



6. december 2022

## **GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG**

### **Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 260/2012 og (EU) 2021/1230 om strakskreditoverførsler i euro, KOM (2022) 546**

#### **1. Resumé**

*Kommissionen præsenterede den 26. oktober 2022 forslag til forordning om strakskreditoverførsler i euro. Ved en strakskreditoverførsel (herefter straksbetaling) flyttes midlerne fra betalers til betalingsmodtagers konto inden for få sekunder, alle dage på året og på alle tidspunkter af døgnet. Det adskiller sig fra almindelige kreditoverførsler, som normalt gennemføres den følgende bankdag. En straksbetaling kan både gennemføres indenlands og på tværs af grænser.*

*Forslaget til forordningen om straksbetalinger ændrer SEPA-forordningen<sup>1</sup> samt forordningen for grænseoverskridende betalinger. Forslaget består af fem elementer:*

- 1) Det skal være obligatorisk for pengeinstitutter i alle EU-lande at udbyde straksbetalinger i euro, såfremt de tilbyder almindelige kreditoverførsler i euro*
- 2) Begrænse gebyrer for straksbetalinger i euro*
- 3) Pligt til at notificere betaler om overensstemmelser mellem betalingsmodtagers navn og betalingskontoidentifikationskode (IBAN)*
- 4) Screening af straksbetalinger for EU-sanktioner*
- 5) Sanktioner for betalingstjenesteudbydere omfattet af forordningen*

*Formålet med forslaget er at udbrede muligheden for straksbetalinger i euro mellem EU-landene, herunder også for EU-lande med anden national valuta end euro, bl.a. Danmark. Udbredelsen af straksbetalinger skal blandt andet medvirke til at gøre euroen stærkere, frigøre midler hurtigt til betalingsmodtager samt øge innovation og konkurrence. Nogle EU-lande har allerede egne nationale systemer til straksbetalinger, herunder Danmark. Forslaget vil ikke medføre ændringer i nationale systemer for straksbetalinger i national valuta.*

---

<sup>1</sup> SEPA-forordningen er Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 260/2012 af 14. marts 2012 om tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009

*Regeringen ser positivt på forslaget, da det har til formål at styrke det indre marked, understøtte digital innovation og fremme effektive og rettidige betalinger samt konkurrence til fordel for forbrugerne. Samtidig mener regeringen, at forslaget skal være proportionalt, give merværdi og tage tilstrækkelig højde for relevante forhold i ikke-eurolande som Danmark.*

*Regeringen finder det vigtigt, at forslaget ikke vil medføre negative konsekvenser for eksisterende nationale løsninger, da Danmark allerede har en velfungerende national infrastruktur til straksbetalinger i kroner. Regeringen finder derudover, at der skal tages passende hensyn til betalingstjenesteudbydere i EU-lande, som ikke har euro som national valuta, så forslaget ikke medfører unødige byrder for virksomhederne, som ikke står mål med gevinsterne i lande, der ikke har euro som national valuta.*

*Regeringen finder, at det bør tydeliggøres, hvad kravene til IBAN-verifikation nærmere indebærer for betalere og betalingsmodtagers betalingstjenesteudbydere. Det skal også sikres, at ikrafttrædelsesperioderne er tilstrækkeligt lange til at udbyderne kan omstille sig til at kunne efterleve kravene i forslaget.*

*Regeringen finder det afgørende, at medlemslandene ikke forpligtes til at indføre administrative bøder, hvilket er tilfældet med det foreliggende forslag. Regeringen vil derfor arbejde for, at medlemsstaterne har valgfrihed i forhold til at indføre strafferetlige sanktioner frem for administrative bøder for overtrædelse af forordningens krav.*

*Endelig finder Regeringen, at det skal overvejes om forbrugerbeskyttelsen er tilstrækkelig, hvis straksbetalinger i højere grad udbredes i online handel.*

## **2. Baggrund**

Kommissionen præsenterede den 26. oktober 2022 forslag til forordning om straksbetalinger. En straksbetaling er en kreditoverførsel, eksempelvis via netbank, hvor midlerne flyttes fra betalers til betalingsmodtagers konto på få sekunder, alle dage på året og på alle tidspunkter af døgnet. Det adskiller sig fra almindelige kreditoverførsler, som typisk gennemføres den følgende bankdag. En straksbetaling kan både gennemføres indenlands og på tværs af grænser.

I EU findes der allerede et system til straksbetalinger i euro, men brugen er begrænset, idet kun 11 pct. af overførslerne i euro i 2021 var straksbetalinger. Nogle EU-lande har desuden deres egne nationale systemer til straksbetalinger i deres egen valuta. Det gælder bl.a. Danmark, som med Strasclearingen har et system til afvikling af straksbetalinger i danske kroner i Danmark.

Forslaget er fremsat som led i EU-Kommissionens detailbetalingsstrategi fra 2020<sup>2</sup> og skal understøtte integrationen på det indre marked og genopretningen af den europæiske økonomi. EU-Kommissionen arbejder også for, at straksbetalinger bliver integreret på markedet i EU med henblik på at gøre euroen stærkere, jf. også Kommissionens meddelelse af 5. december 2018 ”mod en stærkere international rolle for euroen.”<sup>3</sup>”

Betalingstjenestedirektivet (PSD2)<sup>4</sup> regulerer allerede forbrugerbeskyttelse i forbindelse med kreditoverførsler, herunder straksbetalinger, og vil fortsat gøre det, efter forslagets ikrafttræden.

Forordningen for grænseoverskridende betalinger indebærer regler om, at der opkræves samme pris for grænseoverskridende betalinger i euro som for indenlandske betalinger af den tilsvarende type i national valuta (herunder kreditoverførsler og straksbetalinger), der behandles af den samme betalingstjenesteudbyder. Betalingstjenesteudbydere, fx pengeinstitutter, der tilbyder straksbetalinger skal samtidigt sikre forebyggelse af svig, hvidvask og terrorfinansiering i overensstemmelse med den gældende regulering på området.

Der fandtes ikke straksbetalinger i euro, da SEPA-forordningen blev vedtaget i 2012. Tilføjelsen af særlige bestemmelser om straksbetalinger i euro til SEPA-forordningen skal gøre SEPA-forordningen tidssvarende. Formålet med forslaget er at øge mængden af straksbetalinger, øge digital innovation og skabe konkurrence.

SEPA-forordningen fastsætter tekniske og forretningsmæssige krav til alle kreditoverførsler i euro. Straksbetalinger i euro er en ny kategori af kreditoverførsler og tilføjes som en ændring til SEPA-forordningen fra 2012 samt forordningen for grænseoverskridende betalinger fra 2021

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

### **3. Formål og indhold**

Formålet med forslaget er at udbrede muligheden for straksbetalinger med euro på tværs af grænser i EU, herunder også for EU-lande med anden national valuta end euro. Udbredelsen af straksbetalinger skal blandt andet medvirke til at gøre euroen stærkere, frigøre midler hurtigt til betalingsmodtager samt øge innovation og konkurrence.

Forslaget indfører fire konsekvensændringer i SEPA-forordningen og består herudover af fem centrale ændringer til forordningen:

<sup>2</sup> KOM(2020)0592

<sup>3</sup> KOM (2018) 796 final af 5. december 2018.

<sup>4</sup> Parlamentets og Rådets direktiv 2015/2366 (EU) af 25. november 2015

**For det første** pålægges pengeinstitutter der tilbyder deres kunder almindelige kreditoverførsler i euro en pligt til også at tilbyde deres kunder at modtage og sende straksbetalinger i euro. Der fastsættes også en række tekniske specifikationer vedrørende denne tjeneste.

**For det andet** indføres der et krav om, at betalingstjenesteudbydere ikke må kræve højere gebyrer for at sende og modtage grænseoverskridende straksbetalinger i euro end for andre tilsvarende kreditoverførselstransaktioner i euro eller den nationale valuta i lande, der ikke har euro. Kravet gælder for alle betalingstjenesteudbydere, der tilbyder straksbetalinger i euro til deres kunder, uanset om de er forpligtet til det eller ej.

**For det tredje** fastsættes en pligt for betalingstjenesteudbydere til at kontrollere uoverensstemmelser mellem betalingsmodtagerens navn og betalingskontoidentifikationskode (IBAN) ved straksbetalinger i euro. Der findes endnu ikke en løsning til at udføre denne kontrol, hvilket er en nødvendighed for at kunne efterleve kravet. Forordningen indeholder ikke et forslag til, hvordan løsningen skal udformes.

**For det fjerde** skal betalingstjenesteudbydere dagligt screene deres kunder i forhold til EU's sanktionsliste. Hvis en kunde er omfattet af EU's sanktioner, skal betalingstjenesteudbyderen indefryse aktiver og ikke stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for sådanne personer. Kommissionen fører en konsolideret liste over sådanne personer og enheder. Tiltaget betyder, at betalingstjenesteudbydere dermed kan undlade at screene de enkelte transaktioner i forhold til EU's sanktionsliste, hvilket normalt ville have været et krav.

**For det femte** er straffen for betalingstjenesteudbyderes overtrædelse af kravene i forslaget EU-landenes ansvar. EU-landenes strafmuligheder skal være effektive og stå i et rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og have afskrækkende virkning. Med forordningsforslaget lægges der op til at fastsætte krav om indførelse af administrative bøder og minimumsniveauer for sådanne bøder for overtrædelse af enkelte bestemmelser i forordningen. EU-landene skal underrette Kommissionen om fastsatte sanktioner.

Forordningens krav om modtagelse og afsendelse af straksbetalinger i euro træder i kraft hhv. 6 og 12 måneder efter offentliggørelse i EU-tidende, dog 30 og 36 måneder for lande, der ikke har euro som national valuta. Indførelsen af de forskellige krav vil ske forskudt, herunder også for betalingstjenesteudbydere, der er etableret inden for eller uden for euroområdet.

#### **4. Europa-Parlamentets holdning**

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til Kommissionens forslag.

## **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at det alene er EU-regler, der kan regulere og integrere grænseoverskridende betalinger i EU. Desuden består forslaget alene af ændringer til eksisterende EU-regulering.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering og finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## **6. Gældende dansk ret**

Forslaget vedrører ændring af forordning 260/2012 (EU) om tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro samt forordning 2021/1230 (EU) om grænseoverskridende betalinger. Forordningerne har direkte virkning i Danmark.

Med forslaget lægges der op til, at medlemsstaterne forpligtes til at indføre administrative bøder. Grundlovens § 3 om magtens tredeling antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke i almindelighed kan henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder (administrative bøder). EU-retsakter, der lægger op til at forpligte Danmark til at indføre administrative bøder, giver således anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vil, idet det er en forordning, være direkte gældende i Danmark. Dog skal der fastsættes regler i national lovgivning om sanktioner ved overtrædelse af forordningen.

### Økonomiske konsekvenser

#### *Statsfinansielle konsekvenser*

Forslaget forventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

#### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Forslaget forventes at medføre øgede omkostninger for betalingstjenesteudbydere i den finansielle sektor, som beskrives nærmere nedenfor. Samtidig kan forslaget have positive effekter for forbrugere og virksomheder, der vil afsende og modtage straksbetalinger i euro.

#### *Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

Forslaget forventes at medføre væsentlige økonomiske- og administrative omstillingsomkostninger for betalingstjenesteudbydere. Der er 64 pengeinstitutter og 23 betalings- og e-pengeinstitutter i Danmark, som potentielt bliver omfattet af forslagens krav om straksbetalinger i euro. Da det er uklart hvilke tekniske forudsætninger, som betalingstjenesteudbydere skal implementere for at leve op til kravene i forslaget, er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at foretage en konkret og fyldestgørende konsekvensvurdering, om end forslaget forventeligt vil medføre omkostninger

over væsentlighedsgrænsen på 4 mio. kr. Nedenfor beskrives de forskellige omkostningsdrivende elementer i forslaget:

#### Forpligtelse til at modtage og sende straksbetalinger i euro

For at pengeinstitutter kan modtage og sende grænseoverskridende straksbetalinger i euro skal udbyderne teknisk kunne koble sig til og oprette en konto hos den europæiske betalingsinfrastruktur, Target Instant Payment Settlement (TIPS). Der er økonomiske omstillingsomkostninger forbundet med, at udbyderne teknisk skal omstille sig for at kunne koble op på TIPS. Udbyderne skal herudover betale et gebyr per transaktion, når TIPS anvendes til at gennemføre straksbetalinger.

Der er kun ét pengeinstitut, som allerede tilbyder grænseoverskridende straksbetalinger i euro og som dermed teknisk allerede kan leve op til pligten i forordningen. I dag er 44 pengeinstitutter indirekte opkoblet til TIPS. De benytter derfor en anden udbyder, som er direkte opkoblet til TIPS. Disse udbydere tilbyder endnu ikke grænseoverskridende straksbetalinger i euro. Det fremgår ikke tydeligt af Kommissionens forslag, om udbyderne skal koble sig direkte op til TIPS, eller om det er tilstrækkeligt, at de er indirekte opkoblet. I tilfælde af krav om direkte opkobling vil det forventeligt medføre væsentlige økonomiske omstillingsudgifter for udbyderne. Hvis indirekte opkobling er tilstrækkeligt, forudsætter det en udvidelse af det kommercielle aftalegrundlag mellem udbyderen, der er direkte opkoblet til TIPS, og udbyderne, der anvender denne udbyder til at opkoble sig indirekte. Det vil forventeligt medføre gebyrer for udbyderne.

Det kan desuden være svært for de berørte virksomheder at indtjene omstillingsomkostninger og løbende omkostninger forbundet med forslaget inden for en rimelig periode. Det skyldes, at der forventeligt også fremover vil blive gennemført få straksbetalinger i euro, da de fleste betalinger i Danmark foretages i kroner.

#### Forpligtelse til at foretage IBAN-verifikation

Med den foreslåede forpligtelse for udbyderne til at foretage IBAN-verifikation skal udbyderne have adgang til en passende løsning. Det er på nuværende tidspunkt ikke beskrevet, hvordan denne skal udvikles, og hvilke omstillings- eller administrative omkostninger det vil medføre. Omkostningerne afhænger af, hvilken løsning der vil blive anvendt, herunder om det er en central eller decentral løsning.

#### Gebyrforpligtelser

Udbyderne skal tilbyde grænseoverskridende straksbetalinger i euro til samme pris som almindelige kreditoverførsler i euro. Der er ofte højere omkostninger forbundet med straksbetalinger, og de er derfor også ofte prissat højere end almindelige kreditoverførsler. Det gælder også indenlandske straksbetalinger i national valuta. Det vil i praksis betyde, at prisen for en indenlandsk straksbetaling i national valuta potentielt kan blive højere end prisen for en grænseoverskridende straksbetaling i euro, *jf. tabel*

1. Nogle udbydere kan derfor opleve omsætningstab som følge af forslaget, hvis de potentielt skal prissætte straksbetalinger i euro billigere end omkostningerne, fordi gebyret skal være det samme som en normal betaling i kroner, som typisk vil være den billigste transaktion, med mindre gebyrneiveauet generelt hæves for kunderne.

**Table 1.** Illustration af potentielle effekter for gebyrer.

	<i>Alm. betaling i national valuta</i>	<i>Alm. betaling i euro</i>	<i>Straksbetaling i national valuta</i>	<i>Straksbetaling i euro</i>
<i>Indenlandsk betaling</i>	2 EUR	2 EUR	5 EUR	2 EUR eller mindre
<i>Grænseoverskridende betaling</i>	-	2 EUR	-	<b>2 EUR eller mindre (i stedet for 5 EUR)</b>

Anm.: De angivne gebyrer er alene til illustration. Ændringen med forslaget er fremhævet<sup>5</sup>.

Kilde: Kommissionen.

### Forpligtelse til at sanktionsscreene

Det er uklart om forpligtelsen til at foretage sanktionsscreening vil medføre store nye omstillings- eller administrative omkostninger for udbyderne. Det skyldes, at forslaget alene vedrører screening mod EU-sanktionslister. Mange pengeinstitutter er også forpligtet til at screene mod andre sanktionslister. Afhængigt af den endelige udformning af reglerne kan der være omstillings- og administrative omkostninger for udbyderne.

## **8. Høring**

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger d. 25. november 2022.

Nedenfor sammenfattes hovedindholdet af de indkomne høringssvar fra Finans Danmark (FIDA), Nationalbanken (NB), og Forbrugerrådet TÆNK (TÆNK).

<sup>5</sup> Ændringen vil medføre, at der indføres en undtagelse til artikel 3, stk. 1 i forordning 2021/1230 (EU) om grænseoverskridende betalinger, så gebyret for en grænseoverskridende straksbetaling ikke kan være højere end for en almindelig grænseoverskridende betaling i euro. Det fremgår af artikel 3, stk. 1, at gebyrer for en grænseoverskridende betaling skal være de samme som gebyrerne for en tilsvarende indenlandsk betaling.

NB fremhæver samspillet med den eksisterende forordning om grænseoverskridende betalinger, som på nuværende tidspunkt ikke ligger klart.

FIDA støtter overordnet Kommissionens ambition om at udbrede straksbetalinger i EU, men mener samtidigt, at det er for tidligt at udforme regler på området – det skal fortsat være op til markeds kræfterne at udbrede straksbetalinger. FIDA anfører, at kun en meget lille del af betalinger i Danmark (0,4 pct. i 2020) er betalinger i euro, hvorfor det er uproportionalt at omfatte danske banker. Endvidere fremhæves det, at man i forslaget kan hæmme innovation grundet det foreslåede gebyrloft.

FIDA er imod det foreslåede krav om, at pengeinstitutter, der tilbyder almindelige kreditoverførsler i euro, skal udbyde straksbetalinger i euro. Det skyldes, at både implementerings- og driftsomkostninger og udfordringer med likviditetsstyring i euro kan være store. Det samme gælder gebyrloftet for straksbetalinger, som FIDA er skeptiske overfor og mener kan være hæmmende for den yderligere brug af straksbetalinger, da ny brug og infrastruktur ikke kan finansieres gennem gebyrer.

FIDA støtter overordnet kontrol af modtager og IBAN og sanktionsscreening, men konstaterer en række problemer og udfordringer ved forslaget. I forhold til kontrol af IBAN kan dette stå i vejen for en mere målrettet indsats, have svært ved at følge nye udviklinger i svig og være svært at implementere, da banker bruger forskellige systemer til udveksling af information. Om screening af straksbetalinger gør FIDA opmærksom på, at banker kan være omfattet af flere krav om screening mod sanktionslister, hvilket kan forhindre straksbetalinger. Endvidere bør der være mulighed for at begrænse adgang til straksbetalinger for højrisiko grupper eller kunder for at forhindre eller begrænse hvidvask.

TÆNK støtter grundlæggende forslaget, men understreger, at forordningen ikke må stille forbrugerene dårligere. Der bør ifølge TÆNK være lige adgang til straksbetalinger for alle forbrugere og gebyrer forbundet med brug af IBAN kontrol må ikke stå i vejen for brugen.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Forslaget har været drøftet på teknisk niveau i rådsarbejdsgruppen. Det er generelt blevet hilst velkommen af EU-landene, som overordnet er enige med Kommissionen i formålet med og potentialet i forordningen. Flere lande mener dog, at verifikation af IBAN ved straksbetalinger skal være gratis, da det ellers kan afskrække brugen. Desuden forventes det, at en række EU-lande gerne ser yderligere tiltag på sanktionsområdet, herunder at betalingsbetalingstjenesteudbydere også skal foretage sanktionsscreening, og at andre nationale og internationale sanktionslister inddrages. Endelig finder flere lande ikrafttrædelsesperioderne for korte henset til behovet for teknisk at være forberedt på at kunne tilbyde straksbetalinger i euro.



## **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen ser positivt på forslaget, da det har til formål at styrke det indre marked, understøtte digital innovation og fremme effektive og rettidige betalinger samt konkurrence til fordel for forbrugerne.

Da forslaget vedrører straksbetalinger i euro, er regeringen opmærksom på, at forslaget tager højde for forskelle mellem medlemslande i og uden for eurozonen.

Regeringen finder det vigtigt, at forslaget ikke vil medføre negative konsekvenser for eksisterende nationale løsninger for straksbetalinger i andre valutaer end euro, da Danmark allerede har en velfungerende national infrastruktur til straksbetalinger i kroner.

Regeringen mener, at det er centralt, at den rette balance mellem fordele og omkostninger ved forslagets nye krav findes. Det er især vigtigt, at forslaget er proportionalt ift. hvilke virksomheder, der omfattes.

De foreslåede regler om gebyrbegrænsninger på straksbetalinger i euro bør ikke få negative konsekvenser for nationale markeder, der prissætter indenlandske straksbetalinger anderledes. Herudover bør der i forslaget skabes klarhed om en passende løsning for IBAN-verifikation, en passende tidslinje for implementering og omstilling samt om forbrugernes fordele og ulemper ved at anvende straksbetalinger.

Regeringen finder det afgørende, at medlemsstaterne ikke forpligtes til at indføre administrative bøder, hvilket er tilfældet med det foreliggende forslag. Regeringen vil derfor arbejde for, at forordningen giver medlemsstaterne valgfrihed i forhold til typen af sanktioner, der skal anvendes over for betalingstjenesteudbydere, der ikke overholder forslagets krav.

For så vidt angår de foreslåede bestemmelser om sanktionsscreening og sanktioner er det vigtigt, at ansvarsfordelingen mellem betalere og betalingsmodtagers betalingstjenesteudbydere tydeliggøres. Samspillet med Rådets forordning 833/2014 (EU) (sanktionsforordningen) skal også klargøres.

Regeringen finder det vigtigt med en stærk forbrugerbeskyttelse. Det bør derfor overvejes nøje, om forbrugerbeskyttelsen er passende, hvis straksbetalinger i højere grad udbredes til forbrugervendte betalingsløsninger, særligt i onlinehandlen.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.