



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 4 juli 2023
(OR. en)

Interinstitutionellt ärende:
2023/0209 (COD)

11221/23
ADD 3

EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	29 juni 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2023) 232 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till förslaget till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 och förslaget till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om betaltjänster och e-penningtjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiv 98/26/EG och om upphävande av direktiven (EU) 2015/2366 och 2009/110/EG

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2023) 232 final.

Bilaga: SWD(2023) 232 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

förslaget till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING
om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av förordning (EU) nr
1093/2010

och förslaget till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om betaltjänster och e-penningtjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiv
98/26/EG och om upphävande av direktiven (EU) 2015/2366 och 2009/110/EG

{COM(2023) 366 final} - {COM(2023) 367 final} - {SEC(2023) 256 final} -
{SWD(2023) 231 final}

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av kommissionens förslag till en förordning om betaltjänster på den inre marknaden och ett direktiv om betaltjänster och e-penningtjänster på den inre marknaden

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

Andra betaltjänstdirektivet från 2015 (direktiv 2015/2366) utgör den rättsliga ramen för betalningar i EU. En utvärdering av andra betaltjänstdirektivet, som är bifogad konsekvensbedömningen, visade att målen för detta direktiv endast delvis har uppnåtts, även om betydande förbättringar har observerats inom betalningssektorn sedan det började tillämpas. Konsekvensbedömningen är inriktad på följande fyra problem:

- Konsumenterna riskerar fortfarande att utsättas för bedrägerier (särskilt bedrägeri genom social manipulering) och saknar förtroende för betalningar, trots att stark kundautentisering, som infördes genom andra betaltjänstdirektivet, har lyckats eliminera bedrägerier i samband med betalningar som omfattas av sådan autentisering.
- Marknaden för öppna banktjänster fungerar bristfälligt. Öppna banktjänster är den process genom vilken tredjepartsleverantörer tillhandahåller mervärdestjänster till användarna genom att med användarens samtycke få tillgång till deras betalkontoinformation. Denna marknad har vuxit sedan andra betaltjänstdirektivet trädde i kraft, men det framförs många klagomål om otillräckliga gränssnitt för datautbyte som hindrar marknadsutvecklingen.
- Tillsynsmyndigheterna har inkonsekventa befogenheter och skyldigheter, och efterlevnadskontrollen och genomförandet av andra betaltjänstdirektivet varierar mellan medlemsstaterna.
- Det föreligger inte lika villkor för banker och betaltjänstleverantörer som inte är banker, särskilt när det gäller tillgången till betalningssystem. Betaltjänstleverantörer som inte är banker har svårt att öppna ett konto hos affärsbanker (vilket är nödvändigt för att erhålla licens), och hindras av direktivet om slutgiltig avveckling (direktiv 98/26/EG) från att direkt delta i vissa större EU-betalningssystem.

Problemkällorna är (förutom att betalningsbedrägerier ständigt utvecklas) i huvudsak lagstiftningsrelaterade (luckor och brister i den rättsliga ramen).

Konsekvenserna av dessa problem är att

- betaltjänstanvändare (konsumenter, handlare, små och medelstora företag) fortsatt ställs inför risken att utsättas för bedrägerier, ett begränsat urval av betaltjänster och högre priser,
- betaltjänstleverantörer som tillhandahåller öppna banktjänster står inför hinder när de erbjuder grundläggande öppna banktjänster och får svårare att förnya sig,
- betaltjänstleverantörer i allmänhet känner en osäkerhet kring sina skyldigheter, och betaltjänstleverantörer som inte är banker har en konkurrensnackdel jämfört med bankerna,
- ekonomin hindras av ineffektiviteten i betalningarna, vilket leder till högre kostnader för kommersiella verksamheter,
- den inre marknaden är fragmenterad, med förekomst av verksamhet såsom forumshopping.

Vad förväntas initiativet leda till?

Detta initiativ har fyra specifika mål:

1. Stärka användarrättigheterna och skyddet mot bedrägerier.
2. Öka de öppna banktjänsternas konkurrenskraft.
3. Förbättra efterlevnadskontrollen och genomförandet i medlemsstaterna.
4. Förbättra (direkt eller indirekt) tillgången till betalningssystem och bankkonton för betaltjänstleverantörer som inte är banker.

Initiativet kommer också att bidra till administrativ förenkling genom att slå samman systemen för de två typer av betaltjänstleverantörer som inte är banker, betalningsinstitut och e-penninginstitut, som hittills har omfattats av olika rättsakter.

Initiativet innehåller också åtgärder för förbättring av konsumenträttigheter och information, finansiell inkludering av personer med funktionsnedsättning och andra som har svårt att använda stark kundautentisering, och för förbättring av tillgången till kontanter.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

Efterfrågan på gränsöverskridande betalningsverksamhet har alltid varit en viktig faktor som motiverar EU-lagstiftningen på betalningsområdet (första betaltjänstdirektivet från 2007 och andra betaltjänstdirektivet), både när det gäller gränsöverskridande betalningar och gränsöverskridande leverans av betaltjänster på den inre marknaden. Företagen använder sig aktivt av både passförfaranden och etablering i olika nationella jurisdiktioner. Endast åtgärder på EU-nivå kan leda till en gemensam betalningsmarknad.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

Man övervägde inte andra alternativ än lagstiftning, med tanke på att problemkällorna i huvudsak är lagstiftningsrelaterade. Alternativ som skulle ha orsakat betydande kostnader eller omvälvningar på marknaden och haft osäkra fördelar avvisades. Dessa omfattade en fullständig ansvarsskyldighet för banker och andra betaltjänstleverantörer för bedrägliga betalningar som orsakas av social manipulering, när det gäller öppna banktjänster, krav på ett standardiserat gränssnitt för dataåtkomst och strykning av det nuvarande kravet att öppna banktjänstransaktioner ska vara möjliga utan att baseras på ett avtal och utan att en avgift tas ut, inrättande av en ny EU-byrå för genomförande av reglerna för öppna banktjänster.

De alternativ som behölls var

1. att stärka konsumentskyddet mot betalningsbedrägerier: åtgärder för att öka användningen av stark kundautentisering, en rättslig grund för utbyte av information mellan betaltjänstleverantörer om bedrägerier, utvidgning av systemen med Iban-nummer/kontroll av namnet på betalningsmottagaren till att omfatta samtliga betalningar (planeras för närvarande endast för direktbetalningar) och villkorlig återföring av ansvar – från användare till betaltjänstleverantörer – för bedrägerier genom social manipulering i särskilda fall där betaltjänstleverantörerna har brister (kontrollen av Iban-nummer/namn fungerar inte och bedrägerierna inbegriper att bedragarna utger sig för att vara bankanställda),
2. krav på ett särskilt gränssnitt för dataåtkomst för en förbättring av funktionen hos öppna banktjänster, "manöverpaneler för tillstånd" för konsumenter så att de lättare ska kunna kontrollera sina uppgifter, och nya krav på gränssnitt för dataåtkomst när det gäller öppna banktjänster med mer detaljerade minimikrav för gränssnitt genom vilka uppgifter görs tillgängliga,
3. för att förbättra efterlevnadskontrollen och genomförandet i medlemsstaterna: ersättning av större delen av andra betaltjänstdirektivet med en direkt tillämplig förordning som klargör aspekter av det direktivet som är oklara eller tvetydiga, och stärkta bestämmelser om sanktioner,
4. för att säkerställa lika villkor för alla betaltjänstleverantörer när det gäller tillgången till betalningssystem: stärka rätten för betaltjänstleverantörer som inte är banker att ha indirekt tillgång via ett bankkonto, och ge möjlighet till direkt deltagande av betaltjänstleverantörer som inte är banker i alla betalningssystem, inbegripet de som medlemsstaterna har utsett enligt direktivet om slutgiltig avveckling, med förtydliganden om förfaranden för godkännande och riskbedömning.

Vem stöder vilka alternativ?

När det gäller förebyggande av bedrägerier fanns det en bred önskan om att förtydliga användningen av stark kundautentisering för att förhindra att vissa betalningar felaktigt inte omfattas av den starka kundautentiseringen. Konsumentorganen stödde åtgärder för att underlätta användningen av stark kundautentisering för personer med funktionsnedsättning och andra personer som har svårt att använda stark kundautentisering. Konsumentföreträdarna skulle ha föredragit att bankerna tog ett mer långtgående ansvar för godkända bedrägliga betalningar.

När det gäller öppna banktjänster önskade bankerna i stort rätten att debitera dataanvändare för tillgången till kunddata. Vissa dataanvändare ville ha ett särskilt tillsynsorgan. Det fanns inte mycket stöd för att införa standardiserade gränssnitt, med tanke på de stora och ej återvinningsbara kostnaderna för de befintliga gränssnitten.

Det fanns ett brett stöd för att anta många bestämmelser i andra betaltjänstdirektivet inom ramen för en förordning, även om vissa medlemsstater var motvilliga. Förstärkningen av sanktionerna i andra betaltjänstdirektivet stöddes främst av konsumentorganisationer och betaltjänstleverantörer som inte är banker.

När det gäller tillgången till betalningssystem stödde de betaltjänstleverantörer som inte är banker i allmänhet att de skulle få direkt tillgång till betecknade system enligt direktivet om slutgiltig avveckling, medan bankerna i stort ansåg att den nuvarande situationen var tillfredsställande. De offentliga myndigheterna hade olika ståndpunkter.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?

De huvudsakliga fördelarna kommer att vara en minskning av bedrägerier genom social manipulering (som uppskattningsvis uppgår till 323 miljoner euro per år), en ökad utveckling av öppna banktjänster, med mer innovation och fler nya tjänster, större konkurrens mellan banker och icke-banker när det gäller betaltjänster, vilket leder till en prispress nedåt, att den inre marknaden för betalningar fungerar bättre tack vare förbättringar vad gäller efterlevnadskontroll och genomförande.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen)?

Eftersom de dyraste alternativen har avvisats är de alternativ som behållits och som har avsevärda genomförandekostnader följande:

- Utvidgning av systemet med Iban-nummer/kontrollen av namnet på betalningsmottagaren till betalningar och betaltjänstleverantörer som inte redan omfattas av kommissionens förslag om direktbetalningar. Detta kommer att täcka 1 200–1 300 betaltjänstleverantörer (främst i medlemsstater utanför euroområdet) till en engångskostnad på i genomsnitt några hundratusen euro och en årlig underhållskostnad på några tiotusen euro. Det kommer dock att vara tillåtet att debitera kunderna för användningen av denna tjänst, vilket möjliggör en viss kostnadstäckning.
- När det gäller öppna banktjänster kommer införandet av manöverpaneler för tillstånd att kosta upp till 47 miljoner euro i engångskostnad för banker och andra betalkontoleverantörer. Uppgraderingen av datagränssnitt till de nya minimikraven bör ha en engångskostnad på omkring 185 miljoner euro, vilket uppvägs av att ett nuvarande krav på ett "reservergränssnitt" och andra besparingar tas bort.
- Stora betalningssystem, till vilka betaltjänstleverantörer som inte är banker härnäst kommer att ha potentiellt tillträde, måste hantera ansökningar om deltagande från betaltjänstleverantörer som inte är banker, vilket har administrativa konsekvenser.
- Andra åtgärder i initiativet kommer att medföra verkliga men begränsade kostnader för betaltjänstleverantörerna, till exempel åtgärder för att underlätta användningen av stark kundautentisering och kampanjer för att öka medvetenheten om bedrägerier.

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

Små och medelstora företag berörs av detta initiativ i två av sina roller, som användare av betaltjänster (i egenskap av handlare eller företagsanvändare) och som betaltjänstleverantörer, inklusive fintech-bolag på betalningsområdet (mindre betaltjänstleverantörer, nystartade företag osv.). De befinner sig således både på utbuds- och efterfrågesidan på betalningsmarknaden. Fördelarna för små och medelstora företag i egenskap av handlare eller företagsanvändare av betalningssystemen kommer att vara tillgången till ett större utbud av betaltjänster till mer konkurrenskraftiga priser. Små och medelstora företag som är finansteknikföretag på betalningsområdet (tredjepartsleverantörer av öppna banktjänster eller betaltjänstleverantörer som inte är banker) kommer att gynnas av att de öppna banktjänsternas gränssnitt fungerar bättre eller av att få bättre tillgång till betalningssystemen. På det hela taget förväntas små och medelstora företag på båda sidor av marknaden vinna på detta initiativ.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande omfattning?

Starkare efterlevnadskontroll och genomförande, även på området öppna banktjänster, kommer att kräva att många nationella tillsynsmyndigheter förstärker sin personal på betalningsområdet.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Initiativet innehåller åtgärder för att förbättra betalningsreglernas samstämmighet med den allmänna dataskyddsförordningen, till exempel genom att klargöra tillämpningen av dataskyddsförordningens begrepp "uttryckligt samtycke", uppgifter om passiva parter och behandling av särskilda kategorier av uppgifter.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

En översynsklausul kommer att kräva en översyn av den nya lagstiftningen fem år efter det att den började tillämpas.