån för betalningstransaktioner höjts genom krav på stark kundautentisering. Många aktörer i världen använder direktivet som referens när det gäller öppna banktjänster och säkra transaktioner.

Efter att det andra betaltjänstdirektivet trädde i kraft har fler än 400 icke-banker, det vill säga tredjepartsleverantörer, godkänts som leverantörer av betalningsinitierings- eller kontoinformationstjänster, och allt fler banker erbjuder nu själva sådana tjänster. Den stora potentialen hos öppna banktjänster har dock än så länge till största delen förblivit outnyttjad. Två år efter ikraftträdandet har direktivet ännu inte fått full genomslagskraft. Stark kundautentisering, särskilt inom e-handeln, har ännu inte genomförts helt och hållet, främst på grund av att marknaden inte varit förberedd för det. Användningen av reglerade tjänster som bygger på att tredjepartsleverantörer har tillgång till betalkonton, vilket är en av hörnstenarna i det andra betaltjänstdirektivet, utgör alltså ett problem för lagstiftarna och de berörda aktörerna. Att det finns många olika standarder för applikationsprogrammeringsgränssnitt (API:er), som är förutsättningen för effektiv och säker åtkomst till betalkontoinformation, liksom API:ernas olika funktionsnivåer, är ett problem för tredjepartsleverantörerna, särskilt för tredjepartsleverantörer som redan var verksamma på marknaden innan det andra betaltjänstdirektivet trädde i kraft. Dessa tredjepartsleverantörer var tvungna att integrera och anpassa sina verksamheter till andra tekniska specifikationer och kundprocesser för att få tillgång till betalkonton.

Med tanke på de stora och komplicerade förändringar som krävdes i och med det andra betaltjänstdirektivet var dessa inledande svårigheter väntade. Kommissionen, Europeiska bankmyndigheten (EBA) och de nationella behöriga myndigheterna har arbetat hårt för att

åtgärda och övervinna dessa svårigheter. Viktiga förtydliganden har tillhandahållits genom över 100 svar på frågor som skickats in av externa aktörer, genom EBA:s riktlinjer³⁹, EBA:s yttranden⁴⁰, klargöranden som tillhandahållits efter att ha begärts av ledamöter i EBA:s arbetsgrupp för API:er⁴¹ och genom flera möten där kommissionen har försökt förklara och underlätta för dialog mellan olika aktörer⁴².

Kommissionen bekräftar sin starka övertygelse om potentialen i öppna banktjänster och är fast besluten att se till att det andra betaltjänstdirektivet blir en framgång. Kommissionen kommer att fortsätta att arbeta tillsammans med EBA för att få bort de olagliga hindren för tredjepartslieferantörers tjänster och för att få till konstruktiv dialog mellan alla aktörer. Framför allt kommer kommissionen att stödja arbetet med att färdigställa systemet för tillgång till API för Sepa, som inleddes 2019 under ledning av kommittén för massbetalningar i euro.

Därefter kommer erfarenheterna från det fullständiga införlivandet av det andra betaltjänstdirektivet att ligga till grund för kommissionens arbete med en mer omfattande ram för öppna finansiella tjänster enligt strategin för digitalisering av finanssektorn.

Nyckelåtgärd:

I slutet av 2021 kommer kommissionen att inleda en omfattande översyn av tillämpningen och effekterna av det andra betaltjänstdirektivet.

Utifrån erfarenheterna av det andra betaltjänstdirektivet och i enlighet med strategin för digitalisering av finanssektorn planerar kommissionen att lägga fram ett lagförslag om en ny ram för öppna finansiella tjänster i mitten av 2022.

2. Säkerställa en hög säkerhetsnivå för massbetalningar i Europa

Enligt det andra betaltjänstdirektivet måste alla betaltjänstleverantörer tillämpa stark kundautentisering när en användare initierar en elektronisk betalning eller loggar in på sin bank. Betaltjänstleverantörer runt om i EU har tagit fram autentiseringslösningar som grundas på användning av två eller fler element kategoriserade som *kunskap* (något som bara användaren vet), *innehav* (något som bara användaren har) och *unik egenskap* (något som användaren är, till exempel biometrisk kännetecken).

³⁹ Se till exempel EBA:s riktlinjer för undantag från reservmekanismen i de tekniska tillsynsstandarderna gällande stark kundautentisering och gemensamma och säkra öppna standarder för kommunikation (inte översatta till svenska): <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-on-the-exemption-from-the-fall-back-mechanism-under-the-rtss-on-sca-and-csc>

⁴⁰ Till exempel EBA:s yttrande om hinder för tredjepartsleverantörer att tillhandahålla tjänster enligt betaltjänstdirektivet (inte översatt till svenska): <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/19072_6-joint-statement-psd2_en.pdf

I framtiden måste stark kundautentisering bli standard när betalningar ska göras på nätet, till exempel i e-handel eller vid resebokningar på nätet. Betaltjänstleverantörernas autentiseringslösningar för stark kundautentisering måste ge användarna en smidig och tillgänglig upplevelse när de ska logga in på sina betalkonton, och det måste vara enkelt att genomföra transaktioner. De bör använda de säkraste autentiseringsfaktorerna och, där så är möjligt, inte längre använda överförbara element (till exempel statiska lösenord) och äldre teknik och kommunikationskanaler där risken för angrepp är stor (som sms-meddelanden).

Eftersom nya typer av bedrägerier hela tiden uppstår kanske stark kundautentisering inte räcker för att säkerställa att betaltjänstanvändarna fortfarande är fullständigt skyddade även i framtiden. Betaltjänstleverantörerna bör alltid ligga i framkant när det gäller upptäckt av bedrägerier och förebyggande arbete mot bedrägerier. Det andra betaltjänstdirektivet anses allmänt ha gjort det möjligt för EU, och företag verksamma inom EU, att bli världsledande när det gäller operativ risk, it-säkerhet och rapportering av allvarliga incidenter, delvis tack vara EBA:s riktlinjer⁴³.

För betalningar med högre bedrägeririsk kommer kommissionen att undersöka huruvida krav på att betalningsmottagarens namn ska överensstämja med IBAN kan vara ett verkningsfullt sätt att förhindra sådana bedrägerier som social manipulering, där människor luras att utföra handlingar eller avslöja hemlig information.

För att motverka nätfiske är det viktigt att betaltjänstleverantörerna i EU tillämpar internationellt erkända kontrollsystem, som DMARC (Domain-based Message Authentication, Reporting and Conformance)⁴⁴.

Att skydda användarna mot betalningsbedrägerier är givetvis oerhört viktigt för att förtroendet för betalningssystemen, och för digitala betalningar generellt, ska upprätthållas, men betaltjänstleverantörerna måste även göra allt de kan för att skydda sig själva mot it-angrepp, liksom mot andra risker som orsakas av människor och mot naturliga faror.

Det är också lika viktigt att se till att de autentiseringsmetoder som betaltjänstleverantörerna väljer som enbart bygger på avancerad teknisk utrustning inte medför att vissa kundkategorier utesluts, till exempel äldre.

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer i samarbete med EBA att noggrant övervaka att kraven på stark kundautentisering uppfylls.

I sin översyn av det andra betaltjänstdirektivet kommer kommissionen att utvärdera vilka effekter stark kundautentisering har fått på mängden betalningsbedrägerier i EU och diskutera om ytterligare åtgärder behövs mot nya typer av bedrägerier, särskilt när det gäller direktbetalningar.

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

⁴⁴ Se <https://dmarc.org/> DMARC är ett system som gör det lättare för de som skickar och tar emot e-post att avgöra om meddelanden faktiskt kommer från avsändaren och vad de ska göra om ett meddelande inte gör det.

Samtidigt med strategin för digitalisering av finanssektorn lägger kommissionen även fram ett förslag till en förordning om digital operativ motståndskraft i finanssektorn i EU i syfte att förbättra hanteringen av IKT-risker i olika finansinstitut, bland andra betaltjänstleverantörer. Detta initiativ är förenligt med direktivet om europeisk kritisk infrastruktur⁴⁵.

Kommissionen kommer i samarbete med EBA att dra lärdom av effekterna av EBA:s riktlinjer för hantering av IKT- och säkerhetsrisker som har gällt sedan juni 2020.

3. Främja konsumentskydd

Regelverket för massbetalningar ska säkerställa öppenhet och säkerhet för användarna av betaltjänster i EU när de gör digitala betalningar. Betalningsmarknaden fortsätter dock att utvecklas i snabb takt, och ytterligare skyddsåtgärder kan behövas för att skydda konsumenterna i framtiden.

Förutom initiativen som tillkännages i detta meddelande som ska förbättra konsumentskyddet vad gäller betalningar anser kommissionen att den ökade användningen av elektroniska betalningar innebär att insynen i betalningarna behöver ses över ytterligare, vilket även gäller funktionerna i betalningsalternativ som ökar i popularitet, som kontaktlösa betalningar.

Kontaktlösa betalningar

När covid-19-pandemin slog till rekommenderade EBA⁴⁶ att gränsen för kontaktlösa betalningar skulle höjas till 50 euro, vilket är gränsen enligt de tekniska tillsynsstandarderna som kompletterar det andra betaltjänstdirektivet⁴⁷. De flesta banker och andra aktörer inom betalningssektorn följde denna rekommendation. Som en följd av detta ökade antalet kontaktlösa betalningar avsevärt.

När konsumenterna nu har börjat använda kontaktlösa betalningar mer, framför allt av hälsoskäl, är det sannolikt att de behåller denna vana. Det skulle vara en positiv utveckling. Kommissionen anser dock att det åtminstone inte i dagsläget är lämpligt att höja den lagstadgade beloppsgränsen (per betalning och sammanlagt) för kontaktlösa betalningar utan stark kundautentisering. Utan stark kundautentisering finns det risk för att en ökning av kontaktlösa betalningar leder till motsvarande ökning av bedrägerier. Konsekvenserna av en eventuell höjning av gränserna måste därför utredas noggrant innan beslut kan fattas.

Nyckelåtgärd

I översynen av det andra betaltjänstdirektivet kommer kommissionen att i samarbete med EBA se över de nuvarande lagstadgade gränserna för kontaktlösa betalningar i syfte att uppnå balans mellan användarvänlighet och bedrägeririsk.

⁴⁵ Som just nu ses över i syfte att förbättra den kritiska infrastrukturens skydd och motståndskraft mot andra hot än it-relaterade hot.

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

⁴⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/389 av den 27 november 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 vad gäller tekniska tillsynsstandarder för stark kundautentisering och gemensamma och säkra öppna kommunikationsstandarder.

Under tiden kommer kommissionen att tillsammans med både aktörer och medlemsstaterna undersöka de tekniska förutsättningarna för att låta konsumenterna ställa in egna gränser för kontaktlösa betalningar (inom gränsen på 50 euro). Det enda val som de flesta konsumenter kan göra i dag är att tillåta eller inte tillåta kontaktlösa betalningar. Eftersom det inte finns någon stark kundautentisering för kontaktlösa betalningar är hela beloppet ändå skyddat.

Större insyn i transaktionsöversikten

När antalet olika aktörer som är inblandade i varje enskild transaktion blir fler och betalningskedjan mer komplicerad kan det bli allt svårare för betaltjänstanvändarna att urskilja till vem, var och när de har gjort en betalning. Detta kan ge upphov till förvirring, till exempel när en betalningsmottagares namn och ort i betalningsöversikten inte överensstämmer med det namn som företaget bedriver sin verksamhet under. Detta gör det i sin tur svårare för konsumenterna att upptäcka bedrägerier bland betalningarna.

Kommittén för massbetalningar i euro arbetar just nu med denna fråga och försöker hitta lösningar för hur användare enklare ska kunna få insyn i sina transaktioner.

Kommissionen stödjer det pågående arbetet i kommittén för massbetalningar i euro med att förbättra massbetalningsanvändarnas insyn och kommer i sin översyn av det andra betaltjänstdirektivet att ta hänsyn till eventuella rekommendationer från kommittén i denna fråga.

4. Framtidssäkrad tillsyn och kontroll över betalningssystemet

Så som påpekas i strategin för digitalisering av finanssektorn blir finansekosystemet alltmer komplicerat med en värdekedja som är mer fragmenterad. Betalningskedjorna består av många aktörer (vissa reglerade, andra inte), och kedjorna får allt fler delar som blir mer och mer beroende av varandra. Syftet med reglering är att garantera lika villkor, främja rättvis konkurrens, underlätta inträde på marknaden och uppmuntra till innovation men även att upprätthålla användarnas rättigheter och skydda ekosystemet som helhet från finansiella och operativa risker. För att dessa mål ska uppnås måste regleringens gränser vara väl avvägda.

Även om det andra betaltjänstdirektivet fortfarande är ett relativt nytt direktiv har direktivet om elektroniska pengar⁴⁸ över tio år på nacken, så det finns tillräckligt med erfarenhet för att det ska gå att dra lärdom av införlivandet av det direktivet. Efter att det andra betaltjänstdirektivet antogs har de två ordningarna konvergerat men förblivit två separata ordningar. Skillnaderna mellan tjänsterna som tillhandahålls av betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar förefaller inte längre motivera två olika auktorisations- och tillsynsordningar varför de bör kunna sammanföras inom en och samma ram. Eftersom vissa tjänster och instrument inte omfattas av det andra betaltjänstdirektivet eller direktivet om elektroniska pengar är det även viktigt att se till att det fortfarande finns goda grunder för de eventuella undantag som beviljas företag med låg risk.

Lika villkor för alla betaltjänstleverantörer

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG av den 16 september 2009 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG (EUT L 267, 10.10.2009, s. 7).

I en värld som alltmer domineras av digitala plattformar utnyttjar de stora teknikföretagen sina omfattande kundkretsar och erbjuder användarnära lösningar till slutanvändarna. Om de träder in på finansmarknaden kan nätverkseffekterna och deras marknadsstyrka förstärkas. Så som framhålls i strategin för digitalisering av finanssektorn har flera initiativ växt fram där leverantörer av kryptotillgångstjänster använder teknik för distribuerade liggare. Dessa aktörer kan erbjuda betaltjänster som konkurrerar med de som erbjuds av reglerade aktörer (som betaltjänstleverantörer, betalningssystem och betalningsordningar). De måste därför regleras på samma sätt så att de konkurrerar på lika villkor (samma verksamhet, samma risker, samma regler). Å ena sidan kan de bredda utbudet av betaltjänster och bidra till en innovativ marknad. Å andra sidan kan dessa tjänster, utan lämplig reglering, kontroll och tillsyn, utgöra ett hot mot den monetära självständigheten och den finansiella stabiliteten.

Under årens lopp har konkurrensrelaterade problem kunnat iakttas i betalningssektorn, som rör tillgång till och utbyte av uppgifter mellan konkurrenter, liksom ökad risk för att företag skärmar av marknaden och missbrukar sin dominerande ställning. Dessa risker kan öka ytterligare i och med digitaliseringen. Nya plattformar för digitala finansiella tjänster som startas kan till exempel snabbt skaffa sig en dominerande ställning eller marknadsstyrka. Stora teknikföretag kan med hjälp av sin marknadsstyrka från sociala medier och söktjänster utnyttja sina kunduppgifter och nätverkseffekter för att ta sig in i betalningssektorn. Som en del av kontrollen av att konkurrenslagstiftningen följs på de digitala marknaderna följer kommissionen noggrant den digitala utvecklingen inom finansiella tjänster och ser, i förekommande fall, till att EU:s konkurrenslagar efterlevs så att konkurrens främjas och så att det inte ska finnas några hinder för marknadsinträde.

Tillsyn och kontroll över betalningsekosystemet

Det har blivit allt svårare att utöva tillsyn och kontroll över aktörer i betalningskedjan, eftersom många nya affärsmodeller och koncernstrukturer har uppkommit. De potentiella konsekvenserna för tillsynen blev nyligen uppenbara i ett fall med ett teknikföretag som erbjöd betalningsrelaterade tjänster.

Konglomerat inom betalningssektorn kan bestå av både reglerade och oreglerade företag. Om oreglerade företag som utför tekniska tjänster för några av koncernens dotterföretag hamnar i svårigheter skulle det kunna få spridningseffekter. Händelser den senaste tiden har visat att ett oreglerat företags konkurs kan medföra påtagliga konsekvenser för andra dotterbolag som är reglerade (till exempel att institutens tjänster stoppas av nationella behöriga myndigheter).

Det andra betaltjänstdirektivet gäller i dag inte tjänster som tillhandahålls av leverantörer av tekniska tjänster som stöder tillhandahållandet av betaltjänster, utan att de vid någon tidpunkt kommer i besittning av betalningsmedlen⁴⁹. Eftersom betaltjänster i allt högre grad är beroende av sidotjänster som utförs av oreglerade företag antingen inom koncernen eller av ett utomstående företag anser kommissionen att man i översynen av det andra

⁴⁹ Artikel 3 j.

betaltjänstdirektivet måste överväga om vissa av dessa tjänster och leverantörer också ska omfattas av reglering och bli föremål för tillsyn⁵⁰.

Aktörerna i betalningskedjan kan stå under tillsyn eller kontrolleras av olika enheter. ECB och de nationella centralbankerna ansvarar för en stor del av tillsynen över betalningssystem, betalningsordningar, betalningsinstrument och de leverantörer som tillhandahåller dessa tjänster. Denna tillsyn kompletterar nationella och europeiska tillsynsmyndigheters tillsyn över betaltjänstleverantörer. Det är viktigt att ramarna för tillsyn och kontroll är enhetligt uppbyggda med hänsyn tagen till beroendeförhållanden mellan betaltjänstleverantörer, betalningssystem och betalningsordningar.

Nyckelåtgärder:

För att motverka de potentiella riskerna med oreglerade tjänster, åstadkomma samstämmighet i de olika rättsakterna om massbetalningar och främja effektiv tillsyn och kontroll kommer kommissionen att göra följande:

- Som en del av översynen av det andra betaltjänstdirektivet utvärdera alla eventuella nya risker som uppstår genom oreglerade tjänster, särskilt tekniska sidotjänster som ingår i reglerade betaltjänster eller tjänster avseende elektroniska pengar, och att utvärdera om, och i så fall hur, dessa risker bäst kan motverkas, eventuellt genom att ställa leverantörerna av sidotjänsterna eller externa enheter under direkt tillsyn. Detta skulle kunna åstadkommas genom att det andra betaltjänstdirektivets omfattning utökas så att det även omfattar viss annan verksamhet, där så är motiverat. Kommissionen kommer även att se över lämpligheten i undantagen i det andra betaltjänstdirektivet och se om kraven avseende verksamhetens drift, tillsyn och konsumentskydd behöver förändras.
- Som en del i översynen av det andra betaltjänstdirektivet anpassa det andra betaltjänstdirektivet och e-penningdirektivet till varandra genom att låta utgivning av elektroniska pengar ingå i betaltjänsterna i det andra betaltjänstdirektivet.
- I förslaget till en förordning om marknader för kryptotillgångar införa ytterligare bestämmelser för utgivare av e-pengar som ska komplettera e-penningdirektivet.
- Där så är nödvändigt säkerställa att det finns lämpliga kopplingar mellan tillsynen över betaltjänster och kontrollen av betalningssystem, betalningsordningar och betalningsinstrument.

C. Tredje pelaren: Effektiva och samverkande massbetalningssystem och andra stödinфраstrukturer

1. Samverkande betalningssystem och infrastruktur

⁵⁰ I denna översyn ska hänsyn tas bland annat till EBA:s riktlinjer för utkontraktering (EBA/GL/2019/02), som gäller alla reglerade betaltjänstleverantörer.

Inte alla betaltjänstleverantörer i SCT Inst-systemet som kan nå nationellt kan också nå över gränserna. Detta är en överträdelse både av SCT Inst-systemets regler och av artikel 3.1 i Sepa-förordningen. Detta beror delvis på bristande samverkan mellan mekanismerna för clearing och avveckling. Betaltjänstleverantörerna måste ansluta sig till flera (nationella och/eller europeiska) mekanismer för clearing och avveckling samt avsätta medel för och övervaka flera likviditetspooler. Detta är varken idealiskt eller ändamålsenligt, eftersom de inte ens med flera anslutningar kan uppnå fullständig, alleuropeisk täckning för SCT Inst. Det är också kostsamt på grund av likviditetsuppdeleningen mellan olika mekanismer för clearing och avveckling.

De som driver massbetalningssystem bör därför säkerställa att systemen samverkar på ett effektivt sätt. År 2019 tillkännagav ECB att Eurosystemet skulle undersöka lämpliga lösningar, eftersom det saknas tillfredsställande privata lösningar på samverkansproblemen⁵¹. Den 24 juli 2020 meddelade ECB att den hade beslutat att vidta åtgärder som skulle säkerställa alleuropeisk täckning för direktbetalningar i euro senast i slutet av 2021⁵². Tack vare detta skulle alla betaltjänstleverantörer i SCT Inst-systemet som kan nå i Target2⁵³ också kunna nå i ett direktbetalningssystem inom Target (Tips, Target Instant Payment System)⁵⁴ genom centralbankskonton för likviditet, antingen som deltagare eller som nåbar part (dvs. genom en annan, deltagande betaltjänstleverantörs konto).

Kommissionen ställer sig helt bakom dessa föreslagna åtgärder, som krävs för att säkerställa direktbetalningar i hela euroområdet, hjälpa betaltjänstleverantörerna att följa Sepa-förordningen, avlägsna likviditetsfällor och gynna alla mekanismer för clearing och avveckling som konkurrerar i tillhandahållandet av direktbetalningstjänster, vilka inte längre kommer att behöva bilaterala avtal för att upprätta förbindelser.

Enligt kommissionen är det viktigt att utvidga dessa gränsöverskridande infrastrukturer från euron till andra EU-valutor för att säkerställa direktbetalningar i hela Europa. Den förväntar sig därför att det första samarbetsavtalet om avveckling av direktbetalningar i en annan valuta än euro (den svenska kronan) i Tips, som ingicks den 3 april 2020, kommer att bana väg för lösningar som underlättar direktbetalningar mellan valutor.

2. Ett öppet och tillgängligt betalningsekosystem

Tillträdet till betalningssystem är centralt för effektivt konkurrens och innovation på marknaden för betalningssystem. Eftersom betalnings- och e-penninginstitut konkurrerar med bankerna i att tillhandahålla betalningstjänster och bidra till innovationen på betalningsmarknaden, är det viktigt att alla aktörer har rättvist, öppet och transparent tillträde till betalningssystem.

I det omarbetade andra betaltjänstdirektivet krävs det ett objektivet och icke-diskriminerande tillträde till betalningssystem för auktoriserade betaltjänstleverantörer, men enligt direktivet

⁵¹ Anförande av 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 är ett system för bruttoavveckling av betalningar i realtid (RTGS) som ägs och drivs av Eurosystemet.

⁵⁴ TARGET Instant Payment Settlement (Tips) är en marknadsinfrastruktur tjänst som lanserades av Eurosystemet i november 2018. Med hjälp av den kan betaltjänstleverantörer erbjuda överföringar av medel till sina kunder i realtid dygnet runt, årets alla dagar.

om slutgiltig avveckling⁵⁵ är tillträdet beroende av lagstadgade kriterier. Detta har gjort att betalnings- och e-penninginstituten inte har kunnat få direkt tillträde till de betalningssystem som betecknats enligt direktivet om slutgiltig avveckling.

Enligt andra betaltjänstdirektivet ska medlemsstaterna se till att direkta deltagare (dvs. i allmänhet banker) i ett betalningssystem som betecknats enligt direktivet om slutgiltig avveckling möjliggör indirekt tillträde för betaltjänstleverantörer som inte är banker på ett objektivt, proportionellt och icke-diskriminerande sätt. Indirekt tillträde via banker kanske dock inte är det bästa alternativet för många betaltjänstleverantörer som inte är banker, eftersom det gör dem beroende av dessa banker.

Kommissionen är medveten om att vissa nationella centralbanker har tillåtit betalnings- och e-penninginstituten att delta direkt eller indirekt enligt vissa kriterier. Detta har lett till problem med de lika villkoren och har ytterligare fragmenterat betalningsmarknaden. Eftersom indirekt tillträde är det enda alternativet i system som Tips, kan det också skapa oavsedda effekter och operativa svårigheter, även när det gäller bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta kan i sin tur leda till olika villkor för banker och betaltjänstleverantörer som inte är banker.

Nyckelåtgärd:

Kommissionen ska överväga att inom ramen för översynen av direktivet om slutgiltig avveckling (som ska inledas fjärde kvartalet 2020) utvidga direktivets tillämpningsområde till betalnings- och e-penninginstitut, men då krävs också en tillräcklig övervakning och riskreducering.

3. Tillträde till nödvändig teknisk infrastruktur

Kommissionen anser att europeiska betaltjänstleverantörer borde kunna ta fram innovativa betalningslösningar och erbjuda dem åt alla europeiska användare utan onödiga begränsningar, med utnyttjande av all relevant teknisk infrastruktur, på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande allmänna villkor och tillträdesvillkor.

Kommissionen är medveten om att vissa operatörer i olika situationer kan begränsa eller blockera tillträdet till den tekniska infrastruktur som krävs. Det kan röra sig om en rad delar av den programvara och maskinvara som krävs för utveckling och erbjudande av innovativa betalningslösningar, t.ex. de icke-offentliga skikten av mobiltelefoners operativsystem (bl.a. NFC-antennar), läsare för biometrisk identifiering genom exempelvis fingeravtryck och ansiktsgenkänning, appbutiker, kärnor i betalningsterminaler⁵⁶, SIM-kort osv.⁵⁷

De problem som oftast rapporteras är att vissa mobiltillverkare begränsar tredje parter tillträde till NFC-tekniken i smarta mobiltelefoner. Kommissionen inledde nyligen ett

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper.

⁵⁶ En kärna består av ett antal funktioner som tillhandahåller den processorlogik och de data som krävs för att utföra en kontakttransaktion eller en kontaktlös transaktion i betalningstillämpningen i betalningsterminalen.

⁵⁷ Enligt de tillfrågade i det offentliga samråd som föregick denna strategi.

konkurrensförfarande för att utreda villkoren för tredje parter tillträde till en mobiltillverkarens NFC-teknik⁵⁸.

Vissa europeiska betalningsordningar för kontokort uppger att de har svårt att få tillträde till kassaterminalernas kärna för kontaktlösa betalningar som internationella betalningsordningar installerar för gränsöverskridande betalningar i Europa. European Card Payment Cooperation⁵⁹ håller på att utveckla en egen kärna, men enligt branschen kommer det att ta flera år att införa den i hela betalningskedjan.

Dessa begränsningar kan leda till stora sårbarheter i det europeiska betalningsekosystemet, vilket hindrar konkurrens, innovation och utveckling av alleuropeiska betalningslösningar. Samtidigt kan ensidiga ingripanden på medlemsstatsnivå leda till marknadsfragmentering och snedvridda villkoren.

Nyckelåtgärder:

Parallellt med sin pågående och framtida tillsyn över konkurrensen ska kommissionen 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. Kommissionen ska därvid ta hänsyn till

- den pågående översynen av konkurrenspolitiken för att se till att den är anpassad till den digitala eran⁶⁰,**
- sitt pågående arbete med lagen om digitala tjänster⁶¹, med avseende på reglerna för stora onlineplattformar som fungerar som grindvakter.**

Sådan lagstiftning skulle beakta de möjliga säkerhetsriskerna och övriga risker med sådant tillträde. Den skulle särskilt omfatta kriterier för att identifiera nödvändig teknisk infrastruktur och fastställa åt vem och på vilka villkor tillträdet bör beviljas.

D. Fjärde pelaren: Effektiva internationella betalningar, däribland remitteringar

I Europa har reglering och branschens arbete med att upprätta Sepa under det senaste årtiondet drastiskt minskat kostnaderna för att överföra pengar. Betalningar över EU:s yttre gränser är dock långsammare, kostsammare, präglade av mindre insyn och mer komplexa.

De globala remitteringarna har nästan sexdubblats sedan 2000, till uppskattningsvis 714 miljarder US-dollar 2019⁶². Denna snabba utveckling beror till stor del på flöden till låg- och

⁵⁸ Ärende AT.40452.

⁵⁹ <http://www.europeancardpaymentcooperation.eu/>

⁶⁰ Kommissionen ser för närvarande över sina regler för horisontella och vertikala avtal samt tillkännagivandet om marknadsdefinition. I juni 2020 inledde dessutom kommissionen ett offentligt samråd för att bedöma om det kan krävas ett nytt konkurrensverktyg för att ta itu med strukturella konkurrensproblem som de nuvarande konkurrensreglerna inte kan avhjälpa så effektivt. Mer information om dessa översynsförfaranden finns på webbplatsen för generaldirektoratet för konkurrens:

<https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>

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

medelinkomstländer, som står för tre fjärdedelar av totalbeloppet. EU, Förenta staterna och Saudiarabien är de överlägset största källorna till remitteringar till låg- och medelinkomstländer, och står för ungefär två tredjedelar av totalbeloppet.

För låg- och medelinkomstländer är inflöden av remitteringar av stor makroekonomisk betydelse, och står i många fall för över 10 % av BNP. De är också en källa till livsviktig finansiering för många mottagande familjer och fungerar ofta som ett informellt socialt skyddsnät, som gör att 800 miljoner familjemedlemmar (för vilka remitteringarna utgör i genomsnitt 75 % av inkomsten) kan köpa mat och betala hälso- och sjukvård och utbildning och tillgodose andra grundläggande behov. Enligt Världsbankens databas Remittance Prices Worldwide är den globala genomsnittskostnaden för remitteringar fortfarande nästan 7 %, medan världssamfundet har åtagit sig att minska dessa kostnader till mindre än 3 % senast 2030. Remitteringarna väntas minska med ungefär 20 % under 2020 till följd av covid-19-pandemin, eftersom många migranter förlorar sina jobb och befinner sig i en osäker situation.

Kommissionens mål är att gränsöverskridande betalningar mellan EU-länder och tredjeländer, däribland remitteringar, ska bli snabbare, billigare, tillgängligare, öppnare och enklare. Detta kommer också att främja en ökad användning av euron och stärka dess ställning som global valuta.

Huvudsvårigheterna med internationella gränsöverskridande betalningar fastställdes nyligen i en första rapport om gränsöverskridande betalningar från rådet för finansiell stabilitet⁶³. Sammantagna skapar dessa svårigheter hinder för betalningsförmedlare som vill erbjuda gränsöverskridande tjänster. De kan också höja priserna för slutanvändarna, dämpa investeringarna i moderniseringen av gränsöverskridande betalningsprocesser och även påverka remitteringarna.

Enligt kommissionen krävs det en blandning av åtgärder på global och jurisdiktionsspecifik nivå. I linje med slutsatserna från kommittén för clearing- och regleringssystem med G10:s centralbanker)⁶⁴ kan dessa åtgärder delas upp i EU-specifika åtgärder och åtgärder för att underlätta remitteringar.

Nyckelåtgärder:

- **Om möjligt förväntar sig kommissionen, särskilt om den mottagande jurisdiktionen också har infört system för direktbetalningar, att berörda betalningssystemaktörer främjar kopplingar mellan europeiska system som Tips eller RT1⁶⁵ och tredjeländers direktbetalningssystem – så länge de sistnämnda präglas av en tillräcklig grad av konsumentskydd, förebyggande insatser mot bedrägerier och penningtvätt/finansiering av terrorism samt reduktion av riskerna med ömsesidiga beroendeförhållanden. Direkt tillträde till betalningssystem för betaltjänstleverantörer som inte är banker kan öka sådana kopplingars potentiella fördelar. Man bör också överväga kopplingar för andra**

⁶² *Covid-19 Crisis through a migration lens*, Migration and Development Brief 32, Knomad, Världsbanken, april 2020.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>

⁶⁵ RT1 är ett alleuropeiskt system för direktbetalningar som ägs och drivs av EBA Clearing.

- typer av betalningssystem, även massbetalningssystem och system för stora betalningar, i tillämpliga fall, med liknande skyddsåtgärder.
- Kommissionen anser att globala internationella standarder som ISO 20022, som gör det lättare att ta med rikare data i betalningsmeddelanden, bör genomföras senast i slutet av 2022.
 - För att ytterligare öka insynen i gränsöverskridande transaktioner uppmanar kommissionen betaltjänstleverantörerna att använda Swift GPI (Global Payment Initiative), som gör det lättare för deltagande institutioner att följa gränsöverskridande betalningar i realtid. En allmän användning skulle göra det möjligt för betaltjänstleverantörerna att bättre uppskatta och informera betalaren om hur lång tid det kan ta att genomföra en gränsöverskridande betalning. Kommissionen kommer att inom ramen för översynen av det andra betaltjänstdirektivet utvärdera om det krävs ökad transparens vad gäller gränsöverskridande internationella transaktioner.
 - Eftersom direktbetalningar också blir internationell norm ska kommissionen inom ramen för översynen av andra betaltjänstdirektivet bedöma om det är lämpligt att kräva att den maximala genomförandetiden för transaktioner där båda parter befinner sig i EU även ska gälla för transaktioner där bara en part befinner sig i EU⁶⁶.
 - Kommissionen följer med intresse Europeiska betalningsrådets pågående arbete med att eventuellt ytterligare harmonisera reglerna och meddelandestandarderna för transaktioner där bara en part befinner sig i EU. Kommissionen ska bedöma om det är nödvändigt att göra dem obligatoriska.

Hantera särskilda problem med remitteringar:

Alla ovanstående strategiska åtgärder kan underlätta gränsöverskridande flöden, och därmed också remitteringar. Dessutom:

- Kommissionen efterlyser initiativ från medlemsstaternas sida för att främja sektorn för remitteringar, i enlighet med tjänsteleverantörernas åtaganden att stegvis minska remitteringarnas kostnader över tid.
- Kommissionen ska inom ramen för EU:s utvecklingspolitik stödja Sepa-liknande initiativ i regionala grupper av låg- och medelinkomstländer, och i relevanta fall tredjeländers möjlighet att ansluta sig till Sepa (t.ex. på västra Balkan och i det östra grannskapet).
- Kommissionen ska främja tillträdet till betalkonton i låg- och medelinkomstländer, vilket också kommer att underlätta digitaliseringen av remitteringarna.

Alla dessa åtgärder kan främja eurons internationella betydelse genom att förbättra allmänhetens och företagens förmåga att använda euron som valuta för överföringar av medel från person till person, investeringar, finansiering och handelsflöden.

⁶⁶ Så kallade one-leg transactions.

IV. Slutsats

I denna strategi identifieras centrala prioriteringar och mål för massbetalningar i Europa under de kommande fyra åren, baserat på omfattande bidrag från alla intressenter och med full hänsyn till resultaten av det offentliga samrådet.

För att uppnå dessa mål åtar sig kommissionen att vidta en rad viktiga åtgärder. Kommissionen uppmanar alla intressenter, på nationell och europeisk nivå, att aktivt delta i genomförandet av denna strategi.