



Økonomiministeriet

28. februar 2024

Samlenotat

- 1) Mandat til forhandling om forslag vedr. betalingstjenester (PSR og PSD3)

KOM(2023)366, KOM(2023)367

Materialet er udarbejdet af Økonomiministeriet og Erhvervsministeriet

2



Dagsordenspunkt 1: Mandat til forhandlinger om forslag vedr. betalingstjenester (PSR og PSD3)

1. Resume

Kommissionen præsenterede den 28. juni 2023 et forslag til en forordning om betalingstjenester (PSR) samt et tilhørende direktiv om betalingstjenester og elektroniske penge (PSD3).

Formålet med forslagene er bl.a. at styrke forbrugerbeskyttelsen og bekæmpe svindel, øge innovation, ensarte implementering og håndhævelse af reglerne i EU-landene samt styrke konkurrencen. PSR omfatter betalingsinstitutter (fx Nets) og andre virksomheder, der udbyder betalingstjenester, herunder pengeinstitutter (fx Danske Bank) og e-pengeinstitutter (fx Vipps MobilePay). PSD3 er rettet mod tilsynsmyndigheder (fx Finanstilsynet) og virksomheder under tilsyn.

For at øge forbrugerbeskyttelsen og bekæmpe svindel vil udbydere af betalingstjenester bl.a. forpligtes til at stille en løsning til verifikation af internationale kontonumre til rådighed for fx almindelige bankkunder ved kontooverførsler, så kunden kan se eventuelle uoverensstemmelser mellem navnet på indehaveren af kontoen og betalingsmodtageren, kunden ønsker at overføre til, og dermed tjekke, om pengene overføres til den rigtige modtager. Forslaget kan øge innovationen, bl.a. gennem nye krav til ydeevne og funktionalitet til pengeinstitutters it-løsninger (fx løsninger til indsamling af kontooplysninger fra brugernes online betalingskonti hos pengeinstitutterne). Forslagene ensarter implementering og håndhævelse af reglerne i EU-landene ved bl.a. at muliggøre, at butikker kan tilbyde kontanthævninger på op til 50 euro uden et køb og uden at dette kræver en tilladelse eller registrering. Herudover skal konkurrencen mellem betalings- og pengeinstitutter styrkes gennem bl.a. klare regler for kontooprettelser og mulighed for, at betalingsinstitutter kan deltage i betalingssystemer (systemer til afvikling af betalinger), ligesom pengeinstitutter i dag kan. Gennemførelse af forslaget vil samtidig muligvis kunne få betydning for gældende danske regler for forbrugerbeskyttelse.

Regeringen vurderes generelt at kunne støtte forslaget og formålene, men finder det vigtigt, at omkostningerne for omfattede virksomheder reduceres ved, at tiltagene videst muligt bygger på eksisterende løsninger, samt at virksomheder og myndigheder har tilstrækkelig tid til at tilpasse sig de nye regler. Samtidig skal rammerne for bekæmpelse af svindel styrkes ved brug af klare, teknologineutrale og proportionale regler. Hvis der med forslaget skal indføres administrative bøder, som giver betænkeligheder i forhold til grundlovens § 3 om magtens tredeling, er det regeringens vurdering, at det er væsentligt,



Økonomiministeriet

at Danmark ikke forpligtes til at indføre dette. Yderligere skal tiltagene ses i sammenhæng med anden relevant EU-lovgivning.

Regeringen finder det samtidig vigtigt, at Danmark kan opretholde danske regler, som stiller danskere bedre i forhold til forbrugerbeskyttelsen i Kommissionens forslag, så længe de er forenelige med databeskyttelsesforordningen (GDPR), samt at forslaget tager hensyn til velfungerende nationale betalingsløsninger og eksisterende digitale infrastrukturelle løsninger som fx Dankortet og Danmarks investeringer i MitID.

Regeringen vurderer ikke, at der er behov for et loft for kontanthævninger, da det ikke vurderes at øge forbrugerbeskyttelsen. Regeringen finder det endeligt vigtigt, at betalingsinfrastruktur omfattes af bindende regler for styring af cyberrisici, da betalingsinfrastrukturen er den største enkeltstående kilde til cyberrisici i den europæiske finansielle sektor.

2. Baggrund

Kommissionen præsenterede den 28. juni 2023 et forslag til en forordning om betalingstjenester (PSR) samt et tilhørende direktiv om betalingstjenester og elektroniske penge (PSD3).

PSR indeholder regler for betalingsinstitutter (fx Nets, der ejer Dankortet) og andre virksomheder, der udbyder betalingstjenester, herunder pengeinstitutter (fx Danske Bank) og e-pengeinstitutter (fx Vipps MobilePay), samt forbrugere, mens PSD3 indeholder regler rettet mod tilsynsmyndigheder og virksomheder under tilsyn og omhandler tilladelser, registreringer og tilsyn med betalings- og e-pengeinstitutter¹. Både forbrugere og erhvervsdrivende benytter sig dagligt af betalingstjenester som Dankortet, MobilePay og kontooverførsler, fx ved handel i fysiske og online butikker samt ved betalinger mellem hinanden.

Forslagene reviderer det gældende betalingstjenestedirektiv (PSD2) fra 2015, som regulerer udbydere af betalingstjenester, samt ophæver det gældende e-pengedirektiv (EMD2), som regulerer udstedere af e-penge. Revisionen indebærer således, at PSD2 samt EMD2 ophæves og erstattes af PSR og PSD3.

Retsgrundlaget for PSR er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), som vedrører harmonisering af bestemmelser om det indre marked. Retsgrundlaget for PSD3 er artikel 53 og 114 i TEUF, hvor artikel 53 vedrører direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser mv. med henblik på at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Dette hænger sammen med, at retsgrundlaget for PSD2 er artikel 114 i TEUF, mens EMD2, der med forslaget skal indarbejdes i PSD3, har retsgrundlag i både artikel 114 og 53.

¹ E-pengeinstitutter udgår som instituttype under PSR og PSD3 – fremover vil de således klassificeres som betalingsinstitutter, der udbyder e-pengetjenester. Det er fx Vipps Mobilepay.



Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med forslagene er bl.a. at styrke forbrugerbeskyttelsen og bekæmpe svindel, øge innovation, ensarte implementering og håndhævelse af reglerne i EU-landene samt styrke konkurrencen. Overordnet bidrager det til at modernisere betalingsområdet. Der er ikke fremsat et kompromisforslag.

Hovedelementerne i forslagene kan inddeles i fire overordnede kategorier pba. formål, jf. tabel 1. Indholdet uddybes nedenfor.

Tabel 1 Hovedelementer i Kommissionens forslag

	Eksisterende regler	Kommissionens forslag
<i>Styrke forbrugerbeskyttelsen og bekæmpelse af svindel</i>		
IBAN-verifikation (PSR)	Ingen	Betalingstjenesteudbydere skal stille en løsning til IBAN-verifikation (internationale kontonumre) til rådighed, hvor kunden kan se uoverensstemmelser mellem navn på kontoindehaver og navn på betalingsmodtager ved kreditoverførsler.
Tilladelsesdashboards (PSR)	Ingen	Kontoførende betalingstjenesteudbydere (fx pengeinstitutter) skal udvikle og stille et såkaldt "tilladelsesdashboard" til rådighed for betalingstjenestebrugerne, der skal give overblik over de tredjeparter, forbrugerne har givet adgang til sine oplysninger.
Betalingstjenesteudbyder ansvarliggøres eksplicit over for forbrugerne ved "spoofing" (PSR)	<p>Ifølge PSD2 hæfter betalingstjenesteudbyderen i dag overfor forbrugerne i tilfælde af svindel, medmindre forbrugerne har handlet svigagtigt eller groft uagtsomt. I det tilfælde må brugeren selv hæfte for hele eller dele af beløbet.</p> <p>I Danmark er der et loft, så forbrugerne i nogle tilfælde af svindel maksimalt hæfter for 8.000 kr., hvis forbrugerne har udvist grov uagtsomhed.</p>	Det gøres eksplicit i en ny særskilt bestemmelse, at betalingstjenesteudbyderen hæfter for det fulde beløb overfor forbrugerne ved en bestemt type svindel (såkaldt "spoofing"), hvor svindleren udgiver sig for at være forbrugerens betalingstjenesteudbyder, medmindre forbrugerne har handlet svigagtigt eller groft uagtsomt. I det tilfælde må forbrugerne selv hæfte for hele eller dele af beløbet. Gældende hæftelsesregler videreføres, så betalingstjenesteudbyderen også fortsat hæfter i andre tilfælde, medmindre forbrugerne har handlet svigagtigt eller groft uagtsomt.
Uddannelsesprogrammer om svindel (PSR)	Ingen.	Betalingstjenesteudbydere forpligtes til at lave uddannelsesprogrammer om svindel, herunder om tendenser for svindel (fx metoder), for deres ansatte.
Oplysningskampagner (PSR)	Ingen.	Betalingstjenesteudbydere forpligtes til at lave oplysningskampagner til forbrugerne for at forhindre svindel.
Dataudveksling om svindel (PSR)	Betalingstjenesteudbydere kan frivilligt dele data om svindel med hinanden, men det forudsætter en konkret vurdering fx ift. databeskyttelsesforordningen (GDPR) i hvert enkelt tilfælde.	Der skabes en konkret lovhjemmel til datadelingen, men det vil fortsat være frivilligt.
Forpligtelser til udbydere af kommunikationsnet (PSR)	Ingen.	Udbydere af elektroniske kommunikationsnet, typisk teleselskaber, forpligtes til at samarbejde med betalingstjenesteudbydere om at forebygge den form for svindel, der kaldes "spoofing".
Ændring af reglerne om SCA (PSR)	I dag skal udbydere af betalingstjenester sikre, at der anvendes stærk kundauf autentifikation (SCA) i visse situationer, hvilket indebærer, at der skal to faktorer (fx kodeord og smartphone) til at godkende en elektronisk betaling.	Udbydere af betalingstjenester forpligtes til at gøre SCA tilgængeligt også via andet end en smartphone (fx ved en sms-kode og et fast kodeord).
<i>Innovation</i>		
Minimumskrav til API (PSR)	Pengeinstitutter skal udvikle en applikationsprogrammeringsgrænseflade (API), hvorigennem tredjeparter (fx udbydere af kontooplysningstjenester) fx kan indhente betalingsoplysninger fra brugernes online betalingskonti.	Der indføres nye minimumskrav til API'erne, fx i form af krav til ydeevne og funktionalitet.



Ensarte implementering af og håndhævelse af reglerne i EU-landene		
Tilladelskrav (PSD3)	Der er i dag en række krav til at opnå tilladelse som betalingsinstitut.	Kravene til at opnå tilladelse som betalingsinstitut skærpes ved at indføre et nyt krav om afviklingsplan ved konkurs og højere kapitalkrav, der justeres som følge af inflationen.
Registreringskrav (PSD3)	Ingen.	Der indføres registreringskrav for udbydere af kontanthævningsautomater, mens det nuværende tilladelskrav for udbydere af kontooplysningstjenester ændres til et registreringskrav. Det er fortsat ikke klart, hvad en registrering indebærer.
Kontanthævninger på op til 50 EUR uden et køb (PSD3)	I dag er det som udgangspunkt ikke lovligt for butikker uden tilladelse at tilbyde kontanthævninger, uden der først foretages et køb.	Det bliver muligt for butikkerne at tillade kontanthævninger på op til 50 EUR uden et køb, uden at det kræver en tilladelse.
Beføjelser til at intervenere over for produkter (PSR)	Ingen.	Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, EBA, gives beføjelser til at produktintervenere i en række situationer.
<i>Styrke konkurrencen</i>		
Betalingsinstitutter får adgang til betalingssystemer (PSR)	Ingen regler om betalingsinstitutters adgang til betalingssystemer.	Betalingsinstitutter kan få adgang til betalingssystemer (på linje med pengeinstitutter i dag), hvis disse lever op til en række forpligtelser.

1) Styrke forbrugerbeskyttelsen og bekæmpelse af svindel

Betalings tjenesteudbydere, typisk pengeinstitutter, skal ifølge forslaget stille en løsning til **IBAN-verifikation** (verifikation af internationalt kontonummer) til rådighed for kunderne ved kontooverførsler, primært net-bankoverførsler, så betaleren bliver notificeret om uoverensstemmelse mellem navnet på kontoindehaveren og navnet på betalingsmodtageren, som betaleren har oplyst, inden betalingen gennemføres. Det skal bl.a. bidrage til at undgå, at forbrugeren overfører sine penge til den forkerte modtager.

Kontoførende betalingstjenesteudbydere (fx pengeinstitutter) skal ifølge forslaget udvikle og stille et såkaldt ”**tilladelsesdashboard**” til rådighed for forbrugerne. Dashboardet skal give overblik over de tredjeparter (fx udbydere af kontooplysningstjenester), som forbrugeren har givet adgang til informationer fra sine betalingskonti hos pengeinstituttet. En udbyder af kontooplysningstjenester kan fx bruge information fra brugerens betalingskonti til at udarbejde et budget til brugeren, der fx kan bruges i forbindelse med en kreditvurdering. Denne forpligtigelse skal ses i sammenhæng med forordningen om et rammeværk for finansiel datadeling (FIDA), der på samme vis forpligter udbydere af finansielle tjenester til at stille et tilladelsesdashboard til rådighed i forhold til deling af andre data, som ikke stammer fra betalingskonti (fx vedr. opsparing, lån mv.).

Betalings tjenesteudbyderen ansvarliggøres eksplicit over for forbrugeren ved ”spoofing” for det fulde beløb. Spoofing i medfør af forslaget omfatter situationer, hvor forbrugeren er blevet manipuleret af svindlere, der udgiver sig for at være medarbejder hos betalingstjenesteudbyderen, til at autorisere en betaling. Efter forslaget hæfter udbyderen kun én gang og kun i tilfælde, hvor forbrugeren ikke har handlet svigagtigt eller groft uagtsomt. Det er



Økonomiministeriet

nyt, at der eksplicit indsættes en bestemmelse om, at udbyderen som udgangspunkt hæfter for det fulde beløb ved denne konkrete type svindel. Der eksisterer fortsat regler om udbyderens ansvar over for forbrugeren i andre tilfælde. Forslaget ændrer dog ikke umiddelbart på retspraksis, da udbyderen i forvejen hæfter over for forbrugeren, hvis denne har været udsat for svindel, medmindre forbrugeren har handlet svigagtigt eller groft uagtsomt. I så fald må forbrugeren selv hæfte for hele eller en del af beløbet. Vurderingen af grov uagtsomhed er ikke ens i EU-landene.

Betalingstjenesteudbyderen forpligtes som noget nyt også til at lave **uddannelsesprogrammer om svindel** og tendenser for svindel for deres ansatte, herunder fx nye metoder til at foretage svindel, samt **oplysningskampagner** til forbrugerne for at forhindre svindel. Det er samtidig nyt, at forslaget lægger op til at indføre konkret lovhjemmel til, at betalingstjenesteudbydere kan foretage **dataudveksling om svindel** med hinanden. Forslaget lægger op til, at dette omfatter kundernes IBAN-numre (internationalt kontonummer) i forbindelse med overvågning af transaktioner med henblik på, at udbyderne kan samarbejde om at bekæmpe svindel. For at kunne dele data med hinanden, skal udbyderne deltage i frivillige datadelingsordninger, der fastsætter rammerne for udvekslingen.

Samtidig indføres der som noget nyt **forpligtelser til udbydere af elektroniske kommunikationsnet**, typisk teleselskaber, om at de skal samarbejde med betalingstjenesteudbydere (ikke nærmere specificeret hvordan) om at forebygge spoofing. I tilfældet med elektroniske kommunikationsnet vil spoofing typisk være kendetegnet ved, at svindleren får det til at fremstå som om, at svindleren ringer fra betalingstjenesteudbyderens (fx bankens) telefonnummer. Svindlerne overbeviser herved typisk kunderne om at give deres personlige oplysninger, hvorefter svindlerne kan foretage overførsler fra kundernes bankkonti. Banken kan i disse tilfælde ikke se, at det ikke er kunden selv, der foretager overførslerne. Denne form for spoofing er mulig, da teleselskaber kan ændre opkaldsnumre og afsenderID i et særligt signalsystem, og hvis en svindler får adgang til dette, kan svindleren således manipulere med afsenderID'er.

Forslaget medfører også en **ændring af reglerne om SCA** (stærk kundeautentifikation). Der er i dag krav om at anvende stærk kundeautentifikation i visse situationer (bl.a. online-handel), hvilket indebærer, at der skal to faktorer² til at godkende en elektronisk betaling. Det kan fx være et password (noget man ved) og en smartphone (noget man har), hvilket er tilfældet, når en betaling godkendes med MitID. Med forslaget forpligtes udbydere af betalingstjenester til yderligere at gøre SCA tilgængeligt via andet end en smartphone, da SCA-

² Der findes tre kategorier af faktorer, hvor udbyderen skal vælge to af disse i kombination. De tre kategorier er 1) viden (noget kun brugeren ved, fx et password), 2) besiddelse (noget kun brugeren har (fx en smartphone eller kodegenerator), og 3) iboende egenskab (noget kun brugeren er, fx et fingeraftryk eller anden biometri).



Økonomiministeriet

løsninger i dag ofte forudsætter brug af en smartphone. Det kan fx være ved en SMS-kode i samspil med et fast kodeord. Justeringerne skal ses i lyset af, at nogle befolkningsgrupper – særligt ældre – fx ikke anvender smartphones.

2) Innovation

Open Banking blev indført med PSD2 og indebærer, at primært pengeinstitutter skal udvikle en applikationsprogrammeringsgrænseflade (API), hvorigennem tredjeparter efter anmodning fra kunden selv fx kan indhente betalingsoplysninger fra brugernes online betalingskonti. Disse API'er bruges bl.a. af udbydere af kontooplysningstjenester til at indsamle kontooplysninger fra online betalingskonti på vegne af og med samtykke fra forbrugeren for at sammenstille disse på en struktureret måde for forbrugeren (fx til et budget). Der indføres med forslaget nye **minimumskrav til API'erne** i form af krav til ydeevne og funktionalitet, fordi Kommissionen vurderer, at der bl.a. er en række tekniske udfordringer med de API'er, der allerede er udviklet. Det kan forhindre tredjeparterne i at udvikle og udbyde deres tjenester til brugerne.

3) Ensarte implementering og håndhævelse af reglerne i EU-landene

Tilladelseskravene til at opnå tilladelse som betalingsinstitut skærpes ved at indføre et nyt krav om afviklingsplan ved konkurs og ved, at kapitalkravet justeres som følge af inflationen (og dermed bliver højere). Virksomheder med eksisterende tilladelse skal indsende en genansøgning efter PSD3's ikrafttrædelse. Der indføres samtidig nyt **registreringskrav** for udbydere af kontanthævningsautomater, mens det nuværende tilladelseskrav for udbydere af kontooplysningstjenester ændres til et registreringskrav. Det foreslås endvidere at indføre mulighed for, at butikker kan tilbyde **kontanthævninger på op til 50 EUR uden et køb**, uden at det kræver tilladelse. I dag er butikker som udgangspunkt alene undtaget fra kravet om tilladelse i det omfang, at de tilbyder kontanthævninger ”over beløbet” i forbindelse med køb af varer eller tjenester.

Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) tildeles **beføjelser til at intervenere over for produkter**, der vurderes at være uhensigtsmæssige. Det giver EBA mulighed for, på baggrund af nogle kriterier, midlertidigt at forbyde salg af bestemte betalingstjenesteprodukter, som kan medføre særlige risici. Det er fx tilfældet, hvis en betalingstjeneste udsætter et betydeligt antal betalingstjenestebrugere for risici (præciseres i delegeret retsakt fra Kommissionen) eller udgør en trussel mod betalings- eller e-pengemarkedernes ordentlige funktion og stabilitet. EBA har ikke i dag disse beføjelser på betalingsområdet.



4) *Styrke konkurrencen*

Betalingsinstitutter får adgang til betalingssystemer (systemer der understøtter betalingsformidling) for at sikre lige vilkår mellem betalings- og pengeinstitutter. I dag er det kun pengeinstitutter (fx Danske Bank)³, der har direkte adgang til betalingssystemer. Betalingsinstitutter (fx Clearhaus) er i dag afhængige af pengeinstitutter, fordi de skal bruge en konto hos dem for at få adgang til betalingssystemer. For at sikre lige vilkår mellem betalingsinstitutter og pengeinstitutter foreslås det at give betalingsinstitutter direkte adgang til betalingssystemer, så de ikke længere er afhængige af pengeinstitutter. Reglerne om betalingsinstitutters ret til en betalingskonto uddybes også, herunder hvornår et pengeinstitut kan afvise at oprette sådan en konto.

Tilsyn med reglerne

Finanstilsynet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Forbrugerombudsmanden er udpeget som nationale kompetente myndigheder i Danmark på betalingstjenesteområdet og fører i dag i fællesskab tilsyn med området. Kommissionen foreslår, at EU-landene skal indføre regler om administrative sanktioner og foranstaltninger, men foreslår samtidig, at de kompetente myndigheder kan pålægge strafferetlige sanktioner som alternativ. Det er endnu uklart, om forslaget indebærer, at Danmark forpligtes til at indføre administrative bøder.

4. Europa-Parlamentets holdning

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

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at yderligere integrering af et indre marked for betalingstjenester ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene, hvis de handler uafhængigt af hinanden, da det kræver harmonisering af EU-landenes forskellige regelsæt, som bedst kan opnås på EU-niveau.

Retten til at udbyde betalingstjenester og den fri etableringsret benyttes i vid udstrækning af betalingstjenesteudbydere. Derfor er det ifølge Kommissionen nødvendigt at sikre en øget grad af harmoniseret regulering og lige konkurrencevilkår på det indre marked, hvilket forudsætter EU-regulering. Kommissionen anfører, at forslagene ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at opnå målet.

Regeringen vurderer, at det er væsentligt at sikre lige konkurrencevilkår og et højt niveau af forbrugerbeskyttelse på tværs af EU. Regeringen vurderer på den baggrund, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

³ Det er tidligere besluttet, at foretage tilsvarende ændringer i PSD2 som følge af vedtagelse af forordningen om straksbetalinger. Disse er ikke endeligt vedtaget. Forslaget til PSR vil så ændre og uddybe disse regler igen.



6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Det gældende PSD2 samt det gældende EMD2 er i Danmark gennemført ved lov om betalinger med tilhørende bekendtgørelser.

PSR vil have direkte retsvirkning i Danmark, mens PSD3 skal gennemføres i dansk ret. Gennemførelsen af PSD3 vil derfor medføre behov for at ændre den gældende lov om betalinger samt de tilhørende bekendtgørelser i overensstemmelse med direktivet.

I Danmark er der en række nationale regler om bl.a. beskyttelsen af forbrugernes betalingsoplysninger (fx må betalingsoplysninger ikke anvendes af erhvervsdrivende til individuel prisfastsættelse eller markedsføring) og indsigelsesmuligheder i forbindelse med fjernsalg (tilbagebetaling, hvis en vare aldrig kommer frem), som stiller danskerne bedre i forhold til forbrugerbeskyttelsen i Kommissionens forslag. Derudover hæfter forbrugeren i Danmark i nogle tilfælde af svindel maksimalt for 8.000 kr., hvis forbrugeren har handlet svigagtigt eller groft uagtsomt. De nye forslag til PSR og PSD3 vil kunne få betydning for gældende danske regler. Kommissionens forslag giver imidlertid mulighed for, at EU-landene på nogle områder kan opretholde nationale regler, der stiller forbrugerne bedre. Det skal på denne baggrund vurderes, om de danske regler kan videreføres inden for disse rammer og i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen (GDPR) fsva. reglerne om beskyttelse af forbrugernes betalingsoplysninger.

7. Økonomiske konsekvenser

Forslagene vurderes at medføre væsentlige statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Der forventes statsfinansielle konsekvenser for over 0,5 mio. kr. årligt i 2027-2028 svarende til 1-2 årsværk i Finanstilsynet. Halvdelen af disse merudgifter forventes at være varige efter 2028. Finanstilsynet, der er 100 pct. afgiftsfinansieret, forventes at afholde udgifterne inden for det eksisterende afgiftsniveau. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Forbrugerombudsmanden forventer ikke, at forslagene vil medføre mærkbare merudgifter.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Baseret på Kommissionens konsekvensanalyse skønnes forslagene at medføre løbende erhvervsøkonomiske omkostninger på over ca. 193,3 mio. kr. årligt og over ca. 42,6 mio. kr. i omstillingsomkostninger. Disse følger bl.a. af virksomhedernes omkostninger forbundet med at udvikle og vedligeholde it-løsninger



Økonomiministeriet

til fx en løsning til IBAN-verifikation. Hertil vil danske pengeinstitutter sideløbende have udgifter til efterlevelse af tre andre lovgivningsforslag⁴ fra Kommissionen, der alle stiller krav til compliance og udvikling af it-infrastruktur, hvilket betyder, at institutterne kan opleve flaskehalse og ressourceudfordringer ved en omkostningstung implementering.

Det vurderes, at Kommissionens estimater er et underkantsskøn, da muligheden for genbrug af eksisterende IT-infrastruktur ifølge sektoren overvurderes, og implementeringsomkostninger for mindre virksomheder ikke indgår. Samtidig er de økonomiske konsekvenser ved fx øget kapitalkrav og administrative omkostninger for udbydere af betalingssystemer ikke kvantificeret, når de fx skal behandle ansøgninger fra betalingstjenesteudbydere.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen forventer, at forslagene har positive afledte samfundsøkonomiske konsekvenser som følge af øget tillid til betalingstjenesteudbydere, innovation og konkurrence. Forslaget vurderes ikke at have direkte økonomiske konsekvenser for forbrugerne eller detailhandlen, men dette er ikke nærmere kvantificeret. Det bemærkes, at der ikke er foretaget en vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser i Danmark, hvor omkostningerne, herunder de erhvervsøkonomiske omkostninger, vejes op mod fordelene.

8. Høring

Forslaget har været i ekstern høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger den 18. august 2023.

Der kom i den forbindelse høringssvar fra Finans Danmark (FiDa), Vipps Mobilepay, Dansk Erhverv (DE), Forbrugerrådet Tænk, Dansk Fintech Alliance (DAFINA) og Danmarks Nationalbank (Nationalbanken). De er overordnet positive over for forslaget, men udtrykker bl.a. bekymring for balancen mellem omkostninger og gevinster for de tekniske løsninger, der skal udvikles.

DAFINA støtter overordnet Kommissionens forslag og herunder, at forslagene er baseret på de regulatoriske principper om teknologineutralitet, om lige konkurrencevilkår mellem forskellige tjenesteydelser og om samme aktiviteter, samme regulering, hvorfor DAFINA heller ikke ønsker, at der skal være dansk overimplementering eller særlovgivning. Derudover finder DAFINA det vigtigt, at der sikres en gnidningsfri overgang til den kommende regulering, så virksomheder ikke skal genansøge om tilladelser, som de allerede har under den eksisterende regulering.

Finans Danmark og Vipps MobilePay har udtrykt bekymring om, at de foreslåede hæftelsesregler (at det gøres eksplicit at betalingstjenesteudbydere hæfter helt eller delvist ved spoofing) vil føre til mindre agtpågivende forbrugere og en

⁴ Forordningen om et rammeværk for finansiel datadeling (FIDA), forordning om straksbetalinger (IPR) og forordning om en digital euro.



Økonomiministeriet

medfølgende stigning i svindel. FiDa ser derfor gerne mere klare regler for afgrænsning og præcisering af svindel. Omvendt ser Forbrugerrådet Tænk positivt på de foreslåede hæftelsesregler.

DE vurderer, at elementer forsat kan behandles nærmere, fx tredjeparters adgang til brugerdata. Forbrugerrådet Tænk er samtidig bekymret for, at e-wallets (fx Apple Pay) ikke er omfattet af forslaget. Det bemærkes, at de dog er omfattet af forslaget i det omfang, at en betalingstjenesteudbyder har outsourcet udførelsen af SCA til dem. Dette vurderes at give et væsentligt bidrag til forbrugerbeskyttelsen.

FiDa efterspørger samtidig at ikke-finansielle aktører, som udbyder elektroniske kommunikationstjenester, får deres ansvar for sikkerhed og svindel ekspliciteret og generelt bliver stærkere omfattet. Det bemærkes, at EU-landene i Rådet drøfter muligheden for at indføre en bestemmelse herom.

Forbrugerrådet Tænk ser derudover gerne, at datadeling omkring svindel bliver obligatorisk frem for frivillig, og at Open Banking generelt ikke sker på bekostning af forbrugerbeskyttelsen, men at brugernes data og sikkerhedsoplysninger beskyttes. Brugernes betalingsoplysninger må ikke bruges til at personaliserede tilbud, og der skal være forbud mod at behandle følsomme personoplysninger efter GDPR ifm. Open Banking.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der vurderes blandt EU-landene generelt at være opbakning til de dele af forslaget, der er væsentlige for Danmark. En række lande har dog udtrykt modstand imod visse ændringer af reglerne for stærk kundeautentifikation (SCA). Flere lande er endvidere positive overfor, at der indføres et loft for kontantbeløbet, forbrugere kan hæve i detailhandlen, uden virksomheden skal indhente tilladelse hertil, mens andre lande er imod et loft eller mener, at loftet bør være højere end de 50 euro, der lægges op til i forslaget. Fra andre sager på det finansielle område er det ikke erfaringen, at andre EU-lande har særlige holdninger til, hvorvidt tilsynsmyndigheder skal kunne opkræve administrative bøder eller i stedet har mulighed for at vælge en strafferets-option.⁵

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen vurderes generelt at kunne støtte forslaget og formålene som beskrevet.

Administrative bøder giver anledning til forfatningsmæssige betænkeligheder i forhold til grundlovens § 3 om magtens tredeling. Hvis forslaget lægger op til at

⁵ Det fremhæves, at Kommissionen tidligere i en række andre lovgivningsforslag på det finansielle område har foreslået at indføre krav til, at tilsynsmyndigheder kan opkræve administrative bøder. Danmark er dog aldrig blevet bundet af dette krav, da Kommissionen altid har indført andre alternativer til tilsynsmyndighedernes håndhævelsesbeføjelser.



Økonomiministeriet

indføre administrative bøder, vurderer regeringen derfor, at det er afgørende, at Danmark ikke forpligtes til at indføre dette.

Regeringen vurderer, at danske myndigheder og virksomheder har relativt gode forudsætninger for at implementere forslagene, som vurderes at skabe mer-værdi ved at styrke forbrugerbeskyttelsen fx i forhold til digital svindel. Der er imidlertid betydelige omkostninger forbundet med forslagene. Forslagene specificerer ikke, hvordan kravene til nye it-løsninger skal udmøntes i praksis, eller hvordan udviklingen skal drives af sektoren. De foreslåede implementeringsfrister vurderes endvidere ikke at være realistiske henset til erfaringer med implementeringen af PSD2. Regeringen finder det derfor vigtigt, at belastningen på de omfattede virksomheder reduceres ved, at tiltagene i videst muligt bygger på eksisterende løsninger, samt at virksomheder og myndigheder har tid til at tilpasse sig de nye regler.

Regeringen støtter at styrke rammerne for bekæmpelse af svindel. Regeringen finder det dog væsentligt, at dette sker ved brug af klare, teknologineutrale og proportionale regler for at sikre, at omkostningerne holdes nede, samt at virksomhederne selv kan finde gode løsninger. Yderligere skal tiltag ses i sammenhæng med anden relevant EU-lovgivning, fx den kommende forordning om fastlæggelse af den fælles ramme for en digital identitet, der introducerer en europæisk digital identitetstegnebog, der kan anvendes til identifikation og autentifikation ved udveksling af data om svindel.

Regeringen finder det vigtigt, at Danmark kan opretholde danske regler, som stiller danskere bedre i forhold til forbrugerbeskyttelsen i Kommissionens forslag, så længe de er forenelige med GDPR. Samtidig er det væsentligt at forslaget tager hensyn til velfungerende nationale betalingsløsninger og eksisterende digitale infrastrukturløsninger som fx Dankortet og Danmarks investeringer i MitID.

Regeringen vurderer ikke, at forslaget vedr. et loft for kontanthævninger øger forbrugerbeskyttelsen. Regeringen vil derfor arbejde for, at loftet fjernes eller, hvis dette ikke er muligt, hæves markant, så det vil være op til den enkelte butik, i hvilket omfang den vil tilbyde kontanthævning.

Regeringen finder det endeligt vigtigt, at betalingsinfrastruktur omfattes af bindende regler for styring af cyberrisici ved en ændringsbestemmelse i PSR, jf. revisionsklausulen i DORA-forordningen (Digital Operational Resilience Act). Dette vurderes hensigtsmæssigt, da betalingsinfrastrukturen er den største enkeltstående kilde til cyberrisici i den europæiske finansielle sektor.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Grund- og nærhedsnotat om forslaget er oversendt til Folketingets Europaudvalg 28. september 2023.