

Særberetning

Digitale betalinger i EU

De er blevet sikrere, hurtigere og billigere,
men der er fortsat mangler



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-VI
Indledning	01-11
Digitale betalinger i EU	01-07
Roller og ansvarsområder	08
EU's lovgivningsmæssige ramme for digitale betalinger	09-11
Revisionens omfang og revisionsmetoden	12-15
Bemærkninger	16-102
Der er gjort fremskridt med EU's lovgivningsmæssige ramme for digitale betalinger, men der er fortsat mangler med hensyn til prisindgreb og open banking	16-59
Kommissionen foretog i 2023 en omfattende revision af betalingstjenestedirektivet	18-22
Prisindgreb kan udgøre en trussel mod den effektive funktion af EU's marked for digitale betalinger, hvis de udformes uhensigtsmæssigt	23-44
Manglende standardisering og svage overvågningsordninger inden for open banking	45-59
Svagheder i overvågningen og dataindsamlingen hindrer Kommissionen i at vurdere virkningen af politikkerne vedrørende digitale betalinger	60-77
Indtil videre har Kommissionen hverken fastsat indikatorer på EU-plan til måling af betalingernes hastighed, omkostninger, tilgængelighed og gennemsigtighed eller fastsat nogen mål	62-63
Kommissionens foranstaltninger har et vist potentiale til at forbedre betalingernes gennemsigtighed og hastighed samt reducere deres omkostninger, men resultaterne er endnu ikke klare	64-71
Kommissionen rådede kun over begrænsede data, som kunne bruges til at vurdere, om forbrugerne rent faktisk har adgang til hurtigere og billigere betalinger	72-77

Kommissionen gennemførte de fleste af foranstaltningerne i detailbetalingsstrategien fra 2020, men der var mange forsinkelser, og målene blev ikke altid nået **78-102**

Kommissionens tiltag vedrørende kundeautentifikation bidrog til at gøre betalinger sikrere, men der er udfordringer forude **81-88**

Forskelsbehandling baseret på betalingskontis placering fortsætter trods Kommissionens indsats **89-96**

På tilsynsområdet er det endnu ikke lykkedes Kommissionen at skabe lige vilkår for virksomheder i EU **97-102**

Konklusioner og anbefalinger **103-109**

Bilag

Bilag I - Kommissionens vision for detailbetalinger i EU

Bilag II - Nylige undersøgelser af detailhandelsgebyrer

Bilag III - Vigtige foranstaltninger vurderet i forbindelse med revisionen

Bilag IV - Interessenternes anbefalinger vedrørende tilsyn med betalingstjenester

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Digitale betalinger er elektroniske overførsler af midler, ofte via mobile enheder eller digitale kanaler, herunder kortbetalinger. Digitale betalinger fremmer økonomisk vækst ved at give adgang til banktjenester, tilskynde til forbrug og lette international handel. Mellem 2017 og 2023 blev omfanget af digitale betalinger ved detailhandel i EU mere end fordoblet til over 1 billion euro om året. EU har til opgave at lette digitale betalinger, da de er afgørende for, at EU's indre marked kan fungere gnidningsløst, navnlig på tværs af grænserne.

II Formålet med denne revision var at undersøge EU's tilgang til digitale betalinger. Vi undersøgte navnlig, om EU's lovgivningsmæssige ramme skaber de rette betingelser for sikrere, hurtigere og billigere digitale betalinger i EU. Dette omfattede en vurdering af, om Kommissionen har analyseret, hvordan den lovgivningsmæssige ramme og dens foranstaltninger har påvirket EU-markedet for betalingstjenester. Vi vurderede desuden, om Kommissionen har gennemført foranstaltningerne i sin detailbetalingsstrategi effektivt. Hensigten med vores bemærkninger og anbefalinger er at give input til de aktuelle og eventuelle fremtidige lovgivningsforslag om betalingstjenester.

III Samlet set konkluderer vi, at EU's tilgang til digitale betalinger har bidraget til at gøre dem sikrere, hurtigere og billigere. Vi konstaterede dog, at to centrale aspekter i EU's lovgivningsmæssige ramme kræver yderligere opmærksomhed:

- o For det første er der kun uklare kriterier for vurdering af prisindgrebs hensigtsmæssighed, og der foretages ingen regelmæssige undersøgelser af prisindgreb.
- o For det andet er der fortsat mangler i den retlige ramme vedrørende deling af kontodata i forbindelse med open banking.

IV Desuden foreligger der stort set ingen viden om virkningen af EU's politikker vedrørende digitale betalinger. Dette skyldes, at Kommissionen ikke har indført et effektivt overvågningssystem og - endnu vigtigere - at den mangler adgang til de relevante data.

V Endelig konstaterede vi, at Kommissionen har gennemført størstedelen af foranstaltningerne i sin strategi vedrørende digitale betalinger, men at de ikke altid opfyldte deres mål. Forskelsbehandling baseret på betalingskontis placering finder fortsat sted, selv om Kommissionen har intensiveret sin bekæmpelse af den. På tilsynsområdet er det ikke lykkedes Kommissionen at skabe lige vilkår for virksomheder, der opererer i forskellige EU-lande.

VI På grundlag af disse revisionsresultater anbefaler vi, at Kommissionen:

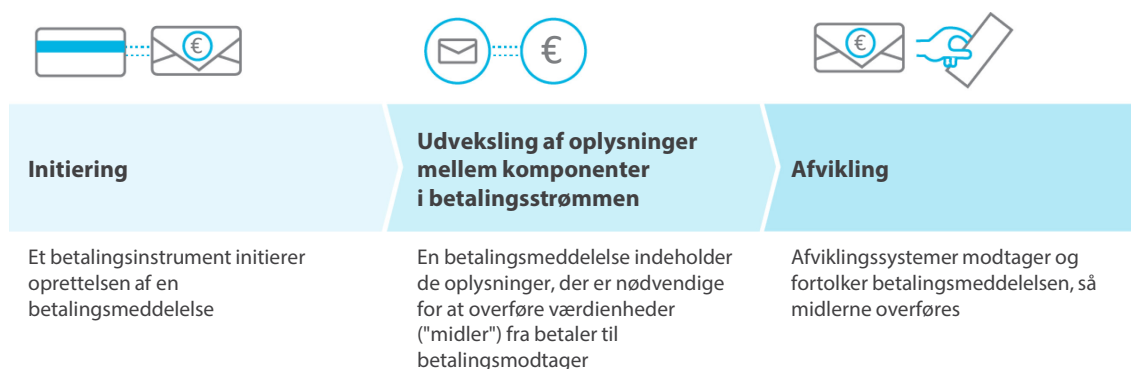
- fastsætter klare kriterier for EU-prisindgreb på området digitale betalinger og foretager regelmæssige undersøgelser
- udvikler og gennemfører en dataovervågningsstrategi vedrørende digitale betalinger
- foreslår resultatindikatorer og fastsætter mål for digitale betalinger
- bekæmper forskelsbehandling baseret på betalingskontis placering med bedre håndhævelsesregler og analyserer anvendelsen af virtuelle betalingskonti
- styrker bestræbelserne på at sikre lige vilkår med hensyn til godkendelse og tilsyn

Indledning

Digitale betalinger i EU

01 Digitale betalinger er elektroniske pengeoverførsler, der ofte foretages via mobile enheder eller digitale kanaler. En række forskellige betalingsinstrumenter kan anvendes til digitale betalinger, f.eks. kort, kreditoverførsler og betalingsapplikationer såsom digitale tegnebøger. Generelt omfatter en digital betaling tre hovedfaser (jf. [figur 1](#)).

Figur 1 - Betalingsprocessens hovedfaser



Kilde: Revisionsretten, baseret på grafisk materiale fra [US Federal Reserve Bank](#).

02 I løbet af det seneste årti er antallet af digitale betalinger steget som aldrig før, og det har ændret den måde, hvorpå enkeltpersoner og virksomheder gennemfører finansielle transaktioner. De digitale betalingsmetoders bekvemmelighed, hurtighed og sikkerhed har sikret dem udbredt anvendelse på verdensplan. Dette er til dels blevet muliggjort af omfattende adgang til mobile enheder i hele EU og fremskridt inden for betalingsteknologier. Digitale betalinger fremmer økonomisk vækst ved at give adgang til banktjenester, tilskynde til forbrug og lette international handel.

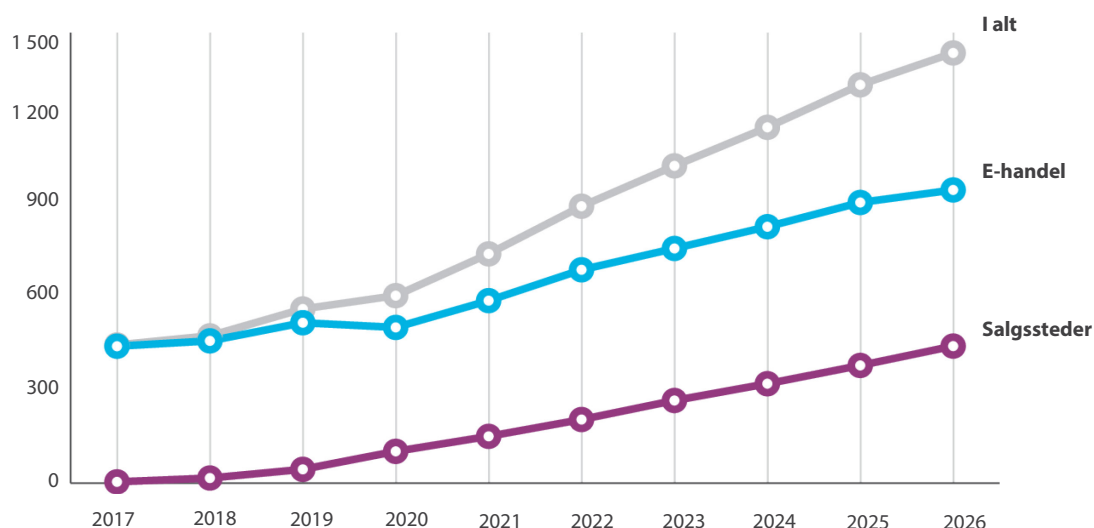
03 De vigtigste aktører i sektoren er betalingstjenesteudbydere. Disse virksomheder, som typisk er banker og betalingsinstitutter, har som deres væsentligste opgave at sætte betaleren eller betalingsmodtageren i stand til at initiere betalinger og give betalingsmeddelelser med de oplysninger, der er nødvendige for at gennemføre betalingstransaktioner (jf. [figur 1](#)). Et betalingsinstitut er en enhed, der leverer betalingstjenester som sin hovedforretningsaktivitet.

04 Retten til fri udveksling af tjenesteydelser og den frie etableringsret er fastsat i EU-lovgivningen. Det betyder, at betalingstjenesteudbydere har ret til at levere sine tjenester via agenter og til at etablere filialer i andre medlemsstater. Det betyder også, at betalingstjenesteudbydere med licens i én EU-medlemsstat har mulighed for at tilbyde deres tjenester i hele EU uden behov for særskilte licenser i de enkelte lande. I juni 2023 var der i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde registreret 3 926 banker, 844 bankfilialer, 2 929 betalingsinstitutter og 179 filialer af betalingsinstitutter¹.

05 Omfanget af digitale betalinger ved e-handel og på fysiske salgssteder blev mere end fordoblet mellem 2017 og 2023 (jf. [figur 2](#)) og forventes fortsat at stige.

Figur 2 - Digitale betalinger ved e-handel og på fysiske salgssteder, EU-27

(mia. euro)



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Statista.

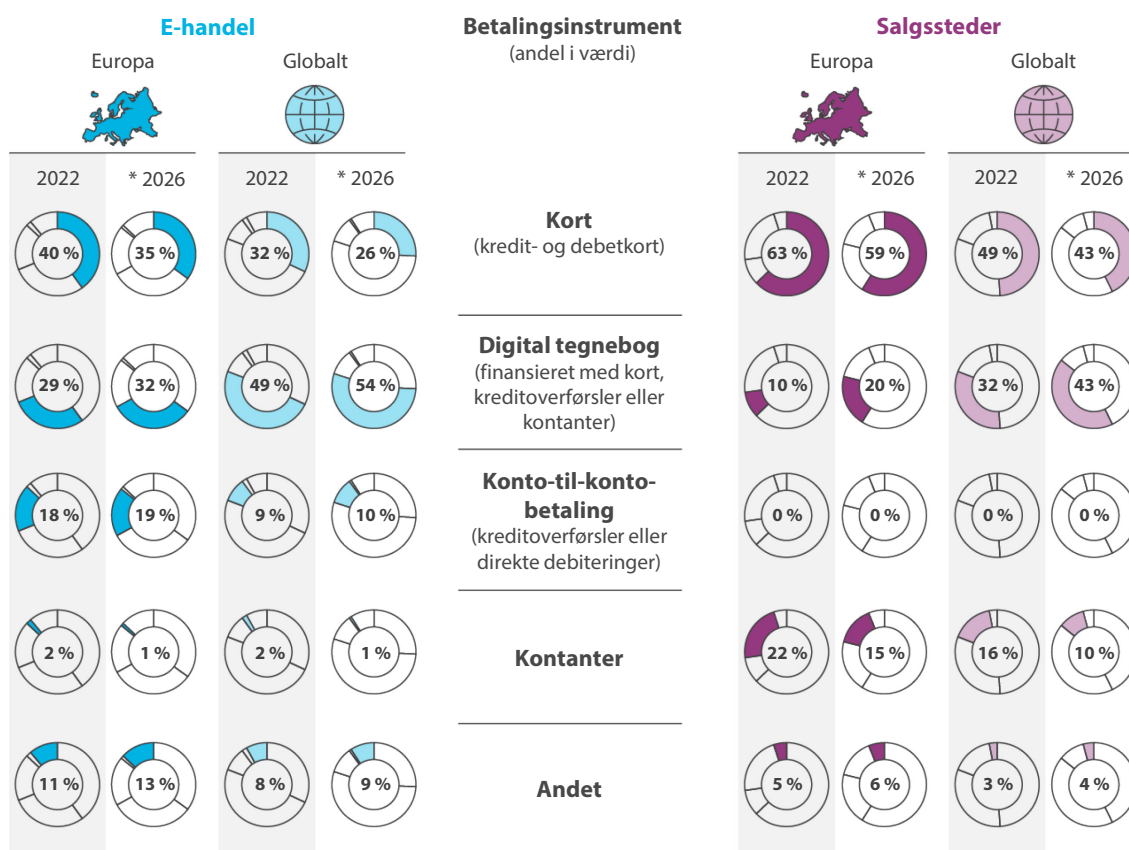
06 Traditionelt har kortbetalinger domineret detailbetalinger i Europa. Opgjort i værdi tegnede kortbetalinger sig i 2022 for 40 % af e-handelsbetalingerne og 63 % af betalingerne på fysiske salgssteder (jf. [figur 3](#)). I anden halvdel af 2022 var 54 % af alle kortbaserede betalinger i euroområdet kontaktløse (hvor kunderne ikke behøver at indsætte eller føre deres kort gennem kortlæsningsmaskinen, når de betaler)². Mens

¹ Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds [register over betalingsinstitutter](#) og [register over kreditinstitutter](#), herunder e-pengeinstitutter og tredjepartsudbydere.

² [Dataportal](#), Den Europæiske Centralbank (16. november 2023).

omfanget af betalinger via digitale tegnebøger vokser dynamisk, mister kontanter deres betydning.

Figur 3 - Transaktioner (i værdi) fordelt på betalingsinstrumenter



* prognose

Kilde: Revisionsretten, baseret på FIS's [Global Payments Report 2023](#).

07 Det europæiske kortmarked består af to markedssegmenter: indenlandske betalinger og grænseoverskridende betalinger. Nationale og internationale kortordninger konkurrerer om de indenlandske transaktioner. I EU er der seks nationale ordninger: Bancontact (Belgien), CB (Frankrig), Girocard (Tyskland), PagoBancomat (Italien), MultiBanco (Portugal) og Dankort (Danmark). Med undtagelse af PagoBancomat (Italien) tegner disse nationale ordninger sig for langt størstedelen af de indenlandske transaktioner i deres respektive jurisdiktioner³. De internationale kortordninger spiller en dominerende rolle på markedet for grænseoverskridende

³ Statista, [Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe, 2022](#), og ECB, ["Card payments in Europe - current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective"](#), 2019.

betalinger. Visa og Mastercard er langt de største internationale kortordninger, idet de besidder en markedsandel på 90 % tilsammen⁴.

Roller og ansvarsområder

08 På betalingsmarkedet deles ansvarsområderne mellem EU og medlemsstaterne:

- Kommissionens beføjelser vedrører først og fremmest initiativtagning til lovgivning. Den foreslår vedtagelse af direktiver og forordninger for at sikre harmonisering på tværs af medlemsstaterne med fokus på betalingssikkerhed og forbrugerbeskyttelse. Generaldirektoratet for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen (GD FISMA)) har ansvaret for politikken. Kommissionen har også til opgave at håndhæve konkurrencereglerne for at bevare integriteten af EU's indre marked og forhindre konkurrenceforvridning. De vigtigste ansvarsområder omfatter afsløring og sanktionering af konkurrencebegrænsende aftaler og dominerende virksomheders misbrug af deres markedsstyrke, sanktionering af konkurrencebegrænsende fusioner, fremme af markedsliberalisering og overvågning af statslige interventioner. Ansvaret for denne opgave ligger hos Generaldirektoratet for Konkurrence (GD COMP). I tilfælde af konkurrenceforvridning på det relevante marked kan Kommissionen desuden foreslå lovgivning, f.eks. med henblik på at gribe ind i betalingstjenesteudbydernes fastsættelse af afgifter og gebyrer. Sådanne foranstaltninger kaldes prisindgreb.
- EU-medlemsstaterne har ansvaret for at gennemføre EU-direktiverne i deres nationale lovgivning. Deres nationale kompetente myndigheder godkender og fører tilsyn med betalingstjenesteudbydernes.
- Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) er ansvarlig for at udvikle tekniske standarder, retningslinjer og anbefalinger vedrørende betalingstjenester og -systemer og sikrer tilsynsmæssig konvergens mellem de nationale kompetente myndigheder.

⁴ Statista, [Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club](#), 2022.

EU's lovgivningsmæssige ramme for digitale betalinger

09 EU's lovgivningsmæssige ramme for digitale betalinger består af flere retsakter (jf. [tekstboks 1](#)).

Tekstboks 1

De vigtigste retsakter på området digitale betalinger

Betalingstjenestedirektivet: I 2007 indførte [det første betalingstjenestedirektiv](#) en definition af betalingstjenester og betalingstjenesteudbydere. Direktivets hovedformål var at fremme konkurrencen, herunder ved at give betalingsinstitutter mulighed for at levere betalingstjenester. [Det andet betalingstjenestedirektiv](#) (PSD2) fra 2015 udvidede anvendelsesområdet ved at medtage nye typer betalingstjenester såsom betalingsinitieringstjenester og kontooplysningstjenester leveret af tredjepart. Desuden indførte [PSD2](#) strengere sikkerhedsforanstaltninger vedrørende digitale betalinger og fremmede større gennemsigtighed.

Forordningen om det fælles eurobetalingsområde (SEPA): Denne forordning, som blev vedtaget i 2012 og ændret i 2024, har til formål at skabe et integreret og effektivt marked i EU for elektroniske betalinger i euro. Den fastsætter regler for (straks-)kreditoverførsler og direkte debiteringer. Den foreskriver også anvendelse af det internationale bankkontonummer (IBAN).

Forordningen om grænseoverskridende betalinger: Den reviderede forordning, der blev vedtaget i 2019, har til formål at lette det indre markeds funktion og fjerne barriererne mellem brugere af betalingstjenester. Den finder anvendelse på grænseoverskridende betalinger i euro eller i andre deltagende medlemsstaters nationale valutaer (Rumænien og Sverige). Den pålægger betalingstjenesteudbydere at opkræve de samme gebyrer for grænseoverskridende betalinger og indenlandske betalinger.

Forordningen om interbankgebyrer: Denne forordning, som blev vedtaget i 2015, har til formål at skabe et indre marked for kortbetalinger og forhindre konkurrencebegrænsninger. Den fastsætter ensartede tekniske og forretningsmæssige krav til kortbaserede betalingstransaktioner i EU.

10 Efter sin revision af [PSD2](#) fremsatte Kommissionen i juni 2023 forslag til en ny [betalingstjenesteforordning](#) og et ændret [betalingstjenestedirektiv](#) ([PSD3](#)). [Betalingstjenesteforordningen](#) fastsætter bestemmelser om bekæmpelse af betalingssvig, forbedring af udvekslingen af betalingsdata, styrkelse af forbrugerrettigheder og skabelse af lige vilkår for banker og betalingstjenesteudbydere. Det ændrede direktiv indeholder hovedsagelig

bestemmelser om udstedelse af licenser til og tilsyn med betalingstjenesteudbydere. I juli 2024 var lovgivningsprocessen for de to retsakter stadig i gang.

11 I 2020 fremlagde Kommissionen en [detailbetalingsstrategi](#) for EU, hvori den beskrev sin vision for udviklingen af sektoren. EU-strategien har som mål at tilvejebringe forskellige betalingsløsninger af høj kvalitet for borgere og virksomheder, støtte konkurrencedygtige europæiske betalingsløsninger og forbedre grænseoverskridende betalinger med lande uden for EU for at styrke euroens internationale rolle. Strategien identificerer fire søjler, der afspejler de vigtigste indsatsområder (jf. [bilag I](#)). Den fastsætter 40 vigtige foranstaltninger, herunder 38 med relevans for digitale betalinger.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

12 Formålet med denne revision var at undersøge EU's tilgang til digitale betalinger. Vi fokuserede på tilgangen til at sikre et velfungerende indre marked på betalingsområdet, som i sidste ende bør være til gavn for forbrugerne. Vores analyse omhandler konsekvenserne af EU's politikker for alle involverede parter (betalingstjenesteudbydere, forretningsdrivende og forbrugere). Vi undersøgte nærmere bestemt:

- om EU's lovgivningsmæssige ramme skaber de rette betingelser for, at EU kan nå sit mål om sikrere, hurtigere og billigere digitale betalinger. Her fokuserede vi på centrale aspekter såsom Kommissionens revision af det andet betalingstjenestedirektiv (PSD2), prisindgrebene på markedet og bestemmelserne om deling af betalingskontodata. Vi undersøgte navnlig relevansen af og begrundelsen for disse foranstaltninger
- om Kommissionen har vurderet, hvordan den lovgivningsmæssige ramme og dens foranstaltninger har påvirket EU-markedet for betalingstjenester. Her fokuserede vi på, hvordan Kommissionen overvåger fremskridtene med hensyn til omkostninger, hastighed, adgang og gennemsigtighed i forbindelse med digitale betalinger
- om Kommissionen har gennemført foranstaltningerne i sin [detailbetalingsstrategi](#) effektivt. Dette omfattede en gennemgang af status og rettidighed for 35 foranstaltninger med relevans for digitale betalinger. Desuden foretog vi en tilbundsående vurdering af ni vigtige foranstaltninger vedrørende tre emner: i) stærk kundeautentifikation, ii) forskelsbehandling baseret på betalingskontis placering og iii) tilsyn med betalingstjenester.

13 Hensigten med vores bemærkninger og anbefalinger er at give input til de aktuelle og eventuelle fremtidige lovgivningsforslag om betalingstjenester. Vi ønsker også med denne beretning at bidrage til at finde den rette balance i EU's politik mellem at tillade fri konkurrence til gavn for betalingsøkosystemet og at gribe ind, hvor det er nødvendigt (jf. punkt [07](#)). Det kan især være nødvendigt på oligopolistiske markeder med henblik på at beskytte forbrugerne eller afhjælpe markedsfejl.

14 Vores revision dækkede perioden fra 2013 (inklusive det forberedende arbejde til PSD2 og forordningen om interbankgebyrer) til udgangen af 2023. Den dækkede ikke betalingsafvikling (f.eks. ECB's betalingsafviklingssystem T2) eller tilsyn med betalingsafviklingssystemer (jf. [figur 1](#)), da disse emner blev fravalgt på grundlag af en risikoanalyse. Den omfattede heller ikke indholdet i Kommissionens [lovgivningsforslag](#) om fastlæggelse af en retlig ramme for indførelse af en eventuel digital euro. For fuldstændighedens skyld medtog vi de foreslåede retsakter om betalingstjenester (PSD3 og betalingstjenesteforordningen) i vores analyse.

15 Vores revisionsarbejde i Kommissionen omfattede en gennemgang af intern og offentlig dokumentation samt spørgeskemabaserede interview med personale fra Generaldirektoratet for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen (GD FISMA) og Generaldirektoratet for Konkurrence (GD COMP). Vi gennemførte også interview med repræsentanter for interessenter, herunder Den Europæiske Centralbank (ECB), Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), Italiens nationalbank og Tysklands nationale konkurrencemyndighed samt betalingstjenesteudbydere og handels- og forbrugerorganisationer. Derudover gennemførte vi to spørgeundersøgelser rettet til udbydere af betalingstjenester og nationale kompetente myndigheder. Endelig foretog vi en sammenlignende benchmarkanalyse med andre lande (navnlig Det Forenede Kongerige og Australien).

Bemærkninger

Der er gjort fremskridt med EU's lovgivningsmæssige ramme for digitale betalinger, men der er fortsat mangler med hensyn til prisindgreb og open banking

16 Håndteringen af fremtidige udfordringer på EU's betalingsmarked kræver en omfattende lovgivningsmæssig ramme for digitale betalinger. Lovgivning bør foreslås og revideres med henblik på at fremme innovative og konkurrencedygtige betalingsmarkeder.

17 Vi undersøgte rammens fuldstændighed ved at undersøge Kommissionens arbejde med centrale lovgivningssager i den reviderede periode. Først vurderede vi Kommissionens revision af [PSD2](#) og gennemgik bl.a. den konsekvensanalyse, der ligger til grund for forslaget til PSD3, og høringerne af interessenter. Derefter undersøgte vi EU's metode vedrørende prisindgreb og analyserede i detaljer to prisindgreb, nemlig lofterne over interbankgebyrer for kortbetalinger og forbuddet mod tillægsgebyrer for brug af bestemte betalingsinstrumenter. Vi udvalgte disse to prisindgreb på grund af deres relevans i betragtning af de ændrede markedsvilkår. Endelig analyserede vi de eksisterende og foreslåede lovgivningsmæssige løsninger vedrørende open banking, som giver adgang til betalingskontodata.

Kommissionen foretog i 2023 en omfattende revision af betalingstjenestedirektivet

18 I 2022 iværksatte Kommissionen sin revision af anvendelsen og virkningen af [PSD2](#). Revisionen skulle allerede være foretaget i 2021, men blev ikke gennemført rettidigt, fordi visse medlemsstater gennemførte direktivet i deres nationale lovgivning med forsinkelse, hvilket forsinkede anvendelsen af de relevante bestemmelser.

19 På baggrund af revisionen fremsatte Kommissionen i 2023 to lovgivningsforslag med det formål at forbedre betalingsrammen i EU. Ud over et ændret direktiv om betalingstjenester og e-pengetjenester ([PSD3](#)) fremsatte Kommissionen et forslag til en forordning om betalingstjenester i EU ([betalingstjenesteforordningen](#)). En EU-forordning finder direkte anvendelse i alle medlemsstater, uden at der er behov for nationale gennemførelsesforanstaltninger, mens et EU-direktiv kræver, at medlemsstaterne gennemfører dets bestemmelser i deres nationale lovgivning inden for en fastsat tidsramme. Vi mener, at det var et skridt i den rigtige retning at foreslå

to særskilte retsakter om betalingstjenester. Fastsættelse af reglerne for betalingstjenesteudbydere og forbrugere i en forordning vil sandsynligvis sikre en mere konsekvent gennemførelse i medlemsstaterne.

20 De foreslåede retsakter om betalingstjenester ([PSD3](#) og [betalingstjenesteforordningen](#)) var ledsaget af en omfattende [konsekvensanalyse](#), som dækkede alle de vigtigste emner, der blev behandlet ved revisionen af PSD2. [Udvalget for Forskriftskontrol](#), som er et uafhængigt organ i Kommissionen, gennemgik dokumentet og vurderede det positivt. Kommissionen og EBA havde mundtlige drøftelser om [EBA's udtalelse](#), men resultaterne blev ikke formelt dokumenteret.

21 Selve revisionen var omfattende i de fleste henseender. Den dækkede alle de centrale spørgsmål, som interessenterne havde rejst. Vi konstaterede dog nogle mangler med hensyn til prisindgreb og open banking (jf. punkt [23-59](#)).

22 Revisionen omfattede offentlige og målrettede høringer af interessenter, hvor Kommissionen modtog feedback fra alle større berørte parter. Kommissionen hørte desuden de nationale myndigheder inden for rammerne af [Ekspertgruppen om Bankvirksomhed, Betalinger og Forsikring](#). Vi bemærker her, at de nationale konkurrencemyndigheder ikke er del af denne ekspertgruppe. De blev ikke specifikt bedt om høringssvar, men kunne give feedback i forbindelse med den generelle offentlige høring. Kun den tyske konkurrencemyndighed benyttede sig af denne mulighed (jf. punkt [41](#)). Kommissionen udarbejdede et sammendrag af tilbagemeldingerne fra interessenterne og analysen heraf.

Prisindgreb kan udgøre en trussel mod den effektive funktion af EU's marked for digitale betalinger, hvis de udformes uhensigtsmæssigt

Der er kun uklare kriterier for vurdering af prisindgrebs hensigtsmæssighed, og der foretages ingen regelmæssige undersøgelser af prisindgreb

23 Åben og lige konkurrence på det indre marked er et primært mål, der er nedfældet i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde⁵. Et prisindgreb er kort fortalt en foranstaltning, der foreskriver, at et produkt eller en tjenesteydelse skal udbydes på markedet til en pris, der på forhånd er fastsat af de offentlige myndigheder. Ifølge faglitteraturen er prisindgreb en af de mest indgribende former for markedsintervention. Prisindgreb kan dog være berettigede af forskellige årsager såsom sociale hensyn eller markedsfejl. EU's prisindgreb har f.eks. til formål at

⁵ Artikel 101-109 i [TEUF](#).

afhjælpe forvridninger på kortmarkedet eller skabe et miljø, der hjælper innovative betalingstjenester med at nå ud til et bredere marked⁶.

24 EU-lovgivningen fastsætter forskellige prisindgreb på området digitale betalinger (jf. [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

Væsentlige prisindgreb på markedet for digitale betalinger i EU

- 1) **Lofterne over interbankgebyrer for kortbetalinger:** Et interbankgebyr betales af den betalingstjenesteudbyder, der indløser kortbetalingen, til den betalingstjenesteudbyder, der har udstedt kortet. Dette gebyr må højst udgøre 0,2 % af betalingens værdi i forbindelse med forbrugerrelaterede debetkorttransaktioner og 0,3 % i forbindelse med forbrugerrelaterede kreditkorttransaktioner⁷.
- 2) **Forbuddet mod tillægsgebyrer for kortbetalinger og SEPA-betalinger:** Forretningsdrivende må ikke opkræve tillægsgebyrer for forbrugerrelaterede korttransaktioner, der er omfattet af lofterne over interbankgebyrer, for SEPA-kreditoverførsler og for direkte SEPA-debiteringer⁸.
- 3) **Påbuddet om gratis open banking:** Kontodataindehavere er forpligtet til at have mindst én grænseflade til sikker kommunikation, som kan anvendes af tredjepartsudbydere. Kontodataindehavere modtager ikke et gebyr eller en godtgørelse fra tredjepartsudbydere for brugen af disse grænseflader⁹.
- 4) **Påbuddet om prislighed for grænseoverskridende betalinger i euro:** Gebyrer, som en betalingstjenesteudbyder opkræver af en betalingsbruger i forbindelse med grænseoverskridende betalinger i euro, skal være de samme som de gebyrer, der opkræves for tilsvarende indenlandske betalinger¹⁰.

Kilde: Revisionsretten.

25 Der er en risiko for, at uhensigtsmæssigt udformede prisindgreb får betalingstjenesteudbydere til at operere ineffektivt eller forvrider udbud og efterspørgsel og i sidste ende skade forbrugere og forretningsdrivende. Basisretsakterne om digitale betalinger indeholder imidlertid ikke klare kriterier for

⁶ Dunne, N.: *Regulating prices in the EU*, 2018.

⁷ Artikel 3 og 4 i [forordning \(EU\) nr. 2015/751](#).

⁸ Artikel 62 i [direktiv \(EU\) 2015/2366](#).

⁹ Ibid., artikel 66 og 67.

¹⁰ Artikel 3 i [forordning \(EU\) 2021/1230](#).

vurdering af, om og under hvilke omstændigheder prisindgreb er berettigede, eller hvor længe de bør finde anvendelse.

26 Desuden har ingen af prisindgrebene vedrørende digitale betalinger en tidsfrist. Generelt indeholder de forskellige retsgrundlag krav om enkeltstående undersøgelser inden for en bestemt frist, f.eks. vedrørende lofterne for interbankgebyrer og påbuddet om prislighed for grænseoverskridende betalinger (jf. [tekstboks 2](#))¹¹. Kommissionen har endnu ikke foretaget sidstnævnte undersøgelse, selv om den skulle foreligge i 2022.

27 Der er til gengæld ikke fastsat retlige krav om regelmæssige undersøgelser af nogen af prisindgrebene. Det er heller ikke angivet, hvilke data der skal indsamles med henblik på sådanne undersøgelser. I betragtning af prisindgrebenes indgribende karakter kan dette skabe risiko for, at u hensigtsmæssige foranstaltninger ikke bliver opdaget og dermed opretholdes, hvilket i sidste ende skader forbrugere, forretningsdrivende eller betalingstjenesteudbydere.

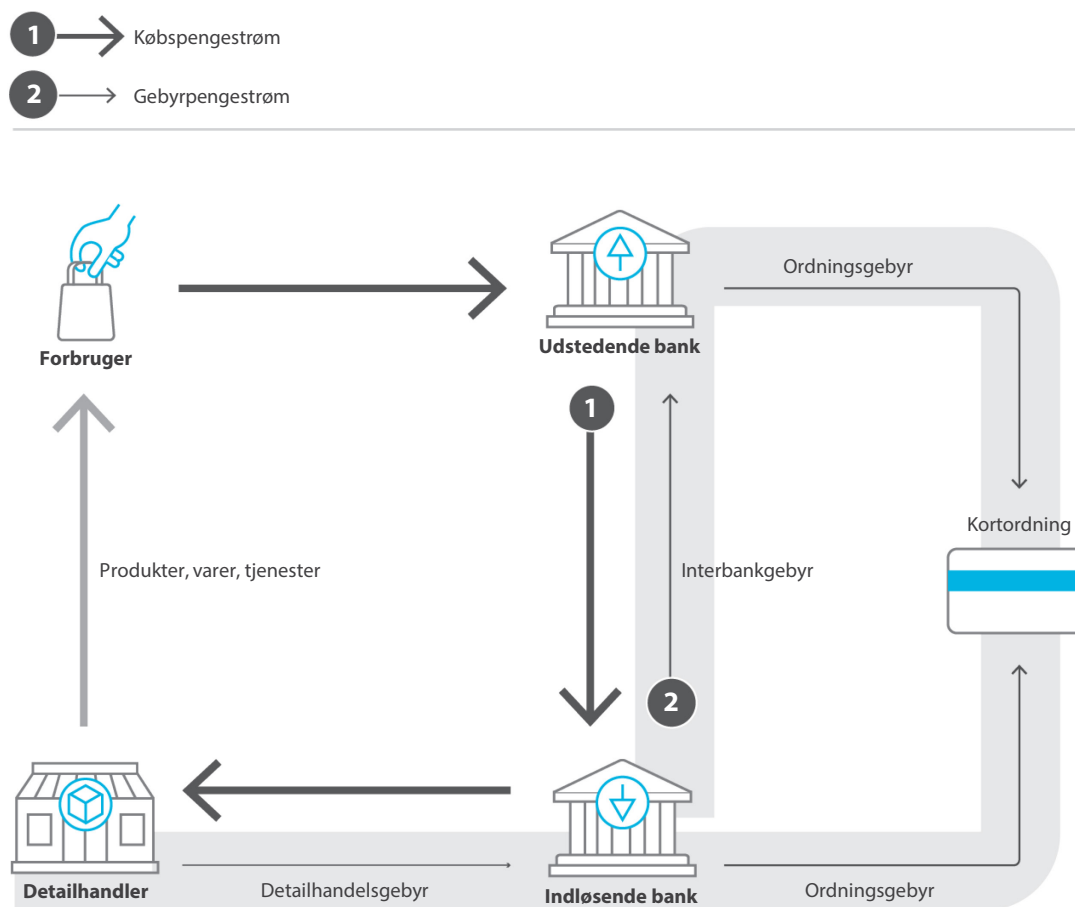
Der er ikke foretaget en tilstrækkelig vurdering af interbankgebyrernes positive virkninger og deres niveaus hensigtsmæssighed

28 En typisk pengestrøm i en kortbetaling omfatter flere typer gebyrer (jf. [figur 4](#)):

- 1) **Først** betaler den betalingstjenesteudbyder, der indløser kortbetalingen (f.eks. en onlinebutiks bank), et **interbankgebyr** til den betalingstjenesteudbyder, der har udstedt kortet (f.eks. kundens bank).
- 2) **Dernæst** betaler både den udstedende og den indløsende betalingstjenesteudbyder et **ordningsgebyr** til det internationale selskab, der driver kortnetværket.
- 3) **Endelig betaler** den forretningsdrivende (f.eks. en onlinebutik) et **detailhandelsgebyr** til den indløsende betalingstjenesteudbyder (den bank, der driver betalingssystemet). Dette gebyr dækker den indløsende betalingstjenesteudbyders interbankgebyr, ordningsgebyr, behandlingsgebyr og fortjenstmargen. På grund af forbuddet mod tillægsgebyrer må de forretningsdrivende ikke opkræve disse omkostninger direkte hos kunderne. I stedet indregner de forretningsdrivende deres betalingsgebyrer i priserne på deres varer og tjenesteydelser som et generelt pristillæg.

¹¹ [Forordning \(EU\) 2015/751](#), artikel 17, og [forordning \(EU\) 2021/1230](#), artikel 14.

Figur 4 - Pengestrømme i en typisk kortbetaling



Indløsende bank = detailhandlerens/betalingsmodtagerens bank, som indløser kortbetalingen.

Udstedende bank = forbrugers/betalerens bank, som har udstedt kortet.

Kilde: Revisionsretten, baseret på grafisk materiale fra Kommissionen.

29 I 2023 blev der foretaget digitale betalinger for ca. 1 150 milliarder euro ved e-handel og på fysiske salgssteder¹². Vi anslår, at ca. 80 % af dette beløb blev betalt med kort. Vi anslår også, at de indløsende betalingstjenesteudbydere vedrørende disse transaktioner betalte de kortudstedende betalingstjenesteudbydere i EU mellem 2 milliarder og 3 milliarder euro i interbankgebyrer (under antagelse af interbankgebyrer på mellem 0,2 % og 0,3 %), ca. 1 milliard euro i ordningsgebyrer (under antagelse af ordningsgebyrer på gennemsnitligt 0,1 %) og mellem 5 milliarder og 6 milliarder euro i detailhandelsgebyrer (under antagelse af detailhandelsgebyrer på gennemsnitligt 0,6 %). Detailhandelsgebyrer betales i sidste ende af forbrugerne.

¹² Statista.

30 Lofterne for interbankgebyrer påvirker aftalefriheden for de private virksomheder, der opererer på betalingsmarkedet. Forordningen om interbankgebyrer fastsatte bestemmelser om gebyrlofter (jf. [tekstboks 2](#)) som reaktion på en specifik situation på kortbetalingsmarkedet, hvor kortnetværkenes konkurrence om at få betalingstjenesteudbydere til at udstede deres kort tvang interbankgebyrerne op i stedet for ned ("omvendt konkurrence")¹³. Formålet med lofterne var at nedsætte interbankgebyrerne, som var hovedkomponenten i de detailhandelsgebyrer, som de forretningsdrivende betalte til betalingstjenesteudbydere.

31 Med henblik på fastsættelse af gebyrlofterne anvendte Kommissionen i første omgang teorien om den såkaldte "Merchant Indifference Test"¹⁴ i forbindelse med sin konkurrencepolitik. Formålet med denne test er at identificere et passende niveau for interbankgebyrer ved at finde ud af, hvor stort et gebyr en gennemsnitlig forretningsdrivende vil betale for at acceptere en kortbetaling fra en ikketilbagevendende kunde (f.eks. en turist), der ønsker at betale med kort¹⁵. I den forbindelse antages det, at interbankgebyret er hovedkomponenten i detailhandelsgebyret. Navnlig efter [Kommissionens 2007-afgørelse](#) om MasterCard's interbankgebyrer og [drøftelser med Kommissionen i 2009](#) dannede "Merchant Indifference Test" grundlag for gebyrfastsættelsen i MasterCard's tilsagn og i [VISA's tilsagn fra 2010](#).

32 I 2015 blev de gebyrlofter, der var blevet fastsat i Kommissionens afgørelser, også omfattet af [forordningen om interbankgebyrer](#). Kommissionen foretog endvidere en [undersøgelse af handelsomkostninger](#) med henblik på at bekræfte lofternes niveauer. Den omfattede imidlertid ikke små forretningsdrivende, og samlet set gav den ingen begrundelse for det specifikke gebyrloft, der blev indført med forordningen om interbankgebyrer.

33 I juni 2020 offentliggjorde Kommissionen sin enkeltstående rapport¹⁶ om revision af [forordningen om interbankgebyrer](#). Denne rapport var baseret på data fra midten af 2017, hvilket betyder, at der kun var undersøgt data for en periode på 24 måneder, hvilket vi anser for at være for lidt til at give en fyldestgørende vurdering af

¹³ SWD(2013) 288 final, [bind 1](#) og [bind 2](#).

¹⁴ [Forordning \(EU\) 2015/751](#), betragtning 20.

¹⁵ Kilde: Górka, J.: [Merchant indifference test application - A case for revising interchange fee level in Poland](#), 2014, og Rochet, J., Tirole, J.: [Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs](#), 2011.

¹⁶ SWD(2020) 118 final, s. 3.

effektiviteten af forordningen om interbankgebyrer. I rapporten vurderede Kommissionen, at gebyrlofterne fungerede tilfredsstillende, fordi der i starten var tegn på, at detailhandelsgebyrerne faldt efter indførelsen af gebyrlofterne. Mere nylige undersøgelser antyder imidlertid, at nogle medlemsstater har detailhandelsgebyrer, der er væsentligt højere end de ved lov fastsatte lofter for interbankgebyrer, men disse undersøgelser har nogle begrænsninger (jf. [bilag II](#)). En anden vigtig konstatering i Kommissionens undersøgelse var, at omfanget af kortbetalinger var steget i hele EU, både i antal og i værdi. Væksten blev delvis tilskrevet gennemførelsen af forordningen om interbankgebyrer, da væksten afspejlede, at de forretningsdrivende i højere grad accepterede kortbetaling, hvilket til dels skyldtes lavere interbankgebyrer.

34 Kommissionen anførte også i denne rapport, at der med hensyn til bl.a. vurdering af overholdelse og potentiel omgåelse af gebyrlofter er brug for øget dataindsamling og styrket overvågning med henblik på at understøtte en kontinuerlig robust håndhævelse. Kommissionen anførte desuden, at det ville tage længere tid for den fulde effekt af forordningen om interbankgebyrer at vise sig på grund af forordningens begrænsede anvendelsesperiode, kontraktens langsigtede karakter og den seneste markedsudvikling.

35 Endvidere offentliggjorde Kommissionen i februar 2024 en undersøgelse af nye udviklinger på kortbetalingsmarkedet. Denne undersøgelse dækker dog kun nogle få aspekter af anvendelsen af forordningen om interbankgebyrer. Desuden bygger den på begrænsede data, fordi der kun var få interessenter, der deltog¹⁷. Denne seneste undersøgelse kan derfor ikke i tilstrækkelig grad påvise, om lofterne for interbankgebyrer har positive virkninger, og om deres niveau er optimalt.

Kommissionens begrundelser for at indføre et forbud mod tillægsgebyrer var ikke analyseret ordentligt og ikke understøttet af relevante empiriske data

36 Et tillægsgebyr er et ekstra gebyr, der lægges oven i den faktiske pris på varer og tjenesteydelser og opkræves for anvendelse af en bestemt betalingsmetode¹⁸. Forbuddet mod tillægsgebyrer betyder, at betalingsmodtagere såsom forretningsdrivende ikke må opkræve tillægsgebyrer for korttransaktioner, der er omfattet af lofterne over interbankgebyrer, og for SEPA-transaktioner. Denne løsning kan potentielt være til fordel for forbrugerne, men kan også have negative konsekvenser, da den mindsker betalingsomkostningernes gennemsigtighed. Der

¹⁷ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al.: *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.

¹⁸ Artikel 62 i [direktiv \(EU\) 2015/2366](#).

burde derfor foretages en grundig analyse af alle konsekvenser, inden det blev besluttet af forbyde tillægsgebyrer. Forbuddet blev indført i [PSD2](#) med tre hovedbegrundelser (jf. [tekstboks 3](#)).

Tekstboks 3

De tre begrundelser for at forbyde tillægsgebyrer¹⁹

- 1) Forskellene i de nationale regler om opkrævning af tillægsgebyrer havde ført til forvirring blandt forbrugerne, navnlig angående grænseoverskridende betalinger inden for EU.
- 2) Der havde været talrige tilfælde, hvor forretningsdrivende havde opkrævet tillægsgebyrer, der var højere end deres omkostninger (urimelige tillægsgebyrer).
- 3) Detailhandelsgebyrerne bestod primært af interbankgebyrer, og disse skulle begrænses i henhold til [forordningen om interbankgebyrer](#).

37 Vi konstaterede, at begrundelserne for at indføre et forbud mod tillægsgebyrer ikke var understøttet af tilstrækkelig dokumentation. I Kommissionens konsekvensanalyse af [PSD2](#) fandt vi ingen klar dokumentation for, at der var forvirring blandt forbrugerne (jf. begrundelse 1) i [tekstboks 3](#)), f.eks. baseret på forbrugerundersøgelser. Den indeholdt blot en generel bemærkning om, at forskellige regler om tillægsgebyrer i medlemsstaterne førte til forvirring blandt forbrugerne i forbindelse med grænseoverskridende e-handel inden for EU²⁰. De typer betalinger, der blev henvist til i konsekvensanalysen, tegnede sig imidlertid kun for 8 % af alle betalinger i 2021, dvs. et lille mindretal af betalingerne²¹.

38 Vi fandt ingen solide empiriske data, som viste, at der i EU systematisk blev opkrævet urimelige tillægsgebyrer, da forbuddet blev indført i 2015 (jf. begrundelse 2) i [tekstboks 3](#)). Kommissionen erkendte da også selv, at der kun i nogle tilfælde forekom urimelige tillægsgebyrer²². Desuden var det i henhold til direktivet om

¹⁹ [PSD2](#), betragtning 66.

²⁰ [SWD\(2013\) 288 final](#), s. 25.

²¹ Betalingsstatistik, Den Europæiske Centralbank (2021).

²² [SWD\(2013\) 121 final](#), s. 25 og 30.

forbrugerrettigheder²³ allerede på daværende tidspunkt forbudt at opkræve urimelige tillægsgebyrer af forbrugerne.

39 Kommissionen havde kun begrænsede data (jf. punkt **34**) og dokumenterede analyser, som viste, at detailhandelsgebyrerne i 2024 primært bestod af interbankgebyrer (jf. begrundelse 3) i **tekstboks 3**). Vi har fundet tre undersøgelser (jf. punkt **41** og **bilag II**), der trods visse begrænsninger indikerer, at detailhandelsgebyrerne i nogle medlemsstater omfatter andre betydelige gebyrer end interbankgebyrer.

40 Desuden manglede Kommissionens analyse af forbuddet mod tillægsgebyrer en tilbundsgående undersøgelse af konsekvenserne for konkurrencen mellem forskellige betalingsmetoder og distributionskanaler (e-handel og fysiske salgssteder). På grund af den manglende gennemsigtighed har udbydere af dyrere og mere udbredte betalingsinstrumenter (f.eks. kreditkort) ikke noget incitament til at reducere de gebyrer, de opkræver af de forretningsdrivende. Dette påvirker i sidste ende prisen på varer og tjenesteydelser (jf. **tekstboks 4**).

²³ Direktiv 2011/83/EU, artikel 19.

Tekstboks 4

Forenklet illustration af forbuddet mod tillægsgebyrer i praksis

En forretningsdrivende ønsker at sælge to forbrugere en vare, som koster 100 euro. Forbruger A anvender et kreditkort, og forbruger B betaler ved kreditoverførsel. Forbruger A's kreditkortbetaling udløser et detailhandelsgebyr på 2 euro, som den forretningsdrivende skal betale til udbyderen af betalingstjenesten, hvorimod kreditoverførslen ikke medfører omkostninger. For at få dækket denne omkostning skal den forretningsdrivende beregne et generelt pristillæg. I dette specifikke tilfælde vil tillægget være på 1 % (gebyr på 2 euro/200 euro i samlet salg). Derfor betaler hver forbruger 101 euro.

Prisstigninger som følge af omkostningerne ved betalingsinstrumenter er ikke gennemsigtige for forbrugeren, hvilket i sidste ende sandsynligvis vil føre til højere generelle pristillæg og dermed højere priser generelt.

Hvis man tillod opkrævning af tillægsgebyrer med effektiv kontrol til forhindring af urimelige tillægsgebyrer, burde det resultere i en pris på 102 euro for forbruger A og 100 euro for forbruger B. Den øgede gennemsigthed kunne forventes at føre til mere informerede beslutninger og dermed til mere konkurrence inden for betalingssektoren.

Kilde: Revisionsretten.

41 Under de offentlige høringer om [PSD2](#) gav den tyske konkurrencemyndighed udtryk for bekymring vedrørende negative virkninger for konkurrencen²⁴. Det understreges også i undersøgelsen fra 2024, som blev gennemført på Kommissionens vegne, at de internationale kortordningers gebyrstrukturer mangler gennemsigthed, og at gebyrforhøjelser fører til manglende konkurrence²⁵.

42 Det Forenede Kongeriges tilsynsmyndighed vedrørende betalingssystemer, Payment Systems Regulator, analyserede de internationale kortordningers forhøjelser af deres ordnings- og behandlingsgebyrer mellem 2017 og 2021 for at kaste lys over konkurrencepresset ved fastsættelsen af gebyrer²⁶. En sådan analyse findes ikke for EU, men kunne bidrage til en bedre forståelse af udviklingen på betalingsmarkedet og muliggøre informerede politikvalg. Ligesom EU har Australien fastsat lofter for

²⁴ [Meldungen](#), Bundeskartellamt (2. august 2022).

²⁵ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al.: *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.

²⁶ "Market reviews", Payment Systems Regulator (maj 2024).

interbankgebyrer. Landet tillader dog også tillægsgebyrer for direkte omkostninger inden for klare grænser²⁷. I Australien er detailhandelsgebyrerne faldet betydeligt siden 2005.

43 I betragtning af de disponible analyser af EU-markedet mener vi ikke, at Kommissionen havde tilstrækkeligt grundlag til at hævde, at de potentielt positive virkninger af forbuddet mod at opkræve tillægsgebyrer af forbrugerne klart opvejede de langsigtede konsekvenser for konkurrencen og i sidste ende for forbrugerne selv.

Kommissionens evne til effektivt at overvåge virkningen af prisindgreb påvirkes af fortrolighedsklausuler

44 Med hensyn til at vurdere de to prisindgreb vedrørende kreditkortbetalinger vil det fremover fortsat være et centralt problem, at der mangler data om detailhandelsgebyrerne og de forretningsdrivendes omkostninger (jf. punkt 39). Størrelsen af disse gebyrer afhænger af den forretningsdrivendes størrelse og distributionskanaler samt af, om kunderne er tilbagevendende eller ej. På grund af fortrolighedsklausulerne i kortordningerne er disse oplysninger imidlertid ikke offentligt tilgængelige. Denne mangel på data betyder, at Kommissionen ikke er i stand til at overvåge effekten af forbuddet mod tillægsgebyrer og lofterne for interbankgebyrer eller til at vurdere deres effektivitet. Vi bemærker, at Kommissionen kunne have indhentet sådanne data fra sektoren på grundlag af sine undersøgelsesbeføjelser inden for konkurrencepolitikken²⁸.

Manglende standardisering og svage overvågningsordninger inden for open banking

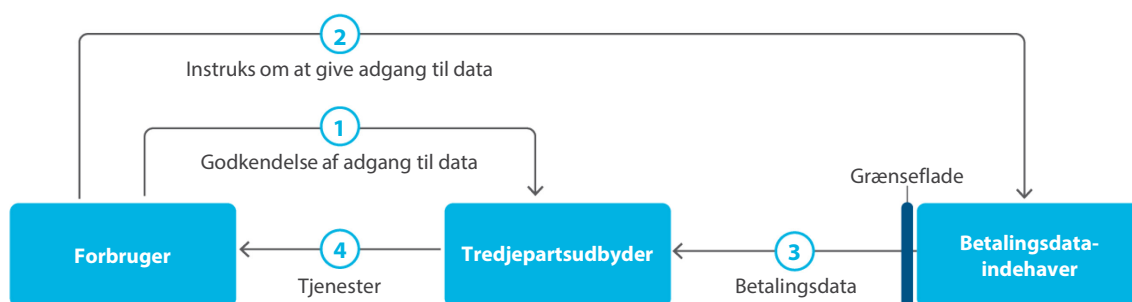
45 Open banking er et datadelingskoncept, der forpligter kontodataindehavere, typisk banker, til at dele kundernes betalingsdata med tredjepartsudbydere. Et væsentligt eksempel på praktisk anvendelse af denne form for datadeling ses i forbindelse med betalingsinitieringstjenester, hvor en bank giver en tredjepartsudbyder adgang til en kundes bankkonto med henblik på initiering af en betaling for onlinekøb. De første bestemmelser om open banking i EU blev indført med PSD2.

²⁷ "Bulletin", Reserve Bank of Australia (15. september 2022).

²⁸ Forordning (EF) nr. 1/2003, artikel 17.

46 Datadelingen foregår via grænseflader (jf. [figur 5](#)), som muliggør sikker kommunikation mellem kontodataindehavere og tredjepartsudbydere. PSD2 giver kontodataindehavere mulighed for enten at oprette særlige grænseflader - også kendt som applikationsprogrammeringsgrænseflader - eller at tillade brug af kunde-grænseflader. I sidstnævnte tilfælde optræder tredjepartsudbyderen som en kunde, der bruger bankens standardwebsted for kunder til at få adgang til betalingskontoen. Når en tredjepartsudbyder anvender kunde-grænsefladen, skal vedkommende tydeligt identificere sig selv.

Figur 5 - Open banking kort fortalt



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

47 Vi konstaterede, at anvendelsen af EU's ramme for open banking har afsløret to væsentlige problemer vedrørende dens udformning. For det første, at forpligtelsen til at give tredjepartsudbydere gratis adgang til betalingsbrugerdata sandsynligvis fjerner kontodataindehavernes incitament til at levere en tjenesteydelse af høj kvalitet. For det andet, at manglen på en standard for applikationsprogrammeringsgrænseflader skabte hindringer for tredjepartsudbydere, der anvender disse data. Desuden er open banking indtil videre blevet gennemført og overvåget på nationalt plan.

PSD2 indførte gratis datalevering

48 PSD2 indførte en model for open banking, hvor kontodataindehavere er forpligtet til at levere deres kunders betalingsdata gratis. Kommissionen foreslog denne løsning i 2013 ud fra den antagelse, at den ville sikre minimale gennemførelsesomkostninger for kontodataindehaverne²⁹. Ekspertengageret af Kommissionen anslog dog i forbindelse med revisionen af PSD2, at industriens engangsomkostninger til udvikling af applikationsprogrammeringsgrænseflader beløb sig til ca. 2,2 milliarder euro med

²⁹ SWD(2013) 288 final, s. 64.

årlige tilbagevendende omkostninger på ca. 0,3 milliarder euro, og at begge typer omkostninger hovedsagelig blev afholdt af kontodataindehaverne³⁰.

49 Kommissionen anførte i den konsekvensanalyse, der ledsagede PSD3, at kravet om gratis open banking ifølge kontodataindehaverne har hæmmet innovationen, både med hensyn til udvikling af adgangsmekanismer af høj kvalitet og indførelse af nye funktioner³¹. Bekymringerne over manglende incitamenter til at udvikle open banking-funktioner er relevante, eftersom tredjepartsudbydere, f.eks. onlinesalgspaltformer, kan anvende de data, der leveres gratis gennem open banking, til at udvikle eller forbedre deres egne forretningsmodeller.

50 Kommissionen mente, at et krav om, at tredjepartsudbydere skal betale servicegebyrer for open banking, kunne føre til markedsforstyrrelser³². Den mente endvidere, at gebyrer for open banking ville få en negativ indvirkning på tredjepartsudbydernes rentabilitet og ødelægge deres forretning. Denne vurdering var imidlertid ikke baseret på en kvantitativ analyse af forskellige gebyrniveaus effekt. Desuden fokuserede Kommissionens vurdering kun på tredjepartsudbydere og omfattede ikke den foreslåede open banking-models indvirkning på kontodataindehavernes rentabilitet, selv om begge virksomhedstyper er profitsøgende.

51 Kommissionen har således afvist indførelse af gebyrer i forbindelse med open banking, men i sit forslag til en retlig ramme for åben finansiering³³ omtaler den muligheden for, at der mellem markedsdeltagere i sektorordninger kan aftales en rimelig og omkostningsbaseret kompensation for datadeling. Åben finansiering omfatter ikke blot betalingskontodata, men mere generelt adgang til og anvendelse af kundedata inden for en bred vifte af finansielle tjenesteydelser (f.eks. finansielle data om forsikringer, pensioner, lån, opsparing og investeringer). Dette viser, at det også vil være muligt at indføre gebyrer i forbindelse med open banking.

PSD2 fastsatte ikke en fælles standard for applikationsprogrammeringsgrænseflader

52 PSD2 fastsatte ikke en kontraktmæssig eller teknisk standard for applikationsprogrammeringsgrænseflader. Som EBA har bemærket, har manglen på en

³⁰ SWD(2023) 231 final, s. 135 og 136.

³¹ Ibid., s. 128.

³² Ibid., s. 31.

³³ COM(2023) 360 final.

enkelt standard ført til forskellige grænsefladeløsninger i EU og bidraget til markedsfragmentering³⁴. Grænsefladerne varierer med hensyn til kvalitet og funktionalitet, hvilket påvirker brugeroplevelsen og open banking-tjenesternes funktion³⁵.

53 Tredjepartsudbydere³⁶ og EBA³⁷ har vedvarende identificeret hindringer for adgang til data via applikationsprogrammeringsgrænseflader. Eksempler på sådanne hindringer er krav om mere end én stærk kundeautentifikation, yderligere registreringer eller manuel indtastning af IBAN-numre.

54 I forbindelse med revisionen af PSD2 anbefalede EBA Kommissionen at undersøge muligheden for at vedtage en fælles EU-standard for applikationsprogrammeringsgrænseflader³⁸. EBA hævdede, at en fælles standard kunne give væsentlige fordele, f.eks. ved potentielt at mindske omkostningerne til vedligeholdelse og tilpasning af grænseflader, reducere hindringerne for markedsadgang og bidrage til at skabe lige vilkår for alle. Kommissionens mål var at minimere forstyrrelser og undgå, at allerede foretagne investeringer i udvikling af grænseflader går tabt. Den vurderede imidlertid ikke systematisk fordelene ved at have en fælles applikationsgrænsefladestandard, herunder besparelser eller synergier for betalingstjenesteudbydere som følge af markedsfragmenteringens afskaffelse.

55 Med de foreslåede retsakter om betalingstjenester (PSD3 og betalingstjenesteforordningen) ønsker Kommissionen at indføre minimumskrav til applikationsprogrammeringsgrænseflader. Disse minimumskrav vedrører f.eks. grænsefladernes sikkerhed, tilgængelighed og ydeevne, de leverede tjenester og de data, der skal udveksles. Desuden indeholder det ene lovgivningsforslag en artikel om forbudte hindringer for dataadgang³⁹. Disse krav vil sandsynligvis afhjælpe kendte hindringer inden for open banking, men de er ikke fleksible nok til at muliggøre reaktioner på fremtidige udfordringer på dette meget dynamiske område, og der kan derfor blive behov for yderligere lovgivningsmæssige ændringer.

³⁴ EBA/Op/2022/06, s. 86.

³⁵ SWD(2023) 231 final, s. 14.

³⁶ "PSD2 Obstacles", European Third Party Providers Association.

³⁷ EBA/Op/2020/10.

³⁸ EBA/Op/2022/06.

³⁹ COM(2023) 367 final, artikel 36 og 44.

Indtil videre er open banking blevet gennemført og overvåget på nationalt plan

56 Indtil videre er gennemførelsen af open banking inden for EU blevet håndhævet via de nationale kompetente myndigheders tilsyn, mens EBA er ansvarlig for at sikre tilsynsmæssig konvergens (jf. punkt **08**).

57 Det Forenede Kongerige, som ifølge et internationalt indeks⁴⁰ er førende inden for open banking, har udformet en stærkere gennemførelses- og overvågningsramme end EU, og den fandt i første omgang anvendelse på de ni største banker i Det Forenede Kongerige. Et særligt organ, Open Banking Implementation Entity (OBIE), som i mellemtiden er blevet erstattet af Open Banking Limited, var ansvarligt for gennemførelsen af open banking, herunder for at udarbejde en standard for applikationsprogrammeringsgrænseflader og for at udforme data- og sikkerhedsstrukturer. OBIE udarbejdede også retningslinjer vedrørende kundeoplevelser, som var direkte henvendt til alle interessenter såsom betalingstjenesteudbydere og tredjepartsudbydere⁴¹. Disse retningslinjerne samler lovgivningsmæssige krav og udtalelser fra kunder med henblik på at gøre brugen af open banking mere gnidningsløs. I EU findes der ikke sådanne retningslinjer. I stedet findes der ikkebindende EBA-udtalelser, som er henvendt til nationale kompetente myndigheder, og som dækker nogle af de samme spørgsmål⁴².

58 PSD2 kræver ikke, at kontodataindehavere indsender data om deres grænsefladers tilgængelighed og ydeevne til de nationale kompetente myndigheder eller EBA. Som følge heraf foreligger der ingen pålidelige konsoliderede data om open banking i EU. Forslagene til PSD3 og [betalingstjenesteforordningen](#) indeholder imidlertid bestemmelser om, at kontodataindehavere skal rapportere til de nationale kompetente myndigheder. EBA skal kun hvert andet år aflægge rapport til Kommissionen om størrelsen og driften af open banking-markedet. Til sammenligning har OBIE siden marts 2017 offentliggjort månedlige data vedrørende [nøgleresultatparametre](#) for open banking-markedets funktion i Det Forenede Kongerige.

⁴⁰ [The Global Open Finance Index](#).

⁴¹ Open Banking Implementation Entity, "[Customer Experience Guidelines](#)", 2018.

⁴² [EBA/Op/2020/10](#).

59 Kommissionen har anslået, at mindre end 5 % af forbrugerne i EU brugte open banking i 2021⁴³, hvilket var færre end i Det Forenede Kongerige (7 % i december 2021 og 11 % i oktober 2023)⁴⁴. Dette skøn har imidlertid begrænset værdi, fordi der ikke foreligger pålidelige data om antallet af open banking-brugere⁴⁵. Uden pålidelige data er Kommissionen ikke i stand til at vurdere udbredelsen af open banking eller til at efterprøve de antagelser, som den lagde til grund for sin oprindelige udformning af open banking-systemet⁴⁶.

Svagheder i overvågningen og dataindsamlingen hindrer Kommissionen i at vurdere virkningen af politikkerne vedrørende digitale betalinger

60 Kommissionens [detailbetalingsstrategi](#) omfatter et mål om at gøre grænseoverskridende betalinger til og fra lande uden for EU hurtigere, billigere, mere tilgængelige, mere gennemsigtige og mere praktiske. Desuden er det blevet aftalt på G20-niveau, at politikker vedrørende grænseoverskridende betalinger skal reducere omkostningerne ved detailbetalinger og gøre dem hurtigere, mere tilgængelige og mere gennemsigtige. Vi forventede i denne henseende, at Kommissionen havde fastsat mål på linje med de internationale mål og konsekvent overvågede fremskridtene med henblik på at evaluere effektiviteten af sine politikker.

61 Vi undersøgte, om Kommissionen havde fastsat mål vedrørende EU-betalingers omkostninger, hastighed, tilgængelighed og gennemsigtighed og anvendte dem til at vurdere og overvåge sine politikker. Vi gennemgik desuden de af Kommissionens foranstaltninger, som potentielt kan påvirke betalingernes centrale elementer, og på grundlag af de foreliggende data vurderede vi de faktiske fremskridt, der er gjort med hensyn til at forbedre betalingernes effektivitet.

⁴³ [Press corner](#), *Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament "From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?"*, Europa-Kommissionen.

⁴⁴ Open Banking, [Impact Report](#), 2023.

⁴⁵ [SWD\(2023\) 231 final](#), s. 60.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 194.

Indtil videre har Kommissionen hverken fastsat indikatorer på EU-plan til måling af betalingernes hastighed, omkostninger, tilgængelighed og gennemsigtighed eller fastsat nogen mål

62 Indtil videre har Kommissionen hverken fastsat specifikke indikatorer på EU-plan, som gør det muligt at måle forbedringer i betalingernes effektivitet, eller fastsat mål vedrørende de forskellige betalingstyper. Derimod godkendte lederne af G20 (som omfatter EU) i 2021 specifikke indikatorer for grænseoverskridende betalinger og mål, som skal nås inden udgangen af 2027⁴⁷. De vigtigste indikatorer og mål er:

- De samlede gennemsnitlige omkostninger ved detailbetalinger bør ikke overstige 1 %. Der bør ikke forekomme omkostninger på over 3 % ved udgangen af 2027 (omkostningsindikator/-mål).
- 75 % af de grænseoverskridende betalinger bør krediteres inden for en time, og resten bør krediteres inden for 1 bankdag (hastighedsindikator/-mål).
- Alle bør have mindst én mulighed for at sende og modtage grænseoverskridende elektroniske betalinger (tilgængelighedsindikator/-mål).
- Betalingstjenesteudbydere bør give betalingstjenestebrugere et minimum af oplysninger om grænseoverskridende betalinger: alle relevante gebyrer, forventet modtagelsestidspunkt, betalingsstatus og tjenestevilkår (gennemsigtighedsindikator/-mål).

63 G20-målene gælder kun for grænseoverskridende betalinger. Brugere af indenlandske betalinger i EU bør dog også have adgang til billige, hurtige, tilgængelige og gennemsigtige transaktioner. Derfor kan G20-kriterierne også være relevante for indenlandske betalinger.

Kommissionens foranstaltninger har et vist potentiale til at forbedre betalingernes gennemsigtighed og hastighed samt reducere deres omkostninger, men resultaterne er endnu ikke klare

64 På tidspunktet for vores revision havde Kommissionen ikke systematisk vurderet virkningen af sine lovgivningsforslag og den eksisterende lovgivning om betalinger (på grundlag af G20-kriterierne eller andre kriterier). I mangel af en sådan vurdering identificerede vi nogle foranstaltninger, der har potentiale til at forbedre gennemsigtigheden, hastigheden og tilgængeligheden samt reducere omkostningerne.

⁴⁷ "Cross-border payments", Rådet for Finansiell Stabilitet (16. juli 2024).

Navnlig kan forslagene til [PSD3](#) og [betalingstjenesteforordningen](#) forbedre gennemsigtigheden, mens [ændringen af SEPA-forordningen for så vidt angår straksbetalinger](#) kan forbedre hastigheden. Indførelsen af den internationale meddelelsesstandard vedrørende betalinger (ISO 20022), som fremmer den internationale interoperabilitet i forbindelse med betalinger, har også potentiale i denne henseende.

PSD3 og betalingstjenesteforordningen skaber større gennemsigtighed med hensyn til betalinger

65 De foreslåede retsakter om betalingstjenester ([PSD3](#) og [betalingstjenesteforordningen](#)) øger gennemsigtigheden vedrørende grænseoverskridende betalinger fra EU til et land uden for EU. Mere specifikt forpligtes betalingstjenesteudbydere til at give betalingsbrugere et skøn over, hvor lang tid der går, før en betalingsmodtagers betalingstjenesteudbyder uden for EU modtager midler. Betalingstjenesteudbydere forpligtes også til at angive de anslåede vekselgebyrer for sådanne internationale transaktioner på samme måde som for kreditoverførsler inden for EU⁴⁸.

Udbredelsen af straksbetalinger i euro er lav

66 Straksbetalinger er kreditoverførsler, der stiller midler til rådighed på en betalingsmodtagers konto senest ti sekunder efter, at der er afgivet en betalingsordre. Kommissionens [detailbetalingsstrategi](#) omfattede planer om, at straksbetalinger skulle blive den nye normal for overførsel af midler, og sigtede mod fuld ibrugtagning af straksbetalinger i EU ved udgangen af 2021. Kommissionen har undersøgt udbredelsen af straksbetalinger i euro og konstateret, at kun 16,8 % af SEPA-kreditoverførslerne i fjerde kvartal af 2023 blev foretaget som straksbetalinger⁴⁹. Kommissionen har også analyseret årsagerne til den begrænsede anvendelse af straksbetalinger i euro (jf. [tekstboks 5](#)).

⁴⁸ Forslaget til [betalingstjenesteforordningen](#), artikel 13.

⁴⁹ "What we do", European Payment Council (9. september 2024).

Tekstboks 5

Årsager til utilstrækkelig anvendelse af straksbetalinger

- 1) Betalingstjenesteudbydere har ikke tilstrækkelige incitamenter til at tilbyde straksbetalinger i euro
- 2) Transaktionsgebyrerne er højere end ved andre betalingsmetoder
- 3) En stor andel straksbetalinger afvises, fordi de fejlagtigt identificeres som betalinger til personer på EU's sanktionslister
- 4) Betalerne har betænkeligheder med hensyn til straksbetalingers sikkerhed

Kilde: Kommissionen.

67 For at tackle udfordringerne i forbindelse med straksbetalinger foreslog Kommissionen en [ændring af SEPA-forordningen](#), som blev vedtaget i februar 2024. Den ændrede forordning forpligter bl.a. betalingstjenesteudbydere til både at kunne modtage straksbetalinger i euro og tilbyde dem for et gebyr, der ikke overstiger gebyret for almindelige kreditoverførsler i euro.

68 Den vedtagne ændring af SEPA-forordningen finder imidlertid ikke anvendelse på grænseoverskridende transaktioner inden for EU i andre valutaer end euro eller på indenlandske transaktioner i andre valutaer end euro. Desuden tvinges betalingsbrugere ikke til at anvende straksbetalinger i euro. De kan stadig vælge mellem almindelige kreditoverførsler og straskreditoverførsler. Det kan betyde, at straksbetalinger ikke udbredes nok til at opfylde G20's hastighedsmål om udbredelse i hele EU inden udgangen af 2027. Der er ikke angivet en prognose for udbredelsen af straksbetalinger, men Kommissionen forventer, at den bliver betragtelig, idet denne slags betalinger gradvist bliver den nye normal.

69 [PSD2](#) indeholder også bestemmelser om betalingernes hurtighed. Hvis både den afsendende og den modtagende betalingstjenesteudbyder befinder sig i EU, skal betalingerne gennemføres inden for én arbejdsdag. For grænseoverskridende betalinger inden for EU i andre EU-valutaer end euro kan betalingstjenesteudbydere og betalingstjenestebrugere aftale en gennemførelsesfrist på op til fire arbejdsdage⁵⁰. Denne frist er generelt gældende for ikkestandardiserede grænseoverskridende betalinger uden for SEPA-ordningerne, som udgør en meget lille del af

⁵⁰ Artikel 82 og 83 i [direktiv \(EU\) 2015/2366](#).

transaktionerne. Ved udarbejdelsen af de foreslåede retsakter om betalingstjenester (PSD3 og [betalingstjenesteforordningen](#)) revurderede Kommissionen ikke hensigtsmæssigheden af disse to bestemmelser i lyset af G20-målene. Endelig vurderede Kommissionen fuldførelsen af vigtig foranstaltning [\(33\)](#) i [detailbetalingsstrategien](#), men vi fandt ingen dokumentation for en analyse af gennemførelsesfristerne for grænseoverskridende betalinger (jf. [bilag III](#)).

Begrænset opfølgning på indførelsen af den internationale meddelelsesstandard i EU

70 G20 betragter markedsdeltagernes anvendelse af Den Internationale Standardiseringsorganisations standard for finansielle meddelelser (ISO 20022) som en central prioritet i forbindelse med opfyldelsen af sine mål (jf. [tekstboks 6](#)). ISO 20022-standarden præciserer bl.a., at meddelelser skal indeholde identifikatoren for juridiske enheder, hvilket giver mulighed for entydig identifikation af de enheder, der er involveret i betalinger⁵¹.

Tekstboks 6

ISO 20022's betydning for betalinger

ISO 20022 er en global standard for finansielle meddelelser. Den indeholder en metode til at beskrive finansielle virksomheder ved hjælp af et fælles sprog. Standarden understøttes af en dataordbog og et katalog over meddelelser (f.eks. om betalinger), der gør den tilgængelig for alle.

ISO 20022 vil bidrage til opfyldelsen af G20-målene ved at standardisere betalingsmeddelelser, lette interoperabiliteten mellem forskellige betalingssystemer og muliggøre større dataudveksling gennem hele betalingsprocessen. Ved at anvende ISO 20022 kan betalingstjenesteudbydere strømline betalingsprocesserne, forbedre sporingen og afstemningen af transaktioner og reducere omkostningerne.

Kilde: Revisionsretten, baseret på SWIFT.

71 Kommissionen opfordrede i [detailbetalingsstrategien](#) til indførelse af ISO 20022 inden udgangen af 2022 (jf. vigtig foranstaltning [\(30\)](#) i [bilag III](#)). Det Europæiske Betalingsråd holder Kommissionen underrettet om anvendelsen af ISO 20022 i forbindelse med SEPA-eurobetalinger. Den har imidlertid ingen data om europæiske betalingstjenesteudbyderes anvendelse af standarden i forbindelse med grænseoverskridende betalinger i andre valutaer end euro, og behandlede ikke

⁵¹ LEI, Global Legal Entity Identifier Foundation.

ISO 20022 i sin revision af [PSD2](#). Ikke desto mindre har Kommissionen i sit [forslag til betalingstjenesteforordningen](#) indført et krav om, at applikationsgrænseflader skal anvende internationale meddelelsesstandarder såsom ISO-standarderne⁵² (jf. punkt [46](#)).

Kommissionen rådede kun over begrænsede data, som kunne bruges til at vurdere, om forbrugerne rent faktisk har adgang til hurtigere og billigere betalinger

72 Med hensyn til betalinger i EU fremlagde Kommissionen under vores revision ingen statistiske data eller egne analyser vedrørende hastighed (undtagen af straksbetalinger i euro), omkostninger, gennemsigtighed eller tilgængelighed. Vi bemærker i denne forbindelse, at Kommissionen var retligt forpligtet til senest i april 2022 at foretage en revision af [forordningen om grænseoverskridende betalinger](#) og bl.a. undersøge udviklingen i omkostninger (for både nationale og grænseoverskridende betalinger)⁵³. Revisionen har dog endnu ikke fundet sted.

73 En analyse af den faktiske udvikling vedrørende digitale betalingers centrale elementer kræver internationalt sammenlignelige data om betalinger, men de eneste sådanne data, vi kunne finde, stammer fra Rådet for Finansiell Stabilitets (FSB's) årsrapport for 2023⁵⁴. Det er den første sådanne årsrapport, og den fokuserer på opfyldelsen af G20-målene. EU behandles dog ikke som en særskilt region, men som del af regionen "Europa og Centralasien". Samlet set viser rapporten, at opfyldelsen af G20-målene for betalinger er en uafsluttet opgave, da ingen af de regioner, der analyseres i rapporten, havde opfyldt nogen af dem i 2023.

74 Med hensyn til hastighed fremgår det af FSB's rapport, at kun 1-30 % af de grænseoverskridende betalinger i Europa og Centralasien blev krediteret kundernes konti inden for en time. Dette ligger betydeligt under G20-målet på 75 %.

⁵² Forslaget til betalingstjenesteforordningen, artikel 35.

⁵³ Artikel 14 i [forordning \(EU\) 2021/1230](#).

⁵⁴ Rådet for Finansiell Stabilitet, [Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments](#), 2023.

75 Med hensyn til omkostninger viser FSB's rapport, at gennemsnittet for grænseoverskridende detailbetalinger i Europa og Centralasien var 1,5 % for både at sende og modtage grænseoverskridende betalinger. 17-20 % af transaktionerne havde imidlertid omkostninger på over 3 %.

76 Ifølge samme rapport var 40-80 % af transaktionerne gennemsnitlige for betalingsbrugerne, afhængigt af omstændighederne. Den region, som Europa tilhører, er nået langt i denne henseende.

77 Tilgængeligheden af betalinger (navnlig grænseoverskridende betalinger) kan måles på grundlag af kontoejerskab. Det fremgår af den globale [Findex-database fra 2021](#), som FSB også anvendte, at over 90 % af den voksne befolkning i de fleste EU-medlemsstater har adgang til betalingskonti, som sætter dem i stand til at foretage grænseoverskridende betalinger. Kun Rumænien (31 %), Bulgarien (16 %) og Ungarn (12 %) har en betydelig andel af voksne uden betalingskonto.

Kommissionen gennemførte de fleste af foranstaltningerne i detailbetalingsstrategien fra 2020, men der var mange forsinkelser, og målene blev ikke altid nået

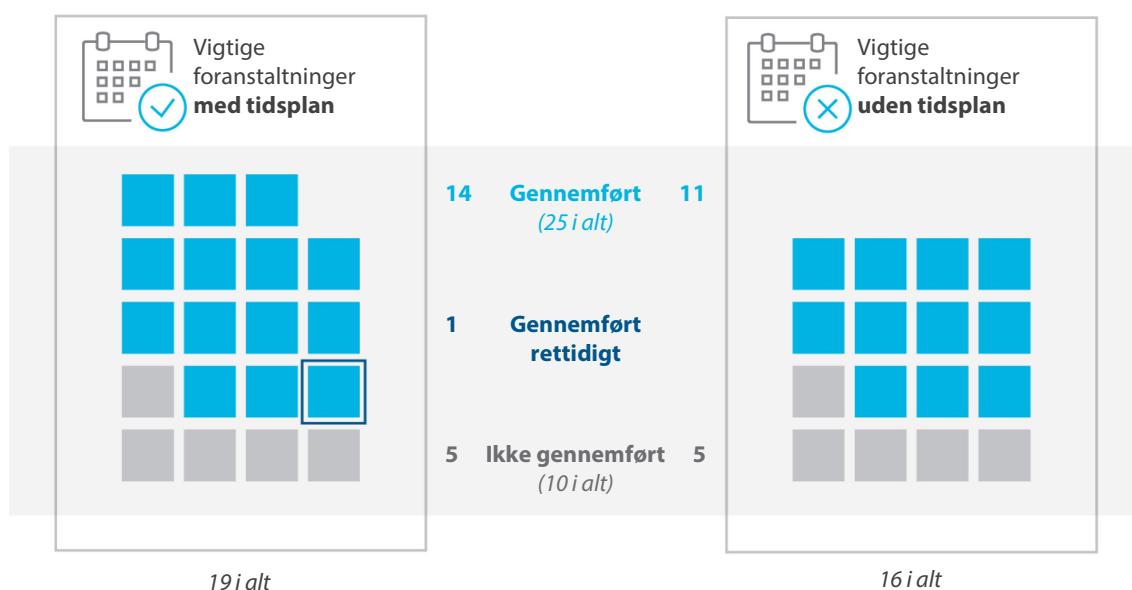
78 I Kommissionens [detailbetalingsstrategi](#) fra 2020 identificerede vi 38 vigtige foranstaltninger (ud af i alt 40) med relevans for digitale betalinger (jf. [bilag I](#)). De resterende to foranstaltninger vedrørte anvendelsen af kontanter. Vi udelukkede tre af foranstaltningerne vedrørende digitale betalinger fra vores undersøgelse, fordi de har lange tidsplaner, og det kræver særlig ekspertise at vurdere dem. Vi endte således med at vurdere 35 foranstaltninger. Kommissionens hensigt var at gennemføre foranstaltningerne effektivt og rettidigt.

79 Vi foretog en tilbunds gående vurdering af vigtige foranstaltninger vedrørende tre emner:

- stærk kundeautentifikation (vigtig foranstaltning [\(18\)](#) og [\(19\)](#) i [bilag III](#))
- forskelsbehandling baseret på betalingskontis placering (vigtig foranstaltning [\(11\)](#) og [\(12\)](#) i [bilag III](#))
- tilsyn med betalingstjenester (vigtig foranstaltning [\(22\)](#) til [\(26\)](#) i [bilag III](#)).

80 Af de 35 vigtige foranstaltninger vurderede vi, at et flertal (25) var blevet gennemført (jf. [figur 6](#) og [bilag III](#)). Det var imidlertid kun 14 af de gennemførte foranstaltninger, der havde en tidsplan, og kun én af dem var blevet gennemført i overensstemmelse med denne tidsplan. Af de 13 vigtige foranstaltninger, der ikke var blevet gennemført rettidigt, vedrører syv revisionen af PSD2 (jf. punkt [18](#)), som blev forsinket med 1 år.

Figur 6 - Gennemførelsesstatus for de undersøgte vigtige foranstaltninger

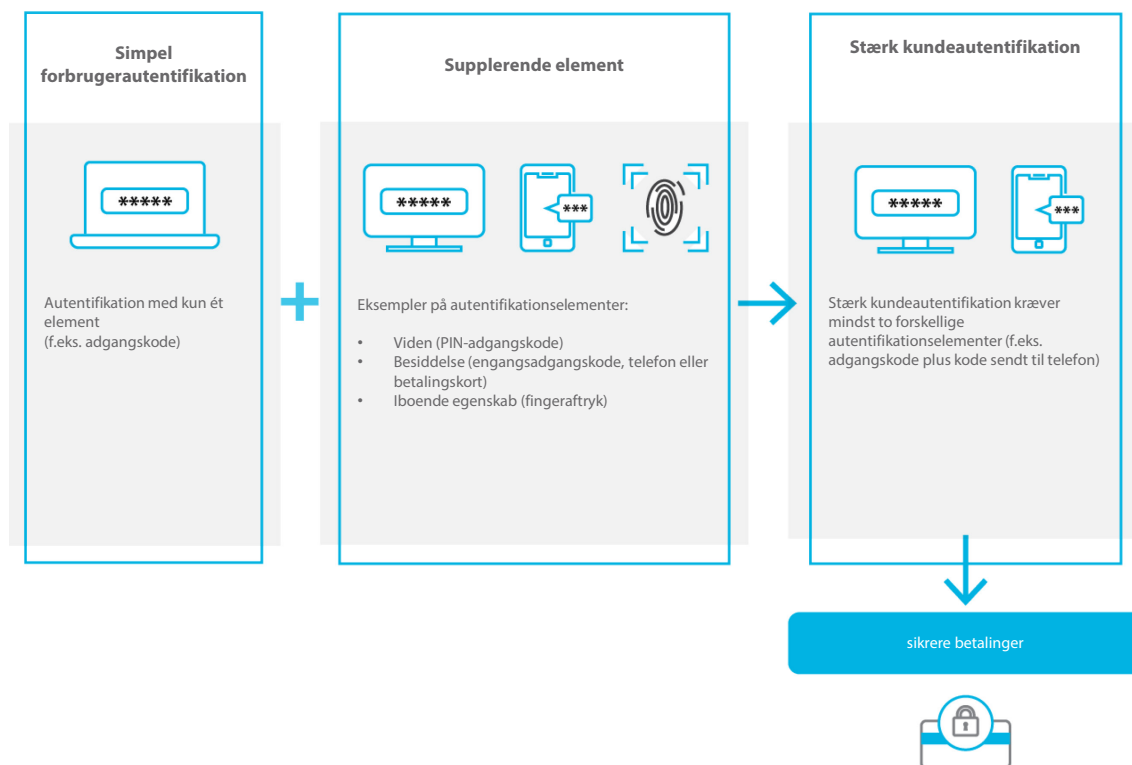


Kilde: Revisionsretten.

Kommissionens tiltag vedrørende kundeautentifikation bidrog til at gøre betalinger sikrere, men der er udfordringer forude

81 Hvis digitale betalingstransaktioner skal have større udbredelse, er det vigtigt, at forbrugerne har tillid til deres sikkerhed. PSD2 indførte et specifikt sikkerhedskoncept for elektroniske betalingstransaktioner, kendt som stærk kundeautentifikation. Det kræver anvendelse af multifaktorgodkendelse, hvilket betyder, at mindst to ud af tre autentifikationsfaktorer skal anvendes i forbindelse med en transaktion (jf. [figur 7](#)).

Figur 7 - Stærk kundeautentifikation



Kilde: Portugals nationalbank.

Stærk kundeautentifikation giver resultater med hensyn til beskyttelse mod svig

82 Kommissionen vedtog i 2017 en [delegeret forordning](#) om fastsættelse af standarder for stærk kundeautentifikation og sikker kommunikation i henhold til [PSD2](#). Forordningen skulle træde i kraft i september 2019. På grund af sin kompleksitet blev stærk kundeautentifikation dog først gennemført fuldt ud i 2020, dvs. 6 år efter vedtagelsen af [PSD2](#).

83 Ved høringerne af interessenter i forbindelse med de foreslåede retsakter om betalingstjenester ([PSD3](#) og [betalingstjenesteforordningen](#)) vurderede tre fjerdedele af respondenterne, at stærk kundeautentifikation gjorde digitale betalinger sikrere og reducerede svig. EBA og ECB bekræftede i en fælles rapport, at stærk kundeautentifikation overordnet har den ønskede virkning vedrørende reducere af svig⁵⁵. EBA rapporterede dog, at graden af svig er op til ni gange højere vedrørende grænseoverskridende transaktioner end vedrørende nationale transaktioner⁵⁶. De nationale kompetente myndigheder og markedsoperatører mente, at dette primært

⁵⁵ "2024 Report on payment fraud", Den Europæiske Banktilsynsmyndighed og Den Europæiske Centralbank.

⁵⁶ EBA-Op/2024/01.

kan skyldes utilstrækkeligt grænseoverskridende samarbejde mellem betalingstjenesteudbydere og andre involverede interessenter. I forbindelse med grænseoverskridende transaktioner, der involverer lande uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, er en anden årsag den uensartede anvendelse af stærk kundeautentifikation.

84 De foreslåede retsakter [PSD3](#) og [betalingstjenesteforordningen](#) vil, hvis de vedtages, gøre det muligt for betalingstjenesteudbydere at udveksle data om svig. Dette vil sandsynligvis give positive resultater, da nylige undersøgelser har vist fordelene ved samarbejdsbaserede analyser i bekæmpelsen af hvidvask af penge⁵⁷. Europa-Parlamentet og EBA har foreslået oprettelse af en fælles EU-dækkende platform for udveksling af data vedrørende svig⁵⁸. Da straksbetalinger er særlig udsat for svig, har EBA dog advaret om, at omfanget af svig kan stige yderligere, indtil sikkerhedsforanstaltningerne i forslagene til [PSD3](#) og [betalingstjenesteforordningen](#) og i SEPA-forordningen er gennemført fuldt ud⁵⁹.

85 Kommissionen havde overvåget gennemførelsen af stærk kundeautentifikation og offentliggjort en evalueringsrapport, som beskrev udrulningen og håndhævelsen samt de relaterede krav. I samme evalueringsrapport vurderede Kommissionen også på grundlag af EBA-data, hvordan stærk kundeautentifikation havde indvirket på omfanget af betalingssvig⁶⁰. I betragtning af de fremskridt, der var gjort, vurderede vi, at begge vigtige foranstaltninger vedrørende stærk kundeautentifikation var gennemført (jf. vigtig foranstaltning [\(18\)](#) og [\(19\)](#) i [bilag III](#)).

Den foreslåede ansvarsordning dækker kun svig i form af at udgive sig for en anden

86 Stærk kundeautentifikation har været effektiv med hensyn til at forbedre betalingssikkerheden, men det er lykkedes svindlerne at tilpasse sig. Der er således opstået en ny form for svig kendt som "svindel med autoriserede push-betalinger". Metoden indebærer, at et offer vildledes til at godkende en betaling til en svindler, ofte ved hjælp af social engineering-taktikker. En underkategori af denne type svig er "svig i form af at udgive sig for en anden", hvor en tredjepart, der foregiver at være

⁵⁷ Future of Financial Intelligence Sharing, *The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*, 2024.

⁵⁸ [P9_TA\(2024\)0298](#), artikel 83, og [EBA-Op/2024/01](#).

⁵⁹ [EBA-Op/2024/01](#).

⁶⁰ [SWD\(2023\) 231 final](#), bilag 5.

tilknyttet en forbrugers betalingstjenesteudbyder ved at anvende dennes kontaktoplysninger, manipulerer forbrugeren til at godkende transaktioner.

87 Den ene af Kommissionens foreslåede retsakter om betalingstjenester ([betalingstjenesteforordningen](#)) gør den afsendende betalingstjenesteudbyder fuldt ansvarlig for svig i form af at udgive sig for en anden, medmindre forbrugeren har handlet svigagtigt eller groft uagtsomt. Kommissionen har anslået de deraf følgende omkostninger for betalingstjenesteudbyderne til 1 milliard euro⁶¹. Dette tal er ekstrapoleret fra de frivillige betalinger, der i 2022 blev foretaget af fire store nederlandske banker, hvilket efter vores opfattelse er et utilstrækkeligt grundlag. Desuden har Kommissionen ikke påvist løsningens potentielle fordele for brugerne eller dens proportionalitet med hensyn til omkostningerne for betalingstjenesteudbyderne.

88 Den ansvarsordning, som Kommissionen foreslår, giver betalingsbrugerne en mindre omfattende beskyttelse end ordningen i Det Forenede Kongerige (jf. [tekstboks 7](#)). Den vigtigste forskel er, at Det Forenede Kongeriges system dækker alle former for svindel med push-betalinger inden for visse grænser, mens Kommissionens forslag kun omfatter svig i form af at udgive sig for en anden.

⁶¹ SWD(2023) 231 final, s. 88.

Tekstboks 7

Ansvarsordningen vedrørende svindel med autoriserede push-betalinger i Det Forenede Kongerige

I 2019 oprettede Det Forenede Kongeriges tilsynsmyndighed vedrørende betalingssystemer, Payment Systems Regulator, en model for betinget refusion ved svindel med autoriserede push-betalinger. Ordningen er obligatorisk for de seks største betalingstjenesteudbydere og frivillig for de øvrige betalingstjenesteudbydere. De deltagende betalingstjenesteudbydere skal som hovedregel betale refusion til betalere, som har været ofre for en hvilken som helst type svindel med autoriserede push-betalinger, medmindre de var blevet advaret eller har udvist grov uagtsomhed.

Payment Systems Regulator har siden oktober 2024 anvendt et system til beskyttelse af forbrugere og mikrovirksomheder mod alle former for svindel med autoriserede push-betalinger i straksbetalinger. Alle betalingstjenesteudbydere er omfattet af dette nye system, hvor ansvaret deles mellem de afsendende og de modtagende betalingstjenesteudbydere. Betalingstjenesteudbyderne skal refundere beløb mellem 100 GBP og 85 000 GBP. Payment Systems Regulator offentliggør årligt data om svindel med autoriserede push-betalinger for hver af de 14 største betalingstjenesteudbydere.

Kilde: Payment Systems Regulator.

Forskelsbehandling baseret på betalingskontis placering fortsætter trods Kommissionens indsats

89 [SEPA-forordningen](#) (jf. [tekstboks 1](#)), der har været i kraft siden 2014, forbyder forskelsbehandling baseret på betalingskontis geografiske placering⁶² som er angivet i det internationale bankkontonummer (IBAN). For betalere betyder dette i praksis, at de inden for SEPA skal have frihed til at foretage betalinger i euro fra en hvilken som helst betalingskonto, uanset dens placering. Kommissionen erkendte i en 2017-rapport om sin revision af [SEPA-forordningen](#)⁶³, at IBAN-diskrimination fortsat er et problem, og den forpligtede sig til at gribe ind over for dette i [detailbetalingsstrategien](#) (jf. vigtig foranstaltning [\(11\)](#) og [\(12\)](#) i [bilag III](#)). Kommissionen gennemførte begge disse vigtige

⁶² Artikel 3 og 9 i [forordning \(EU\) 260/2012](#) (SEPA-forordningen).

⁶³ COM(2017) 683 final.

foranstaltninger, men de var ikke tilstrækkelige til at udrydde den vedvarende IBAN-diskrimination, og finansindustrien har opfordret til yderligere handling⁶⁴.

90 Mellem februar 2021 og september 2023 indberettede brugere næsten 3 500 tilfælde af påstået IBAN-diskrimination via [Accept My IBAN](#)-platformen. Disse sager vedrører grænseoverskridende betalinger inden for SEPA. Platformen er et initiativ i den private sektor, som videresender klager til de relevante kompetente myndigheder. IBAN-diskrimination rapporteres oftest i fire EU-medlemsstater, og af disse tegner Frankrig og Spanien sig for henholdsvis 31 % og 21 % af alle sager. Klagerne vedrører både den private og den offentlige sektor. De indsamlede data viser sandsynligvis kun en lille del af problemet, fordi EU-borgerne kun i begrænset omfang er bevidste om det, og fordi der også findes andre kanaler til indberetning af tilfælde af diskrimination.

91 [SEPA-forordningen](#) pålagde medlemsstaterne at underrette Kommissionen om deres regler om sanktioner for overtrædelse af forordningen, herunder for IBAN-diskrimination, senest medio 2013. Ni medlemsstater underrettede imidlertid først Kommissionen om deres regler i første kvartal af 2017 - dvs. 3,5 år efter meddelelsesfristen - som svar på et [spørgeskema](#). I juli 2024 havde Frankrig endnu ikke underrettet Kommissionen, selv om landet havde indført et nyt sanktionssystem i 2021. Antallet af tilfælde i Frankrig er faldet betydeligt efter indførelsen af dette system (jf. [tekstboks 8](#)).

Tekstboks 8 Foranstaltninger mod IBAN-diskrimination i Frankrig

Foranstaltninger til at begrænse IBAN-diskrimination i Frankrig:

- Det franske parlament vedtog i oktober 2021 [sanktioner](#) for IBAN-diskrimination på op til 375 000 euro.
- [De franske myndigheder](#) skabte øget bevidsthed blandt interessenter (faglige sammenslutninger og organisationer, offentlige administratorer) og bebudede undersøgelser på stedet med henblik på at vurdere overholdelsen af SEPA-forordningen.

⁶⁴ [Blog](#), Accept my IBAN (25. oktober 2023).

92 SEPA-forordningen fastsætter, at sanktioner for IBAN-diskrimination skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, men kræver ikke, at Kommissionen vurderer dem⁶⁵. Vi konstaterede, at sanktionerne varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. De laveste sanktioner ligger mellem 250 euro og 10 000 euro, men ikke alle lande har fastsat minimumssatser. De højeste sanktioner ligger mellem 3 500 euro og (for virksomheder) 10 millioner euro plus op til 10 % af den årlige omsætning. European Forum for Innovation in Payments, som er et fælles initiativ fra Kommissionen og ECB, har foreslået, at de kompetente myndigheder pålægger bøder, der står i et rimeligt forhold til overholdelsesomkostningerne⁶⁶, men dette har endnu ikke ført til justeringer af bøderne.

93 Med hensyn til den uensartede håndhævelse i medlemsstaterne bemærker vi, at SEPA-forordningen ikke er nævnt i [forordning \(EU\) 2017/2394](#) om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse. Sidstnævnte forordning fastsætter bl.a. de kompetente myndigheders minimumsbeføjelser til at gennemføre undersøgelses- og håndhævelsestiltag i tilfælde af grænseoverskridende overtrædelser.

94 Ud over at fremsætte lovgivningsforslag har Kommissionen intensiveret sin indsats for at bekæmpe IBAN-diskrimination:

- ved at drøfte spørgsmålet om IBAN-diskrimination i forskellige fora såsom [European Forum for Innovation in Payments](#)
- ved at sende breve til de kompetente myndigheder i Tyskland, Irland, Spanien, Frankrig og Italien med opfordring til at sikre effektiv anvendelse af SEPA-forordningen (vigtig foranstaltning [\(11\)](#) i [bilag III](#))
- ved at indlede EU Pilot-sager mod Tyskland, Spanien, Frankrig og Østrig

⁶⁵ Artikel 11 i [forordning \(EU\) nr. 260/2012](#).

⁶⁶ [European Forum for Innovation in Payments](#), Den Europæiske Centralbank (12. februar 2024).

- o ved at vedtage en overtrædelsesafgørelse rettet til Spanien vedrørende lovgivning, der forhindrede personer i at betale skat fra en konto i en anden EU-medlemsstat (vigtig foranstaltning [\(12\)](#) i [bilag III](#))
- o ved at lancere en kommunikationskampagne med henblik på at øge bevidstheden blandt borgere, virksomheder og offentlige myndigheder i EU.

95 Desuden samarbejder Kommissionen med medlemsstaterne i [taskforcen for håndhævelse af reglerne for det indre marked](#), som støtter bedre gennemførelse af reglerne for det indre marked og bestræbelser på at tackle de mest presserende hindringer for det indre marked. I september 2023 vedtog taskforcen at iværksætte et projekt, der skal udrydde IBAN-diskrimination i den offentlige og private sektor på udvalgte områder. På tidspunktet for vores revision var taskforcen i gang med at vurdere omfanget af IBAN-diskrimination i den offentlige sektor og i telekommunikationssektoren med henblik på at identificere de underliggende årsager⁶⁷.

96 I 2023 pegede EBA på det voksende fænomen med anvendelse af virtuelle IBAN-numre - som er én af de metoder, betalingstjenesteudbydere har taget i brug som reaktion på IBAN-diskrimination. Virtuelle IBAN-numre er ikke direkte knyttet til en fysisk betalingskonto, men omdirigerer indgående betalinger til IBAN-numre, der er knyttet til sådanne konti⁶⁸. EBA konstaterede i en [rapport om risici og udfordringer ved virtuelle IBAN-numre](#), at anvendelsen af disse skaber problemer vedrørende hvidvask af penge, forbruger- og indskyderbeskyttelse, godkendelse, passporting og regelarbitrage. Vi bemærker i denne forbindelse, at [SEPA-forordningen](#) i modsætning til [direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge](#) og [PSD2](#) ikke er omfattet af EBA's aktiviteter⁶⁹. EBA kan derfor ikke vurdere de nationale kompetente myndigheders tilsynskonvergens på dette område.

På tilsynsområdet er det endnu ikke lykkedes Kommissionen at skabe lige vilkår for virksomheder i EU

97 Kommissionens [detailbetalingsstrategi](#) omfattede et mål om at etablere fremtidssikret kontrol og tilsyn med betalingsøkosystemet.

⁶⁷ Single Market Enforcement Taskforce, [Report 2022-2023](#), s. 17 og 18.

⁶⁸ [EBA/REP/2023/18](#), afsnit 2.7.

⁶⁹ Artikel 1 i [forordning \(EU\) nr. 1093/2010](#).

98 Kommissionen har i overensstemmelse med [detailbetalingsstrategien](#) evalueret risici forbundet med uregulerede tjenesteydelser og undtagelser⁷⁰ anført i [PSD2](#). Med vedtagelsen af de foreslåede retsakter om betalingstjenester ([PSD3](#) og [betalingstjenesteforordningen](#)) agter Kommissionen desuden at integrere direktivet om elektroniske penge i [PSD3](#) og [betalingstjenesteforordningen](#) og dermed skabe større klarhed for markedsdeltagerne. Parlamentet og Rådet vedtog i 2023 [forordning \(EU\) 2023/1114](#) om markeder for kryptoaktiver på forslag af Kommissionen. Disse tiltag bidrog til gennemførelsen af vigtig foranstaltning [\(22\)](#) til [\(25\)](#) (jf. [bilag III](#)), som vi anser for at være gennemført.

99 I 2023 gennemførte EBA sin første peerevaluering⁷¹ af de nationale kompetente myndigheder vedrørende betalingstjenester som led i sin indsats for at sikre tilsynsmæssig konvergens. EBA konstaterede, at myndighederne stort set fulgte dens retningslinjer for anmodning om oplysninger med henblik på meddelelse af tilladelse og registrering i henhold til [PSD2](#)⁷². Nogle nationale kompetente myndigheder anmoder imidlertid ikke ansøgerne om alle de oplysninger, der er angivet i retningslinjerne. Det betyder, at ansøgerne er underlagt forskellige tilsynsmæssige forventninger, når de ansøger om tilladelse.

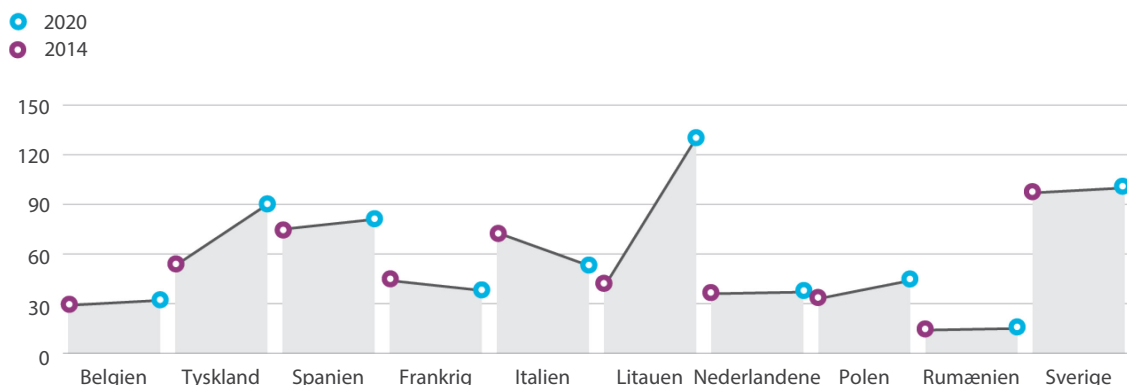
100 Kommissionen har anerkendt, at der er problemer med uensartet gennemførelse og håndhævelse af [PSD2](#). Dette påvirker direkte konkurrencen mellem betalingstjenesteudbydere ved at skabe forskellige lovgivningsmæssige betingelser i forskellige medlemsstater. Det forhold, at reglerne fortolkes forskelligt, tilskynder til regelarbitrage, som fører til en koncentration af tredjepartsudbydere i lande, der fortolker reglerne lempeligt⁷³. Samlet set steg antallet af tredjepartsudbydere i EU med 126 mellem 2014 og 2020, og næsten alle disse udbydere befinder sig i to medlemsstater (jf. [figur 8](#)).

⁷⁰ [SWD\(2023\) 231 final](#), s. 15, 153 og 162.

⁷¹ [EBA/REP/2023/01](#).

⁷² [EBA-GL-2017-09](#).

⁷³ [SWD\(2023\) 231 final](#), s. 20.

Figur 8 - Tredjepartsudbydere med licens i henhold til PSD2

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra [Kommissionen](#).

101 Interessenter, bl.a. de europæiske tilsynsmyndigheder og de nationale kompetente myndigheder, har offentligt foreslået flere måder at forbedre den eksisterende tilsynsramme eller tilsynspraksis på. De anbefaler bedre vejledning, større gennemsigtighed og regler, der er bedre tilpasset den teknologiske udvikling. De nationale kompetente myndigheder har også anmodet om større tilsynsbeføjelser vedrørende store IT-virksomheder (BigTech-virksomheder), der leverer såkaldte "white label"-betalingstjenester. "White label"-partnere indgår kontraktlige aftaler med kredit- eller betalingsinstitutter og udbydere under eget navn betalingstjenester, som de ikke har licens til at udbyde (jf. [bilag IV](#)). De europæiske tilsynsmyndigheder understregede vigtigheden af at ajourføre [Kommissionens fortolkningsmeddelelse](#) fra 1997 om bankers fri udveksling af tjenesteydelser⁷⁴.

102 Selv om problemet med de nationale kompetente myndigheders uensartede tilsyn har resulteret i ulige vilkår for betalingstjenesteudbydere, har Kommissionen kun i meget begrænset omfang tacklet problemet. De nationale kompetente myndigheder har gjort opmærksom på problemet med "white labelling" og anmodet om yderligere beføjelser, men deres forslag er ikke behandlet i Kommissionens foreslåede retsakter om betalingstjenester. Samlet set vurderer vi, at vigtig foranstaltning [\(26\)](#) i [bilag III](#) ikke er gennemført, da vi ikke fandt nogen omfattende vurdering af forbindelserne mellem tilsyn med betalingstjenester og overvågning af betalingssystemer, -ordninger og -instrumenter.

⁷⁴ ESA 2022 01 og "EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services".

Konklusioner og anbefalinger

103 Samlet set konkluderer vi, at EU's tilgang til digitale betalinger har bidraget til at gøre dem sikrere, hurtigere og billigere for brugerne, men at der ikke foreligger tilstrækkelige data til at vurdere bidraget præcist. Vi konstaterede, at to centrale aspekter i EU's lovgivningsmæssige ramme kræver yderligere opmærksomhed: For det første er der kun uklare kriterier for vurdering af prisindgrebs hensigtsmæssighed, og der foretages ingen regelmæssige undersøgelser af prisindgreb. For det andet er der mangler i den retlige ramme vedrørende deling af kontodata i forbindelse med open banking.

104 EU har en avanceret retlig ramme for digitale betalinger, som i det seneste årti er blevet udvidet og revideret med henblik på at afspejle den hurtige udvikling i industrien. En vigtig milepæl i denne henseende var revisionen af det andet betalingstjenestestedirektiv, som vi konstaterede var omfattende i de fleste henseender (jf. punkt [18-22](#)).

105 Prisindgreb har generelt til formål at mindske de negative virkninger af konkurrenceforvridning eller at forfølge specifikke politiske mål, som potentielt er til fordel for forbrugerne. Prisindgreb er imidlertid meget indgribende, da de sætter begrænsninger for, hvordan markedsdeltagerne kan opkræve gebyrer for deres tjenester, og påvirker omkostningernes gennemsigtighed for forbrugerne. Vi konstaterede, at basisretsakterne om digitale betalinger ikke indeholder klare kriterier for vurdering af, om prisindgreb er berettigede, eller hvor længe de bør finde anvendelse. De indeholder krav om enkeltstående undersøgelser, men ikke om regelmæssige undersøgelser (jf. punkt [23-27](#)).

106 Vi konstaterede med hensyn til nogle af de eksisterende indgreb vedrørende kortbetalinger, at Kommissionen ikke kunne påvise, at de positive virkninger for forbrugerne klart opvejede de negative. Manglen på omfattende, pålidelige og ajourførte data hæmmer Kommissionens mulighed for effektivt at overvåge virkningen af prisindgreb. En af årsagerne til, at der kun foreligger begrænsede data, er kortordningernes fortrolighedsaftaler, som forhindrer forretningsdrivende, udstedere og indlødere i at dele data om de gebyrer, der er knyttet til kortbetalinger (jf. punkt [28-44](#)).

107 En anden vigtig byggesten i EU's lovgivningsmæssige ramme for digitale betalinger vedrører open banking. De største svagheder på open banking-området er manglen på standardisering og de svage overvågningsordninger. Desuden udgør det hindringer for datadeling, at der mangler finansielle incitamenter for indehavere af betalingsoplysninger, og at grænsefladerne ikke er standardiseret. Kommissionens vurdering af, om der skulle indføres kompensation i forbindelse med open banking, var ikke baseret på en kvantitativ analyse og omfattede ikke den foreslåede open banking-models indvirkning på kontodataindehaveres (hovedsagelig bankers) rentabilitet. Vi konstaterede også, at det hæmmer Kommissionens evne til at foretage en grundig analyse af politikken for open banking, at den ikke har tilstrækkelige data (jf. punkt 45-59).

Anbefaling 1 - Fastsætte kriterier for prisindgreb på området digitale betalinger og foretage regelmæssige undersøgelser

Kommissionen bør:

- a) fastsætte kriterier for vurdering af, hvilke typer prisindgreb der er berettigede under hvilke omstændigheder, om nødvendigt ved at fremsætte et lovgivningsforslag
- b) foretage regelmæssige undersøgelser af prisindgreb på betalingsmarkedet (såsom lofterne for interbankgebyrer og forbuddet mod tillægsgebyrer)
- c) afhjælpe de begrænsninger, der skyldes fortrolighedsaftaler, for at kunne indsamle data om omkostningerne ved prisindgreb såsom lofterne for interbankgebyrer og forbuddet mod tillægsgebyrer, om nødvendigt ved at fremsætte et lovgivningsforslag.

Måldato for gennemførelsen: a): inden udgangen af 2027; b): dato for første undersøgelse bør bestemmes fra sag til sag, men ikke ligge senere end udgangen af 2028; c): inden udgangen af 2027

Anbefaling 2 - Udvikle og gennemføre en dataovervågningsstrategi vedrørende digitale betalinger

Kommissionen bør udvikle og gennemføre en dataovervågningsstrategi vedrørende digitale betalinger (med særligt fokus på prisindgreb og open banking), som angiver, hvilke typer data der er nødvendige for velfunderede politiske beslutninger, fra hvilke kilder disse data skal indsamles, hvor hyppigt de skal indsamles, og hvordan en effektiv og produktiv dataindsamling kan sikres.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2027

108 Der foreligger stort set ingen viden om virkningen af EU's politikker vedrørende digitale betalinger, fordi Kommissionen ikke har indført et effektivt overvågningssystem. Nærmere bestemt har Kommissionen hverken fastsat specifikke indikatorer til måling af betalingernes hastighed, omkostninger, tilgængelighed og gennemsigtighed eller fastsat mål vedrørende forskellige typer betalinger. G20 har derimod fastsat sådanne mål. Indikatorer kunne desuden udgøre en nyttig ramme for Kommissionen, når den udarbejder lovgivningsforslag og vurderer deres potentielle virkninger. Desuden - og endnu vigtigere - har Kommissionen ikke adgang til de mest relevante data, som typisk ligger hos betalingstjenesteudbyderne. Nogle af Kommissionens foranstaltninger har potentiale til at forbedre betalingernes gennemsigtighed og hastighed og reducere deres omkostninger. Kommissionen forventer væsentlige fremskridt med hensyn til hastigheden takket være den øgede brug af straksbetalinger i fremtiden. Manglen på data er imidlertid en central faktor, der begrænser Kommissionens evne til at vurdere udviklingen på EU's betalingsmarked (jf. punkt [62-77](#)).

Anbefaling 3 - Foreslå resultatindikatorer og fastsætte mål for digitale betalinger

Med henblik på at vurdere effektiviteten af EU's betalingspolitikker bør Kommissionen definere indikatorer til måling af digitale betalingers omkostninger, hastighed, gennemsigtighed og tilgængelighed og fastsætte specifikke mål for digitale betalinger på EU-plan.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2025

109 Endelig konkluderer vi, at Kommissionen har gennemført størstedelen af de vigtige foranstaltninger i sin [detailbetalingsstrategi](#) fra 2020, men at der har været mange gennemførelsesforsinkelser (jf. punkt [78-80](#)). Vi konstaterede i vores dybdegående undersøgelse af vigtige foranstaltninger vedrørende tre udvalgte emner, at foranstaltningerne ikke altid opfyldte deres tilsigtede mål, selv når de var gennemført fuldt ud:

- Stærk kundeautentifikation har vist sig at være effektiv, men svindlere har tilpasset sig og udfører svindel med push-betalinger for at omgå de nye sikkerhedsforanstaltninger. Den nye EU-ansvarsordning, som Kommissionen foreslår, fokuserer på svig i form af at udgive sig for en anden og dækker ikke alle former for svindel med push-betalinger (jf. punkt [81](#) og [88](#)).
- Kommissionen har intensiveret sin bekæmpelse af forskelsbehandling baseret på betalingskontis placering, men endnu ikke formået at sikre, at betalinger ikke afvises, hvis der anvendes et udenlandsk IBAN-nummer. Denne type forskelsbehandling er fortsat et reelt problem for forbrugere i hele EU, selv om den er forbudt i henhold til SEPA-forordningen. Mulighederne for at bekæmpe dette problem effektivt hæmmes af lovgivningsmæssige smuthuller såsom det forhold, at håndhævelsen af SEPA-forordningen ikke er omfattet af EBA's aktiviteter eller af samarbejdet mellem de nationale myndigheder. Sanktionerne for IBAN-diskrimination varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, og Kommissionen er ikke forpligtet til at vurdere, om disse sanktioner er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Forskelsbehandling baseret på betalingskontis placering har ført til øget brug af virtuelle IBAN-numre, hvilket medfører en række risici. EBA har allerede identificeret sådanne risici i en nylig rapport (jf. punkt [89-96](#)).
- På tilsynsområdet er det ikke lykkedes Kommissionen at skabe lige vilkår for virksomheder, der opererer i forskellige EU-lande. Fordi reglerne om godkendelse og registrering fortolkes forskelligt, er betalingsservicevirksomheder primært beliggende i lande, der fortolker reglerne lempeligt. Desuden har Kommissionen ikke fulgt op på de nationale myndigheders anmodning om større tilsynsbeføjelser vedrørende store teknologivirksomheder med omfattende kundenetværk (jf. punkt [97-102](#)).

Anbefaling 4 - Bekæmpe forskelsbehandling baseret på betalingskontis placering med bedre håndhævelsesregler og analysere anvendelsen af virtuelle betalingskonti

Kommissionen bør:

- a) foreslå, at der indsættes en henvisning til [SEPA-forordningen](#) i [forordning \(EU\) 2017/2394](#) om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse
- b) foreslå at lade håndhævelsen af [SEPA-forordningen](#) være omfattet af EBA's aktiviteter
- c) foretage en omfattende vurdering af, hvorvidt virtuelle IBAN-numre kræver yderligere handling på EU-plan under hensyntagen til bl.a. de risici, som EBA har identificeret i sin rapport.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2027

Anbefaling 5 - Styrke bestræbelserne på at sikre lige vilkår med hensyn til godkendelse og tilsyn

Kommissionen bør:

- a) give de nationale kompetente myndigheder en detaljeret fortolkning af reglerne om godkendelse og registrering af betalingstjenesteudbydere
- b) ajourføre sin vejledning om fri udveksling af tjenesteydelser i lyset af de aktuelle teknologiske forhold
- c) vurdere behovet for at indføre foranstaltninger til at øge gennemsigtigheden vedrørende store teknologivirksomheders koncerninterne forbindelser og for at etablere udveksling af oplysninger mellem de nationale kompetente myndigheder med henblik på at sikre mere effektivt tilsyn på medlemsstatsniveau.

Måldato for gennemførelsen: a) og b): inden udgangen af 2027; c): medio 2028

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 26. november 2024.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Kommissionens vision for detailbetalinger i EU

I sin [detailbetalingsstrategi](#) definerede Kommissionen sin vision og strategiens søjler.

Kommissionens **vision** er:

- at sikre, at borgere og virksomheder i EU opnår de fulde fordele ved en bred og forskelligartet række betalingsløsninger af høj kvalitet, som er understøttet af et konkurrencedygtigt og innovativt betalingsmarked og er baseret på sikre, effektive og tilgængelige infrastrukturer
- at sikre, at der findes konkurrencedygtige indenlandske og paneuropæiske betalingsløsninger, som understøtter Europas økonomiske og finansielle suverænitæt
- at sikre, at EU yder et væsentlig bidrag til forbedring af grænseoverskridende betalingstjenester med hensyn til lande uden for EU, herunder pengeoverførsler, og til derved at styrke euroens internationale rolle og EU's "åbne strategiske autonomi".

Kommissionens strategi fokuserer på fire tæt forbundne **søjler**:

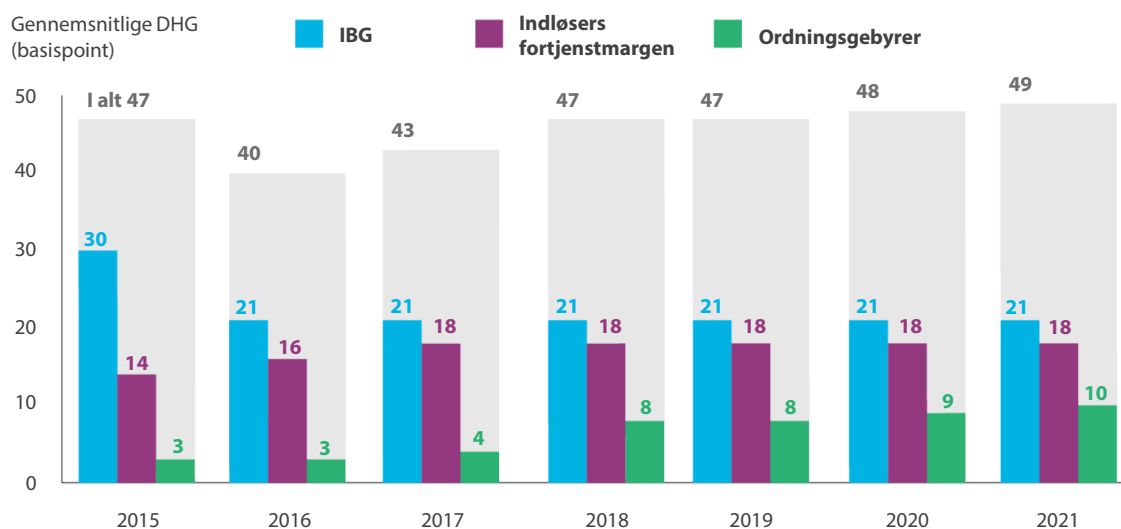
- i) stadig flere digitale løsninger og straksbetalingsløsninger med paneuropæisk tilgængelighed
- ii) innovative og konkurrencedygtige detailbetalingsmarkeder
- iii) effektive og interoperable detailbetalingssystemer og andre støtteinfrastrukturer
- iv) effektive internationale betalingstjenester, herunder pengeoverførsler.

Bilag II - Nylige undersøgelser af detailhandelsgebyrer

Under denne revision fandt vi tre undersøgelser, der muligvis indikerer, at detailhandelsgebyrerne omfatter andre betydelige gebyrer end interbankgebyrer.

Den første er [CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study](#) fra 2021, som antyder, at nedsættelsen af interbankgebyrerne efter indførelsen af forordningen om interbankgebyrer over tid blev udlignet af en stigning i detailhandelsgebyrernes andre komponenter - primært ordningsgebyrerne. Ifølge denne undersøgelse udgjorde interbankgebyrerne kun 43 % af detailhandelsgebyrerne i 2021, mens indløsernes fortjenstmargen og ordningsgebyrerne udgjorde de resterende 57 % (jf. [figur 9](#)).

Figur 9 - Detailhandelsgebyrernes sammensætning, 2015-2021



IBG: interbankgebyrer. DHG: detailhandelsgebyrer.

Kilde: CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study (2021).

Den anden undersøgelse er EHI Retail Institute e.V.'s årlige rapport om detailbetalingstjenester i Tyskland. EHI Retail Institute e.V. konstaterede på grundlag af data fra 2023, at de internationale kortordningers kreditkortgebyrer varierer fra 0,47 % for store forretningsdrivende til 1,81 % for små forretningsdrivende, dvs. betydeligt over lofterne for interbankgebyrer⁷⁵.

⁷⁵ EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023.

Den tredje undersøgelse blev gennemført for Kommissionen i 2024 af Valdani Vicari & Associati og global data collection company (gdcc) for at analysere nye udviklinger på kortbaserede betalingsmarkeder, herunder vedrørende interbankgebyrer og detailhandelsgebyrer. Undersøgelsen omfattede 11 medlemsstater og viste bl.a., at detailhandelsgebyrerne for anvendelse af debetkort og kreditkort i 2022 lå på henholdsvis 0,44 % og 0,60 %⁷⁶, endnu engang betydeligt over lofterne for interbankgebyrer. Da de kun havde adgang til begrænsede data, var eksperterne ikke i stand til at foretage en omfattende analyse. Visse data om internationale kortordninger kunne ikke indsamles til denne undersøgelse bl.a. på grund af hemmeligholdelsesaftaler.

⁷⁶ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al.: *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.

Bilag III - Vigtige foranstaltninger vurderet i forbindelse med revisionen

Vigtig foranstaltning	Frist	Dækket af?	Gennemført?	Rettidigt?
1) Kommissionen vil undersøge, hvor mange betalingstjenesteudbydere og konti, der har mulighed for at sende og modtage kreditoverførsler for straksbetalinger i SEPA.	2020	Arbejdsdokument SWD(2022) 546 final Punkt 66-68	Ja	Nej
2) Kommissionen vil vurdere, hvorvidt disse tal er tilfredsstillende, og beslutte, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at foreslå lovgivning.	2021	Arbejdsdokument SWD(2022) 546 final Punkt 66-68	Ja	Nej
3) Kommissionen vil vurdere, hvorvidt det er passende at kræve, at alle relevante interessenter skal deltage i alle eller kun en undergruppe af ekstra funktioner i kreditoverførselsordningen for straksbetalinger i SEPA.	Ingen specifik dato nævnt	Arbejdsdokument SWD(2022) 546 final Punkt 66-68	Ja	Ikke relevant
4) Kommissionen vil vurdere, i hvilket omfang EU's eksisterende forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger (f.eks. krav på tilbagebetaling) kan give forbrugere, der foretager straksbetalinger, samme høje beskyttelsesniveau, som andre betalingsinstrumenter giver.	Ved revisionen af PSD2	Arbejdsdokument SWD(2022) 546 final Punkt 66-68	Ja	Nej, grundet den forsinkede start på PSD-revisionen

Vigtig foranstaltning	Frist	Dækket af?	Gennemført?	Rettidigt?
5) Kommissionen vil vurdere virkningen af gebyrer, som pålægges forbrugerne i forbindelse med straksbetalinger, og eventuelt kræve, at de ikke er højere end de gebyrer, der pålægges for almindelige kreditoverførsler.	Ingen specifik dato nævnt	Arbejdsdokument SWD(2022) 546 final Punkt 66-68	Ja	Ikke relevant
6) Kommissionen vil undersøge, hvorvidt der bør træffes særlige foranstaltninger for at øge effektiviteten af krisestyringen af betalingssystemer og sikre solide afbødningsforanstaltninger med hensyn til finansielle institutioners likviditetsrisiko som følge af den hurtige, problemfri udgående strøm af midler via straksbetalinger.	Ingen specifik dato nævnt	Arbejdsdokument SWD(2022) 546 final	Ja	Ikke relevant
7) Kommissionen vil i forbindelse med straksbetalinger undersøge, hvorvidt yderligere foranstaltninger bør træffes for at tackle andre særlige risici, såsom hvidvask af penge, finansiering af terrorisme og tilknyttede underliggende forbrydelser.	Ingen specifik dato nævnt	Arbejdsdokument SWD(2022) 546 final	Ja	Ikke relevant
8) Kommissionen vil undersøge muligheden for at udvikle et mærke, ledsaget af et synligt logo, for relevante paneuropæiske betalingsløsninger.	2023	Undersøgelsen er ikke foretaget	Nej	Nej
9) Kommissionen vil undersøge, hvordan man kan gøre det lettere at udrulle europæiske specifikationer for kontaktløse kortbaserede betalingstjenester, f.eks. gennem EU-finansieringsprogrammer.	2023	Undersøgelsen er ikke foretaget	Nej	Nej

Vigtig foranstaltning	Frist	Dækket af?	Gennemført?	Rettidigt?
10) Kommissionen vil støtte moderniseringen og forenklingen af de forretningsdrivendes betalingstjenester i EU, der f.eks. gør det muligt for kasseapparater at udstede e-kvitteringer.	2023	Støtten er ikke ydet	Nej	Nej
11) Kommissionen minder de nationale kompetente myndigheder om deres håndhævelsesforpligtelser i henhold til SEPA-forordningen.	Ingen specifik dato nævnt	Punkt 94	Ja	Ikke relevant
12) Kommissionen vil nøje følge tilfælde af manglende overholdelse af SEPA-forordningen og indlede nødvendige traktatbrudsprocedurer.	Ingen specifik dato nævnt	Punkt 94-95	Ja	Ikke relevant
13) Kommissionen vil undersøge, hvordan man kan fremme brugen af elektronisk identitet (eID) til støtte for opfyldelse af kravene om stærk kundeautentifikation.	Ingen specifik dato nævnt	Lovgivningsforslag om fastlæggelse af en ramme for en europæisk digital identitet	Ja	Ikke relevant
14) Kommissionen vil gennemføre en undersøgelse af graden af accept med hensyn til digitale betalingstjenester i EU.	2022	Undersøgelsen er ikke foretaget	Nej	Nej
15) Til at støtte udstedelsen af en digital euro vil Kommissionen arbejde tæt sammen med ECB omkring målsætningerne og de politiske løsningsmodeller og sikre en høj grad af komplementaritet.	Ingen specifik dato nævnt	Lovgivningsforslaget om indførelse af den digitale euro	Ja	Ikke relevant

Vigtig foranstaltning	Frist	Dækket af?	Gennemført?	Rettidigt?
16) Kommissionen vil iværksætte en omfattende undersøgelse af anvendelsen og virkningen af PSD2.	2021	De foreslåede retsakter om betalingstjenester (betalingstjenesteforordningen og PSD3) Punkt 18-21	Ja	Nej
17) Kommissionen planlægger at fremsætte et lovgivningsforslag til en ramme for åben finansiering.	2022	Lovgivningsforslaget om en ramme for adgang til finansielle data (FIDAR) Punkt 51	Ja	Nej
18) Kommissionen vil nøje overvåge gennemførelsen af kravene til stærk kundeautentifikation.	Ingen specifik dato nævnt	Arbejdsdokument SWD(2023) 231 final	Ja	Ikke relevant
19) Kommissionen vil gøre status over, hvilken indvirkning stærk kundeautentifikation har på omfanget af betalingssvig i EU, og undersøge, hvorvidt yderligere foranstaltninger bør træffes for at tackle nye typer svig.	Ved revisionen af PSD2	Arbejdsdokument SWD(2023) 231 final	Ja	Nej, grundet den forsinkede start på PSD-revisionen
20) Kommissionen vil stille forslag til en forordning om digital operationel modstandsdygtighed for finanssektoren i hele EU.	2020	Forslaget til forordning om digital operationel modstandsdygtighed i den finansielle sektor (DORA)	Ja	Ja

Vigtig foranstaltning	Frist	Dækket af?	Gennemført?	Rettidigt?
21) Kommissionen vil tage de eksisterende maksimumsbeløbgrænser for kontaktløse betalinger op til fornyet overvejelse.	Ved revisionen af PSD2	Arbejdsdokument SWD(2023) 231 final	Ja	Nej, grundet den forsinkede start på PSD-revisionen
22) Kommissionen vil evaluere eventuelle nye risici, der er forbundet med uregulerede tjenesteydelser.	Ved revisionen af PSD2	Arbejdsdokument SWD(2023) 231 final	Ja	Nej, grundet den forsinkede start på PSD-revisionen
23) Kommissionen vil også vurdere, om undtagelserne i PSD2 er tilstrækkelige, og vurdere behovet for ændringer af tilsynsmæssige, operationelle og forbrugerbeskyttelseskrav.	Ved revisionen af PSD2	Arbejdsdokument SWD(2023) 231 final	Ja	Nej, grundet den forsinkede start på PSD-revisionen
24) Kommissionen vil afstemme rammerne for PSD2 og e-pengedirektivet ved at inkludere udstedelse af e-penge som en betalingstjeneste i lovgivningsforslagene om betalingstjenester.	Ved revisionen af PSD2	De foreslåede retsakter om betalingstjenester (PSD3 og betalingstjenesteforordningen)	Ja	Nej, grundet den forsinkede start på PSD-revisionen
25) Kommissionen vil underlægge udstedere af e-pengebaserede tokens yderligere bestemmelser som supplement til e-pengedirektivet.	Ingen specifik dato nævnt	Forordningen om kryptoaktiver	Ja	Ikke relevant
26) Kommissionen vil om nødvendigt sikre hensigtsmæssige forbindelser mellem tilsyn med betalingstjenester og overvågning af betalingssystemer, -ordninger og -instrumenter.	Ingen specifik dato nævnt	Vurderingen af forbindelserne er ikke foretaget	Nej	Ikke relevant

Vigtig foranstaltning	Frist	Dækket af?	Gennemført?	Rettidigt?
27) Kommissionen vil overveje at udvide anvendelsesområdet for direktivet om endelig afregning til at omfatte betalingsinstitutter.	2020	Ændringen af direktivet om endelig afregning	Ja	Nej
28) Kommissionen vil undersøge, hvorvidt det er passende at foreslå lovgivning, der har til formål at sikre ret til adgang til tekniske infrastrukturer på fair, rimelige og ikkediskriminerende betingelser.	Ingen specifik dato nævnt	Forordningen om et indre marked for digitale tjenester	Ja	Ikke relevant
29) Kommissionen forventer, at de relevante udbydere af betalingssystemer vil gøre forbindelserne mellem europæiske systemer og tredjelandes straksbetalingssystemer lettere.	Ingen specifik dato nævnt	Forventningen er ikke blevet opfyldt	Nej	Ikke relevant
30) Kommissionen opfordrer til indførelse af globale internationale standarder såsom ISO 20022.	2022	Opfordringen er ikke blevet fulgt Punkt 70-71	Ja	Nej
31) Kommissionen opfordrer betalingstjenesteudbydere til at benytte Global Payment Initiative fra Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT).	Ingen specifik dato nævnt	Opfordringen er ikke blevet givet	Nej	Ikke relevant
32) Kommissionen vil vurdere, hvorvidt der er behov for at forbedre gennemsigtigheden i forbindelse med grænseoverskridende internationale transaktioner.	Ved revisionen af PSD2	Punkt 65	Ja	Nej, grundet den forsinkede start på PSD-revisionen

Vigtig foranstaltning	Frist	Dækket af?	Gennemført?	Rettidigt?
33) Eftersom straksbetalinger også bliver normen på internationalt plan, vil Kommissionen vurdere, i forbindelse med revisionen af PSD2, hvorvidt det er passende at kræve, at den maksimale gennemførelsestid for transaktioner, der består af to betalingselementer, også skal gælde for transaktioner, der består af ét betalingselement.	Ved revisionen af PSD2	Vurderingen er ikke foretaget	Nej	Nej
34) Kommissionen følger med interesse EPC's igangværende arbejde med hensyn til eventuel yderligere harmonisering af forretningsregler og meddelelsesstandarder for transaktioner bestående af ét betalingselement. Kommissionen vil vurdere, hvorvidt det er nødvendigt at gøre disse obligatoriske.	Ingen specifik dato nævnt	Vurderingen er ikke foretaget	Nej	Ikke relevant
35) Kommissionen opfordrer til initiativer fra medlemsstaterne til støtte for overførselssektoren, med forbehold af at pengeoverførselsudbydere forpligter sig til gradvist at reducere omkostningerne i forbindelse med pengeoverførsler over tid.	Ingen specifik dato nævnt	Opfordringen er ikke blevet givet	Nej	Ikke relevant

Bilag IV - Interessenternes anbefalinger vedrørende tilsyn med betalingstjenester

Interessent	Dato	Anbefaling
De nationale kompetente myndigheder	Januar 2021 og februar 2024	De nationale kompetente myndigheder identificerede "white labelling" af BigTech-virksomheder som en fremtidig udfordring. "White label"-partnere indgår kontraktlige aftaler med kredit- eller betalingsinstitutter og udbyder under eget navn betalingstjenester, som de ikke har licens til at udbyde. De nationale kompetente myndigheder anbefaler som første skridt større gennemsigtighed hvad angår store teknologivirksomheder (BigTech-virksomheder) med omfattende kundenetværk og koncerninterne forbindelser og som andet skridt en styrkelse af tilsynsbeføjelserne. Generelt mener de nationale kompetente myndigheder, at der bør indføres et fælles informationsudvekslingssystem for at forbedre kommunikationen mellem de finansielle tilsynsmyndigheder, som fører tilsyn med BigTech-datterselskaber, der leverer finansielle tjenesteydelser ⁷⁷ .
Fælles svar fra EU's tilsynsmyndigheder (EBA, EIOPA, ESMA)	Januar 2022	De europæiske tilsynsmyndigheder understregede nødvendigheden af at ajourføre Kommissionens fortolkningsmeddelelse fra 1997 om bankers fri udveksling af tjenesteydelser. Tilsynsmyndighederne er af den opfattelse, at Kommissionens meddelelse bør tage hensyn til den teknologiske udvikling (f.eks. internet og mobilbank), når det gælder vurderingen af, hvornår en digital aktivitet udgør en grænseoverskridende ydelse ⁷⁸ .

⁷⁷ FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 og JC 2024 02.

⁷⁸ ESA 2022 01 og "EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services".

Interessent	Dato	Anbefaling
EBA	Januar 2023	EBA foreslog, at Kommissionen præciserer forvaltningsordningerne, kriterierne for ledelsens egnethed og de krav, som ansøgerne skal opfylde for at sikre tilstrækkelig lokal forankring af betalingsinstitutter ⁷⁹ .
De nationale kompetente myndigheder	Februar 2024	De nationale kompetente myndigheder identificerede meddelelser af ringe kvalitet om grænseoverskridende tjenester som et problem. Myndighederne rapporterede, at datterselskaber af betalingstjenesteudbydere havde meddelt deres hjemlands myndighed, at de ville levere de samme tjenester i alle medlemsstater, men i sidste ende kun gjorde det i nogle få medlemsstater. I andre tilfælde blev der leveret tjenester i flere medlemsstater, end hjemlandets myndighed havde fået meddelelse om ⁸⁰ .

⁷⁹ JC 2024 02. For at opfylde kravet om lokal forankring skal et betalingsinstitut have "hovedkontor" i deres registreringsmedlemsstat og skal udøve i det mindste en del af deres betalingstjenestevirksomhed dér (PSD2, artikel 11).

⁸⁰ FISMA 2021/OP/0002, s. 110 og 163; JC 2024 02.

Forkortelser

EBA:	Den Europæiske Banktilsynsmyndighed
ECB:	Den Europæiske Centralbank
IBAN:	Internationalt bankkontonummer
ISO:	Den internationale Standardiseringsorganisation
PSD2:	Betalingstjenestedirektivet fra 2015
PSD3:	Betalingstjenestedirektivet (lovgivningsforslag fra 2023)
PSR:	Betalingstjenesteforordningen (lovgivningsforslag fra 2023)
SEPA:	Det fælles eurobetalingsområde

Glossar

BigTech-virksomhed: Stor teknologivirksomhed med et omfattende kundenetværk.

Digital tegnebog: Sikker digital platform, der gør det muligt for brugerne at foretage finansielle transaktioner, herunder lagre, afsende og modtage midler online.

G20: Internationalt forum for verdens største økonomier bestående af 19 lande, EU og Den Afrikanske Union.

IBAN-diskrimination: Når betalinger i det fælles eurobetalingsområde kun kan foretages fra eller til en national betalingskonto i euro.

Svig i form af at udgive sig for en anden: Underkategori af svindel med push-betalinger, hvor en svindler udgiver sig for at være en kendt og betroet tredjepart for at manipulere en person til at godkende en betaling.

Svindel med autoriserede push-betalinger: Når en person vildledes til at godkende en betaling til en svindler.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-01>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-01>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regelefterlevelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, der ledes af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten.

Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Ildikó Gáll-Pelcz, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Claudia Kinga Bara og attaché Zsolt Varga, ledende administrator Kamila Lepkowska, opgaveansvarlig Helmut Kern og revisorerne Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi og Shane Enright. Alexandra Damir-Binzaru ydede grafisk støtte, og Michael Pyper ydede sproglig støtte.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2025

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-3595-6	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/9087900	QJ-01-24-039-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3596-3	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/8132558	QJ-01-24-039-DA-N

HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [særberetning 01/2025](#) "Digitale betalinger i EU - De er blevet sikrere, hurtigere og billigere, men der er fortsat mangler", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025.

Digitale betalinger - elektroniske pengeoverførsler, der ofte foretages via mobile enheder - bidrager til økonomisk vækst. Alene i 2023 blev der foretaget digitale betalinger for over 1 billion euro ved detailhandel i EU. Vi undersøgte EU's tilgang til digitale betalinger og så navnlig på, om den lovgivningsmæssige ramme skaber de rette betingelser for sikrere, hurtigere og billigere digitale betalinger. Vi konstaterede, at EU's tilgang har bidraget til at forbedre vilkårene for digitale betalinger, men at den lovgivningsmæssige ramme bør udvikles yderligere, især med hensyn til prisindgreb og deling af kontodata. Vi fremsætter anbefalinger til Kommissionen om bl.a. at fastsætte klare kriterier for prisindgreb på området digitale betalinger, at foretage regelmæssige undersøgelser og at udvikle og gennemføre en dataovervågningsstrategi.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors