

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 6. januar 2009

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet

(CON/2009/1)

(2009/C 21/01)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 31. oktober 2008 en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet ⁽¹⁾, der ophæver og erstatter forordning (EF) nr. 2560/2001 ⁽²⁾ (herefter »forordningsforslaget«).

ECB's beføjelser til at afgive en udtalelse er indeholdt i artikel 105, stk. 4, i traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab og artikel 3.1, artikel 4, litra a), og artikel 5 i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank, da forordningsforslaget indeholder bestemmelser om betalingssystemernes smidige funktion samt indsamling af betalingsbalancestatistik. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

Generelle bemærkninger

ECB bemærker, at forordningsforslagets anvendelsesområde ikke kun omfatter grænseoverskridende elektroniske betalingstransaktioner og pengeoverførsler, men også grænseoverskridende direkte debiteringer. Dette er i overensstemmelse med bestræbelserne på at etablere et indre marked for betalingstjenester og navnlig med oprettelsen af det fælles eurobetalingsområde (SEPA), og ECB ser med stor tilfredshed på dette. Forordningsforslaget rejser dog også nogle spørgsmål, som der gøres nærmere rede for i det nedenstående, og som kræver nøje overvejelser.

Specifikke betragtninger**1. Bestemmelser om betalingsbalance indberetning**

- 1.1. Med hensyn til de foreslåede bestemmelser om indberetning vedrørende betalingsbalance finder ECB det afgørende, at der findes en løsning, som hverken udgør en risiko for de centrale brugerbehov for betalingsbalancestatistik for euroområdet og de enkelte lande eller for den rettidige indførelse af SEPA.

⁽¹⁾ KOM(2008) 640 endelig udg.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2560/2001 af 19. december 2001 om grænseoverskridende betalinger i euro (EUT L 344 af 28.12.2001, s. 13).

- 1.2. Udviklingen af SEPA indebærer, at systemer til betalingsbalance indberetning, som hovedsagelig er baseret på betalingsdata, ikke kan bibeholdes vedrørende betalinger i euro i EU. En ændring af disse systemer kan indebære ikke blot væsentligt lempeligere indberetningsforpligtelser for bankerne ⁽¹⁾, men også en større indberetningsbyrde for ikke-banker, som bør begrænses videst muligt (f.eks. ved at anvende passende undersøgelses- og stikprøvemethoder). Samtidig bør man sikre, at betalingsbalancestatistikken fortsat kan opstilles med den høje pålidelighed, hyppighed og aktualitet, som kræves med henblik på ECB's fastlæggelse af pengepolitikken.
- 1.3. ECB kan tilslutte sig forslaget i artikel 5, stk. 1, om at forhøje fritagelsestærsklen for betalingsbalance indberetning til 50 000 EUR og anerkender, at dette allerede er sket i størstedelen af medlemsstaterne, som allerede er gået over til eller har taget skridt til at indsamle data ved brug af alternative kilder (administrative data eller undersøgelser/direkte indberetning) i stedet for fra betalingsystemer eller har udviklet supplerende kilder til betalingsdata.
- 1.4. Store virksomheder spiller en central rolle i sammenstillingen af betalingsbalancestatistik. De samler imidlertid ofte deres betalinger i specialiserede enheder, således at deres betalinger i stigende grad er adskilt fra deres økonomiske transaktioner. Som følge heraf skal disse store virksomheder være fuldt dækket i en undersøgelsesbaseret fremgangsmåde. Behandlingen af mindre enheder kan ske i form af stikprøver.
- 1.5. Med henblik på at benchmarke og sikre et målrettet anvendelsesområde for undersøgelser vedrørende betalingsbalance indberetning foreslår ECB, at andre administrative og statistiske datakilder, fx momsdatafiler, Intrastat, selskabsregistre og strukturstatistikker, forbedres, hvor dette er nødvendigt og muligt, så de kan bruges til at identificere de enheder, som skal indgå i undersøgelserne, eller til at indsamle informationer om grænseoverskridende transaktioner. Der kan allerede foregå en udveksling blandt myndigheder, der opstiller betalingsbalancedata, af god praksis for brug af disse data. På den anden side bør lovgiverne vedrørende disse kilder gøre det nemmere at identificere grænseoverskridende transaktioner, især vedrørende tjenesteydelser, uden at dette berører respondenternes byrde.
- 1.6. ECB ser med tilfredshed på indførelsen af artikel 5, stk. 3, der præciserer, at statistiske krav, som ikke har nogen indflydelse på udbyderne af betalingstjenesters straight-through processing af SEPA-betalinger, og som helt kan automatiseres af udbyderne af betalingstjenester, ikke bør være underlagt en fritagelsestærskel.
- 1.7. ECB anser betalingsdata for et potentielt nyttigt redskab, navnlig til at identificere den rapporteringspopulation, som bør indgå i undersøgelserne, dvs. til at oprette og føre et register over internationalt aktive virksomheder ⁽²⁾. Dette vedrører informationer, som er let tilgængelige for bankerne, og som kan videregives til de myndigheder, der opstiller betalingsbalancestatistik, på helt automatiseret vis med rimelige intervaller, herunder dels de obligatoriske felter i SEPA-betalingsmeddelelsen (bl.a. betalings og betalingsmodtagers internationale bankkontonummer (IBAN)), dels andre referencedata, som bankerne måtte anvende og/eller lagre (f.eks. med henblik på bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme), f.eks. kontoindehavers adresse. Disse data kan så kædes sammen med det nationale statistiske virksomhedsregister. Denne fremgangsmåde bør være en mulighed, som de enkelte nationale myndigheder, der opstiller betalingsbalancestatistik, kan vælge at gøre brug af. Da den opfylder betingelserne i artikel 5, stk. 3, bør den ikke være underlagt en indberetningstærskel.
- 1.8. I fremtiden kan ikke-finansielle enheder, i forbindelse med SEPA, vælge at have deres bankkonto i en bank, som har hjemsted i et andet EU-land. Hvis og når dette sker, tilvejebringer de informationer, der er defineret i forordningsforslagets artikel 5, stk. 3, som er baseret på den antagelse, at bankerne og deres kontoindehavere generelt set har hjemsted i det samme land, muligvis ikke længere en

⁽¹⁾ I henhold til artikel 1, stk. 3, i forordningsforslaget vil der fortsat kræves indberetning fra bankerne om deres egne grænseoverskridende finansielle og ikke-finansielle transaktioner.

⁽²⁾ Dette gælder især for små og mellemstore virksomheder (SMV'er), der modtager betalinger fra og/eller sender betalinger til udenlandske bankkonti (dvs. bankkonti med en udenlandsk landekode). Dette kan indikere, at disse SMV'er sandsynligvis vil medvirke i grænseoverskridende transaktioner. IBAN-nr. (landekoden heri) i SEPA-betalingsmeddelelsen kan anvendes som middel til at identificere SMV'er.

tilfredsstillende vurdering af rapporteringspopulationen. I denne forbindelse er ECB parat til at bistå Kommissionen og foretage en yderligere vurdering af, i hvilket omfang dette fænomen har udviklet sig. Hvis der er tale om et betydeligt omfang, bør det genovervejes at lade bankerne medtage betalers hjemland i SEPA-betalingsmeddelelsen (¹). Dette ville give betalingsmodtageres bank mulighed for automatisk, utvetydig identificering af grænseoverskridende betalinger i alle tilfælde. Denne procedure bør anvendes uden en tærskel.

1.9. For at lette indberetningsbyrden yderligere for både finansielle og ikke-finansielle aktører støtter ECB alle initiativer, der fremmer udveksling af informationer mellem myndigheder, der opstiller betalingsbalancestatistik udelukkende til statistiske formål. Dette kan kræve, at man fjerner retlige hindringer for udveksling af informationer mellem statistiske myndigheder i EU, samtidig med at de krævede sikkerhedsforanstaltninger vedrørende fortrolighed bevares. ECB er parat til at bistå Kommissionen med at undersøge, hvordan man kan gå frem på dette område.

1.10. Vedrørende forslaget i forordningsforslagets artikel 5, stk. 2, om at ophæve forpligtelsen for udbydere af betalingstjenester til at foretage afregningsbaserede betalingsbalance indberetninger pr. 1. januar 2012 understreger ECB behovet for en midlertidig løsning for medlemsstater, som stadig anvender afregningsbaseret indberetning, indtil der er kommet en fuldt harmoniseret løsning på europæisk plan. En sådan midlertidig løsning er blevet drøftet i Eurosystemet, hvilket har resulteret i følgende forslag fra ECB:

— Der bør i denne overgangsperiode anvendes et fælles felt i SEPA-betalingsmeddelelsen til fuldt harmoniseret indberetning (herunder én kodeliste og én metode til at anvende denne kodeliste). Der vil blive stillet krav om, at kunderne i de medlemsstater, som gennemfører denne fremgangsmåde, giver de informationer, som er nødvendige for at udfylde et, allerede eksisterende, specifikt hvidt felt i SEPA-betalingsmeddelelsen (feltet »lovmæssig indberetning«). Bankerne i disse medlemsstater bør anvende et fælles sæt brugerregler, så de danner ét fællesskab med valgfrie tillægssydelse. Dette sæt brugerregler skal kun gælde for de medlemsstater, som beslutter at gennemføre denne fremgangsmåde. European Payments Council bør informeres og anmodes om at bistå med at koordinere gennemførelsen af den valgfrie tillægssydelse.

— Banker og kunder, der har hjemsted i medlemsstater, som ikke gennemfører denne fremgangsmåde, behøver hverken anvende dette sæt brugerregler eller indføre, overføre eller læse betalingsbalancekoderne. Infrastrukturer, der udbyder betalingstjenester i hele Europa, skal kun anvende brugerreglerne, hvis de tilbyder tjenester til banker og kunder, som har hjemsted i de medlemsstater, der anvender denne fremgangsmåde.

— Hele processen kræver, at der anvendes én harmoniseret kodeliste vedrørende de underliggende transaktioners økonomiske karakter og én metode til at anvende denne kodeliste. ECB stiller en sådan kodeliste til rådighed. Når den kodede information er indført i SEPA-betalingsmeddelelsen, er bankernes behandling heraf fuldt automatiseret, uden at betalingens straight-through processing hindres.

Endvidere anbefaler ECB, at udviklingen i de kommende år overvåges nøje, idet der tages højde for den tekniske udvikling inden for SEPA og udviklingen inden for statistiske indsamlingsmetoder.

2. Revisionsklausul — brug af bankidentifikationskoden (BIC)

2.1. I henhold til forordningsforslagets artikel 12, stk. 1, skal Kommissionen senest i december 2012 forelægge Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og ECB en rapport om anvendelsen af IBAN og BIC i relation til automatiseringen af betalinger, ledsaget af et hensigtsmæssigt forslag. ECB antager, at formålet med denne bestemmelse er at gøre initiering af betalinger nemmere og mere effektiv, og vil støtte en eventuel ophævelse af kravet om, at detailkunder skal anvende BIC, hvis det er teknisk muligt kun at anvende IBAN, da dette vil lette byrden forbundet med at angive to forskellige identifikationskoder.

(¹) Hvis der tages skridt hertil, kræver det, at European Payments Council (EPC) anmodes om at gøre SEPA-betalingsmeddelelsens eksisterende felt vedrørende betalers hjemland, som nu er valgfrit, obligatorisk (og eventuelt vedtager en kodificering).

- 2.2. IBAN blev indført som et obligatorisk krav om ens gebyrer i henhold til forordning (EF) nr. 2560/2001 og har, efter ECB's opfattelse, vist sig at være en hovedhjørnesten i standardiseringen af betalinger i forbindelse med SEPA, da straight-through processing forbedres, og verificeringen af kontonumre gøres nemmere. ECB anbefaler derfor kraftigt, at det fortsat bliver obligatorisk at bruge IBAN. ECB bemærker ydermere, at indførelsen af et standardformat for værdipapirkonti svarende til IBAN-ordningen kan forbedre lovvalgsordningen for formidlede værdipapirer.

3. *Gebyrer for grænseoverskridende betalinger og tilsvarende nationale betalinger*

I forordningsforslagets artikel 3, stk. 1, fastsættes princippet om, at gebyrer for grænseoverskridende betalinger skal være de samme som for tilsvarende nationale betalinger »af samme værdi«. Det eneste kriterium for identificering af den tilsvarende nationale betaling i forordningsforslaget er henvisningen til disse tilsvarende betalingers værdi. I denne henseende er ECB betænkelig ved, at ovennævnte bestemmelse muligvis ikke giver udbydere af betalingstjenester tilstrækkelige retningslinjer for fortolkningen af begrebet »tilsvarende nationale betalinger«. Derfor foreslår ECB, at der indsættes et nyt stk. 3, hvor de grundlæggende kriterier for bedømmelsen angives, for at sikre ensartet anvendelse i Fællesskabet, i stedet for at give udbydere af betalingstjenester vide skønsmuligheder med hensyn til fortolkningen.

4. *Anvendelsesområde*

Forordning (EF) nr. 2560/2001 finder anvendelse på »institutter«, og i forordningens artikel 2, litra e), defineres de som »enhver fysisk eller juridisk person, der som led i sin erhvervsvirksomhed foretager grænseoverskridende betalinger«. Det følger heraf, at hverken ECB eller nationale centralbanker er omfattet af forordning (EF) nr. 2560/2001. Dette ændres ved forordningsforslagets artikel 2, stk. 5, som finder anvendelse på udbydere af betalingstjenester, der bl.a. defineres som »enhver af de kategorier, som er omhandlet i artikel 1, stk. 1, i direktiv 2007/64/EF ...«⁽¹⁾ (herefter »betalingstjenestedirektivet«). I betalingstjenestedirektivets artikel 1, stk. 1, opstilles kategorier af udbydere af betalingstjenester, herunder ECB og de nationale centralbanker, når de ikke handler i deres egenskab af pengepolitiske myndigheder. Det følger af ovennævnte bestemmelser, at den foreslåede forordning vil finde anvendelse på grænseoverskridende betalinger op til 50 000 EUR, der foretages af ECB eller nationale centralbanker, når de handler uden for anvendelsesområdet for deres egenskab af pengepolitiske myndigheder, og når disse transaktioner ikke er foretaget for deres egen regning. ECB noterer med tilfredshed udvidelsen af forordningsforslagets anvendelsesområde i denne henseende, som er i overensstemmelse med SEPA-principperne.

5. *Yderligere retlige kommentarer*

- 5.1. ECB støtter forordningsforslagets målsætning om at overholde standarder for god lovgivning og tilslutter sig indførelsen af de forenklede definitionsrammer. Der synes dog at være en vis overlapning mellem udtrykket »grænseoverskridende betalinger« og »betalingstransaktion« i henholdsvis artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 7, i forordningsforslaget.
- 5.2. Det er ECB's holdning, at hvis et defineret begreb forekommer i mere end en sekundær fællesskabsretsakt, bør den tilsvarende definition så vidt muligt være identisk i alle sådanne retsakter for at sikre retlig klarhed, især i retsakter, der er tæt relaterede. Begrebet »betalingsinstrumenter«, som er defineret i betalingstjenestedirektivets artikel 4, stk. 23, og det tilsvarende begreb i forordningsforslagets artikel 2, stk. 2, er imidlertid ikke ganske overensstemmende. I betalingstjenestedirektivet omtales »betalingsordre«, mens definitionen i forordningsforslaget henviser til »betalingstransaktion«. Dette er uheldigt og kan forårsage forvirring, især da både »betalingsordre« og »betalingstransaktion« er definerede begreber i både forordningsforslaget og betalingstjenestedirektivet. ECB foreslår derfor, at der skabes overensstemmelse mellem disse to retsakter med hensyn til den pågældende definition.
- 5.3. Da forordningsforslaget ikke indeholder bestemmelser om gennemsigtighed med hensyn til gebyrer svarende til artikel 4 i forordning (EF) nr. 2560/2001, anbefaler ECB, at det overvejes, om der i forordningsforslaget bør henvises til de relevante bestemmelser i betalingstjenestedirektivet vedrørende vilkår og informationskrav til betalingstjenester.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/64/EF af 13. november 2007 om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 97/7/EF, 2002/65/EF, 2005/60/EF og 2006/48/EF og om ophævelse af direktiv 97/5/EF (EUT L 319 af 5.12.2007, s. 1).

6. *Ændringsforslag*

Hvor ovennævnte råd vedrørende forordningsforslagets artikel 2, stk. 1, og artikel 3 ville føre til ændringer i forordningsforslaget, er der angivet ændringsforslag i bilaget.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 6. januar 2009.

Jean-Claude TRICHET
Formand for ECB

BILAG

Ændringsforslag

Tekst foreslået af Kommissionen	Ændringer foreslået af ECB
Ændringsforslag 1 Artikel 2, stk. 1, i forordningsforslaget	
<p style="text-align: center;"><i>Artikel 2, stk. 1</i></p> <p>»grænseoverskridende betalinger«: elektroniske betalingstransaktioner, som initieres af en betaler, eller af eller via en betalingsmodtager, og som udføres af en udbyder af betalingstjenester eller en filial heraf i en medlemsstat med henblik på at stille en sum penge til rådighed for en betalingsmodtager via vedkommendes udbyder af betalingstjenester eller en filial heraf i en anden medlemsstat</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 2, stk. 1</i></p> <p>»grænseoverskridende betalinger«: elektroniske betalingstransaktioner, som initieres af en betaler, eller af eller via en betalingsmodtager, og som udføres af en udbyder af betalingstjenester eller en filial heraf i en medlemsstat med henblik på at stille en sum penge til rådighed for en betalingsmodtager via vedkommendes udbyder af betalingstjenester eller en filial heraf i en anden medlemsstat</p>
<i>Begrundelse</i> — Se afsnit 5.1 i udtalelsen	
Ændringsforslag 2 Artikel 3, stk. 3, indføres i forordningsforslaget	
<p style="text-align: center;"><i>Artikel 3, stk. 3</i></p> <p>Ingen tekst på nuværende tidspunkt</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 3, stk. 3</i></p> <p>Overensstemmelsen mellem grænseoverskridende betalinger og tilsvarende nationale betalinger vurderes på grundlag af kriterier som initieringskanal, tempo, automatiseringsgrad, kundeforhold og serviceniveauet i forhold til kunden.</p>
<i>Begrundelse</i> — Se afsnit 3 i udtalelsen	