

# EUROPESE CENTRALE BANK

## ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 26 oktober 2001

### op verzoek van de Raad van de Europese Unie inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende betalingen in euro

(CON/2001/34)

(2001/C 308/15)

- Op 26 september 2001 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de Raad van de Europese Unie om een advies inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende betalingen in euro (hierna de „ontwerpverordening” te noemen). Het belangrijkste oogmerk van het voorstel is het invoeren van het principe dat het tarief dat door een instelling wordt aangerekend met betrekking tot grensoverschrijdende betalingen in euro, gelijk moet zijn aan het tarief dat door dezelfde instelling wordt aangerekend voor overeenkomstige binnenlandse betalingen.
- De bevoegdheid van de ECB om een advies uit te brengen is gebaseerd op artikel 105, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna „het Verdrag” te noemen) en op de artikelen 3.1, 4, sub a), en 5 van de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank, aangezien de ontwerpverordening bepalingen bevat betreffende de goede werking van het betalingsverkeer en de opstelling van betalingsbalansstatistieken. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het reglement van orde van de Europese Centrale bank is dit advies door de raad van bestuur van de ECB goedgekeurd.
- De ontwerpverordening bepaalt dat de kosten die door een instelling worden aangerekend voor grensoverschrijdende betalingen in euro tot een bedrag van 50 000 EUR gelijk dienen te zijn aan de kosten welke dezelfde instelling voor dergelijke betalingen aanrekenet binnen de lidstaat waarin „het kantoor van de instelling dat de grensoverschrijdende betaling uitvoert, is gevestigd”. Voorzien is dat de ontwerpverordening vanaf 1 januari 2002 van toepassing zal zijn op grensoverschrijdende elektronische betalingen, d.w.z. in beginsel op betalingen met een kaart en op de opnemings van contanten uit een geldautomaat, en vanaf 1 januari 2003 op grensoverschrijdende overmakingen en grensoverschrijdende cheques. De ontwerpverordening bevat ook bepalingen die instellingen verplichten hun klanten voorafgaand inlichtingen te verstrekken over de kosten in het belang van doorzichtigheid. Daarnaast bevat de ontwerpverordening maatregelen om de geautomatiseerde, onmiddellijke verwerking van grensoverschrijdende betalingen te vergemakkelijken door instellingen en klanten wederzijds de verplichting op te leggen elkaar op verzoek het internationale bankrekeningnummer (IBAN) en de bankidentificatiecode (BIC) te verstrekken. Uiterlijk op 1 januari 2002 voert de ontwerpverordening ook een rapportagedrempel in van 12 500 EUR voor de opstelling van de betalingsbalansstatistiek en verhoogt die drempel op 1 januari 2004 tot 50 000 EUR.
- De ontwerpverordening is gebaseerd op artikel 95, lid 1, van het Verdrag, volgens welk artikel de Raad „maatregelen vaststelt inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen”. Met betrekking tot de keuze van de rechtsgrond zou de ECB een beoordeling door de Raad verwelkomen of de ontwerpverordening strookt met het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging zoals vastgelegd in artikel 4, lid 1, van het Verdrag, met het recht op eigendom en met het beginsel van proportionaliteit.
- De artikelen 1 tot en met 3 van de ontwerpverordening voorzien in de gelijktrekking van de tarieven voor grensoverschrijdende en binnenlandse betalingen teneinde een gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro in te voeren. In die zin is de doelstelling van de ontwerpverordening volledig in overeenstemming met het door het eurosysteem gevoerde beleid sinds de publicatie van het Verslag in 1999 „Improving cross-border retail payment services: the Eurosystem's view”, d.w.z. het creëren van een gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro. In dit opzicht deelt de ECB de opvatting dat het begrip „grens” op zich geen factor dient te zijn die verschillen tussen betalingen in het eurogebied rechtvaardigt. De ECB heeft altijd een geïntegreerde betalingsruimte voor de euro voorgestaan waarin de verschillen in kosten en gemak van het verrichten van binnenlandse en grensoverschrijdende betalingen aanzienlijk verkleind dienen te worden en uiteindelijk dienen te verdwijnen. Overeenkomstig de taken die door het Verdrag aan de ECB zijn toevertrouwd, deelt de ECB voorts ook de in de memorie van toelichting verwoorde opvatting dat de vorming van een gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro wenselijk is om het vertrouwen van het publiek in de gemeenschappelijke munt te vergroten. De ECB blijft zich daarom volledig inzetten voor het uiteindelijke doel van een volledig

geïntegreerde gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro. Hoewel de ECB de doelstelling van de ontwerpverordening deelt, zou ze echter haar voorbehoud willen benadrukken ten aanzien van een verordening die invloed uitoefent op prijzen van diensten hetgeen de werking van de markteconomie kan verstoren. Hoewel de ECB begrip heeft voor de achterliggende overwegingen van de ontwerpverordening, gaat haar voorkeur ernaar uit de economische kwestie aan te pakken door banken een langere, zij het duidelijk afgebakende tijdslimiet te geven om hun prijzen stap voor stap bij te stellen, in lijn met de voortschrijdende afname van hun kostenbasis. De voorgestelde prijsstelling, zoals neergelegd in de ontwerpverordening, biedt namelijk geen oplossing voor de bestaande fragmentatie van betalingskanalen en de dure interbancaire verwerking van grensoverschrijdende betalingen — die tot de belangrijkste redenen voor de hoge tarieven behoren. Aldus bezien behandelt de ontwerpverordening slechts de gevolgen van de achterliggende ondoelmatigheden en niet de oorzaken ervan.

6. In dit verband heeft de hiernavolgende algemene opmerking betrekking op de timing van het van kracht worden van de ontwerpverordening. Sinds 1999 werkt de ECB intensief met de banksector samen als een katalysator voor verandering. Sindsdien is vooruitgang geboekt en zijn obstakels uit de weg geruimd waarvan is geconstateerd dat ze belemmerend werken op grensoverschrijdende betalingen. De ECB verwacht daarom — als resultaat van de invoering van maatregelen — per 1 januari 2002 al een aanzienlijke verlaging van het tarief voor grensoverschrijdende betalingen. Een volledig geïntegreerde gemeenschappelijke betalingsruimte, die noodzakelijk is voor het volledig gelijktrekken van prijzen op een gezonde kosten- en productiebasis, zou dan als een tweede stap moeten volgen in een zo kort tijdsbestek als mogelijk is voor de noodzakelijk structurele aanpassingen. Voor overmakingen hebben de banken echter in ieder geval extra tijd nodig, bijvoorbeeld tot 2005, om de noodzakelijke infrastructuur en logistieke voorzieningen op te zetten die het op een economisch haalbare manier mogelijk maken de prijzen voor binnenlandse en grensoverschrijdende overmakingen gelijk te trekken. Men dient in aanmerking te nemen dat, terwijl consolidatie van de infrastructuur van betalingssystemen na de invoering van de euro al heeft plaatsgevonden voor de systemen voor het overmaken van grote bedragen, er nog geen pan-Europese infrastructuur voor retailbetalingen bestaat. De verwachting is dat consolidatie op dit gebied een aanvang zal nemen na de definitieve omschakeling op de euro.
7. Voorts is de ECB van mening dat het voortijdig gelijktrekken van de tarieven voor binnenlandse en grensoverschrijdende betalingen uiteindelijk averechtse reacties van instellingen kan veroorzaken, zoals een afnemend aanbod van diensten van grensoverschrijdende betalingen of een toename van de binnenlandse tarieven of van de tarieven voor andere diensten. Bovendien geschieden binnenlandse overmakingen in sommige landen kosteloos of tegen een laag tarief, terwijl de tarieven in andere landen vrij hoog zijn. Een ongewenst effect van de ontwerpverordening zou kunnen zijn dat de huidige ongelijkheden tussen landen langer in stand blijven en dat er prijsverschillen voor grensoverschrijdende betalingen blijven bestaan tussen verschillende landen van het eurogebied.
8. Daarnaast merkt de ECB op dat de thans bestaande praktijken met betrekking tot degene aan wie feitelijk de kosten voor binnenlandse overmakingen worden aangerekend — afzender, begunstigde of beiden — tussen lidstaten kunnen verschillen. De toepassing van de binnenlandse praktijk in deze op grensoverschrijdende betalingen tussen landen met een verschillende praktijk is daarom niet eenvoudig. Ook is niet duidelijk of de ontwerpverordening de afzender en ontvanger enige vrijheid laat om overeen te komen wie de kosten van de overmaking zal dragen. Bovendien dient in dit opzicht meer aandacht te worden geschonken aan de relatie tussen de ontwerpverordening en Richtlijn 97/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende grensoverschrijdende overmakingen <sup>(1)</sup>. Meer in het algemeen zou een standaardisatie van praktijken inzake kosten aangewezen kunnen blijken en dient te worden onderzocht.
9. De ECB stemt ermee in dat de invoering van een gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro verbeterde procedures wenselijk maakt voor het opnemen van contanten, betalen met een kaart en voor overmakingen. Artikel 3 betreft echter ook cheques in het toepassingsgebied van de ontwerpverordening. Hoewel de ECB erkent dat cheques op enkele binnenlandse markten nog een belangrijke rol spelen, is ze van mening dat maatregelen die het grensoverschrijdend gebruik van dit betalingsinstrument bevorderen, dienen te worden vermeden. Gelet op haar statutair mandaat om de goede werking van het betalingsverkeer te verzekeren, zou de ECB in plaats daarvan het grensoverschrijdend en binnenlands gebruik van cheques willen ontmoedigen ten gunste van een veiligere en efficiëntere manier van betaling, waarbij een van de redenen is dat cheques op papier gebaseerd zijn en niet zo efficiënt kunnen worden verwerkt als elektronische betalingsinstrumenten. Ook zou het betrekken van cheques in het toepassingsgebied van de ontwerpverordening banken dwingen om te investeren in infrastructuur voor het verwerken van grensoverschrijdende cheques, terwijl de banken tegelijkertijd zwaar moeten investeren in het verbeteren van de verwerking van grensoverschrijdende overmakingen.
10. De ECB verwelkomt het initiatief in artikel 4 van de ontwerpverordening om de doorzichtigheid te bevorderen van de kosten die worden aangerekend voor grensoverschrijdende betalingen en betalingen binnen de lidstaat waar een instelling is gevestigd. Dit artikel zal de concurrentie bevorderen, bijdragen aan de invoering van een gemeenschappelijke betalingsruimte en het voordeel voor consumenten bij de interne markt vergroten.

<sup>(1)</sup> PB L 43 van 14.2.1997, blz. 25.

11. Artikel 5 van de ontwerpverordening legt instellingen en klanten een wederzijdse verplichting op om elkaar op verzoek hun internationale bankrekeningnummer (IBAN) en de bankidentificatiecode (BIC) mede te delen. De ECB is altijd een voorstander geweest van codes als een middel om de uitvoering van grensoverschrijdende betalingen te vergemakkelijken. Ze heeft discussies op gang gebracht en intensief met de banksector samengewerkt om codes zoals de IBAN in te voeren. De ECB deelt dan ook de doelstelling van artikel 5 van de ontwerpverordening om de invoering van goed gedefinieerde codes te versnellen en te vergemakkelijken. De ECB geeft echter in overweging om voldoende flexibiliteit te laten voor toekomstige ontwikkelingen van technische standaards om de efficiëntie van betalingssystemen op de lange termijn te verzekeren. Tenslotte wordt opgemerkt dat de ontwerpverordening de instellingen en hun klanten geen tijd geeft om te voldoen aan de artikelen 4 en 5. De Raad moge overwegen of dit praktisch haalbaar is.
  12. Volgens artikel 6, lid 1, van de ontwerpverordening schaffen de lidstaten uiterlijk op 1 januari 2002 alle nationale meldingsverplichtingen af voor grensoverschrijdende betalingen tot een bedrag van 12 500 EUR voor de opstelling van de betalingsbalansstatistiek. De drempel zal op 1 januari 2004 worden verhoogd tot 50 000 EUR. Het Comité monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek (CMFB) bereikte in juni 2000 overeenstemming over een gemeenschappelijke drempel voor vrijstelling van 12 500 EUR vanaf 1 januari 2002 voor die lidstaten die gebruik maken van rapportage op basis van verevening door banken namens hun klanten. Het bedrag was gekozen om vrijwel alle grensoverschrijdende retailtransacties en ongeveer tweederde van alle transacties vrij te stellen van rapportage ten behoeve van betalingsbalansstatistieken. Met de drempel van 12 500 EUR zijn grensoverschrijdende betalingen van consumenten in de praktijk ontheven van elke rapportagelast. De ECB is van mening dat een voortijdige verhoging van de drempel tot 50 000 EUR het aandeel aan vrijgestelde grensoverschrijdende transacties niet wezenlijk zou vergroten, maar een ernstig effect zou hebben op de kwaliteit van statistieken vanwege het verlies aan informatie betreffende sommige betalingsbalansposten, met name diensten, inkomen en overdrachten. Voor besluitvorming zijn nauwkeurige betalingsbalansgegevens vereist. Daarnaast zou een verslechtering in nationale betalingsbalansgegevens de kwaliteit van aggregaten van nationale rekeningen verminderen, met name van het brutobinnenlandsproduct en het bruttonaalinkomen. Een radicale hervorming van de verzamel-systemen van gegevens in sommige lidstaten ter handhaving van de kwaliteit zou tijd kosten en waarschijnlijk direct leiden tot een verzwaring van de rapportagelast van met name kleine en middelgrote ondernemingen. Een systeem met twee drempels, met aparte drempels voor betalingen binnen en buiten de EU — een aanpak die het effect op betalingsbalansstatistieken van het eurogebied als geheel zou kunnen beperken — zou omslachtig kunnen zijn en de rapportagekosten voor de banken doen toenemen. Om deze redenen beveelt de ECB ten eerste aan om de verhoging van de drempel tot 50 000 EUR uit te stellen tot 2006 om voldoende tijd te laten voor de ontwikkeling van alternatieve bronnen. De ontwerpverordening dient ook duidelijk te maken dat de drempel van toepassing is op de rapportage door banken van door klanten geïnitieerde grensoverschrijdende betalingen, en laat de verplichting om te voldoen aan de statistische vereisten uiteengezet in de ESR 95 verordening onverlet. De ECB geeft ook in overweging om de in artikel 6, lid 2, van de ontwerpverordening opgenomen afschaffing van verplichtingen ten aanzien van de minimuminformatie betreffende de gegevens van de begunstigde die aan de automatisering van de uitvoering van betalingen in de weg staan, uit te stellen tot 2004, aangezien dit met name overleg tussen verschillende partijen op nationaal niveau met zich mee kan brengen.
  13. Met betrekking tot de toepassing van de ontwerpverordening in de drie landen die niet deelnemen aan de economische en monetaire unie, lijkt behoefte te bestaan aan een verdere verheldering. Aangezien de euro in deze landen een vreemde valuta zal blijven, zou het moeilijk kunnen zijn de adequate verwijzing naar een equivalente binnenlandse betaling vast te stellen, d.w.z. bijvoorbeeld of de te vergelijken grootte een overmaking in de nationale munteenheid of een overmaking in euro binnen hetzelfde niet-deelnemende land dient te zijn. Evenzo is onduidelijk wat het referentietarief is voor een opneming van contanten in een van deze landen.
  14. Dit advies wordt gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.
- Gedaan te Frankfurt am Main, 26 oktober 2001.
- De President van de ECB*  
Willem F. DUISENBERG