

U 91/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag om att främja införandet av expressbetalningar (*förordningen om expressbetalningar*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 26 oktober 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 260/2012 och (EU) 2021/1230 vad gäller expressbetalningar i euro samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 15 december 2022

Finansminister Annika Saarikko

Konsultativ tjänsteman Kari Kemppainen

FÖRSLAG OM ATT FRÄMJA INFÖRANDET AV EXPRESSBETALNINGAR

1 Bakgrund

Den 26 oktober 2022 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 260/2012 och (EU) 2021/1230 vad gäller expressbetalningar i euro, nedan *förslaget till förordning*.

Förslaget till förordning har lämnats in för behandling av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och för godkännande i medbeslutandeförfarande. Rådet har ännu inte börjat behandla förslaget.

Avsikten är att förslaget till förordning ska träda i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Bestämmelserna i förslaget till förordning ska tillämpas enligt följande: Skyldigheten för betaltjänstleverantörer i euroområdet att ta emot direktbetalningar i euro börjar gälla 6 månader efter det att förordningen har trätt i kraft och skyldigheten att sända direktbetalningar i euro 12 månader efter ikraftträdandet. Motsvarande tidsfrister för betaltjänstleverantörer utanför euroområdet är 30 respektive 36 månader. Tidsfristerna för tillämpning av bestämmelserna om prissättning av direktbetalningar i euro är 6 månader för betaltjänstleverantörer i euroområdet och 30 månader för betaltjänstleverantörer utanför euroområdet. Tidsfristerna för skyldigheten att tillhandahålla en tjänst som kontrollerar att betalningsmottagarens namn och betalkontonummer stämmer överens är 12 månader för betaltjänstleverantörer i euroområdet och 36 månader för betaltjänstleverantörer utanför euroområdet. Bestämmelsen om ett enhetligt förfarande för att kontrollera EU:s sanktionslistor ska tillämpas på alla betaltjänstleverantörer 6 månader efter det att förordningen har trätt i kraft.

2 Förslagets syfte

Syftet med kommissionens förslag är att främja införandet av direktbetalningar i Europeiska unionen. Direktbetalningar (instant payments) är en form av betalning där medel på några sekunder överförs från en betalares konto till en betalningsmottagares konto, vid vilken tidpunkt som helst, dag eller natt och vilken dag som helst på året. Direktbetalningar är en viktig teknisk innovation när det gäller betalningar. De gör det möjligt att frigöra medel som är låsta i det finansiella systemet och göra dem omedelbart tillgängliga (inom mindre än 10 sekunder) för slutanvändare – konsumenter och företag i EU – för konsumtion och investeringar. Direktbetalningar erbjuder också möjligheter för banker och finansteknikföretag (fintechbolag) att utveckla nya betalningslösningar vid interaktionspunkter (Point of Interaction, PoI), oavsett om det sker vid fysiska försäljningsställen eller genom e-handelstransaktioner.

Enligt kommissionen har ett långsamt införande av direktbetalningar gjort att de potentiella fördelarna med sådana betalningar inte har kunnat utnyttjas till fullo. Vid utgången av 2021 var endast 11 procent av de eurobetalningar som sändes i EU direktbetalningar, även om expressbetalningssystemet inom SEPA har funnits sedan början av 2017. För att påskynda införandet av direktbetalningar lade kommissionen i oktober fram ett förslag till förordning, enligt vilket betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betalningar ska bli skyldiga att sända och ta emot direktbetalningar i euro. Det föreslås även att direktbetalningar och ordinarie betalningar ska prissättas på samma nivå, att betaltjänstleverantörer ska vara skyldiga att tillhandahålla en tjänst

som kontrollerar att betalningsmottagarens namn och betalkontonummer stämmer överens och att det ska införas ett enhetligt förfarande för att kontrollera EU:s sanktionslistor. Förslagen är baserade på kommissionens talrika samråd med berörda parter och på en omfattande konsekvensbedömning.

Förslaget till förordning påverkar inte uppfyllandet av kraven i lagstiftningen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Kravet på att direktbetalningar ska betalas så gott som omedelbart påverkar inte på något sätt skyldigheten för betaltjänstleverantörer att utföra de kontroller och rapporter avseende bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som krävs. Det rör sig vanligtvis om åtgärder som ska vidtas i efterhand, i motsats till skyldigheterna i fråga om sanktionskontroll, som måste fullgöras innan transaktioner utförs och som därför omfattas av detta förslag.

Initiativet om direktbetalningar är förenligt med andra initiativ av kommissionen i dess strategi för digitalisering av finanssektorn¹, som antogs tillsammans med strategin för massbetalningar² och syftar till att främja den digitala omvandlingen av finanssektorn och EU:s ekonomi.

Initiativet är också förenligt med kommissionens meddelande om en stärkt internationell roll för euron³, där kommissionen förespråkade ett helt integrerat system för direktbetalningar i EU i syfte att minska riskerna med och sårbarheterna i system för massbetalningar och öka de befintliga betalningslösningarnas autonomi. Det är också förenligt med kommissionens meddelande från 2021 ”Det europeiska ekonomiska och finansiella systemet: främja öppenhet, styrka och motståndskraft”⁴, där kommissionen upprepade betydelsen av dess strategi för massbetalningar och av digital innovation för att stärka den inre marknaden för finansiella tjänster. Kommissionen tog också med ett initiativ om direktbetalningar i sitt arbetsprogram för 2022.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Obligatoriskt tillhandahållande av expressbetalningar i euro (artikel 5a)

Betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betalningar i euro kommer att bli skyldiga att erbjuda tjänsten att sända och ta emot direktbetalningar i euro. Tjänsten ska vara tillgänglig 24 timmar om dygnet, 365 dagar per år. Betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar omfattas inte av detta krav eftersom de har begränsad tillgång till betalningssystem.

Kundgränssnitt via vilka betalningar kan göras måste också möjliggöra direktbetalningar. Om en betaltjänstleverantör erbjuder möjligheten att lämna in multipla betalningsorder för betalningar som paketeras tillsammans måste den erbjuda samma tjänst för direktbetalningar i euro.

Införandet av dessa krav kommer att ske stegvis, med fyra separata datum enligt följande:

- Mottagande av direktbetalningar i euro för betaltjänstleverantörer i euroområdet: 6 månader efter förordningens ikraftträdande.

¹ COM(2020) 591 final av den 24 september 2020.

² COM(2020) 592 final av den 24 september 2020.

³ COM(2018) 796 final av den 5 december 2018.

⁴ COM(2021) 32 final av den 19 januari 2021.

- Sändning av direktbetalningar i euro för betaltjänstleverantörer i euroområdet: 12 månader efter ikraftträdandet.
- Mottagande av direktbetalningar i euro för betaltjänstleverantörer utanför euroområdet: 30 månader efter ikraftträdandet.
- Sändning av direktbetalningar i euro för betaltjänstleverantörer utanför euroområdet: 36 månader efter ikraftträdandet.

3.2 Avgifter för direktbetalningar (artikel 5b och ändring av förordning (EU) 2021/1230)

De avgifter som en betaltjänstleverantör tar ut för att sända eller ta emot direktbetalningar i euro bör inte vara högre än de avgifter som denne tar ut för att sända eller ta emot icke-expressbetalningar i euro. Detta krav kommer att gälla alla betaltjänstleverantörer som erbjuder direktbetalningar i euro, även de som inte måste erbjuda direktbetalningar (t.ex. betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar). Det kommer att gälla för betaltjänstleverantörer i euroområdet från och med 6 månader efter förordningens ikraftträdande och för betaltjänstleverantörer utanför euroområdet från och med 30 månader efter ikraftträdandet.

För vissa transaktioner med direktbetalningar i euro, nämligen gränsöverskridande direktbetalningar i euro som genomförs av en betaltjänstleverantör som är etablerad utanför euroområdet, skulle tillämpningen av förordning (EU) 2021/1230 om gränsöverskridande betalningar kunna leda till en högre avgift än vad som krävs enligt detta förslag. I artikel 3.1 i förordning (EU) 2021/1230 föreskrivs det att de ”avgifter som en betaltjänstleverantör tar ut av en betaltjänstanvändare för gränsöverskridande betalningar i euro ska vara desamma som de avgifter som denna betaltjänstleverantör tar ut för motsvarande nationella betalningar till samma värde i den nationella valutan i den medlemsstat där betaltjänstanvändarens betaltjänstleverantör är belägen”. En gränsöverskridande direktbetalning i euro och en inhemsk direktbetalning i den nationella valutan skulle utgöra sådana motsvarande betalningar.

När en betaltjänstleverantör som är etablerad utanför euroområdet prissätter en gränsöverskridande direktbetalning i euro skulle den enligt det nuvarande förslaget vara skyldig att ta ut en avgift som är lika med eller lägre än avgiften för en gränsöverskridande icke-expressbetalning i euro och, enligt förordningen om gränsöverskridande betalningar, exakt samma avgift som för inhemska direktbetalningar i den nationella valutan. Det skulle dock inte vara möjligt att uppfylla båda kraven om en sådan betaltjänstleverantör för närvarande tar ut högre avgifter för en inhemsk direktbetalning i den nationella valutan än för gränsöverskridande icke-expressbetalningar i euro.

För att till fullo uppnå målet att styra betaltjänstanvändarna mot direktbetalningar i euro ändras förordning (EU) 2021/1230 för att säkerställa att en gränsöverskridande direktbetalning i euro prissätts på samma nivå som eller en lägre nivå än en motsvarande ordinarie gränsöverskridande betalning i euro, även om detta innebär att priset för sådana gränsöverskridande direktbetalningar i euro inte är detsamma som priset för en motsvarande inhemsk direktbetalning i den nationella valutan.

3.3 Avvikelser mellan en betalningsmottagares namn och betalkontonummer (artikel 5c)

Alla betaltjänstleverantörer som erbjuder tjänsten att sända direktbetalningar i euro (även de som inte är skyldiga att göra detta) är skyldiga att tillhandahålla sina betaltjänstanvändare en tjänst som kontrollerar att betalningsmottagarens betalkontonummer (Iban-nummer) överensstämmer med betalningsmottagarens namn och som underrättar betaltjänstanvändaren om alla

upptäckta avvikelser. Underrättelsen måste lämnas innan betalaren slutför betalningsordern för en direktbetalning och innan betaltjänstleverantörerna genomför direktbetalningen. I samtliga fall står det användaren fritt att sända betalningsordern för en direktbetalning eller ej.

En användares nyttjande av en sådan tjänst påverkar inte betaltjänstleverantörens ansvar för underlåtenhet att genomföra eller för ett bristfälligt eller sent genomförande av en direktbetalning, som anges i artiklarna 88 och 89 i andra betaltjänstdirektivet⁵.

Betaltjänstleverantörerna bör underrätta betaltjänstanvändarna om alla upptäckta avvikelser mellan betalningsmottagarens namn och betalkontonummer, enligt vad som tillhandahållits av betalaren, i fråga om både nationella och gränsöverskridande expressbetalningar i euro. Förslaget till förordning hindrar inte betaltjänstleverantörer från att erbjuda en sådan tjänst även i fråga om andra typer av betalningar och inte bara expressbetalningar.

Betaltjänstleverantörer får ta ut en avgift för användningen av en sådan tjänst och betaltjänstanvändare är inte skyldiga att använda den.

Detta krav kommer att gälla för betaltjänstleverantörer i euroområdet från och med 12 månader efter ikraftträdandet och för betaltjänstleverantörer utanför euroområdet från och med 36 månader efter ikraftträdandet. Dessa tidsfrister är i linje med datumen för införande av kravet på att erbjuda tjänsten för sändning av direktbetalningar i euro.

3.4 Kontroll för EU-sanktionsändamål av direktbetalningar (artikel 5d)

Betaltjänstleverantörer är skyldiga att följa en harmoniserad strategi så att EU:s sanktioner kan tillämpas utan dubbelarbete, ineffektivitet och friktioner som orsakas av att betaltjänstleverantörer tillämpar olika kontrollprocesser. Den harmoniserade strategin avser de sanktioner som är tillämpliga på enskilda personer och enheter, dvs. kravet att frysa tillgångar och att inte göra medel eller ekonomiska resurser tillgängliga för sådana personer och enheter. Kommissionen för en konsoliderad förteckning över sådana personer och enheter.

Betaltjänstleverantörer är skyldiga att minst en gång om dagen kontrollera om någon av deras kunder är uppförd på förteckningen över personer eller enheter som är föremål för EU-sanktioner, och under alla omständigheter omedelbart efter det att nya eller ändrade uppföranden på förteckningen har trätt i kraft.

En harmoniserad strategi ger betaltjänstleverantörerna välbehövlig rättslig säkerhet när det gäller förfarandet för att kontrollera sanktioner, och främjar därmed genomförandet av direktbetalningar, samtidigt som effektiviteten i sanktionskontrollen inte äventyras.

Om en betalares eller betalningsmottagares betaltjänstleverantör underlåter att utföra erforderliga kontroller och deltar i genomförandet av en direktbetalning för en betalare eller en betalningsmottagare som är föremål för EU-sanktioner, är denne ansvarig för eventuell ekonomisk skada för den andra betaltjänstleverantör som deltar i direktbetalningen till följd av sanktioner enligt EU:s sanktionsregler. Detta krav kommer att gälla för alla betaltjänstleverantörer som omfattas av artikel 5d från och med 6 månader efter ikraftträdandet.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

3.5 Sanktioner (artikel 11)

Sanktioner för betaltjänstleverantörers bristande efterlevnad av de rättsliga kraven i förslaget är medlemsstaternas ansvar. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Minimnivåer för de sanktioner som nationella myndigheter kan ålägga för underlåtenhet att fullgöra EU:s sanktionsskyldigheter fastställs i den nya artikel 11.1b i Sepa-förordningen. Medlemsstaterna måste underrätta kommissionen om vilka sanktioner som gäller inom deras jurisdiktion.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Den lämpliga rättsliga grunden är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som ger EU-institutionerna i uppdrag att fastställa bestämmelser i syfte att upprätta den inre marknaden och säkerställa dess funktion i linje med artikel 26 i EUF-fördraget. Detta är den rättsliga grund som används för befintlig EU-lagstiftning på området för betalningar, såsom Sepa-förordningen, andra betaltjänstdirektivet och förordningen om gränsöverskridande betalningar.

Statsrådet anser att kommissionens förslag är motiverat med hänsyn till den rättsliga grunden. Förslaget till förordning kan anses vara kopplat till fullbordandet av den inre marknaden och till stärkandet av dess funktion.

Subsidiaritetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska åtgärder vidtas på EU-nivå endast om de eftersträvade målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna ensamma, utan bättre kan uppnås på unionsnivå på grund av den planerade åtgärdens omfattning och verkningar. Kommissionen anser att förslagen respekterar subsidiaritetsprincipen, eftersom endast åtgärder på EU-nivå kan säkerställa att alla relevanta betaltjänstleverantörer i EU tillhandahåller tjänsten att sända och ta emot gränsöverskridande direktbetalningar samt att de tillämpar harmoniserade sanktionskontroller och konsumentskydd i händelse av bedrägeri eller fel.

Statsrådet anser att förslagen ligger i linje med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Enligt proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EU-fördraget får unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Enligt kommissionen har proportionalitetsprincipen beaktats genom begränsningar som gäller tillämpningen av förslaget till förordning, bland annat genom att åtminstone tills vidare lämna betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar utanför förordningens tillämpningsområde och genom att föreskriva olika tidsfrister för betaltjänstleverantörer inom och utanför euroområdet.

Statsrådet anser att förslagen ligger i linje med proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Enligt kommissionens bedömning är den totala effekten av förslaget till förordning positiv. Enligt konsekvensbedömningen är engångskostnaderna för att genomföra förordningen, vilka främst orsakas av betaltjänstleverantörer, rimliga medan flera kategorier av berörda parter, däribland konsumenter, företagssektorn, säljföretag, offentliga förvaltningar samt även finansteknikföretag och betaltjänstleverantörer, får nytta av fortlöpande, mer omfattande fördelar.

Enligt kommissionens bedömning uppgår nyttan av snabbare betalningar till 1,34–1,84 miljarder euro per år för konsumenter och företag, i och med att medlen snabbare finns tillgängliga på kontona för konsumtion och investeringar. Nyttan för offentliga förvaltningar bedöms uppgå till 0,25–1,59 miljarder euro per år, om böter och skatter betalas i form av direktbetalningar. Nyttan av det nya förfarandet för sanktionskontroller bedöms uppgå till 5,5–7,6 miljarder euro per år för betaltjänstleverantörerna, beroende på i vilken omfattning direktbetalningar används. Dessutom väntas även indirekta fördelar som är svåra att mäta, bland annat till följd av innovationer som gäller nya betalningsmetoder och ökad konkurrens.

Det är huvudsakligen betaltjänstleverantörerna som orsakar kostnader: engångskostnaderna för att införa tjänsten uppgår till 36–477 miljoner euro för hela sektorn (10 000–1,3 miljoner euro per betaltjänstleverantör). Dessa kostnader beror på betaltjänstleverantörens storlek (större kostnader för större leverantörer) och på om betaltjänstleverantören redan för närvarande erbjuder direktbetalningstjänster, varvid investeringsbehovet är mindre. När det gäller löpande kostnader för betaltjänstleverantörer utgörs den största posten av den intäktsförlust som orsakas av de ovan nämnda snabbare betalningarna, och som kommissionen bedömer att uppgår till 1,34–1,84 miljarder euro per år. Enligt kommissionens konsekvensbedömning är den totala effekten av förslaget till förordning dock neutral för betaltjänstleverantörer, om man beaktar de besparingar som den nya metoden för sanktionskontroll möjliggör, den förbättrade uppföljningen av bedrägerier och fel, de möjliga besparingarna vad gäller kostnaderna för hantering av kontanter och checkar och utsikterna att med hjälp av nya innovativa direktbetalningslösningar kunna konkurrera mer effektivt med etablerade betalkorts- och e-handelsaktörer.

När det gäller de fördelar och kostnader som förslaget till förordning bedöms medföra bör man notera att de i sista hand beror på hur konsumenter, säljföretag och företagssektorn ändrar sitt handlings sätt, det vill säga i vilken omfattning de i framtiden börjar använda betalningsmetoder baserade på direktbetalning i stället för kortbetalningar i olika betalningssituationer, till exempel i betalterminalen i butiken och i e-handeln. I detta sammanhang är det av avgörande betydelse om betaltjänstleverantörerna får ut direktbetalningslösningar på marknaden som är tillräckligt bra och intressanta för konsumenterna, säljföretagen och företagssektorn. Genom förslagets krav på att betaltjänstleverantörer ska ha beredskap att ta emot och sända direktbetalningar skapas i vilket fall som helst en grund för sådana betalningslösningar. På grund av betalningsmarknadens nätverkskaraktär beror de slutliga effekterna av förslaget till förordning därmed på marknadsaktörernas lösningar.

Vid en granskning av konsekvenserna av förslaget till förordning bör man även beakta eventuella indirekta konsekvenser som kan uppkomma till följd av den snabbare betalningsförmedling som direktbetalningar möjliggör. Det kan till exempel handla om att det blir svårare att återbörda medel som någon förvärvat genom betalmedelsbedrägerier eller andra brott. Liksom i fråga om andra betalningsmetoder ökar inte en utökad användning av direktbetalningar i enlighet med målen för förslaget till förordning i sig möjligheterna till betalmedelsbedrägerier, till exempel när brottslingar kommer över användar-id, men det kan göra det svårare att omedelbart avbryta förmedlingen av en ogrundad betalning. Enligt kommissionens konsekvensbedömning bidrar å andra sidan förslagets skyldighet att tillhandahålla en tjänst som kontrollerar att betalningsmotpartens namn och betalkontonummer stämmer överens till att minska antalet betalningsbedrä-

gerier. Detta anses öka säkerheten i fråga om direktbetalningar och användarnas tilltro till tjänsten. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör man dock även utreda förebyggandet av eventuella indirekta skadeverkningar.

De konsekvenser som förslaget till förordning väntas få för den finska marknaden motsvarar i stor utsträckning de förväntade konsekvenserna på EU-nivå, där konsumenterna, säljföretagen och företagssektorn får de största fördelarna. Förslaget till förordning bedöms inte få några omfattande konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Förslaget till förordning kompletterar Sepa-förordningen och förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro, och Finansinspektionen är den behöriga myndighet som avses där.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Statsrådet anser inte att förslagen strider mot Finlands grundlag eller förpliktande instrument för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

7 Ålands behörighet

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

I Europaparlamentet är det utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON) som är ansvarigt utskott för lagstiftningsförslagen. Europaparlamentet har ännu inte börjat behandla förslagen och har inte utsett någon föredragande.

Det har hållits ett sammanträde om förslaget i rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster, under vilket det gavs en allmän presentation av förslaget. De övriga medlemsstaternas officiella ståndpunkter är ännu inte kända.

9 Nationell behandling av förslaget

Förslaget till förordning och det tillhörande utkastet till statsrådets skrivelse har mellan den 16 och 25 november 2022 varit ute på remiss i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10), som är underställd kommittén för EU-ärenden.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder förslaget till förordning och dess syfte. Genom förslaget vill man säkerställa trygga direktbetalningar i euro till ett rimligt pris och på så sätt främja en mer omfattande användning av direktbetalningar och de effektivitetsvinster som detta möjliggör.

Statsrådet anser att förslaget till förordning bidrar till innovationer på betalningsområdet och ökar konkurrensen på EU:s betalningsmarknad samt att det främjar uppnåendet av kommissionens mer övergripande mål när det gäller digitaliseringen och det öppna strategiska oberoendet.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att övergångsperioderna bör vara tillräckligt långa, så att kraven i förslaget kan uppfyllas.