

Särskild rapport

## Digitala betalningar i EU

Framsteg görs för att betalningarna ska bli säkrare, snabbare och billigare, men brister kvarstår



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

# Innehållsförteckning

	Punkt
<b>Sammanfattning</b>	I–VI
<b>Inledning</b>	01–11
<b>Det digitala betalningslandskapet i EU</b>	01–07
<b>Roller och ansvarsområden</b>	08
<b>EU:s regelverk för digitala betalningar</b>	09–11
<b>Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod</b>	12–15
<b>Iakttagelser</b>	16–102
<b>Framsteg för EU:s regelverk för digitala betalningar, men fortfarande brister när det gäller prisinterventioner och öppna banktjänster</b>	16–59
Kommissionen genomförde en omfattande översyn av betaltjänstdirektivet 2023	18–22
Om prisinterventionerna är olämpligt utformade kan det innebära en risk för att marknaden för digitala betalningar i EU inte fungerar effektivt	23–44
Brist på standardisering och bristfälliga övervakningsarrangemang inom öppna banktjänster	45–59

**Brister i övervakning och uppgiftsinsamling utgör ett hinder för kommissionen vid bedömningen av effekten av politiken för digitala betalningar** 60–77

Hittills har kommissionen vare sig specificerat indikatorer för att mäta EU-betalningarnas snabbhet, kostnad, tillgänglighet och transparens eller fastställt några mål 62–63

Kommissionens åtgärder har viss potential att leda till mer transparenta, snabbare och billigare betalningar men resultaten är ännu inte tydliga 64–71

**Kommissionen genomförde de flesta av åtgärderna i 2020 års EU-strategi för massbetalningar, men förseningar var vanliga och målen uppnåddes inte alltid** 78–102

Kommissionens åtgärder när det gäller kundautentisering bidrog till att göra betalningarna säkrare, men utmaningar väntar framöver 81–88

Trots kommissionens åtgärder fortsätter diskrimineringen baserat på var betalkontot finns 89–96

På tillsynsområdet har kommissionens åtgärder hittills inte lett till lika villkor för företagen i EU 97–102

**Slutsatser och rekommendationer** 103–109

**Bilagor**

**Bilaga I – Kommissionens vision för massbetalningar i EU**

**Bilaga II – Aktuella studier om handlarnas serviceavgifter**

**Bilaga III – Nyckelåtgärder som bedömdes vid revisionen**

**Bilaga IV – Rekommendationer från intressenter om tillsyn av betaltjänster**

**Förkortningar**

**Ordlista**

**Kommissionens svar**

**Tidslinje**

**Vi som arbetat med revisionen**

# Sammanfattning

**I** Med digitala betalningar avses elektroniska utbyten av medel, vanligen genom mobila enheter eller digitala kanaler, och även kortbetalningar omfattas. Digitala betalningar främjar ekonomisk tillväxt genom att de ger tillgång till banktjänster, stimulerar utgifter och underlättar internationell handel. Inom EU har värdet av digitala betalningar i detaljhandelsförsäljningen mer än fördubblats från 2017 till 2023 och uppgår nu till över 1 000 miljarder euro varje år. EU har ansvaret för att underlätta digitala betalningar, som är en avgörande faktor för att EU:s inre marknad ska fungera smidigt, särskilt över gränserna.

**II** Syftet med denna revision var att granska EU:s strategi för digitala betalningar. Vi granskade framför allt om EU:s regelverk innehåller rätt förutsättningar för säkrare, snabbare och billigare digitala betalningar i EU. I granskningen ingick en bedömning av om Europeiska kommissionen har analyserat hur regelverket och dess åtgärder har påverkat EU:s marknad för betaltjänster. Dessutom har vi bedömt om kommissionen har genomfört de åtgärder som fastställs i EU-strategin för massbetalningar på ett ändamålsenligt sätt. Syftet med våra iakttagelser och rekommendationer från revisionen är att bidra till aktuella och framtida lagstiftningsförslag om betaltjänster.

**III** Vår samlade slutsats är att EU:s strategi för digitala betalningar har bidragit till att göra betalningarna säkrare, snabbare och billigare. Men vi identifierade två centrala aspekter i EU:s regelverk som kräver ytterligare uppmärksamhet i detta avseende:

- För det första är kriterierna för att bedöma om prisinterventionerna är lämpliga otydliga och det utförs inga periodiska översyner.
- För det andra finns det fortfarande brister i den rättsliga ramen när det gäller delning av kontoinformation i samband med öppna banktjänster.

**IV** Dessutom är effekten av EU:s politik när det gäller digitala betalningar fortfarande till stor del okänd eftersom kommissionen varken har infört ett ändamålsenligt övervakningssystem eller, vilket är viktigare, har tillgång till relevanta uppgifter.

**V** Slutligen konstaterade vi att kommissionen har genomfört merparten av åtgärderna i strategin för digitala betalningar, men att åtgärderna inte alltid har uppnått målen. Det råder fortsatt diskriminering baserat på var betalkontot finns även om kommissionen har intensifierat sina insatser för att motverka den. På tillsynsområdet har kommissionens åtgärder inte lett till lika villkor för företag som är verksamma i olika EU-länder.

## **VI** Utifrån dessa iakttagelser rekommenderar vi kommissionen att

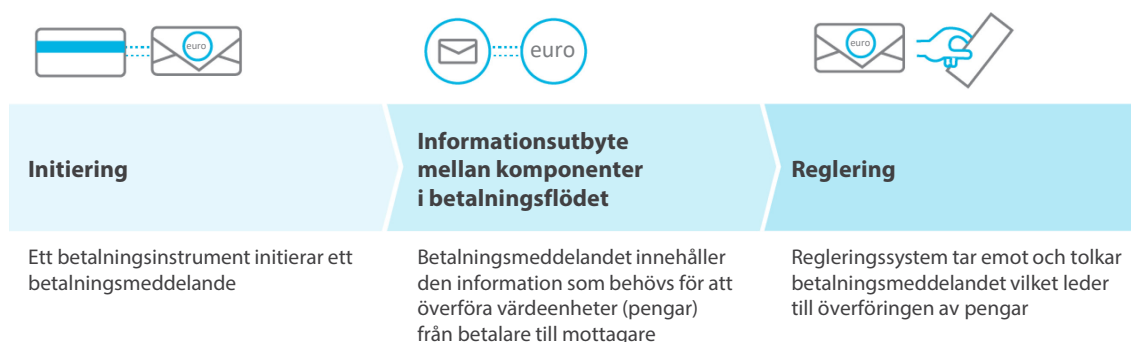
- fastställa tydliga kriterier för EU:s prisinterventioner på området digitala betalningar och genomföra regelbundna översyner,
- utveckla och genomföra en strategi för uppgiftsövervakning på området digitala betalningar,
- föreslå prestationsindikatorer och fastställa mål för digitala betalningar,
- bekämpa diskriminering baserat på var betalkontot finns med bättre kontroll av efterlevnad och analysera virtuella betalkonton,
- öka ansträngningarna att uppnå lika villkor i fråga om auktorisation och tillsyn.

# Inledning

## Det digitala betalningslandskapet i EU

**01** Med digitala betalningar avses elektroniska utbyten av medel, vanligen genom mobila enheter eller digitala kanaler. Digitala betalningar kan omfatta en rad olika betalningsinstrument, till exempel kort, betalningar (överföringar) eller betalningsapplikationer såsom digitala plånböcker. I allmänhet omfattar en digital betalning tre huvudsakliga steg (se *figur 1*).

**Figur 1 – De huvudsakliga stegen i en betalningsprocess**



*Källa:* Revisionsrätten, baserat på grafiskt material från [USA:s centralbank](#).

**02** De senaste tio åren har digitala betalningar ökat i en exceptionell omfattning och förändrat hur privatpersoner och företag genomför finansiella transaktioner. Att digitala betalningsmetoder är enkla, snabba och säkra har bidragit till att de blivit allmänt accepterade i hela världen. Detta beror delvis på att det finns så många mobila enheter i EU och att det gjorts framsteg när det gäller betalningstekniken. Digitala betalningar främjar ekonomisk tillväxt genom att de ger tillgång till banktjänster, stimulerar utgifter och underlättar internationell handel.

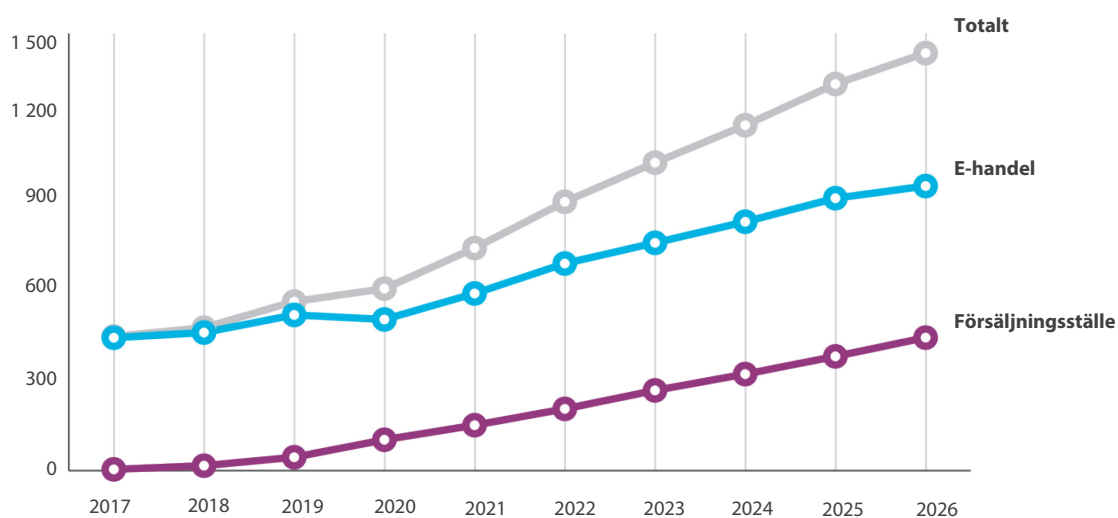
**03** De viktigaste aktörerna i den här sektorn är betaltjänstleverantörerna. Den huvudsakliga rollen för dessa företag, som vanligen är banker och betalningsinstitut, är att göra det möjligt för betalaren eller betalningsmottagaren att initiera betalningar och tillhandahålla betalningsmeddelanden med den information som behövs för att betalningstransaktioner ska kunna utföras (se *figur 1*). Ett betalningsinstitut är en enhet vars huvudsakliga affärsverksamhet är att tillhandahålla betaltjänster.

**04** Genom EU-lagstiftningen fastställs etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Dessa friheter ger betaltjänstleverantörerna rätt att utföra tjänster via ombud eller att öppna filialer i andra medlemsstater. Genom dessa friheter har även betaltjänstleverantörer som har tillstånd i en medlemsstat rätt att erbjuda sina tjänster i hela EU och de behöver inte separata tillstånd i varje land. I juni 2023 fanns det 3 926 banker, 844 bankfilialer, 2 929 betalningsinstitut och 179 betalningsinstitutsfilialer registrerade i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)<sup>1</sup>.

**05** Värdet av digitala betalningar för e-handel och vid fysiska försäljningsställen mer än fördubblades under perioden 2017–2023 (se [figur 2](#)) och förväntas fortsätta att öka.

**Figur 2 – Digitala betalningar inom e-handel och vid försäljningsställen, EU 27**

(miljarder euro)

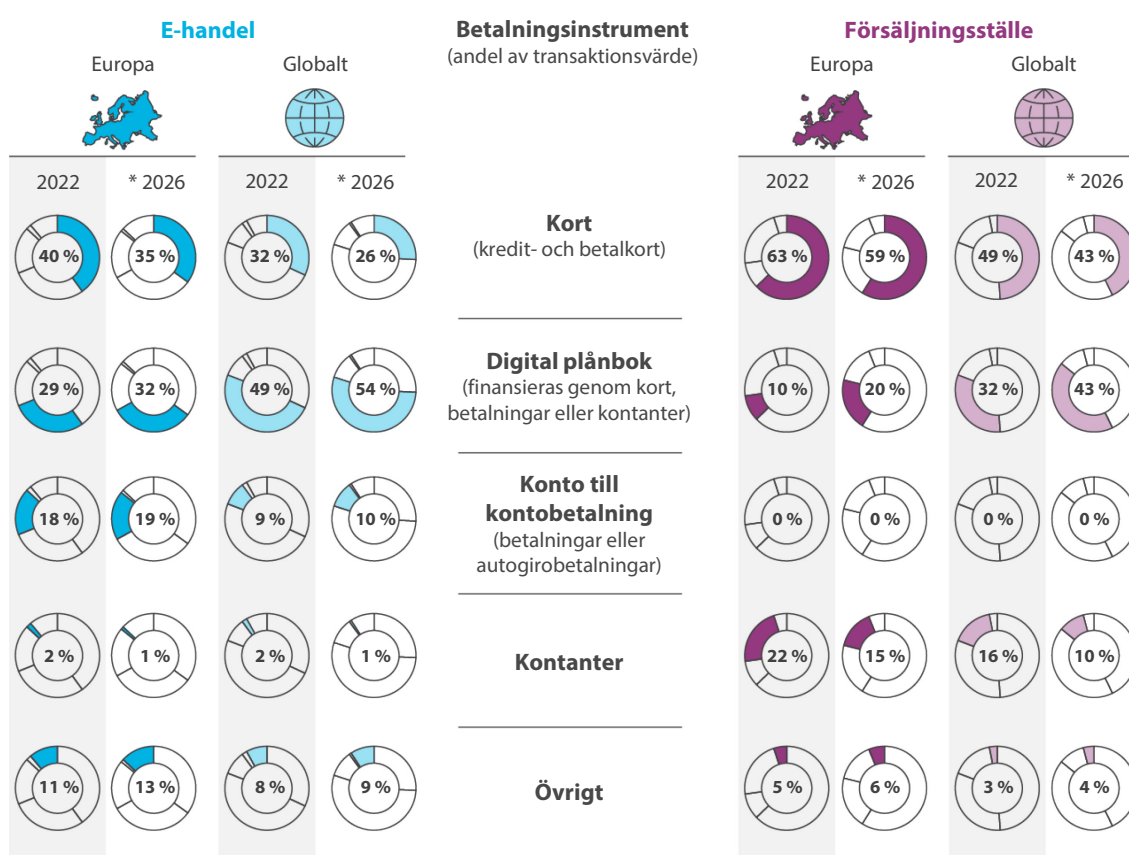


Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Statista.

<sup>1</sup> [Registret över betalningsinstitut](#) och [registret över kreditinstitut](#), inklusive institut för elektroniska pengar och tredjepartsleverantörer, Europeiska bankmyndigheten.

**06** Traditionellt sett har kortbetalningar dominerat inom detaljhandeln i Europa. År 2022 stod kortbetalningar (i transaktionsvärde) för 40 % av e-handelsbetalningarna och för 63 % av betalningarna vid försäljningsställen (se [figur 3](#)). Under andra halvåret 2022 var 54 % av alla kortbaserade betalningar i euroområdet kontaktlösa betalningar (dvs. kunderna behöver inte sätta i eller dra sina kort när de betalar)<sup>2</sup>. Och samtidigt som betalningar via digitala plånböcker ökar kraftigt används kontanter allt mindre.

**Figur 3 – Andel av transaktionsvärde efter betalningsinstrument**



\* prognos

Källa: Revisionsrätten, baserat på [FIS The Global Payments Report](#).

<sup>2</sup> [ECB Data Portal](#), Europeiska centralbanken (16 november 2023).

**07** Den europeiska kortmarknaden kännetecknas av två tydliga segment: inhemska betalningar och gränsöverskridande betalningar. På de inhemska marknaderna konkurrerar nationella och internationella betalningsordningar om transaktionerna. Inom EU finns det sex nationella betalningsordningar: Bancontact (Belgien), CB (Frankrike), Girocard (Tyskland), PagoBancomat (Italien), MultiBanco (Portugal) och Dankort (Danmark). Med undantag av PagoBancomat (Italien) står dessa nationella betalningsordningar för den absoluta merparten av de inhemska transaktionerna i sina respektive länder<sup>3</sup>. De internationella betalningsordningarna är ledande på marknaden för gränsöverskridande betalningar. Visa och Mastercard är de överlägset viktigaste internationella betalningsordningarna, med en sammantagen marknadsandel på närmare 90 %<sup>4</sup>.

## Roller och ansvarsområden

**08** På betalningsmarknaden delas ansvaret mellan EU och medlemsstaterna:

- o Kommissionens befogenhet handlar främst om att ta initiativ till lagstiftning. Kommissionen föreslår antagandet av direktiv och förordningar för att säkerställa harmonisering mellan medlemsstaterna, med fokus på betalningssäkerhet och konsumentskydd. Ansvaret för politikens utformning vilar på generaldirektoratet för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen (GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen). Kommissionen har också till uppgift att se till att konkurrensregler följs för att upprätthålla integriteten på EU:s inre marknad och förhindra störningar i konkurrensen. Centrala ansvarsområden innefattar att upptäcka och bestraffa konkurrensbegränsande överenskommelser och dominerande företag som missbrukar sitt inflytande på marknaden, att bestraffa konkurrensbegränsande samgåenden, främja marknadsliberalisering och övervaka statliga ingripanden. Generaldirektoratet för konkurrens (GD Konkurrens) har ansvaret för detta. Vid snedvridning av konkurrensen på en marknad kan kommissionen även föreslå lagstiftning, till exempel för att ingripa när betaltjänstleverantörerna fastställer avgifter. Dessa åtgärder kallas prisinterventioner.

---

<sup>3</sup> Statista, *Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe*, 2022 och ECB, *Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective*, 2019.

<sup>4</sup> Statista, *Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club*, 2022.

- Medlemsstaterna har ansvaret för att införliva EU-direktiv i nationell lagstiftning. Deras nationella behöriga myndigheter auktoriserar och utövar tillsyn över betaltjänstleverantörer.
- Den europeiska bankmyndigheten (EBA) ansvarar för att utarbeta tekniska standarder, riktlinjer och rekommendationer som avser betaltjänster och betalsystem och säkerställer enhetlighet i tillsynen bland nationella behöriga myndigheter.

## EU:s regelverk för digitala betalningar

**09** EU:s regelverk för digitala betalningar består av flera rättsakter (se [ruta 1](#)).

### Ruta 1

#### De centrala rättsakterna på området digitala betalningar

**Direktivet om betaltjänster:** År 2007 infördes genom [det första betaltjänstdirektivet](#) definitioner av betaltjänst och betaltjänstleverantör. Direktivets huvudsyfte var att främja konkurrens, däribland genom att tillåta betalningsinstitut att utföra betaltjänster. Efter en översyn 2015 breddade [det andra betaltjänstdirektivet](#) räckvidden genom att nya typer av betaltjänster inkluderades, till exempel betalningsinitiering av tredje part och kontoinformation. Dessutom infördes genom [det andra betaltjänstdirektivet](#) striktare säkerhetsåtgärder för digitala betalningar. Även ökad transparens främjades.

**Förordningen om det gemensamma europeiska betalningsområdet (Sepa):** Förordningen, som antogs 2012 och ändrades 2024, syftar till att skapa en integrerad och effektiv marknad för elektroniska betalningar i euro inom EU. I förordningen fastställs regler för (omedelbara) betalningar och autogirobetalningar. Dessutom föreskrivs att det internationella bankkontonumret (Iban) ska användas.

**Förordningen om gränsöverskridande betalningar:** Den omarbetade förordningen antogs 2019 och syftar till att underlätta den inre marknadens funktion och avlägsna hindren mellan användare av betaltjänster. Den gäller gränsöverskridande betalningar i euro eller i nationella valutor i andra deltagande medlemsstater (Rumänien och Sverige). Enligt kraven i den ska betaltjänstleverantörer ta ut samma avgifter för gränsöverskridande betalningar som för inhemska betalningar.

**Förordningen om förmedlingsavgifter:** Förordningen antogs 2015 och syftar till att skapa en inre marknad för kortbetalningar och förhindra konkurrensbegränsningar. I förordningen fastställs enhetliga tekniska och affärsmässiga krav för kortbaserade betalningstransaktioner i EU.

**10** Efter en översyn av [det andra betaltjänstdirektivet](#) föreslog kommissionen i juni 2023 en ny [förordning om betaltjänster](#) och [det tredje betaltjänstdirektivet](#). I [förordningen om betaltjänster](#) fastställs bestämmelser om bekämpning av betalningsbedrägerier, förbättrad delning av betalningsuppgifter, förbättrade konsumenträttigheter och lika villkor mellan banker och betaltjänstleverantörer. Det ändrade direktivet innehåller framför allt bestämmelser om tillståndsgivning och tillsyn av betaltjänstleverantörer. I juli 2024 pågick lagstiftningsprocessen för de två rättsakterna.

**11** År 2020 presenterade kommissionen en [EU-strategi för massbetalningar](#), med en vision för sektorns utveckling. EU:s mål i strategin är att tillhandahålla ett brett och varierat utbud av högkvalitativa betalningslösningar till privatpersoner och företag, stödja konkurrenskraftiga europeiska betalningslösningar och förbättra gränsöverskridande betalningar med länder utanför EU för att stärka eurons internationella roll. I strategin fastställs fyra huvudpelare, som återspeglar de viktigaste åtgärdsområdena (se [bilaga I](#)). Den innehåller 40 nyckelåtgärder, varav 38 är relevanta för digitala betalningar.

## Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

**12** Syftet med denna revision var att granska EU:s strategi för digitala betalningar. Vi fokuserade på en väl fungerande inre marknad på betalningsområdet, vilket i slutändan bör vara till fördel för konsumenterna. I vår analys beaktas konsekvenserna av EU:s politik för alla berörda parter (betaltjänstleverantörer, handlare och konsumenter). Vi undersökte framför allt följande:

- Om EU:s regelverk fastställer de rätta förutsättningarna för att EU ska kunna uppnå sitt mål om säkrare, snabbare och billigare digitala betalningar. I detta sammanhang fokuserade vi på centrala aspekter som kommissionens översynsprocess för det andra betaltjänstdirektivet, prisinterventioner på marknaden och bestämmelserna om delning av betalkontoinformation. Vi kontrollerade särskilt om dessa åtgärder var relevanta och motiverade.
- Om kommissionen har bedömt hur regelverket och dess åtgärder har påverkat EU-marknaden för betaltjänster. I detta syfte fokuserade vi på hur kommissionen övervakar framsteg när det gäller kostnader, snabbhet, tillgång och transparens avseende digitala betalningar.
- Om kommissionen har genomfört de åtgärder som fastställs i dess [EU-strategi för massbetalningar](#) på ett ändamålsenligt sätt. Detta innefattade en översyn av status och tidsaspekter för 35 åtgärder som är relevanta för digitala betalningar. Dessutom gjorde vi en fördjupad bedömning av nio nyckelåtgärder med koppling till tre ämnen: i) stark kundautentisering, ii) diskriminering av betalkonton och iii) tillsyn av betaltjänster.

**13** Syftet med våra iakttagelser och rekommendationer från revisionen är att bidra till aktuella och eventuella framtida lagstiftningsförslag om betaltjänster. Syftet med rapporten är också att bidra till att en nödvändig balans uppnås i EU:s politik mellan att tillåta fri konkurrens för att gynna betalningsekosystemet och att göra interventioner, när detta krävs (se punkt [07](#)). Det här kan bli aktuellt särskilt på oligopolistiska marknader, för att skydda konsumenterna eller åtgärda marknadsimperfectioner.

**14** Vår revision omfattade perioden från 2013 (inklusive det förberedande arbetet inför det andra direktivet om betaltjänster och förordningen om förmedlingsavgifter) till slutet av 2023. Vår revision omfattade inte regleringen av betalningar (t.ex. ECB:s system T2 för avveckling av betalningar) eller tillsynen över system för avveckling av betalningar (se [figur 1](#)), som valdes bort efter en riskanalys. Inte heller omfattade den innehållet i kommissionens [lagstiftningsförslag](#) om att inrätta en rättslig ram för en potentiell digital euro. För fullständighetens skull tog vi med lagstiftningsförslaget om betaltjänster (det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster) i vår analys.

**15** Vårt revisionsarbete på kommissionen bestod av en granskning av intern och offentlig dokumentation och intervjuer baserade på frågeformulär med personal på generaldirektoratet för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen (GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen) och generaldirektoratet för konkurrens (GD Konkurrens). Vi genomförde även intervjuer med företrädare för olika intressenter, däribland från Europeiska centralbanken (ECB), Europeiska bankmyndigheten (EBA), Italiens centralbank och Tysklands nationella konkurrensmyndighet samt med betaltjänstleverantörer och handels- och konsumentorganisationer. Dessutom genomförde vi två undersökningar bland betaltjänstleverantörer och nationella behöriga myndigheter. Slutligen genomförde vi en jämförande riktmerkesanalys med andra länder (särskilt Storbritannien och Australien).

# Iakttagelser

## Framsteg för EU:s regelverk för digitala betalningar, men fortfarande brister när det gäller prisinterventioner och öppna banktjänster

**16** Att hantera framtida utmaningar på marknaden för betalningar i EU kräver ett omfattande regelverk för digitala betalningar. Detta bör omfatta att föreslå och se över lagstiftning i syfte att stödja en innovativ och konkurrenskraftig miljö på betalningsmarknaderna.

**17** Vi undersökte omfattningen av ramen genom att granska kommissionens arbete med viktiga lagstiftningsärenden under granskningsperioden. Först gjorde vi en bedömning av kommissionens översyn av [det andra betaltjänstdirektivet](#), som inbegrep en granskning av den konsekvensbedömning som ligger till grund för förslaget och samrådet med intressenter. Därefter tittade vi på EU:s metod för prisinterventioner och analyserade två prisinterventioner i detalj: taket för förmedlingsavgifter för kortbetalningar och förbudet mot tilläggsavgifter vid användning av vissa betalningsinstrument. Vi valde dessa två prisinterventioner på grund av deras betydelse mot bakgrund av de förändrade marknadsvillkoren. Slutligen analyserade vi de befintliga och föreslagna lagstiftningslösningarna för öppna banktjänster, som ger tillgång till betalkontoinformation.

### Kommissionen genomförde en omfattande översyn av betaltjänstdirektivet 2023

**18** År 2022 inledde kommissionen översynen av tillämpningen och effekten av [det andra betaltjänstdirektivet](#). Översynen skulle ha gjorts redan 2021 men kunde inte göras i tid på grund av att ett antal medlemsstater var sena med införlivandet av direktivet i den nationella lagstiftningen och följaktligen försenades genomförandet av de relevanta bestämmelserna.

**19** Som ett resultat av översynen lade kommissionen 2023 fram ett lagstiftningsförslag som syftade till att förbättra betalningsramen i EU. Förutom ett ändrat direktiv om betaltjänster och e-penningtjänster ([det tredje betaltjänstdirektivet](#)) lade kommissionen även fram ett förslag till förordning om betaltjänster i EU ([förordningen om betaltjänster](#)). En EU-förordning är direkt tillämplig i alla medlemsstater utan att de behöver vidta några nationella införlivandeåtgärder, medan ett EU-direktiv kräver att medlemsstaterna införlivar det i sin nationella lagstiftning inom en angiven tidsram. Vi konstaterade att förslaget till två separata rättsakter om betaltjänster var ett steg i rätt riktning. Att fastställa reglerna för betaltjänstleverantörer och konsumenter i en förordning kommer sannolikt att säkerställa ett mer konsekvent genomförande i medlemsstaterna.

**20** Lagstiftningsförslagen om betaltjänster ([det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#)) åtföljdes av en omfattande konsekvensbedömning, som täckte alla de huvudfrågor som omfattades av översynen. [Nämnden för lagstiftningskontroll](#), som är ett oberoende organ inom kommissionen, granskade dokumentet och avgav ett positivt utlåtande. Kommissionen och EBA förde muntliga diskussioner om [EBA:s yttrande](#), men resultatet dokumenterades inte formellt.

**21** Översynens omfattning var heltäckande i de flesta avseenden. Den täckte alla huvudfrågor som tagits upp av intressenterna. Men vi fann vissa brister på områdena prisinterventioner och öppna banktjänster (se punkterna [23–59](#)).

**22** Översynen omfattade offentliga samråd och samråd med vissa intressenter, där kommissionen fick återkoppling från alla viktiga berörda parter. Dessutom samrådde kommissionen med nationella myndigheter inom ramen för [kommissionens expertgrupp för bankverksamhet, betaltjänster och försäkring](#). Vi noterar att nationella konkurrensmyndigheter inte ingår i denna expertgrupp. De inbjöds inte särskilt att delta i de offentliga samråden, men kunde lämna återkoppling som deltagare i det allmänna offentliga samrådet. Det var dock endast den tyska nationella konkurrensmyndigheten som utnyttjade denna möjlighet (se punkt [41](#)). Kommissionen sammanställde en sammanfattning av intressenternas återkoppling och analysen.

**Om prisinterventionerna är olämpligt utformade kan det innebära en risk för att marknaden för digitala betalningar i EU inte fungerar effektivt**

**Otydliga kriterier för bedömningen av om prisinterventionerna är lämpliga och det utförs inga periodiska översyner**

**23** En öppen konkurrens som inte är snedvriden är ett primärt mål på den inre marknaden, som återfinns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt<sup>5</sup>. Generellt är en prisintervention en åtgärd som kräver att en produkt eller en tjänst ska erbjudas på en marknad till ett pris som fastställs i förväg av offentliga myndigheter. Prisinterventioner anses vara en av de mest störande formerna av marknadsintervention. Men de kan vara motiverade av olika skäl, till exempel sociala hänsyn eller marknadsimperfektion. EU:s prisinterventioner syftar till att till exempel åtgärda snedvridningar på kortmarknaden eller skapa en miljö som bidrar till att innovativa betaltjänster kan nå en bredare marknad<sup>6</sup>.

**24** När det gäller digitala betalningar föreskriver EU-lagstiftningen olika prisinterventioner (se [ruta 2](#)).

---

<sup>5</sup> Artiklarna 101–109 i EUF-fördraget.

<sup>6</sup> Dunne, N., *Regulating prices in the EU*, 2018.

## Ruta 2

### Större prisinterventioner som är relevanta för marknaden för digitala betalningar i EU

1. **Taket för förmedlingsavgifter för kortbetalningar:** Förmedlingsavgiften betalas av den betaltjänstleverantör som är kortinlösare till den betaltjänstleverantör som är kortutgivare. Avgiften har ett tak på 0,2 % av transaktionsvärdet för debetkortstransaktioner för konsumenter och 0,3 % för kreditkortstransaktioner för konsumenter<sup>7</sup>.
2. **Förbudet mot tilläggsavgifter för kortbetalningar och Sepa-betalningar:** Handlare får inte ta ut tilläggsavgifter för korttransaktioner för konsumenter som omfattas av taket för förmedlingsavgifter och inte heller för Sepa-betalningar och Sepa-autogirobetalningar<sup>8</sup>.
3. **Kostnadsfritt tillhandahållande av öppna banktjänster:** Innehavare av kontoinformation är skyldiga att upprätthålla minst ett gränssnitt för säker kommunikation som tredjepartsleverantörer kan använda. Innehavare av kontoinformation erhåller inte någon avgift eller ersättning från tredjepartsleverantörer för användningen av dessa gränssnitt<sup>9</sup>.
4. **Lika avgifter för gränsöverskridande betalningar i euro:** De avgifter som en betaltjänstleverantör tar ut av en betaltjänstanvändare för gränsöverskridande betalningar i euro ska vara desamma som för motsvarande nationella betalningar<sup>10</sup>.

Källa: Revisionsrätten.

**25** Felaktigt utformade prisinterventioner utgör en risk för ineffektivitet hos betaltjänstleverantörerna eller för snedvridningar av tillgång och efterfrågan, vilket i förlängningen är till nackdel för konsumenter och handlare. Men i de grundläggande rättsakterna om digitala betalningar fastställs inte några tydliga kriterier för bedömning av huruvida och under vilka omständigheter sådana interventioner är motiverade eller hur länge de ska pågå.

<sup>7</sup> Förordning (EU) 2015/751, artiklarna 3 och 4.

<sup>8</sup> Direktiv (EU) 2015/2366, artikel 62.

<sup>9</sup> Ibidem, punkterna 66 och 67.

<sup>10</sup> Förordning (EU) 2021/1230, artikel 3.

**26** Inte heller omfattas någon av de prisinterventioner som avser digitala betalningar av tidsgränser. Generellt föreskrivs i de olika rättsliga grunderna enskilda översyner inom en fastställd tidsfrist, till exempel när det gäller taket för förmedlingsavgifter och lika avgifter för gränsöverskridande betalningar i euro (se [ruta 2](#))<sup>11</sup>. I det senare fallet har kommissionen ännu inte genomfört någon föreskriven översyn, trots att den skulle ha gjorts 2022.

**27** Det finns dock ingen rättslig skyldighet att genomföra periodiska översyner för någon av prisinterventionerna. Inte heller fastställs vilka uppgifter som ska samlas in till sådana översyner. Med tanke på prisinterventionernas störande karaktär kan detta utgöra en risk för att olämpliga åtgärder inte upptäcks eller åtgärdas, vilket i förlängningen är till nackdel för konsumenterna, handlare och betaltjänstleverantörer.

#### **Positiva effekter av taken för förmedlingsavgifter och om nivån på dem var lämplig bedömdes inte tillräckligt**

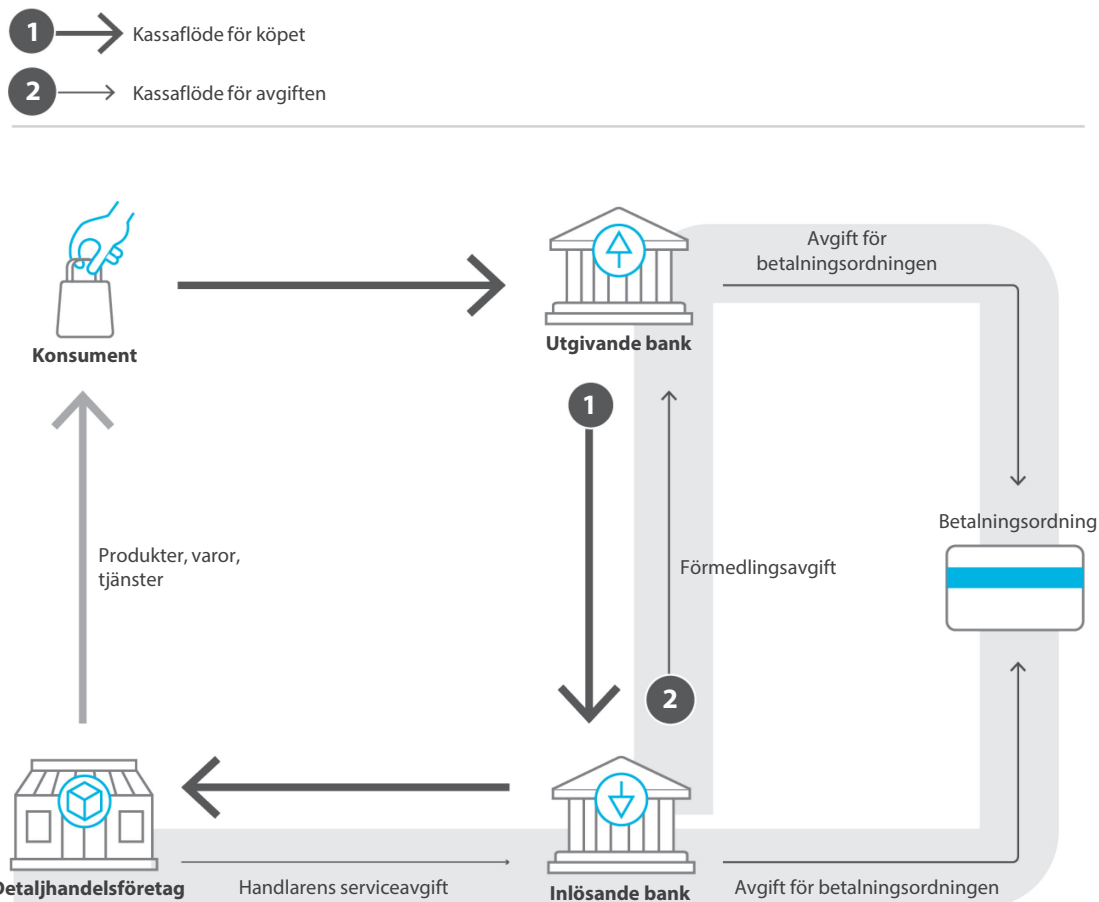
**28** Ett typiskt kassaflöde för kort omfattar flera typer av avgifter (se [figur 4](#)):

1. **I det första steget** betalar den betaltjänstleverantör som är kortinlösare (t.ex. en bank som betjänar en nätbutik) en **förmedlingsavgift** till den betaltjänstleverantör som är utgivare av kortet (t.ex. den bank som utfärdat kortet till kunden).
2. **I det andra steget** betalar både den utgivande och inlösande betaltjänstleverantören **avgifter för betalningsordningen** till det internationella företaget som är operatör av kortnätverket.
3. **I det sista steget betalar** handlaren (t.ex. en nätbutik) **handlarens serviceavgift** till den inlösande betaltjänstleverantören (den bank som betjänar betalningssystemet). Dessa avgifter består av förmedlingsavgifter, avgifter för betalningsordningen, bearbetningsavgifter som betalas av den betaltjänstleverantör som är kortinlösare och inlösarens marginal. På grund av förbudet mot tilläggsavgifter kan handlarna inte ta ut direkta avgifter av kunderna för dessa kostnader. I stället lägger handlarna till betalningsavgifterna i priserna på varor och tjänster som ett generellt tillägg.

---

<sup>11</sup> Förordning (EU) 2015/751, artikel 17 och förordning (EU) 2021/1230, artikel 14.

**Figur 4 – Kassaflödet i en typisk kortbetalning**



Inlösande bank = detaljhandelsföretagets/betalningsmottagarens bank, som är inlösare av kortbetalningen.

Utgivande bank = konsumentens/betalarens bank, som ger ut kortet.

*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av grafiskt material från kommissionen.

**29** År 2023 motsvarade e-handelstransaktioner och transaktioner vid försäljningsstället omkring 1 150 miljarder euro<sup>12</sup>. Enligt vår uppskattning var runt 80 % av detta belopp kortbetalningstransaktioner. Vi uppskattar också att årliga förmedlingsavgifter som betalas av inlösande betaltjänstleverantörer i EU för dessa transaktioner totalt uppgick till mellan 2 miljarder euro och 3 miljarder euro (om man utgår från förmedlingsavgifter på 0,2–0,3 %), årliga avgifter för betalningsordningar till omkring 1 miljard euro (om man utgår från genomsnittliga avgifter för betalningsordningar på 0,1 %) och handlarnas serviceavgifter årligen till mellan 5 miljarder euro och 6 miljarder euro (om man utgår från handlarnas serviceavgifter i genomsnitt på 0,6 %). I slutändan är det konsumenterna som betalar handlarnas serviceavgifter.

**30** Taket för förmedlingsavgiften är ett ingrepp i avtalsfriheten mellan privata företag som är verksamma på betalningsmarknaden. I förordningen om förmedlingsavgifter föreskrivs tak för förmedlingsavgifter (se [ruta 2](#)) som en reaktion på en särskild situation på marknaden för kortbetalningar, där konkurrensen bland kortnätverk för att få betaltjänstleverantörer att bli utgivare av deras kort ledde till högre förmedlingsavgifter i stället för lägre (omvänd konkurrens)<sup>13</sup>. Målet var lägre förmedlingsavgifter, eftersom de utgör merparten av handlarnas serviceavgifter, och i slutändan betalas av handlarna till betaltjänstleverantörerna.

---

<sup>12</sup> Statista.

<sup>13</sup> SWD(2013) 288 final [volym 1](#) och [volym 2](#).

**31** För att fastställa taket för avgiften använde kommissionen först den så kallade merchant indifferent-metoden<sup>14</sup> inom ramen för sin konkurrenspolitik. Syftet med att använda denna metod är att fastställa en lämplig nivå för förmedlingsavgifter genom att bestämma den nivå på vilken en genomsnittlig handlare skulle godta en kortbetalning från en icke återkommande kund (t.ex. en turist) som vill betala med kort<sup>15</sup>. I detta sammanhang antas förmedlingsavgiften vara den huvudsakliga komponenten i handlarens serviceavgift. Närmare bestämt var det efter [kommissionens beslut 2007](#) om Mastercards förmedlingsavgifter och [diskussionerna 2009](#) med kommissionen som merchant indifferent-metoden blev grunden för dessa avgifter för Mastercard-företag och för [beslutet om åtaganden 2010 rörande Visa](#).

**32** År 2015 inkluderades de avgiftstak som fastställts i samband med dessa kommissionsbeslut även i [förordningen om förmedlingsavgifter](#). För att bekräfta nivåerna för taken genomförde kommissionen också en [undersökning om handlarnas avgifter](#). Men undersökningen omfattade inte mindre handlare och totalt sett gavs ingen motivering till det särskilda avgiftstak som införts genom förordningen om förmedlingsavgifter.

---

<sup>14</sup> Förordning (EU) 2015/751, skäl 20.

<sup>15</sup> *Källa: Górká, J., Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland, 2014, och Rochet, J., Tirole, J., Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs, 2011.*

**33** I juni 2020 offentliggjorde kommissionen en enskild översynsrapport<sup>16</sup> om [förordningen om förmedlingsavgifter](#). Rapporten byggde på uppgifter från mitten av 2017, vilket innebär att de uppgifter som ingick i översynen endast täckte en period på 24 månader, vilket vi anser är för kort för att ge heltäckande resultat när det handlar om hur ändamålsenlig förordningen om förmedlingsavgifter är. I rapporten var kommissionens bedömning att effekterna av avgiftstaken var tillfredsställande eftersom det fanns inledande indikationer på att nivån för handlarnas serviceavgifter skulle bli lägre efter införandet av avgiftstaket. Men mer aktuella studier tyder på att nivån för handlarnas serviceavgifter ligger betydligt över det föreskrivna taket för förmedlingsavgifter, åtminstone i vissa medlemsstater, även om dessa studier har vissa begränsningar (se [bilaga II](#)). En annan viktig iakttagelse i kommissionens översyn var att både antalet kortbetalningar och värdet av dem har ökat i hela EU. Ökningen beror delvis på genomförandet av förordningen om förmedlingsavgifter, eftersom den återspeglade en högre acceptans för kort av handlare, vilket i sin tur delvis berodde på lägre förmedlingsavgifter.

**34** Kommissionen angav också i denna rapport att vissa områden, till exempel bedömningen av efterlevnaden av och det potentiella åsidosättandet av avgiftstak, kräver ökad uppgiftsinsamling och ökad övervakning till stöd för en fortsatt robust efterlevnadskontroll. Dessutom angav kommissionen att det skulle ta längre tid att se de fullständiga effekterna av förordningen om förmedlingsavgifter, med tanke på att den tillämpats under en begränsad period, avtalens långvariga karaktär och den senaste marknadsutvecklingen.

**35** I februari 2024 offentliggjorde kommissionen dessutom en studie om ny utveckling på marknaden för kortbetalningar. Men denna rapport tog bara upp vissa aspekter av tillämpningen av förordningen om förmedlingsavgifter. På grund av det låga deltagandet av intressenter innehöll studien dessutom bara begränsade uppgifter<sup>17</sup>. Följden är att denna studie inte i tillräcklig utsträckning kan påvisa några positiva effekter av taket för förmedlingsavgifter eller att nivån för taket är optimalt.

---

<sup>16</sup> SWD(2020) 118 final, s. 3.

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

## Kommissionens skäl för att införa ett förbud mot tilläggsavgifter analyserades inte tillräckligt och hade inte stöd av relevanta empiriska uppgifter

**36** En tilläggsavgift är en extra avgift som läggs på utöver det faktiska priset på varor och tjänster när en viss betalningsmetod används<sup>18</sup>. Förbudet mot tilläggsavgifter förbjuder betalningsmottagare såsom handlare från att ta ut tilläggsavgifter för korttransaktioner som omfattas av taket för förmedlingsavgifter och för Sepa-transaktioner. Denna lösning kan potentiellt gynna konsumenterna men den har också negativa konsekvenser eftersom den minskar transparensen i transaktionskostnaderna. Därför måste ett beslut om att förbjuda tilläggsavgifter föregås av en grundlig analys av alla konsekvenser. Förbudet infördes genom [det andra betaltjänstdirektivet](#) och motiverades av tre huvudsakliga skäl (se [ruta 3](#)).

### Ruta 3

#### Tre skäl för att förbjuda tilläggsavgifter<sup>19</sup>

1. De skilda nationella bestämmelserna om tilläggsavgifter hade skapat förvirring bland konsumenterna, särskilt när det handlar om betalningar inom EU.
2. Det hade förekommit flera fall av tilläggsavgifter på nivåer som överstigit handlarens kostnader (alltför höga tilläggsavgifter).
3. Handlarens serviceavgifter bestod främst av förmedlingsavgifter, som skulle begränsas genom ett tak enligt [förordningen om förmedlingsavgifter](#).

**37** Vi fann att skälen till införandet av ett förbud mot tilläggsavgifter inte underbyggdes av tillräckliga bevis. I kommissionens konsekvensbedömning av [det andra betaltjänstdirektivet](#) fann vi inga tydliga belägg för förvirring bland konsumenterna (se skäl 1 i [ruta 3](#)) i konsumentundersökningar, till exempel. Konsekvensbedömningen innehöll endast en allmän hänvisning till att olika regler för tilläggsavgifter i medlemsstaterna skapar förvirring bland konsumenterna vid e-handel inom EU<sup>20</sup>. Men de typer av betalningar som avsågs i konsekvensbedömningen motsvarade endast 8 % av alla betalningar 2021, dvs. en mycket liten andel<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Direktiv (EU) 2015/2366, artikel 62.

<sup>19</sup> [Det andra betaltjänstdirektivet](#), skäl 66.

<sup>20</sup> SWD(2013) 288 final, s. 25.

<sup>21</sup> Betalningsstatistik, Europeiska centralbanken (2021).

**38** Vi fann inga tillförlitliga empiriska uppgifter som stödde uppfattningen att tilläggsavgifterna inom EU systematiskt var för höga när förbudet infördes 2015 (se skäl 2 i [ruta 3](#)). Framför allt har kommissionen själv medgett att de alltför höga tilläggsavgifterna endast förekom i vissa fall<sup>22</sup>. Det var vid den här tidpunkten dessutom redan förbjudet att ta ut alltför höga tilläggsavgifter av konsumenterna, genom direktivet om konsumenträttigheter<sup>23</sup>.

**39** Kommissionen hade begränsade uppgifter (se punkt [34](#)) och begränsad dokumenterad analys för att bekräfta att handlarnas serviceavgifter 2024 främst bestod av förmedlingsavgifter (se skäl 3 i [ruta 3](#)). I detta sammanhang har vi hittat tre studier (se punkt [41](#) och [bilaga II](#)) som, trots vissa begränsningar, tyder på att handlarnas serviceavgifter utöver förmedlingsavgiften var betydande i vissa medlemsstater.

**40** I kommissionens analys av förbudet mot tilläggsavgifter fanns det inte heller något fördjupat övervägande av konsekvenserna för konkurrensen mellan olika betalningsmetoder och distributionskanaler (e-handel eller försäljningsställe). Eftersom det saknas transparens finns det inga incitament för aktörer som tillhandahåller dyrare och mer utbredda betalningsinstrument (t.ex. kreditkort) att sänka de avgifter de tar ut av handlarna. I slutändan har detta en effekt på priset på varor och tjänster (se [ruta 4](#)).

---

<sup>22</sup> SWD(2013) 288 final, s. 25 och 30.

<sup>23</sup> Direktiv 2011/83/EU, artikel 19.

## Ruta 4

### Förenklad illustration av förbudet mot tilläggsavgifter i praktiken

En handlare vill sälja två likadana varor för 100 euro styck till två konsumenter. Konsument A använder ett kreditkort och konsument B gör en betalning (överföring). Konsument A betalar med kreditkort, vilket innebär att handlaren får en tilläggsavgift på 2 euro att betala till betaltjänstleverantören, medan B:s betalning inte medför några avgifter. För att upprätthålla kostnadsneutralitet måste handlaren beräkna ett generellt påslag. I just det här fallet blir påslaget 1 % (2 euro i avgift/200 euro totalt i försäljning). Därför betalar båda konsumenterna ett belopp på 101 euro.

Prisökningar till följd av kostnaderna för betalningsinstrumentet är inte transparenta för konsumenten, vilket i förlängningen sannolikt leder till höjningar av det generella påslaget och därmed av priserna totalt sett.

Genom att tillåta tilläggsavgifter, med ändamålsenlig kontroll av alltför höga tilläggsavgifter, skulle priset bli 102 euro för konsument A och 100 euro för konsument B. Ökad transparens skulle troligen leda till bättre underbyggda beslut och därmed till ökad konkurrens inom betalningsbranschen.

Källa: Revisionsrätten.

**41** Vid de offentliga samråden om [det andra betaltjänstdirektivet](#) ansåg den tyska konkurrensmyndigheten att det kunde ha negativa effekter för konkurrensen<sup>24</sup>. I studien från 2024 som genomfördes för kommissionens räkning betonades även bristen på transparens i avgiftsstrukturer för internationella betalningsordningar, och det gjordes en koppling mellan avgiftshöjningar och bristen på konkurrens<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> [Meldungen](#), Bundeskartellamt (2 augusti 2022).

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

**42** Storbritanniens tillsynsmyndighet för betalningssystem analyserade liknande ändringar som internationella betalningsordningar gjort av sina system och bearbetningsavgifter mellan 2017 och 2021 för att belysa konkurrensbegränsningar när avgifter fastställs<sup>26</sup>. En sådan analys har inte gjorts för EU, även om det hade varit till hjälp för en ökad förståelse av utvecklingen på betalningsmarknaden och lett till bättre underbyggda politiska val. I Australien, liksom i EU, tillämpas ett tak för förmedlingsavgifter. Men det är också tillåtet att ta ut tilläggsavgifter för direkta kostnader inom tydliga avgränsningar<sup>27</sup>. Handlarnas serviceavgifter i Australien har minskat betydligt sedan 2005.

**43** Med tanke på de analyser som finns tillgängliga för EU-marknaden anser vi att kommissionen inte hade tillräcklig grund för att hävda att de potentiellt positiva effekterna av förbudet mot tilläggsavgifter för konsumenter tydligt uppväger de långsiktiga konsekvenserna för konkurrensen, och i slutändan för konsumenterna.

#### **Kommissionens möjligheter att övervaka effekten av prisinterventioner på ett ändamålsenligt sätt påverkas av sekretessklausuler**

**44** Ett av huvudproblemen när det gäller bedömningen av de två prisinterventionerna i samband med kreditkortsbetalningar är även framgent bristen på uppgifter om handlarens serviceavgifter och kostnader (se punkt 39). Nivån för sådana avgifter beror på handlarnas storlek och distributionskanaler och dessutom beaktas både icke-återkommande och återkommande kunder. Men eftersom det finns sekretessklausuler i betalningsordningarna är denna information inte offentlig. På grund av bristen på uppgifter kan kommissionen inte övervaka effekterna av förbudet mot tilläggsavgifter och taken för förmedlingsavgifter, och inte heller utvärdera om de är ändamålsenliga. Vi noterar att kommissionen har möjlighet att inhämta dessa uppgifter från sektorn på grundval av sina utredningsbefogenheter på området konkurrenspolitik<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> *Market reviews*, Storbritanniens tillsynsmyndighet för betalningssystem (maj 2024).

<sup>27</sup> *Bulletin*, Australiens centralbank (15 september 2022).

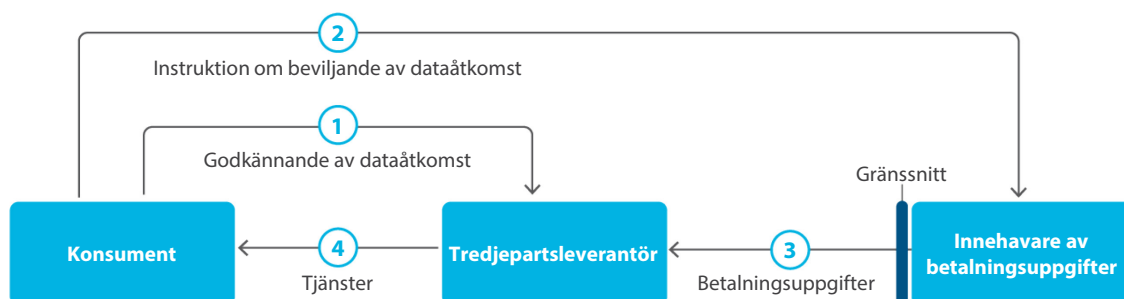
<sup>28</sup> Förordning (EU) 1/2003, artikel 17.

## Brist på standardisering och bristfälliga övervakningsarrangemang inom öppna banktjänster

**45** Öppna banktjänster är ett koncept för delning av uppgifter som innebär att innehavare av kontoinformation, normalt banker, blir skyldiga att dela kundernas betalningsuppgifter med tredjepartsleverantörer. Ett viktigt användningsområde för sådana uppgifter är inom betalningsinitieringstjänster, till exempel när en bank ger en tredjepartsleverantör tillgång till en kunds bankkonto för att initiera en betalning för köp online. De första bestämmelserna om öppna banktjänster i EU infördes genom [det andra betaltjänstdirektivet](#).

**46** Uppgiftsdeleningen underlättas av gränssnitt (se [figur 5](#)), som medger säker kommunikation mellan innehavarna av kontoinformation och tredjepartsleverantörer. Genom [det andra betaltjänstdirektivet](#) ges innehavare av kontoinformation möjlighet att antingen skapa särskilda gränssnitt (som även kallas API:er) eller tillåta användning av kundens gränssnitt. I det senare fallet agerar tredjepartsleverantören som en kund, och använder bankens standardwebbplats för kunder för att få tillgång till betalkontot. När en tredjepartsleverantör använder kundgränssnittet måste denne tydligt identifiera sig.

**Figur 5 – Öppna banktjänster i korthet**



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

**47** Vi fann att tillämpningen av EU:s ram för öppna banktjänster visade på två viktiga problem som rör ramens utformning. För det första innebär skyldigheten att ge tredjepartsleverantörer kostnadsfri tillgång till uppgifter om betalningsanvändare sannolikt ett minskat incitament för innehavare av kontoinformation att tillhandahålla en tjänst av hög kvalitet. För det andra innebär det faktum att det inte finns någon standard för API:er att det skapas hinder för tredjepartsleverantörer som använder uppgifterna. Hittills har öppna banktjänster också genomförts och övervakats på nationell nivå.

## I det andra betaltjänstdirektivet valde man ett kostnadsfritt tillhandahållande av uppgifter

**48** Genom [det andra betaltjänstdirektivet](#) infördes en modell för öppna banktjänster där innehavarna av kontoinformation är skyldiga att tillhandahålla kundernas betalningsuppgifter kostnadsfritt. Kommissionen föreslog denna lösning 2013 på grundval av ett antagande om minimala genomförandekostnader för innehavarna av kontoinformation<sup>29</sup>. Men i samband med översynen av [det andra betaltjänstdirektivet](#) beräknade experter på kommissionens uppdrag engångskostnaderna för branschen för utvecklingen av API:er till 2,2 miljarder euro, med årliga återkommande kostnader på omkring 0,3 miljarder euro, som båda främst bärs av innehavarna av kontoinformation<sup>30</sup>.

**49** I kommissionens konsekvensbedömning som ligger till grund för det andra betaltjänstdirektivet uppgav innehavare av kontoinformation att det kostnadsfria tillhandahållandet av öppna banktjänster hade hämmat innovation både vad gäller utvecklingen av åtkomstmekanismer av hög kvalitet och införandet av nya funktioner<sup>31</sup>. Farhågorna när det gäller bristen på incitament att utveckla funktioner för öppna banktjänster är relevanta, med tanke på att till exempel tredjepartsleverantörer och plattformar för näthandel kan använda de uppgifter som tillhandahålls kostnadsfritt genom öppna banktjänster för att utveckla eller förbättra sina egna affärsmodeller.

**50** Kommissionen ansåg att det skulle leda till störningar på marknaden om tredjepartsleverantörer skulle bli skyldiga att betala serviceavgifter för öppna banktjänster<sup>32</sup>. Dessutom ansåg man att avgifter för öppna banktjänster skulle ha en negativ effekt på tredjepartsleverantörernas lönsamhet och innebära att de inte skulle kunna fortsätta att bedriva sina verksamheter. Men den bedömningen byggde inte på en kvantitativ analys av effekterna av olika avgiftsnivåer. Kommissionens bedömning var dessutom endast inriktad på tredjepartsleverantörer och omfattade inte effekten av den föreslagna modellen för öppna banktjänster på lönsamheten för innehavarna av kontoinformation, trots att båda dessa parter är vinstdrivande företag.

---

<sup>29</sup> SWD(2013) 288 final, s. 64.

<sup>30</sup> SWD(2023) 231 final, s. 135 och s. 136.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 128.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 31.

**51** Till skillnad från för öppna banktjänster hade kommissionen planerat för en skälig kostnadsrelaterad ersättning för uppgiftsdelen i den rättsliga ramen för öppna finansiella tjänster, som marknadsaktörerna inom sektorsspecifika ordningar ska enas om<sup>33</sup>. Öppna finansiella tjänster går längre än betalkontoinformation och avser mer allmänt tillgång till och användning av kunduppgifter inom en rad olika finansiella tjänster (t.ex. finansiella uppgifter om försäkringar, pensioner, lån, sparande och investeringar). Detta exempel visar att det är möjligt att införa avgifter för öppna banktjänster.

#### **I det andra betaltjänstdirektivet fastställs inte någon gemensam standard för API:er**

**52** I [det andra betaltjänstdirektivet](#) fastställdes inte någon avtalsenlig eller teknisk standard för API:er. Som EBA har påpekat har detta inneburit en framväxt av olika gränssnittslösningar inom EU, vilket har bidragit till en fragmenterad marknad<sup>34</sup>. Gränssnitten varierar i fråga om kvalitet och funktioner, vilket i sin tur påverkar både användarnas upplevelse av öppna banktjänster och hur de fungerar<sup>35</sup>.

**53** Tredjepartsleverantörer<sup>36</sup> och EBA<sup>37</sup> har återkommande identifierat hinder för åtkomst till uppgifter genom API:er. Hindren kan till exempel vara behovet av flera starka kundautentiseringar, ytterligare registreringar eller manuell registrering av Iban-nummer.

---

<sup>33</sup> COM(2023) 360 final.

<sup>34</sup> EBA/Op/2022/06, s. 86.

<sup>35</sup> SWD(2023) 231 final, s. 14.

<sup>36</sup> *PSD2 Obstacles*, European Third Party Providers Association.

<sup>37</sup> EBA/Op/2020/10.

**54** Under översynen av [det andra betaltjänstdirektivet](#) rekommenderade EBA att kommissionen skulle undersöka möjligheten att anta en gemensam API-standard i hela EU<sup>38</sup>. EBA menade att en gemensam standard skulle ha betydande fördelar, till exempel genom att potentiellt sänka kostnaderna för att upprätthålla och anpassa gränssnitt, sänka hindren för marknadstillträde och bidra till lika villkor. Kommissionens mål var att minimera störningar och undvika icke-återvinningsbara kostnader för investeringar som redan gjorts i utvecklingen av gränssnitt. Men kommissionen gjorde ingen systematisk bedömning av fördelarna med en gemensam API-standard, till exempel i termer av besparingar eller synergieffekter för betaltjänstleverantörer om fragmenteringen på marknaden skulle upphöra.

**55** Med lagstiftningsförslaget om betaltjänster ([det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#)) vill kommissionen införa minimikrav för API:er. Dessa minimikrav omfattar till exempel säkerhet, tillgänglighet och prestation för de gränssnitt, tjänster och uppgifter som ska utbytas. Dessutom innehåller lagstiftningsförslaget en artikel som preciserar förbjudna hinder för dataåtkomst<sup>39</sup>. Dessa krav kommer sannolikt att åtgärda kända hinder när det gäller öppna banktjänster, men de är inte tillräckligt flexibla för att hantera framtida utmaningar inom ett oerhört dynamiskt område, vilket kan kräva ytterligare lagändringar.

#### **Hittills har öppna banktjänster genomförts och övervakats på nationell nivå**

**56** Genomförandet av öppna banktjänster inom EU har hittills verkställts genom tillsyn av nationella behöriga myndigheter medan EBA ansvarar för att säkerställa enhetlighet i tillsynen (se punkt [08](#)).

---

<sup>38</sup> EBA/Op/2022/06.

<sup>39</sup> COM(2023) 367 final (förslag till förordning om betaltjänster), artiklarna 36 och 44.

**57** Storbritannien, som är ledande inom öppna banktjänster enligt ett internationellt index<sup>40</sup>, har utformat en starkare ram för genomförande och övervakning än EU. Ramen gällde inledningsvis landets nio största banker. Ett särskilt organ, Obie (Open Banking Implementation Entity), som sedermera har ersatts av Open Banking Limited, ansvarade för genomförandet, vilket inbegrep att leverera en API-standard och utforma datastrukturer och säkerhetsarkitekturer. Obie har också utfärdat riktlinjer för kundupplevelser som vänder sig direkt till alla intressenter, till exempel betaltjänstleverantörer och tredjepartsleverantörer<sup>41</sup>, där man samlar lagstadgade krav och synpunkter från kunder så att användningen av öppna banktjänster ska bli enklare och motsvara bästa praxis. I EU finns det inga sådana riktlinjer. I stället finns det icke-bindande yttranden från EBA som riktar sig till behöriga myndigheter, som täcker vissa av dessa frågor<sup>42</sup>.

**58** Enligt [det andra betaltjänstdirektivet](#) behöver innehavare av kontoinformation inte lämna uppgifter om tillgänglighet och prestation för gränssnitt till de nationella behöriga myndigheterna eller EBA. Det innebär att det inte finns några tillförlitliga konsoliderade uppgifter för öppna banktjänster i EU. Men i förslaget till [det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#) planeras krav på att innehavare av kontoinformation ska rapportera till nationella behöriga myndigheter. EBA kommer att vara skyldig att rapportera till kommissionen om storleken och verksamheten på marknaden för öppna banktjänster vartannat år. Som jämförelse har Obie offentliggjort [viktiga prestationsmått](#) om öppna banktjänster i Storbritannien varje månad sedan mars 2017.

---

<sup>40</sup> [Global Open Finance Index](#).

<sup>41</sup> [Open Banking Implementation Entity, \*Customer Experience Guidelines\*, 2018.](#)

<sup>42</sup> [EBA/OP/2020/10](#).

**59** Enligt kommissionens beräkningar använde mindre än 5 % av konsumenterna i EU öppna banktjänster 2021<sup>43</sup> – en lägre siffra än i Storbritannien (7 % i december 2021 och 11 % i oktober 2023)<sup>44</sup>. Men dessa beräkningar är av begränsat värde eftersom det inte finns några tillförlitliga uppgifter om antalet användare av öppna banktjänster<sup>45</sup>. Utan tillförlitliga uppgifter kan kommissionen inte bedöma användningen av öppna banktjänster eller kontrollera sina inledande antaganden som ligger till grund för den ursprungliga utformningen av öppna banktjänster<sup>46</sup>.

### **Brister i övervakning och uppgiftsinsamling utgör ett hinder för kommissionen vid bedömningen av effekten av politiken för digitala betalningar**

**60** Kommissionens [EU-strategi för massbetalningar](#) innefattar målet att gränsöverskridande betalningar till och från länder utanför EU ska bli snabbare, billigare, tillgängligare, mer transparenta och enklare. På G20-nivå har man dessutom enats om att politiken för gränsöverskridande betalningar bör leda till billigare, snabbare, tillgängligare och mer transparenta massbetalningar. Vi hade förväntat oss att kommissionen skulle ha fastställt mål i detta avseende, som var anpassade efter internationella mål, och konsekvent övervaka framstegen för att utvärdera ändamålsenligheten i politiken.

**61** Vi undersökte om kommissionen hade fastställt mål för kostnad, snabbhet, tillgänglighet och transparens för EU-betalningar och använt dem för att bedöma och övervaka politiken. Vi har även granskat de av kommissionens åtgärder som potentiellt kan påverka de viktigaste inslagen i betalningarna och har, baserat på tillgängliga uppgifter, bedömt de faktiska framsteg som gjorts för öka effektiviteten.

---

<sup>43</sup> [Presshörnan](#), huvudanförande av kommissionär McGuinness vid ett evenemang på Europaparlamentet, *From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?*, Europeiska kommissionen.

<sup>44</sup> Open Banking, *Impact Report*, 2023.

<sup>45</sup> [SWD\(2023\) 231 final](#), s. 60.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 194.

## Hittills har kommissionen vare sig specificerat indikatorer för att mäta EU-betalningarnas snabbhet, kostnad, tillgänglighet och transparens eller fastställt några mål

**62** Kommissionen har hittills vare sig fastställt några särskilda indikatorer på EU-nivå om hur man ska mäta förbättrad effektivitet för betalningarna eller fastställt några mål för alla betalningstyper. Samtidigt ställde sig ledarna för G20 (som omfattar EU) 2021 bakom särskilda indikatorer och mål för gränsöverskridande betalningar, som ska vara uppnådda senast i slutet av 2027<sup>47</sup>. De huvudsakliga indikatorerna och målen är följande:

- Den totala genomsnittliga kostnaden för massbetalningar bör inte överstiga 1 %. Inga kostnader bör överstiga 3 % till slutet av 2027 (indikator/mål för kostnad).
- 75 % av gränsöverskridande betalningar bör krediteras inom en timme och återstoden bör krediteras inom en bankdag (indikator/mål för snabbhet).
- Alla bör ha tillgång till minst ett alternativ för att skicka och ta emot gränsöverskridande elektroniska betalningar (indikator/mål för tillgänglighet).
- Betaltjänstleverantörer bör förse betaltjänstanvändare med en miniminivå av information om gränsöverskridande betalningar som visar alla relevanta avgifter, förväntad tidpunkt för mottagande, betalningsstatus och villkoren för tjänsten (indikator/mål för transparens).

**63** G20-målen gäller endast gränsöverskridande betalningar. Men användare av inhemska betalningar i EU bör också få tillgång till billiga, snabba, tillgängliga och transparenta transaktioner. I linje med detta skulle G20-kriterierna också kunna vara relevanta för inhemska betalningar.

---

<sup>47</sup> *Cross-border payments*, rådet för finansiell stabilitet (16 juli 2024).

## Kommissionens åtgärder har viss potential att leda till mer transparenta, snabbare och billigare betalningar men resultaten är ännu inte tydliga

**64** Vid tidpunkten för vår revision hade kommissionen inte gjort någon systematisk bedömning av effekten av sitt lagstiftningsförslag och befintliga lagstiftning om betalningar (baserat på G20-kriterierna eller egna kriterier). Eftersom det inte finns någon bedömning identifierade vi vissa av kommissionens åtgärder som potentiellt kan leda till förbättringar av transparens, snabbhet, kostnader och tillgänglighet. Det gäller särskilt förslaget till [det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#) när det gäller transparens och [ändringen av Sepa-förordningen om omedelbara betalningar](#) när det gäller snabbhet. Genomförandet av den internationella meddelandestandarden för betalningar (ISO 20022), som underlättar den internationella driftskompatibiliteten för betalningar, har också potential i detta avseende.

### Det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster ökar transparensen för betalningar

**65** Lagstiftningsförslaget om betaltjänster ([det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#)) ökar transparensen för gränsöverskridande betalningar från EU till länder utanför EU. Framför allt innebär det en skyldighet för betaltjänstleverantörerna att ge betalningsanvändarna en uppskattning av hur lång tid det kommer att ta innan betalningsmottagarens betaltjänstleverantörer utanför EU har tagit emot pengarna. Det innebär också en skyldighet för betaltjänstleverantörerna att redovisa de beräknade valutaväxlingsavgifterna för sådana transaktioner på samma sätt som för betalningar inom EU<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Förslag till förordning om betaltjänster, artikel 13.

## Lågt utnyttjande av omedelbara betalningar i euro

**66** Omedelbara betalningar är betalningar som innebär att pengarna blir tillgängliga på en betalningsmottagares konto inom tio sekunder efter det att en betalningsorder har lagts. Kommissionens [EU-strategi för massbetalningar](#) innehåller planer på att omedelbara betalningar ska bli den nya standarden för överföringar av pengar, och målet var att omedelbara betalningar skulle utnyttjas fullt ut i EU senast till slutet av 2021. Kommissionen har undersökt användningen av omedelbara betalningar i euro och konstaterat att endast 16,8 % av Sepa-betalningarna under fjärde kvartalet 2023 var omedelbara betalningar<sup>49</sup>. Kommissionen har också analyserat skälen till det låga utnyttjandet av omedelbara betalningar i euro (se [ruta 5](#)).

### Ruta 5

#### Skälen till otillräckligt utnyttjande av omedelbara betalningar

1. Inte tillräckliga incitament för betaltjänstleverantörer att erbjuda omedelbara betalningar i euro.
2. Högre transaktionsavgifter än för alternativa betalningsmetoder.
3. Hög andel avvisade omedelbara betalningar som felaktigt identifierats som att de avser personer på EU:s sanktionsförteckningar.
4. Betalares oro för säkerheten för omedelbara betalningar

*Källa: Kommissionen.*

**67** Kommissionen försökte åtgärda utmaningarna när det gäller omedelbara betalningar och föreslog en [ändring av Sepa-förordningen](#), som antogs i februari 2024. Bland annat medför den ändrade förordningen en skyldighet för betaltjänstleverantörer att både kunna ta emot och erbjuda omedelbara betalningar i euro, mot en avgift som inte överstiger avgiften för vanliga betalningar i euro.

---

<sup>49</sup> [What we do](#), Europeiska betalningsrådet (9 september 2024).

**68** Men den antagna ändringen av Sepa-förordningen är inte tillämplig på transaktioner inom EU som inte är i euro eller på inhemska transaktioner inom EU som inte är i euro. Betalningsanvändare behöver dessutom inte använda omedelbara betalningar i euro utan de kan fortfarande välja mellan vanliga betalningar och omedelbara betalningar. Detta innebär att användningen av omedelbara betalningar kanske inte kommer att öka i så hög grad att G20-målet om snabbhet kan uppnås senast 2027 i hela EU. Trots att den prognostiserade användningen av omedelbara betalningar inte kvantifierades förväntar sig kommissionen att den kommer att bli betydande, och att dessa betalningar gradvis blir det nya normala.

**69** Även i [det andra betaltjänstdirektivet](#) finns det bestämmelser om hur lång tid betalningar ska ta. Om både de sändande och de mottagande betaltjänstleverantörerna finns i EU måste betalningarna utföras inom en bankdag. För betalningar inom EU i andra EU-valutor än euro får betaltjänstleverantörer och betaltjänstanvändare komma överens om en tidsram för genomförandet på upp till fyra bankdagar<sup>50</sup>. Denna tidsram gäller i allt väsentligt icke-standardiserade gränsöverskridande betalningar utanför Sepa-ordningar, vilka utgör en liten andel av transaktionerna. När kommissionen utarbetade lagstiftningsförslaget om betaltjänster ([det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#)) gjorde man inte någon ny bedömning av dessa två bestämmelsers lämplighet mot bakgrund av G20-målen. Slutligen har kommissionen bedömt slutförandet av nyckelåtgärd **(33)** i [strategin för massbetalningar](#), men vi fann inga bevis för någon analys av utförandeperioderna för gränsöverskridande betalningar med länder utanför EU (se [bilaga III](#)).

#### **Begränsad uppföljning av genomförandet av internationell meddelandestandard i EU**

**70** G20 anser att marknadsaktörernas antagande av Internationella standardiseringsorganisationens standard för finansiella meddelanden (ISO 20022) är en central prioritering om man ska kunna uppnå målen (se [ruta 6](#)). Bland annat anges i ISO 20022-standarden att meddelanden måste innehålla identifieringskoden för juridiska personer. Koden innebär att det blir möjligt att ha en unik identifiering av enheter som deltar i betalningar<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Direktiv (EU) 2015/2366, artiklarna 82–83.

<sup>51</sup> LEI, Global Legal Entity Identifier Foundation.

## Ruta 6

### Vikten av ISO 20022 för betalningar

ISO 20022 är en global standard för finansiella meddelanden. Den innehåller en metod för att beskriva finansiell verksamhet med ett gemensamt språk. Standarden stöds av en datakatalog och en meddelandekatalog (t.ex. för betalningar) och är tillgänglig för alla.

ISO 20022 kommer att bidra till att G20-målen uppnås genom en standardisering av betalningsmeddelanden, underlättande av driftskompatibilitet mellan olika betalningssystem och möjliggörande av större datautbyten genom hela betalningsprocessen. Genom att anta ISO 20022 kan betaltjänstleverantörerna effektivisera betalningsprocesserna, förbättra övervakningen och avstämningen av transaktionerna samt minska kostnaderna.

*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av Swift.

**71** I [EU-strategin för massbetalningar](#) uppmanade även kommissionen till att [ISO 20022](#) skulle genomföras senast till slutet av 2022 (se nyckelåtgärd [\(30\)](#) i [bilaga III](#)). Europeiska betalningsrådet informerar löpande kommissionen om hur Sepa-betalningar i euro följer ISO 20022. Men kommissionen har inte några uppgifter om hur europeiska betaltjänstleverantörer använder standarden för gränsöverskridande betalningar som inbegriper andra valutor och tog inte med ISO 20022 i sin översyn av [det andra betaltjänstdirektivet](#). Trots detta har kommissionen i sitt förslag till [betaltjänstdirektiv](#) tagit med ett krav på att tillämpningsgränssnitt ska använda internationella meddelandestandarder, till exempel ISO-standarderna<sup>52</sup> (se punkt [46](#)).

---

<sup>52</sup> Förslag till förordning om betaltjänster, artikel 35.

## Kommissionen hade endast tillgång till begränsade uppgifter för att bedöma om konsumenterna faktiskt har tillgång till snabbare och billigare betalningar

**72** Under vår revision lämnade kommissionen inga statistiska uppgifter eller någon egen analys om snabbheten (förutom för omedelbara betalningar i euro), kostnaderna, transparensen eller tillgängligheten för betalningar inom EU. Vi noterar i detta sammanhang att kommissionen var rättsligt skyldig att göra en översyn av [förordningen om gränsöverskridande betalningar](#) senast i april 2022, bland annat när det gäller kostnadsutvecklingen (för både inhemska och gränsöverskridande betalningar)<sup>53</sup>. Men denna översyn har ännu inte gjorts.

**73** De enda internationellt jämförbara uppgifterna om betalningar som vi kunde hitta för att analysera den faktiska utvecklingen när det gäller de viktigaste funktionerna i digitala betalningar kommer från rådet för finansiell stabilitets årsrapport 2023<sup>54</sup>. Det är den första årsrapporten av detta slag och den är inriktad på uppnåendet av G20-målen. Men i rapporten ingår inte EU som en egen region, utan i det större området ”Europa och Centralasien”. Totalt sett visar rapporten att uppnåendet av G20-målen för betalningar även fortsatt är ett pågående arbete, eftersom ingen av de regioner som analyseras i rapporten hade uppnått något av målen till 2023.

**74** När det gäller snabbhet visar rådet för finansiell stabilitets rapport att enbart 1–30 % av gränsöverskridande betalningar i Europa och Centralasien krediteras kundernas konton inom en timme. Detta ligger betydligt under G20-målet på 75 %.

**75** När det gäller kostnader visar rapporten att genomsnittet för gränsöverskridande massbetalningar i Europa och Centralasien var 1,5 %, för både sändande och mottagande av gränsöverskridande betalningar. Men för 17–20 % av transaktionerna översteg kostnaderna 3 %.

**76** Enligt samma rapport är 40–80 % av transaktionerna, beroende på användningsfall, transparenta för betalningsanvändarna. Det område som Europa ingår i har kommit långt i det här avseendet.

---

<sup>53</sup> Förordning (EU) 2021/1230, artikel 14.

<sup>54</sup> Rådet för finansiell stabilitet, *Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments*, 2023.

**77** Tillgängligheten för betalningar (särskilt gränsöverskridande betalningar) kan mätas på grundval av kontoinnehavare. Baserat på [2021 Global Findex Database](#), som också användes av rådet för finansiell stabilitet, har över 90 % av den vuxna befolkningen i de flesta medlemsstater tillgång till betalkonton och kan därmed göra gränsöverskridande betalningar. Endast i Rumänien (31 %), Bulgarien (16 %) och Ungern (12 %) finns det betydande andelar av den vuxna befolkningen som inte har betalkonto.

### **Kommissionen genomförde de flesta av åtgärderna i 2020 års EU-strategi för massbetalningar, men förseningar var vanliga och målen uppnåddes inte alltid**

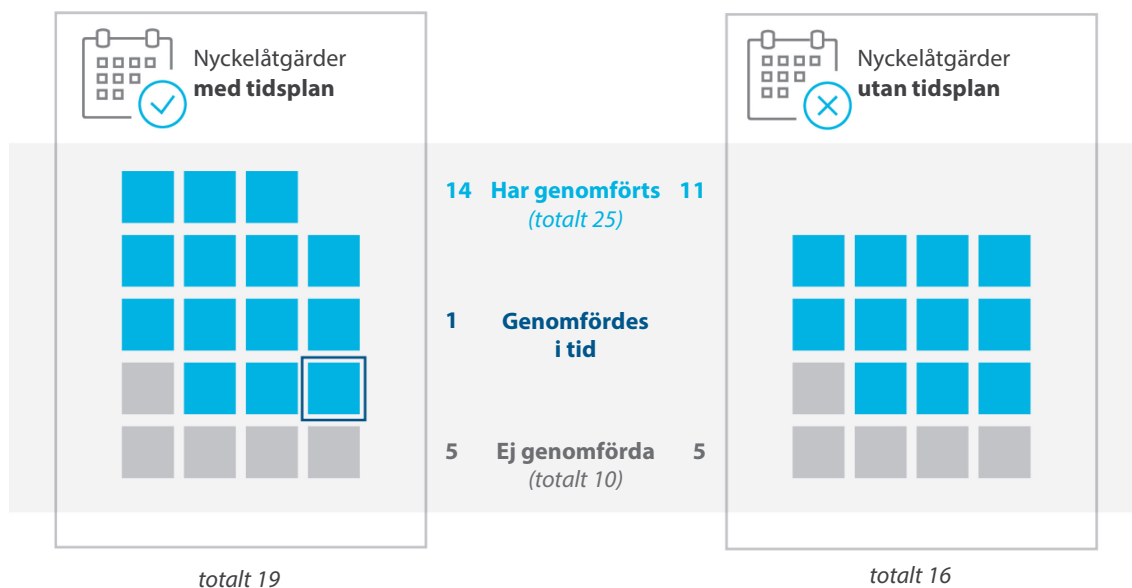
**78** Vi identifierade 38 nyckelåtgärder (av totalt 40) som är relevanta för digitala betalningar i kommissionens [EU-strategi för massbetalningar](#) från 2020 (se [bilaga I](#)). De återstående två åtgärderna rörde användningen av kontanter. Tre åtgärder som avsåg digitala betalningar undantogs på grund av den långa tidsramen och den särskilda sakkunskap som krävdes. Vi bedömde därför 35 åtgärder, och utgick från att det skulle vara möjligt för kommissionen att genomföra åtgärderna på ett ändamålsenligt sätt och i god tid.

**79** Vi gjorde en fördjupad bedömning av nyckelåtgärder med koppling till tre ämnen:

- Stark kundautentisering (nyckelåtgärderna [\(18\)](#) och [\(19\)](#) i [bilaga III](#)).
- Diskriminering av betalkonton (nyckelåtgärderna [\(11\)](#) och [\(12\)](#) i [bilaga III](#)).
- Tillsyn av betaltjänster (nyckelåtgärderna [\(22\)](#) till [\(26\)](#) i [bilaga III](#)).

**80** Av de 35 nyckelåtgärderna bedömde vi att merparten (25) har genomförts (se [figur 6](#) och [bilaga III](#)). Men endast 14 av de genomförda åtgärderna hade en tidsplan och endast en av dem hade genomförts enligt denna tidsplan. Av de 13 nyckelåtgärder som inte hade genomförts i tid rörde sju översynen av det andra betaltjänstdirektivet (se punkt [18](#)), som blev ett år försenad.

Figur 6 – Genomförandestatus för utvalda nyckelåtgärder

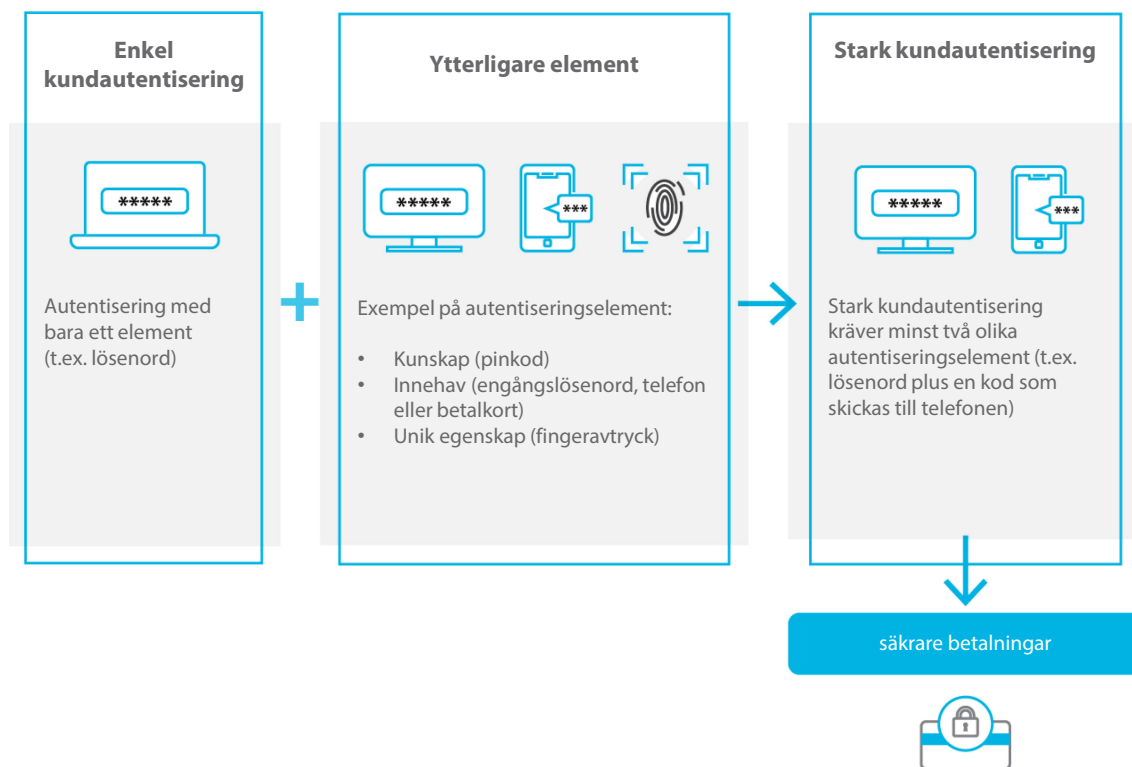


Källa: Revisionsrätten.

### Kommissionens åtgärder när det gäller kundautentisering bidrog till att göra betalningarna säkrare, men utmaningar väntar framöver

**81** En viktig bidragande faktor när det gäller ökningen av digitala betalningstransaktioner är att konsumenterna litar på att de är säkra. Genom [det andra betaltjänstdirektivet](#) infördes ett särskilt koncept för elektroniska betalningstransaktioner, som kallas stark kundautentisering. Det kräver att multifaktorautentisering används, vilket innebär att minst två av tre autentiseringsfaktorer måste användas vid en transaktion (se [figur 7](#)).

Figur 7 – Stark kundautentisering



Källa: Portugals centralbank.

### Stark kundautentisering ger ökat skydd mot bedrägerier

**82** År 2017 antog kommissionen en [delegerad förordning](#) med standarder för stark kundautentisering och säker kommunikation inom ramen för [det andra betaltjänstdirektivet](#). Förordningen var tänkt att träda i kraft i september 2019. Men på grund av komplexiteten i stark kundautentisering genomfördes den i sin helhet först 2020, sex år efter antagandet av [det andra betaltjänstdirektivet](#).

**83** I samråden med intressenter inför lagstiftningsförslaget om betaltjänster ([det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#)) ansåg tre fjärdedelar av deltagarna att stark kundautentisering ledde till säkrare digitala betalningar och färre bedrägerier. EBA och ECB bekräftade i en gemensam rapport att totalt sett har stark kundautentisering den önskade effekten när det gäller att minska bedrägerier<sup>55</sup>. EBA rapporterade dock också att det var upp till nio gånger vanligare med bedrägerier i gränsöverskridande transaktioner än i inhemska transaktioner<sup>56</sup>. Nationella behöriga myndigheter och marknadsplatsoperatörer föreslog att detta främst kan vara en följd av otillräckligt gränsöverskridande samarbete mellan betaltjänstleverantörer och andra berörda parter. När det gäller gränsöverskridande transaktioner som rör länder utanför EES-området är ett annat skäl den inkonsekventa tillämpningen av stark kundautentisering.

**84** Förslaget till [det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#) innebär, om det antas, att det blir tillåtet för betaltjänstleverantörer att utbyta information om bedrägerier. Detta förslag kommer sannolikt att få positiva följder eftersom nyligen genomförda studier har visat på fördelarna med samarbete vid bekämpning av penningtvätt<sup>57</sup>. I det syftet har Europaparlamentet och EBA föreslagit en gemensam EU-övergripande plattform för utbyte av bedrägerirelaterad information<sup>58</sup>. Men eftersom omedelbara betalningar är mer utsatta för bedrägerier varnade EBA för att bedrägerierna kan komma att öka ännu mer tills de säkerhetsåtgärder som beskrivs i förslaget till [det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#) och Sepa-förordningen har genomförts fullt ut<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> [2024 Report on payment fraud](#), EBA och ECB.

<sup>56</sup> EBA-Op/2024/01.

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

<sup>58</sup> P9\_TA(2024)0298, artikel 83 och EBA-Op/2024/01.

<sup>59</sup> EBA-Op/2024/01.

**85** Kommissionen övervakade genomförandet av stark kundautentisering och offentliggjorde en utvärderingsrapport som bekräftade införandet samt kontrollen av efterlevnad och tillhörande krav. I samma utvärderingsrapport bedömde kommissionen även effekten av stark kundautentisering på nivån för betalningsbedrägerier på grundval av uppgifter från EBA<sup>60</sup>. Utifrån de framsteg som gjorts bedömde vi att båda de nyckelåtgärder som avsåg stark kundautentisering hade genomförts (se nyckelåtgärderna **(18)** och **(19)** i *bilaga III*).

#### **Ny ansvarsordning föreslås endast omfatta identitetsbedrägerier**

**86** Stark kundautentisering har varit ändamålsenlig när det gäller att förbättra betalningssäkerheten, men bedragare har anpassat sig till den. En ny form av bedrägeri har vuxit fram, som kallas bedrägerier med auktoriserade push-betalningar. De går ut på att offer övertalas att godkänna en betalning till en bedragare, ofta genom social manipulation. En underkategori till denna typ av bedrägeri är identitetsbedrägerier, där en konsument manipuleras av en tredje part som låtsas vara knuten till betaltjänstleverantören och använder betaltjänstleverantörens kontaktuppgifter för att godkänna transaktioner.

**87** I kommissionens lagstiftningsförslag om betaltjänster (*förordningen om betaltjänster*) föreslås att den sändande betaltjänstleverantören ska vara fullt ansvarig för identitetsbedrägerier, utom när betaltjänstanvändaren har agerat bedrägligt eller med grov vårdslöshet. Enligt kommissionens uppskattningar uppgår betaltjänstleverantörernas kostnader för detta till 1 miljard euro<sup>61</sup>. Beloppet är en extrapolering av de utbetalningar som gjordes på frivillig basis av fyra stora nederländska banker 2022, vilket vi anser är en otillräcklig grund. Dessutom lade inte kommissionen fram några belägg för lösningens potentiella fördelar för användarna eller dess proportionalitet i fråga om kostnaderna för betaltjänstleverantörerna.

**88** Det ansvarssystem som kommissionen föreslår ger betalningsanvändarna ett mindre omfattande skydd än i Storbritannien (se *ruta 7*). Den största skillnaden är att i Storbritannien täcks alla typer av push-bedrägerier inom vissa avgränsningar, medan kommissionens förslag endast omfattar identitetsbedrägerier.

---

<sup>60</sup> SWD(2023) 231 final, bilaga 5.

<sup>61</sup> SWD(2023) 231 final, s. 88.

## Ruta 7

### Ansvarsordning för bedrägerier med auktoriserade push-betalningar i Storbritannien

År 2019 införde tillsynsmyndigheten för betalningssystem i Storbritannien en modell för villkorad ersättning för bedrägerier med auktoriserade push-betalningar. Det är obligatoriskt för de sex största betaltjänstleverantörerna att vara med och frivilligt för övriga betaltjänstleverantörer. Som regel ska dessa betaltjänstleverantörer ersätta betalare för alla bedrägerier med auktoriserade push-betalningar såvida inte betalaren fått en varning eller varit grovt vårdslös.

Sedan oktober 2024 har tillsynsmyndigheten för betalningssystem stärkt skyddet för konsumenter och mikroföretag mot alla typer av bedrägerier med auktoriserade push-betalningar vid omedelbara betalningar. Alla betaltjänstleverantörer omfattas av det nya systemet där ansvaret delas mellan den sändande och den mottagande betaltjänstleverantören.

Betaltjänstleverantörerna måste ersätta anspråk från 100 pund upp till 85 000 pund. Tillsynsmyndigheten för betalningssystem offentliggör årligen uppgifter om bedrägerier med auktoriserade push-betalningar för var och en av de 14 största betaltjänstleverantörerna.

*Källa:* Storbritanniens tillsynsmyndighet för betalningssystem.

### Trots kommissionens åtgärder fortsätter diskrimineringen baserat på var betalkontot finns

**89** Enligt [Sepa-förordningen](#) (se [ruta 1](#)), som trädde i kraft 2014, är det förbjudet med diskriminering baserat på var ett betalkonto finns rent geografiskt<sup>62</sup>, vilket framgår av dess internationella bankkontonummer (Iban). För betalare innebär detta i praktiken att inom Sepa kan de göra betalningar i euro från alla betalkonton, oavsett var kontona finns. I en översyn av [Sepa-förordningen](#)<sup>63</sup> 2017 konstaterade kommissionen att Iban-diskriminering fortfarande är ett problem och åtog sig att vidta åtgärder mot den i [EU-strategin för massbetalningar](#) (se nyckelåtgärderna [\(11\)](#) och [\(12\)](#) i [bilaga III](#)). Kommissionen genomförde båda dessa nyckelåtgärder men de var inte tillräckliga för att lösa problemet med den fortsatta Iban-diskrimineringen och branschen efterlyste insatser<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> [Förordning \(EU\) 260/2012](#) (Sepa-förordningen), artiklarna 3 och 9.

<sup>63</sup> [COM\(2017\) 683 final](#).

<sup>64</sup> [Blogg](#), Accept my IBAN (25 oktober 2023).

**90** Mellan februari 2021 och september 2023 rapporterade användare närmare 3 500 fall av påstådd Iban-diskriminering via plattformen [Accept My IBAN](#). Dessa fall rörde gränsöverskridande betalningar inom Sepa. Plattformen är ett initiativ från den privata sektorn och vidarebefordrar klagomål till relevant berörd myndighet. Iban-diskriminering rapporteras oftast i fyra medlemsstater, där Frankrike och Spanien står för 31 % respektive 21 % av alla fall. Klagomålen rör både den privata och den offentliga sektorn. De uppgifter som samlas in återspeglar sannolikt bara en mycket liten del av problemet eftersom EU:s invånare inte har kunskap om detta samt att det även finns andra kanaler där man kan rapportera fall av diskriminering.

**91** Enligt [Sepa-förordningen](#) var medlemsstaterna sedan mitten av 2013 skyldiga att underrätta kommissionen om sina bestämmelser om straff vid bristande efterlevnad av förordningen, vilket inbegriper Iban-diskriminering. Men nio medlemsstater underrättade kommissionen om sina bestämmelser först under det första kvartalet 2017 i ett svar på ett [frågeformulär](#) – vilket var tre och ett halvt år efter tidsfristen för underrättelsen. I juli 2024 hade Frankrike ännu inte underrättat kommissionen, trots att det nya sanktionssystemet infördes 2021. Antalet fall i Frankrike har minskat betydligt efter systemets införande (se [ruta 8](#)).

### Ruta 8 Åtgärder mot Iban-diskriminering i Frankrike

Åtgärder som syftar till att begränsa Iban-diskriminering i Frankrike:

- Frankrikes parlament antog i oktober 2021 [sanktioner](#) för Iban-diskriminering på upp till 375 000 euro.
- [De franska myndigheterna](#) ökade medvetenheten bland intressenterna (branschorganisationer och branschsammanlutningar samt offentliga administratörer) och tillkännagav att man skulle göra undersökningar på plats för att bedöma efterlevnaden av Sepa-förordningen.

**92** Enligt Sepa-förordningen bör sanktionerna av Iban-diskriminering vara ändamålsenliga, proportionella och avskräckande, men det finns inget krav på att kommissionen ska bedöma dem<sup>65</sup>. Vi konstaterade att sanktionerna varierade betydligt mellan medlemsstaterna. Minimisanktionerna ligger på mellan 250 euro och 10 000 euro, även om inte alla länder har fastställt något minimibelopp. De högsta sanktionerna ligger på mellan 3 500 euro och (när det gäller företag) 10 miljoner euro plus upp till 10 % av årsomsättningen. Det europeiska forumet för innovation av betalningar, ett gemensamt initiativ från kommissionen och ECB, föreslog att behöriga myndigheter skulle fastställa böter som står i proportion till kostnaderna för efterlevnad<sup>66</sup>, men detta har ännu inte lett till några justeringar av bötesnivåerna.

**93** När det gäller de olika tillsynsnivåerna i medlemsstaterna konstaterar vi att Sepa-förordningen inte nämns i [förordning \(EU\) 2017/2394](#) om samarbete mellan nationella myndigheter med ansvar för verkställandet av lagar om konsumentskydd. I den sistnämnda förordningen finns bland andra bestämmelser om de behöriga myndigheternas minimibefogenheter för utredning och kontroll av efterlevnad när det gäller fall av gränsöverskridande överträdelser.

**94** Utöver lagstiftningsförslag har kommissionen utökat sina ansträngningar i kampen mot Iban-diskriminering:

- Frågan om Iban-diskriminering diskuteras i olika forum, till exempel det [europeiska forumet för innovation av betalningar](#).
- Skrivelser med uppmaningar skickas till de behöriga myndigheterna i Tyskland, Irland, Spanien, Frankrike och Italien för att säkerställa en ändamålsenlig tillämpning av Sepa-förordningen (se nyckelåtgärd [\(11\)](#) i [bilaga III](#)).
- EU Pilot-förfaranden har inletts mot Tyskland, Spanien, Frankrike och Österrike.
- Ett överträdelsebeslut mot Spanien har utfärdats avseende lagstiftning som hindrade privatpersoner från att betala skatt från ett konto i en annan EU-medlemsstat (nyckelåtgärd [\(12\)](#) i [bilaga III](#)).
- En kommunikationskampanj har inletts för att öka kunskapen bland EU:s invånare, företag och offentliga myndigheter.

---

<sup>65</sup> [Förordning \(EU\) nr 260/2012](#), artikel 11.

<sup>66</sup> [Europeiska forumet för innovation av betalningar](#), Europeiska centralbanken (12 februari 2024).

**95** Dessutom samarbetar kommissionen med medlemsstaterna genom [arbetsgruppen för efterlevnad på den inre marknaden](#), som stöder ett bättre genomförande av reglerna för den inre marknaden och insatser för att åtgärda de mest akuta hindren på den inre marknaden. I september 2023 enades arbetsgruppen om att inleda ett projekt för att avskaffa Iban-diskrimineringen i den offentliga och privata sektorn inom utvalda områden. Vid tidpunkten för vår revision bedömde arbetsgruppen omfattningen av Iban-diskrimineringen inom den offentliga sektorn och i telekommunikationssektorn, i syfte att fastställa de underliggande orsakerna<sup>67</sup>.

**96** År 2023 uppmärksammade EBA att det blivit allt vanligare med virtuella Iban-nummer, vilket är ett sätt för betaltjänstleverantörer att hantera Iban-diskriminering. Virtuella Iban-nummer är inte direkt kopplade till ett fysiskt betalkonto utan innebär att inkommande betalningar dirigeras om till Iban-nummer som är kopplade till fysiska konton<sup>68</sup>. I en [rapport som belyser riskerna och utmaningarna med virtuella Iban-nummer](#) konstaterade EBA att användningen av dem leder till problem med penningtvätt, konsument- och insättarskydd, auktorisation och passförfarande samt regelarbiterage. Här noterar vi att till skillnad från [penningtvättsdirektivet](#) och [det andra betaltjänstdirektivet](#) omfattar EBA:s verksamhet inte [Sepa-förordningen](#)<sup>69</sup>. Följden är att EBA inte kan bedöma enhetligheten i nationella behöriga myndigheters tillsyn på det här området.

### **På tillsynsområdet har kommissionens åtgärder hittills inte lett till lika villkor för företagen i EU**

**97** Kommissionens [EU-strategi för massbetalningar](#) innehöll målet att en framtidssäkrad tillsyn och kontroll över ekosystemet för betalningar skulle inrättas.

---

<sup>67</sup> Arbetsgruppen för efterlevnad på den inre marknaden, [Report 2022–2023](#), s. 17 och 18.

<sup>68</sup> [EBA/REP/2023/18](#), avsnitt 2.7.

<sup>69</sup> [Förordning \(EU\) nr 1093/2010](#), artikel 1.

**98** Enligt [EU-strategin för massbetalningar](#) har kommissionen utvärderat riskerna till följd av oreglerade tjänster och undantag<sup>70</sup> som förtecknas i [betaltjänstdirektivet \(det andra betaltjänstdirektivet\)](#). Med antagandet av lagstiftningsförslaget om betaltjänster ([det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#)) avser kommissionen att integrera direktivet om elektroniska pengar i [det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster](#), vilket därmed leder till ökad tydlighet för marknadsaktörerna. År 2023 antog parlamentet och rådet [förordning \(EU\) 2023/1114](#) om marknader för kryptotillgångar, enligt kommissionens förslag. Dessa insatser är inriktade på nyckelåtgärderna [\(22\)](#) till [\(25\)](#) (se [bilaga III](#)), och vi bedömer dem som genomförda.

**99** År 2023 genomförde EBA sin första sakkunnigbedömning<sup>71</sup> av nationella behöriga myndigheter på området betaltjänster, som ett sätt att uppnå enhetlighet i tillsynen. EBA konstaterade att de nationella behöriga myndigheterna till stor del följde sina riktlinjer om information för auktorisation och registrering inom ramen för [det andra betaltjänstdirektivet](#)<sup>72</sup>. Men vissa nationella behöriga myndigheter ber inte sökande att lämna all den information som anges i riktlinjerna. Det innebär att sökande har olika tillsynsförväntningar när de ansöker om auktorisation.

**100** Kommissionen har medgett att det finns problem som gäller skillnader i genomförande och kontroll av efterlevnad av [det andra betaltjänstdirektivet](#). Konkurrensen mellan olika betaltjänstleverantörer påverkas direkt genom att det blir olika tillsynsvillkor i olika medlemsstater. Det beror på att reglerna tolkas på olika sätt, vilket uppmuntrar till regelarbitrage och leder till en koncentration av tredjepartsleverantörer i länder med mer gynnsamma tolkningar av reglerna<sup>73</sup>. Totalt sett ökade antalet tredjepartsleverantörer i EU med 126 mellan 2014 och 2020, och nästan hela denna ökning har skett i två medlemsstater (se [figur 8](#)).

---

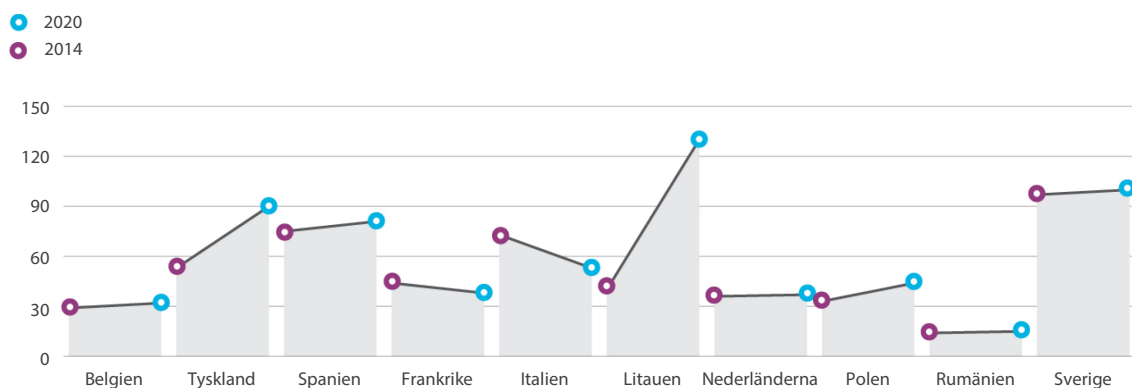
<sup>70</sup> SWD(2023) 231 final, s. 15, 153 och 162.

<sup>71</sup> EBA/REP/2023/01.

<sup>72</sup> EBA-GL-2017-09.

<sup>73</sup> SWD(2023) 231 final, s. 20.

**Figur 8 – Antal tredjepartsleverantörer som har tillstånd enligt det andra betaltjänstdirektivet**



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

**101** Intressenter, däribland de europeiska tillsynsmyndigheterna och nationella behöriga myndigheter, har offentligt föreslagit flera sätt att förbättra tillsynsramen eller tillsynsmetoderna. De förespråkar bättre vägledning, ökad transparens och regler som är bättre anpassade till den tekniska utvecklingen. Nationella behöriga myndigheter har också efterlyst ökade tillsynsbefogenheter när det gäller stora it-företag (*teknikjättar*) som tillhandahåller så kallade white label-betaltjänster. White label-partner ingår avtal med kredit- eller betalningsinstitut som använder sina egna varumärken vid tillhandahållandet av betaltjänster som de inte har tillstånd för (se [bilaga IV](#)). De europeiska tillsynsmyndigheterna betonade att det behövdes en uppdatering av [kommissionens tolkningsmeddelande](#) från 1997 om bankers frihet att tillhandahålla tjänster<sup>74</sup>.

**102** Problemet med bristande enhetlighet i nationella behöriga myndigheters tillsyn har lett till ojämlika villkor för betaltjänstleverantörer, men kommissionen har endast åtgärdat detta i mycket begränsad utsträckning. Nationella behöriga myndigheter har tagit upp frågan om white label-tjänster och bett om ytterligare befogenheter, men deras förslag har hittills inte behandlats i kommissionens förslag om betaltjänster. Totalt sett bedömer vi att nyckelåtgärd (26) i [bilaga III](#) inte har genomförts eftersom vi inte har hittat någon heltäckande bedömning av de korrekta kopplingarna mellan tillsynen av betaltjänster och tillsynen av betalningssystem, betalningsordningar och betalningsinstrument.

<sup>74</sup> ESA 2022 01 och EBA:s rapport om potentiella hinder för gränsöverskridande tillhandahållande av bank- och betaltjänster.

## Slutsatser och rekommendationer

**103** Vår samlade slutsats är att EU:s strategi för digitala betalningar har bidragit till att göra betalningarna säkrare, snabbare och billigare för användare. Det finns dock endast begränsade uppgifter tillgängliga för att göra en mer exakt bedömning av detta. Vi identifierade två centrala aspekter i EU:s regelverk som kräver ytterligare uppmärksamhet: För det första är kriterierna för att bedöma om prisinterventionerna är lämpliga ottydliga och det utförs inga periodiska översyner. För det andra finns det brister i den rättsliga ramen när det gäller delning av kontoinformation med avseende på öppna banktjänster.

**104** EU har en långtgående rättslig ram för digitala betalningar, som har byggts ut och setts över under det senaste årtiondet för att återspegla den snabba utvecklingen i branschen. En viktig milstolpe i detta avseende var översynen av det andra betaltjänstdirektivet, som vi konstaterade var heltäckande i de flesta avseenden (se punkterna [18–22](#)).

**105** Prisinterventioner syftar vanligen till att minska de negativa effekterna av snedvridning av konkurrensen eller till att eftersträva särskilda politiska mål, potentiellt till förmån för konsumenterna. Men prisinterventioner är störande till sin karaktär eftersom de skapar begränsningar för hur marknadsaktörerna kan ta ut avgifter för sina tjänster och påverkar kostnadstransparensen för konsumenterna. Vi konstaterade att i de grundläggande rättsakterna om digitala betalningar fastställs inte några tydliga kriterier för bedömning av om interventioner är motiverade eller hur länge de ska pågå. Rättsakterna omfattar enskilda översyner men det finns inga krav på periodiska översyner (se punkterna [23–27](#)).

**106** Vi konstaterade att för vissa av de befintliga interventionerna med koppling till kortbetalningar kunde kommissionen inte visa att de positiva effekterna för konsumenterna tydligt uppväger de negativa effekterna. Att det saknas heltäckande, tillförlitliga och aktuella uppgifter har en negativ inverkan på kommissionens möjligheter att övervaka effekten av prisinterventionerna på ett ändamålsenligt sätt. Ett skäl till den begränsade tillgången till uppgifter är sekretessavtal i betalningsordningarna, som innebär att handlare, utgivare och inlösare förhindras från att dela uppgifter om avgifter med koppling till kortbetalningar (se punkterna [28–44](#)).

**107** En annan viktig byggsten i EU:s rättsliga ram för digitala betalningar handlar om öppna banktjänster. Inom det här området handlar de största bristerna om att det inte finns någon standardisering samt bristfälliga övervakningsarrangemang för öppna banktjänster. Det finns även fortsatta hinder för delning av uppgifter till följd av bristande ekonomiska incitament för innehavare av betalningsinformation och icke-standardiserade gränssnitt. Kommissionens bedömning av om huruvida ersättning för öppna banktjänster borde införas byggde inte på kvantitativ analys och omfattade inte effekten av den föreslagna modellen för öppna banktjänster på lönsamheten för innehavare av kontoinformation (främst banker). Vi konstaterade även att otillräckliga uppgifter har en negativ inverkan på kommissionens förmåga att genomföra en grundlig analys av politiken för öppna banktjänster (se punkterna [45–59](#)).

## **Rekommendation 1 – Fastställ kriterierna för prisinterventioner på området digitala betalningar och genomför regelbundna översyner**

---

Kommissionen bör

- a) fastställa kriterier för att avgöra under vilka omständigheter det är motiverat med en viss typ av prisintervention, vid behov genom att lägga fram ett lagstiftningsförslag,
- b) genomföra regelbundna översyner av prisinterventioner på betalningsmarknaden (t.ex. taket för förmedlingsavgifter och förbudet mot tilläggsavgifter),
- c) åtgärda de begränsningar beror på sekretessavtal för att kunna samla in uppgifter om kostnaderna för prisinterventioner, till exempel taket för förmedlingsavgifter och förbudet mot tilläggsavgifter, vid behov genom att lägga fram ett lagstiftningsförslag.

**Datum för genomförande: a) Vid utgången av 2027, b) datumet för den första översyner bör fastställas från fall till fall, men senast vid utgången av 2028, och c) vid utgången av 2027.**

## Rekommendation 2 – Utveckla och genomför en strategi för övervakning av uppgifter på området digitala betalningar

---

Kommissionen bör utveckla och genomföra en strategi för uppgiftsövervakning på området digitala betalningar (särskilt när det gäller prisinterventioner och öppna banktjänster) för att fastställa vilka typer av uppgifter som behövs för välgrundade politiska beslut, källorna till sådana uppgifter, frekvensen för insamling av uppgifter och kraven för insamling av uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

**Måldatum för genomförande: Före utgången av 2027.**

**108** Effekten av EU:s politik när det gäller digitala betalningar är fortfarande till stor del okänd eftersom kommissionen inte har infört något ändamålsenligt övervakningssystem. Framför allt har kommissionen vare sig fastställt indikatorer för att mäta betalningarnas faktiska snabbhet, kostnader, tillgänglighet och transparens, eller mål som är tillämpliga på olika typer av betalningar. Som jämförelse har G20 fastställt sådana mål. Dessa indikatorer skulle också vara en användbar ram för kommissionen när den utarbetar lagstiftningsförslag och bedömer deras potentiella verkan. Men vad som viktigare är att kommissionen inte har tillgång till de mest relevanta uppgifterna som normalt innehas av betaltjänstleverantörerna. Vissa av kommissionens åtgärder kan potentiellt leda till mer transparenta, snabbare och billigare betalningar. Kommissionen förväntar sig betydande framsteg i fråga om snabbhet i och med att användningen av omedelbara betalningar kommer att öka i framtiden. Men bristen på uppgifter är fortsatt en av de främsta faktorerna som begränsar kommissionens möjligheter att bedöma utvecklingen på EU:s betalningsmarknad (se punkterna [62–77](#)).

## Rekommendation 3 – Föreslå prestationsindikatorer och fastställ mål för digitala betalningar

---

För att bedöma ändamålsenligheten i EU:s betalningspolitik bör kommissionen fastställa indikatorer för att mäta digitala betalningars kostnader, snabbhet, transparens och tillgänglighet samt fastställa särskilda mål för dem på EU-nivå.

**Måldatum för genomförande: Före utgången av 2025.**

**109** Slutligen har kommissionen genomfört merparten av de nyckelåtgärder som fastställdes i [EU-strategin för massbetalningar 2020](#), men det har förekommit förseningar i genomförandet (se punkterna [78–80](#)). I vår fördjupade granskning av nyckelåtgärder med anknytning till tre utvalda ämnen fann vi att åtgärderna inte alltid uppnådde sina avsedda mål, även om de var genomförda i sin helhet:

- Stark kundautentisering har visat sig vara ändamålsenligt, men bedragare har anpassat sig genom att begå push-betalningsbedrägerier för att kringgå de nya säkerhetsåtgärderna. Det nya ansvarssystemet i EU som kommissionen föreslagit är inriktat på identitetsbedrägerier och täcker inte alla typer av push-betalningsbedrägerier (se punkterna [81](#) och [88](#)).
- När det gäller diskriminering baserat på var ett betalkonto finns rent geografiskt har kommissionen ökat sina ansträngningar men har ännu inte lyckats säkerställa att betalningar inte avvisas på grund av ett utländskt Iban-nummer. Trots att denna diskriminering är förbjuden enligt Sepa-förordningen, är den ett reellt problem för konsumenterna i hela EU. Ändamålsenliga insatser för att bekämpa problemet hålls tillbaka av kryphål i lagstiftningen, till exempel det faktum att kontrollen av efterlevnaden av Sepa-förordningen inte ingår i EBA:s verksamhet eller i samarbetet mellan nationella myndigheter. Sanktionerna för Iban-diskriminering varierar betydligt mellan medlemsstaterna och kommissionen har inte någon skyldighet att bedöma om dessa sanktioner är ändamålsenliga, proportionella och avskräckande. Diskriminering baserat på var betalkonton finns har lett till ökad användning av virtuella Iban-nummer, vilket medför flera risker. EBA har redan identifierat dessa risker i en aktuell rapport (se punkterna [89–96](#)).
- På tillsynsområdet har kommissionen inte lyckats skapa lika villkor för företag som är verksamma i olika EU-länder. På grund av olika tolkningar av regler om auktorisation och registrering finns betaltjänstföretag främst i länder med en mer förmånlig tolkning av reglerna. Dessutom har kommissionen inte gjort någon uppföljning av nationella myndigheters uppmaningar om att deras tillsynsbefogenheter ska öka när det gäller stora teknikföretag med omfattande kundnätverk (se punkterna [97–102](#)).

## Rekommendation 4 – Bekämpa diskriminering baserat på var betalkontot finns med bättre tillsynsregler och analysera virtuella betalkonton

---

Kommissionen bör

- a) föreslå att en hänvisning till [Sepa-förordningen](#) läggs till i [förordning \(EU\) 2017/2394](#) om samarbete mellan nationella myndigheter med tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen,
- b) föreslå att EBA:s verksamhet även ska omfatta tillsynsansvar när det gäller [Sepa-förordningen](#),
- c) göra en heltäckande bedömning av om virtuella Iban-nummer kräver ytterligare åtgärder på EU-nivå, med beaktande av bland annat de risker som identifierats i EBA:s rapport.

**Måldatum för genomförande: Före utgången av 2027.**

## Rekommendation 5 – Stärk insatserna för att uppnå lika villkor i fråga om auktorisation och tillsyn

---

Kommissionen bör

- a) tillhandahålla en utförlig tolkning av betaltjänstleverantörers auktorisation och registrering till nationella behöriga myndigheter,
- b) uppdatera sin vägledning om friheten att tillhandahålla tjänster så att den återspeglar de aktuella tekniska kraven,
- c) bedöma behovet av åtgärder för att förbättra den koncerninterna transparensen för stora teknikföretag och inrätta ett informationsutbyte mellan nationella behöriga myndigheter för en mer ändamålsenlig tillsyn på medlemsstatsnivå.

**Måldatum för genomförande: För a) och b) före utgången av 2027 och c) i mitten av 2028.**

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Mihails Kozlovs som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 26 november 2024.

*På revisionsrättens vägnar*

Tony Murphy  
*ordförande*

# Bilagor

## Bilaga I – Kommissionens vision för massbetalningar i EU

I sin [EU-strategi för massbetalningar](#) fastställde kommissionen visionen och de viktigaste pelarna för åtgärder.

Kommissionens **vision** är att

- invånare och företag i EU ska ha tillgång till ett brett och varierat utbud av högkvalitativa betalningslösningar, stödda av en konkurrenskraftig och innovativ betalningsmarknad och baserade på säker, effektiv och tillgänglig infrastruktur,
- konkurrenskraftiga, egenutvecklade och alleuropeiska betalningslösningar bör finnas tillgängliga, vilka stöder Europas ekonomiska och finansiella suveränitet,
- EU ska bidra väsentligt till att förbättra gränsöverskridande betalningar med länder utanför EU, inklusive remitteringar, och därmed stärka eurons internationella roll och EU:s öppna strategiska oberoende.

Kommissionens strategi är inriktad på fyra sammanlänkade **huvudpelare**:

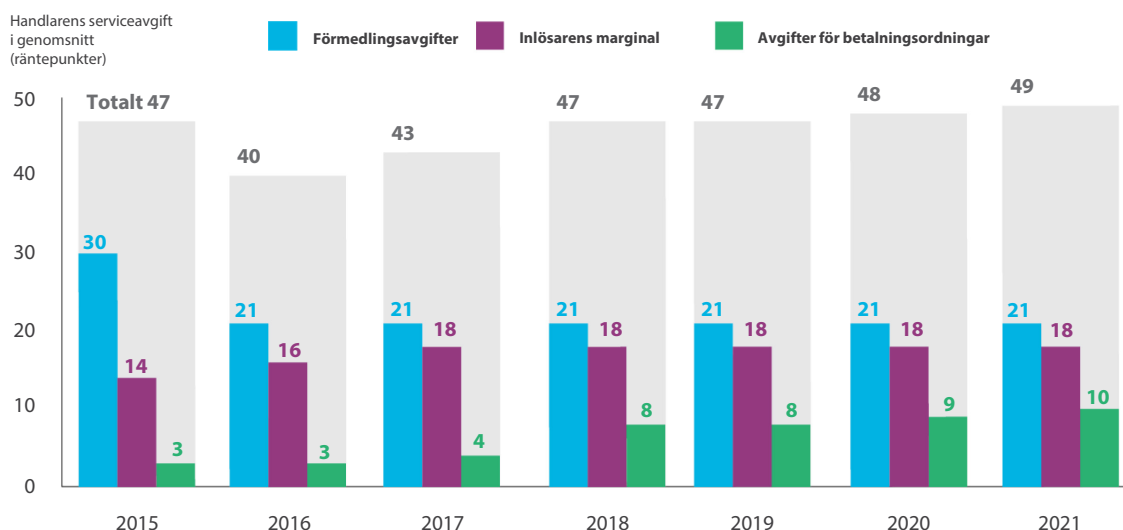
- i) Ökning av digitala betalningslösningar och lösningar för omedelbara betalningar för hela EU.
- ii) Massbetalningsmarknader som präglas av innovation och konkurrens.
- iii) Effektiva och samverkande massbetalningssystem och andra stödinfrastukturer.
- iv) Effektiva internationella betalningar, däribland remitteringar.

## Bilaga II – Aktuella studier om handlarnas serviceavgifter

Under revisionen har vi hittat tre studier som kan tyda på att handlarnas serviceavgifter utöver förmedlingsavgifterna är mer än försumbara.

För det första tyder [studien om avgifter för betalningsordningar av CMSPI & Zephyre från 2021](#) på att minskningen av förmedlingsavgifter efter införandet av förordningen om förmedlingsavgifter över tid motverkades av en ökning av andra komponenter i handlarnas serviceavgifter – främst avgifter för betalningsordningar. Enligt studien bestod endast 43 % av handlarnas serviceavgifter av förmedlingsavgifter 2021, och övriga 57 % bestod av inlösarens marginal och avgifter för betalningsordningar (se [figur 9](#)).

**Figur 9 – Sammansättningen i handlarnas serviceavgifter 2015–2021**



Källa: CMSPI & Zephyre, *Scheme Fee Study*, 2021.

För det andra offentliggör EHI Retail Institute e.V. en årlig rapport om betaltjänster i detaljhandelssektorn i Tyskland. Med utgångspunkt i uppgifterna för 2023 fann EHI Retail Institute e.V. att kreditkortsavgifterna för internationella betalningsordningar ligger på mellan 0,47 % för stora handlare och 1,81 % för mindre handlare, vilket är betydligt högre än taken för förmedlingsavgifter<sup>75</sup>.

För det tredje gav kommissionen år 2024 Valdani Vicari & Associati (VVA) och Global data collection company (Gdcc) i uppdrag att analysera ny utveckling på marknaden för kortbetalningar, däribland förmedlingsavgifter och handlarnas serviceavgifter. Studien omfattade elva medlemsstater och man konstaterade bland annat att handlarnas

<sup>75</sup> EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023.

serviceavgifter för betalkort och kreditkort uppgick till 0,44 % respektive 0,60 % 2022<sup>76</sup>, vilket även det var betydligt högre än taken för förmedlingsavgifter. På grund av den begränsade tillgången till uppgifter kunde experterna inte utföra någon heltäckande analys. Vissa uppgifter om internationella betalningsordningar kunde inte samlas in till studien, bland annat på grund av sekretessavtal.

---

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

### Bilaga III – Nyckelåtgärder som bedömdes vid revisionen

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
1. Kommissionen ska undersöka antalet betaltjänstleverantörer samt antalet konton som kan skicka och ta emot omedelbara betalningar via Sepa.	2020	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2022) 546 final  Punkterna <b>66–68</b>	Ja	Nej
2. Kommissionen ska bedöma om dessa siffror är tillfredsställande och besluta om det är lämpligt att föreslå lagstiftning.	2021	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2022) 546 final  Punkterna <b>66–68</b>	Ja	Nej
3. Kommissionen ska bedöma huruvida det är lämpligt att kräva att berörda parter ansluter sig till alla – eller till en undergrupp av – de nya funktionerna för Sepas omedelbara betalningar.	Inget särskilt datum anges	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2022) 546 final  Punkterna <b>66–68</b>	Ja	Ej tillämpligt

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
<p>4. Kommissionen ska se över hur EU:s aktuella konsumentskyddsåtgärder (t.ex. rätt till återbetalning) kan ge de konsumenterna som gör omedelbara betalningar samma höga skyddsnivå som erbjuds genom andra betalningsinstrument.</p>	<p>Vid översynen av det andra betaltjänstdirektivet</p>	<p>Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2022) 546 final Punkterna <b>66–68</b></p>	<p>Ja</p>	<p>Nej, på grund av den försenade översynen av betaltjänstdirektivet</p>
<p>5. Kommissionen ska bedöma effekterna av de avgifter för omedelbara betalningar som läggs på konsumenterna. I förekommande fall kommer den att kräva att de inte är högre än de avgifter som tas ut vid ordinarie betalningar.</p>	<p>Inget särskilt datum anges</p>	<p>Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2022) 546 final Punkterna <b>66–68</b></p>	<p>Ja</p>	<p>Ej tillämpligt</p>
<p>6. Kommissionen ska undersöka om särskilda åtgärder bör vidtas för att krishanteringen av betalningssystemen ska få större genomslag. Kommissionen ska också se till att vidta sunda åtgärder för att minska finansinstituten's likviditetsrisk till följd av det snabba utflödet av medel med låg friktion via omedelbara betalningar.</p>	<p>Inget särskilt datum anges</p>	<p>Arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2022) 546 final</p>	<p>Ja</p>	<p>Ej tillämpligt</p>

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
7. När det gäller omedelbara betalningar ska kommissionen också undersöka om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att hantera andra specifika risker, såsom penningtvätt, finansiering av terrorism och relaterade brott.	Inget särskilt datum anges	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2022) 546 final	Ja	Ej tillämpligt
8. Kommissionen ska undersöka möjligheten att utveckla en märkning för godtagbara alleuropeiska betalningslösningar, med en synlig logotyp.	2023	Kommissionens undersökning är ännu inte avslutad	Nej	Nej
9. Kommissionen ska undersöka olika sätt att införa europeiska specifikationer för kontaktlösa betalningar, till exempel genom EU:s finansieringsprogram.	2023	Kommissionens undersökning är ännu inte avslutad	Nej	Nej
10. Kommissionen ska stödja moderniseringen och förenklingen av handlarnas lösningar för att ta emot betalningar i EU, till exempel genom att e-kvitton utfärdas av kassaregister.	2023	Kommissionen har ännu inte levererat något stöd	Nej	Nej

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
11. Kommissionen erinrar de nationella behöriga myndigheterna om deras tillsynsansvar enligt Sepa-förordningen.	Inget särskilt datum anges	Punkt <b>94</b>	Ja	Ej tillämpligt
12. Kommissionen ska noga övervaka fall av bristande efterlevnad enligt Sepa-förordningen och vid behov inleda överträdelseförfaranden.	Inget särskilt datum anges	Punkterna <b>94–95</b>	Ja	Ej tillämpligt
13. Kommissionen ska undersöka olika sätt att främja användningen av elektronisk identitet (eID) för att stödja genomförandet av stark kundautentisering.	Inget särskilt datum anges	Lagstiftningsförslag om inrättande av en ram för europeisk digital identitet	Ja	Ej tillämpligt
14. Kommissionen ska genomföra en studie om acceptansnivån för digitala betalningar inom EU.	2022	Studien har ännu inte genomförts	Nej	Nej
15. Som stöd för utgivning av en digital euro ska kommissionen ha ett nära samarbete med ECB om målen och de politiska alternativen för att säkerställa en hög nivå av komplementaritet.	Inget särskilt datum anges	Lagstiftningsförslag om inrättandet av den digitala euron	Ja	Ej tillämpligt

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
16. Kommissionen ska inleda en omfattande översyn av tillämpningen och effekterna av det andra betaltjänstdirektivet.	2021	Lagstiftningsförslag om betaltjänster (förordningen om betaltjänster/det tredje betaltjänstdirektivet)  Punkterna <b>18–21</b>	Ja	Nej
17. Kommissionen planerar att lägga fram ett lagstiftningsförslag om en ram för öppna finansiella tjänster.	2022	Lagstiftningsförslag om en ram för åtkomst till finansdata (Fidar)  Punkt <b>51</b>	Ja	Nej
18. Kommissionen bör noga övervaka genomförandet av kraven på stark kundautentisering.	Inget särskilt datum anges	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2023) 231 final	Ja	Ej tillämpligt
19. Kommissionen ska utvärdera vilka effekter stark kundautentisering har fått på mängden betalningsbedrägerier i EU och diskutera om ytterligare åtgärder behövs mot nya typer av bedrägerier.	Vid översynen av det andra betaltjänstdirektivet	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2023) 231 final	Ja	Nej, på grund av den försenade översynen av betaltjänstdirektivet
20. Kommissionen bör föreslå en förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn i EU.	2020	Förslag till förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn (DORA)	Ja	Ja

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
21. Kommissionen ska se över de befintliga rättsliga begränsningarna för kontaktlösa betalningar.	Vid översynen av det andra betaltjänstdirektivet	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2023) 231 final	Ja	Nej, på grund av den försenade översynen av betaltjänstdirektivet
22. Kommissionen ska utvärdera eventuella nya risker till följd av oreglerade tjänster.	Vid översynen av det andra betaltjänstdirektivet	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2023) 231 final	Ja	Nej, på grund av den försenade översynen av betaltjänstdirektivet
23. Kommissionen ska även se över lämpligheten i undantagen i det andra betaltjänstdirektivet och se om kraven avseende verksamhetens drift, tillsyn och konsumentskydd behöver förändras.	Vid översynen av det andra betaltjänstdirektivet	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2023) 231 final.	Ja	Nej, på grund av den försenade översynen av betaltjänstdirektivet
24. Kommissionen ska anpassa det andra betaltjänstdirektivet och e-penningdirektivet till varandra genom att låta utgivning av elektroniska pengar som en betaltjänst ingå i ett lagstiftningsförslag om betaltjänster.	Vid översynen av det andra betaltjänstdirektivet	Lagstiftningsförslag om betaltjänster (det tredje betaltjänstdirektivet/förordningen om betaltjänster)	Ja	Nej, på grund av den försenade översynen av betaltjänstdirektivet

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
25. Kommissionen ska införa ytterligare bestämmelser för utgivare av e-pengatoken som kompletterar e-penningdirektivet.	Inget särskilt datum anges	Förordningen om kryptotillgångar	Ja	Ej tillämpligt
26. Kommissionen ska där så är nödvändigt säkerställa att det finns lämpliga kopplingar mellan tillsynen över betaltjänster och kontrollen av betalningssystem, betalningsordningar och betalningsinstrument.	Inget särskilt datum anges	Kommissionens bedömning av lämpliga kopplingar är ännu inte genomförd	Nej	Ej tillämpligt
27. Kommissionen ska överväga att utvidga tillämpningsområdet för direktivet om slutgiltig avveckling så att det omfattar betalningsinstitut.	2020	Ändring av direktivet om slutgiltig avveckling	Ja	Nej
28. Kommissionen ska undersöka om det är lämpligt att föreslå lagstiftning för att säkerställa tillträdesrätt till teknisk infrastruktur på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor.	Inget särskilt datum anges	Förordningen om en inre marknad för digitala tjänster	Ja	Ej tillämpligt

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
29. Kommissionen förväntar sig att de berörda betaltjänstoperatörerna främjar kopplingar mellan europeiska system och tredje länders system för omedelbara betalningar.	Inget särskilt datum anges	Förväntningen har ännu inte uppfyllts	Nej	Ej tillämpligt
30. Kommissionen uppmanar till genomförandet av globala internationella standarder, som ISO 20022.	2022	Uppmaningen har inte följts Punkterna <b>70–71</b>	Ja	Nej
31. Kommissionen uppmanar betaltjänstleverantörer att använda Swift GPT (Global Payment Initiative of Worldwide Interbank Financial Telecommunication).	Inget särskilt datum anges	Uppmaningen har inte följts	Nej	Ej tillämpligt
32. Kommissionen ska bedöma om det finns ett behov av att förbättra transparensen för gränsöverskridande internationella transaktioner.	Vid översynen av det andra betaltjänstdirektivet	Punkt <b>65</b>	Ja	Nej, på grund av den försenade översynen av betaltjänstdirektivet

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
<p>33. Eftersom omedelbara betalningar också blir internationell norm ska kommissionen inom ramen för översynen av andra betaltjänstdirektivet bedöma om det är lämpligt att kräva att den maximala genomförandetiden för transaktioner där båda parter befinner sig i EU även ska gälla för transaktioner där bara en part befinner sig i EU.</p>	<p>Vid översynen av det andra betaltjänstdirektivet</p>	<p>Kommissionens bedömning är ännu inte avslutad</p>	<p>Nej</p>	<p>Nej</p>
<p>34. Kommissionen följer med intresse Europeiska betalningsrådets pågående arbete med att eventuellt ytterligare harmonisera reglerna och meddelandestandarderna för transaktioner där bara en part befinner sig i EU. Kommissionen ska bedöma om det är nödvändigt att göra dem obligatoriska.</p>	<p>Inget särskilt datum anges</p>	<p>Kommissionens bedömning är ännu inte avslutad</p>	<p>Nej</p>	<p>Ej tillämpligt</p>

Nyckelåtgärd	Senast när?	Omfattas av?	Genomförd?	Genomförd i tid?
35. Kommissionen uppmanar till initiativ från medlemsstaternas sida för att främja sektorn för remitteringar, i enlighet med tjänsteleverantörernas åtaganden att stegvis minska remitteringarnas kostnader över tid.	Inget särskilt datum anges	Uppmaningen har inte följts	Nej	Ej tillämpligt

## Bilaga IV – Rekommendationer från intressenter om tillsyn av betaltjänster

Intressent	Datum	Rekommendationens innehåll
Nationella behöriga myndigheter	Januari 2021 och februari 2024	Nationella behöriga myndigheter har identifierat white label-verksamhet hos teknikjättarna som en framtida utmaning. White label-partner ingår avtal med kredit- eller betalningsinstitut som använder sina egna varumärken vid tillhandahållandet av betaltjänster som de inte har tillstånd för. Som ett första steg förespråkar de nationella behöriga myndigheterna ökad transparens inom koncerner för teknikjättar med omfattande kundnätverk samt, som ett andra steg, att bristande tillsynsbefogenheter åtgärdas. Generellt anser de nationella behöriga myndigheterna att kommunikationen mellan myndigheter i finanssektorn som utövar tillsyn över teknikjättars dotterbolag bör förbättras och att ett gemensamt system för informationsutbyte inrättas <sup>77</sup> .
Gemensamt svar från tillsynsmyndigheter (EBA, Eiopa, Esma)	Januari 2022	De europeiska tillsynsmyndigheterna betonade att det behövdes en uppdatering av <a href="#">kommissionens tolkningsmeddelande</a> från 1997 om bankers frihet att tillhandahålla tjänster. De anser att kommissionen i sitt meddelande bör beakta den tekniska utvecklingen för att fastställa när en digital verksamhet utgör ett gränsöverskridande tillhandahållande (t.ex. internet, mobila banktjänster) <sup>78</sup> .

<sup>77</sup> FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 och JC 2024 02.

<sup>78</sup> ESA 2022 01 och EBA:s rapport om potentiella hinder för gränsöverskridande tillhandahållande av bank- och betaltjänster.

Intressent	Datum	Rekommendationens innehåll
EBA	Januari 2023	EBA föreslog att kommissionen bör förtydliga styrningsarrangemang, kriterier för ledningens lämplighet och krav som sökande måste uppfylla för att säkerställa tillräcklig lokal förankring för betalningsinstitut <sup>79</sup> .
Nationella behöriga myndigheter	Februari 2024	De nationella behöriga myndigheterna konstaterade att anmälningar av låg kvalitet när det gäller gränsöverskridande tjänster var ett problem. De nationella behöriga myndigheterna rapporterade om betaltjänstleverantörer som till sin hemmyndighet anmälde avsikten att tillhandahålla samma tjänster i alla medlemsstater trots att de i slutändan endast tillhandahöll tjänsterna i ett fåtal medlemsstater. I andra fall tillhandahölls tjänsterna i fler medlemsstater än vad som hade anmälts till hemmyndigheten <sup>80</sup> .

<sup>79</sup> JC 2024 02, lokal förankring innebär att ett betalningsinstitut är skyldigt att ha sitt huvudkontor i den medlemsstat där det har sitt säte och ska bedriva åtminstone en del av sin betaltjänstverksamhet där ([det andra betaltjänstdirektivet](#), artikel 11).

<sup>80</sup> FISMA 2021/OP/0002, s. 110 och 163; JC 2024 02.

## Förkortningar

- EBA:** Europeiska bankmyndigheten.
- ECB:** Europeiska centralbanken.
- Iban-nummer:** internationellt bankkontonummer.
- ISO:** Internationella standardiseringsorganisationen.
- QR-kod:** en standard för rutkoder.
- Sepa:** det gemensamma europeiska betalningsområdet.

# Ordlista

**bedrägeri med auktoriserade push-betalningar:** bedrägeri där en bedragare lurar en person att föra över pengar till bedragarens konto.

**digital plånbok:** säker digital plattform som gör det möjligt för användare att hantera finansiella transaktioner, däribland att lagra, skicka och ta emot pengar online.

**G20:** internationellt forum bestående av 19 länder, EU och Afrikanska unionen, som företräder världens stora ekonomier.

**Iban-diskriminering:** betalningar inom det gemensamma eurobetalningsområdet som endast kan göras från eller till ett nationellt betalkonto i euro.

**identitetsbedrägeri:** en underkategori av push-betalningsbedrägerier, där en eller flera bedragare utger sig för att vara en känd och betrodd part för att lura en person att godkänna en betalning.

**teknikjättar:** stora teknikföretag med omfattande kundnätverk.

## Kommissionens svar

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

## Tidslinje

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

## Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regel efterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning IV marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi, där ledamoten Mihails Kozlovs är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Ildikó Gáll-Pelcz med stöd av Claudia Kinga Bara (kanslichef), Zsolt Varga (attaché), Kamila Lepkowska (förstachef), Helmut Kern (uppgiftsansvarig) samt Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi och Shane Enright (revisorer). Alexandra Damir-Binzaru bidrog med grafiskt stöd och Michael Pyper gav språkligt stöd.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

# UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2025

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och återanvändning av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

## Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-3637-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/4772510	QJ-01-24-039-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3638-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/5665662	QJ-01-24-039-SV-N

## SÅ HÄR CITERAR DU RAPPORTEN:

Europeiska revisionsrätten, [särskild rapport 01/2025](#): *Digitala betalningar i EU: framsteg görs för att betalningarna ska bli säkrare, snabbare och billigare, men brister kvarstår*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025.

Digitala betalningar – elektroniska utbyten av medel, vanligen genom mobila enheter – bidrar till ekonomisk tillväxt. Bara under 2023 översteg de digitala betalningarna inom detaljhandeln i EU 1 000 miljarder euro. Vi granskade EU:s strategi för digitala betalningar, och i synnerhet om regelverket innehåller de rätta förutsättningarna för säkrare, snabbare och billigare digitala betalningar. Vi konstaterade att EU:s strategi har bidragit till att förbättra förutsättningarna för digitala betalningar men att det krävs ytterligare arbete med regelverket på vissa områden, framför allt när det gäller prisinterventioner och delning av kontoinformation. Vi ger kommissionen flera rekommendationer, bland annat om att fastställa tydliga kriterier för prisinterventioner på området digitala betalningar och genomföra periodiska översyner samt om att utveckla och genomföra en strategi för uppgiftsövervakning.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens  
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/contact](https://eca.europa.eu/sv/contact)

Webbplats: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors