

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 26. oktober 2001

efter anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om grænseoverskridende betalinger i euro

(CON/2001/34)

(2001/C 308/15)

1. Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 26. september 2001 en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om Europa-Parlamentets og Rådets forslag til en forordning om grænseoverskridende betalinger i euro (i det følgende benævnt »forordningsforslaget«). Forordningsforslagets hovedformål er at indføre et princip om, at de gebyrer, et institut opkræver for grænseoverskridende betalinger i euro skal være de samme som de gebyrer, det samme institut opkræver for tilsvarende indenlandske betalinger.
2. ECB's beføjelser til at afgive en udtalelse er indeholdt i første punkt i artikel 105, stk. 4, i traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab (i det følgende benævnt »traktaten«) og artikel 3.1, artikel 4, litra a) og artikel 5 i statuttet for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank, da forordningsforslaget indeholder bestemmelser om betalingssystemernes gnidningsløse 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.
3. Efter forordningsforslaget skal de gebyrer, som et institut opkræver for grænseoverskridende betalinger i euro på indtil 50 000 EUR, være de samme som de gebyrer, det samme institut anvender for tilsvarende betalinger inden for den medlemsstat, hvor »den afdeling af instituttet, der foretager den grænseoverskridende elektroniske betalingstransaktion, er beliggende«. Det er planen, at forordningsforslaget fra den 1. januar 2002 skal gælde for grænseoverskridende elektroniske betalingstransaktioner, hvilket i princippet vil sige for betaling med kort og hævnning af kontanter i pengeautomater, og fra den 1. januar 2003 for grænseoverskridende pengeoverførsler og grænseoverskridende checks. Forordningsforslaget indeholder også bestemmelser, der forpligter institutterne til på forhånd at give deres kunder oplysning om gebyrer, af hensyn til at fremme gennemsigtighed. Desuden indeholder forslaget tiltag, der skal fremme automatiserede direkte betalinger af grænseoverskridende betalinger ved at pålægge institutter og kunder en gensidig forpligtelse til efter anmodning at oplyse hinanden om deres internationale bankkonto-nummer (IBAN) og bankidentifikationsnummer (BIC). Forordningsforslaget sætter også en minimumsgrænse for indberetningskravet til betalingsbalancestatistik på 12 500 EUR fra år 2002, som hæves til 50 000 EUR fra den 1. januar 2004.
4. Forordningsforslaget er baseret på traktatens artikel 95, stk. 1, hvorefter Rådet »vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion«. Med hensyn til valget af retsgrundlag ville ECB se med interesse på Rådets vurdering af, hvorvidt forordningsforslaget er foreneligt med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence som fastsat i traktatens artikel 4, stk. 1, med ejendomsretten og med proportionalitetsprincippet.
5. Forordningsforslagets artikel 1 til 3 foreskriver en tilpasning af gebyrer for grænseoverskridende og indenlandske betalinger med henblik på at oprette et fælles betalingsområde for euroen. I denne henseende er formålet med forordningsforslaget fuldstændig på linie med den politik, Eurosystemet har ført siden offentliggørelsen af sin rapport fra 1999 om Eurosystemets synspunkt vedrørende forbedring af de grænseoverskridende detailbetalings-tjenester (»Improving cross-border retail payment services: the Eurosystem's view«), dvs. oprettelse af et fælles betalingsområde for euroen. I forbindelse hermed er ECB enig i, at begrebet »grænse« ikke i sig selv bør være en faktor, som kan begrunde forskelle mellem betalinger inden for euroområdet. ECB har altid arbejdet for et integreret betalingsområde for euroen, hvor forskellene på udgifterne til og adgangen til at foretage indenlandske og grænseoverskridende betalinger reduceres væsentligt for til sidst at forsvinde. Hertil kommer, at i overensstemmelse med de opgaver, som ECB er pålagt i Traktaten, deler ECB også synspunktet fremsat i forslagens begrundelse, hvorefter oprettelsen af et fælles betalingsområde for euroen er

ønskelig for at styrke offentlighedens tillid til den fælles valuta. ECB støtter derfor fortsat fuldt ud det endelige mål om et fuldstændig integreret fælles betalingsområde for euroen. Men selvom ECB er enig i formålet med forordningsforslaget, vil ECB gerne understrege sine betænkeligheder over for en forordning, der påvirker prissætning på tjenesteydelser, og med risiko for forstyrrelse af markedsøkonomien. Selvom ECB forstår de grundlæggende hensyn bag forordningsforslaget, ville ECB foretrække, at den økonomiske problemstilling søgtes løst ved at give bankerne en længere, men dog præcist afgrænset, tidsfrist til gradvist at tilpasse deres priser i takt med reduktionen i deres omkostningsgrundlag. Den foreslåede prisfastsættelse i forordningsforslaget vil netop ikke afhjælpe den eksisterende fragmentering af betalingskanaler og den dyre interbankbehandling af grænseoverskridende betalinger, som er nogle af de vigtigste årsager til de høje gebyrer. Set fra denne synsvinkel forholder forordningsforslaget sig kun til følgerne af de underliggende mangler og ikke til årsagerne hertil.

6. På denne baggrund angår den følgende generelle kommentar tidsplanen for forordningsforslagets ikrafttrædelse. ECB har samarbejdet intensivt med banksektoren siden 1999 som en katalysator for ændringer. Siden da er der gjort fremskridt, og forhindringer, der blev identificeret som hæmmende for grænseoverskridende betalinger, er blevet fjernet. Derfor forventer ECB — som resultat af indførelse af tiltag — at en betydelig reduktion i gebyrerne for grænseoverskridende betalinger bør finde sted allerede fra den 1. januar 2002. Et fuldstændigt integreret fælles betalingsområde, der er nødvendigt for en fuldstændig udligning af priser på et sundt omkostnings- og produktionsbaseret grundlag, bør følge som næste skridt inden for en tidsramme, der er så kort, som det realistisk set er muligt under hensyntagen til den nødvendige strukturtilpasning. Men i hvert fald for pengeoverførsler har bankerne brug for ekstra tid, for eksempel indtil år 2005, til at opbygge den nødvendige infrastruktur og logistik, der er en forudsætning for en økonomisk bæredygtig udligning af priserne for henholdsvis indenlandske og grænseoverskridende overførsler. Det bør tages i betragtning, at selvom en konsolidering af betalingssystemernes infrastruktur efter indførelsen af euroen allerede har fundet sted for så vidt angår systemer til pengeoverførsel af store summer, er en fælleseuropæisk infrastruktur for detailbetalinger endnu ikke etableret. Konsolidering på dette område forventes at begynde efter den endelige overgang til euroen.
7. ECB er endvidere af den opfattelse, at en udligning af gebyrerne for indenlandske og grænseoverskridende betalinger på for tidligt et tidspunkt måske kan føre til, at institutterne i sidste ende reagerer med tiltag, der vil virke mod hensigten, såsom et reduceret udbud af grænseoverskridende betalingstjenester eller en stigning i gebyrer for indenlandske betalinger eller i gebyrer for andre tjenester. Desuden er indenlandske pengeoverførsler i nogle lande gebyrfri eller kun belagt med lave gebyrer, mens gebyrerne i andre lande er ganske høje. En

uønsket virkning af forordningsforslaget kunne være en tidsmæssig forlængelse af de nuværende uligheder landene imellem og en fastholdelse af prisforskellene på grænseoverskridende betalinger i euroområdet forskellige lande.

8. ECB skal herudover anføre, at der i dag kan være forskelle i praksis mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvem der faktisk pålægges at betale gebyr for indenlandske pengeoverførsler — ordregiver, modtager eller begge parter. Derfor er en overførsel af den indenlandske praksis på grænseoverskridende betalinger mellem lande, som har forskellig praksis, ikke ukompliceret. Det er heller ikke klart, om forordningsforslaget giver mulighed for, at ordregiver og modtager frit kan aftale, hvem der skal betale udgifterne til overførslen. Desuden bør man i denne forbindelse tage forholdet mellem forordningsforslaget og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/5/EF af 27. januar 1997 om grænseoverskridende pengeoverførsler⁽¹⁾ yderligere i betragtning. På et mere generelt plan kunne en standardisering af praksis vedrørende gebyrer vise sig hensigtsmæssig, og burde undersøges.
9. ECB er enig i, at oprettelsen af et fælles eurobetalingsområde kræver forbedrede procedurer for hævning af kontanter, betaling med kort og pengeoverførsler. Artikel 3 lader dog også checks være omfattet af forordningsforslagets anvendelsesområde. Selvom ECB anerkender, at checks stadig spiller en vigtig rolle på nogle enkelte nationale markeder, er det ECB's opfattelse, at man bør undgå foranstaltninger, der kan fremme grænseoverskridende brug af dette betalingsinstrument. På baggrund af ECB's lovmæssige mandat til at sikre betalingssystemernes gnidningsløse funktion vil ECB i stedet fraråde anvendelse af grænseoverskridende og indenlandsk brug af checks frem for mere sikre og effektive betalingsmidler. En af begrundelserne herfor er, at checks er papirbaserede og ikke kan ekspederes lige så effektivt som elektroniske betalingsinstrumenter. Medtagelse af checks i forordningsforslagets anvendelsesområde ville også tvinge bankerne til at investere i infrastruktur til behandling af grænseoverskridende betalinger med checks, samtidigt med at bankerne er nødt til at investere kraftigt med henblik på forbedring af behandlingen af grænseoverskridende pengeoverførsler.
10. ECB ser positivt på initiativet i forordningsforslagets artikel 4 til fremme af gennemsigtighed i gebyrer, der opkræves for grænseoverskridende betalinger og betalinger, der gennemføres inden for den medlemsstat, hvor et institut er etableret. Denne artikel vil fremme konkurrencen, bidrage til oprettelsen af et fælles betalingsområde og forbedre forbrugernes fordele ved det indre marked.

(¹) EFT L 43, 14.02.1997 s. 25.

11. Forordningsforslagets artikel 5 pålægger institutter og kunder en gensidig forpligtelse til efter anmodning at oplyse hinanden om deres internationale bankkontonummer (IBAN) og bankidentifikationsnummer (BIC). ECB har altid støttet anvendelse af standarder som en metode til at lette gennemførelsen af grænseoverskridende betalinger, og har indledt drøftelser og samarbejdet intensivt med banksektoren om at indføre standarder som for eksempel IBAN. Derfor er ECB enig i hensigten med forordningsforslagets artikel 5 om at fremskynde og lette indførelse af definerede standarder. ECB foreslår dog, at der sikres tilstrækkelig fleksibilitet i forhold til fremtidig udvikling af tekniske standarder til sikring af betalings-systemernes effektivitet på længere sigt. Endelig bemærkes, at forordningsforslaget ikke giver institutterne og deres kunder tid til at efterkomme artikel 4 og 5. Det henstilles til Rådets overvejelse, om dette kan lade sig gøre i praksis.
12. Ifølge forordningsforslagets artikel 6, stk. 1, pålægges medlemsstaterne inden den 1. januar 2002 at ophæve alle nationale indberetningsforpligtelser for grænseoverskridende betalinger på indtil 12 500 EUR til betalingsbalancestatistik. Dette minimumsbeløb forhøjes til 50 000 EUR fra 1. januar 2004. Udvalget for penge-, kreditmarkeds- og betalingsbalancestatistik (CMFB) vedtog i juni 2000 en fælles minimumsgrænse på 12 500 EUR fra den 1. januar 2002 som undtagelse for de medlemsstater, der benytter betalingsbaseret indberetning fra banker på vegne af deres kunder. Beløbet blev fastsat, så næsten alle grænseoverskridende detailbetalinger og ca. to tredjedele af samtlige transaktioner kunne undtages fra indberetningspligt til betalingsbalancestatistikken. Med minimumskravet på 12 500 EUR er forbrugeres grænseoverskridende betalinger i praksis undtaget for indberetningskrav. ECB har den holdning, at en for tidlig forhøjelse af minimumskravet til 50 000 EUR ikke i væsentlig grad ville øge andelen af grænseoverskridende transaktioner, der fritages, men ville få en alvorlig indvirkning på kvaliteten af statistikken på grund af manglende oplysninger om visse betalingsbalanceposter, hovedsagelig serviceydelse, indtægter og overførsler. Til beslutningstagning kræves nøjagtige betalingsbalancedata. Endvidere vil en forringelse af nationale betalingsbalancedata reducere kvaliteten af nationalregnskabernes aggregater, særlig bruttonationalproduktet og bruttonationalindkomsten. En gennemgribende reform af systemer til dataindsamling i nogle medlemsstater med henblik på at sikre datakvaliteten vil tage tid og sandsynligvis direkte øge indberetningsbyrden for især små og mellemstore virksomheder. Et system med to beløbsgrænser med separate beløbsgrænser for betalinger inden for og uden for EU — en fremgangsmåde, der kunne begrænse indvirkningen på betalingsbalancestatistikken for euroområdet som helhed — vil være besværligt og vil øge bankernes udgifter til indberetning. Af disse årsager skal ECB kraftigt anbefale, at man udsætter forhøjelsen af minimumskravet til 50 000 EUR til år 2006 for at sikre tilstrækkelig tid til udvikling af alternative kilder. Forordningsforslaget bør også gøre det klart, at minimumskravet er gældende for bankernes indberetning af grænseoverskridende betalinger, der er iværksat af deres kunder, og ikke berører forpligtelsen til at overholde statistiske krav i ENS 95-forordningen. ECB foreslår desuden, at ophævelsen af de i forordningsforslagets artikel 6, stk. 2, indeholdte minimumskrav til oplysninger om betalingsmodtagerens data, som hindrer automatiske betalinger, udskydes til år, da dette aelig;re høring af forskellige parter på det nationale niveau.
13. I forbindelse med anvendelse af forordningsforslaget i de tre lande, der ikke deltager i den økonomiske og monetære union, forekommer der at være behov for yderligere afklaring. Da euroen fortsat vil være en fremmed valuta i disse lande, kan det blive vanskeligt at afgøre, hvad der skal forstås ved en tilsvarende indenlandsk betaling, dvs. hvorvidt for eksempel sammenligningsgrundlaget er enten en overførsel i den nationale valuta eller en overførsel i euro inden for samme ikke-deltagende medlemsstat. Ligeledes er det uklart, hvad referencegebyret for at hæve kontanter vil være i et af disse lande.
14. Denne udtalelse offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Udfærdiget i Frankfurt am Main den 26. oktober 2001.

Willem F. DUISENBERG

Formand for ECB