

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

YTTRANDE FRÅN EUROPEISKA CENTRALBANKEN

av den 26 oktober 2001

på begäran av Europeiska unionens råd över Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om gränsöverskridande betalningar i euro

(CON/2001/34)

(2001/C 308/15)

1. Den 26 september 2001 erhöll Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd om yttrande över Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om gränsöverskridande betalningar i euro (nedan kallat förordningsförslaget). Dess huvudsakliga syfte är att fastställa principen att avgifter som ett institut tar ut för gränsöverskridande betalningar i euro skall vara desamma som de avgifter som samma institut tar ut för motsvarande inhemska betalningar.
2. ECB:s behörighet att avge yttrandet grundas på artikel 105.4 första strecksatsen i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan kallat fördraget) och på artiklarna 3.1, 4 a och 5 i Stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken, eftersom förordningsförslaget innehåller bestämmelser som rör väl fungerande betalningssystem och insamlandet av betalningsbalansstatistik. Detta yttrande har antagits av ECB-rådet i enlighet med artikel 17.5 första meningen i ECB:s arbetsordning.
3. I förordningsförslaget föreskrivs att de avgifter som ett institut tar ut för gränsöverskridande betalningar i euro på upp till 50 000 euro skall vara desamma som de avgifter som samma institut tar ut för motsvarande betalningar inom den medlemsstat där det kontor, tillhörande institutet, som utför den gränsöverskridande betalningen är beläget. Förordningsförslaget är avsett att tillämpas från och med den 1 januari 2002 på gränsöverskridande elektroniska betalningar, dvs. främst på betalningar som görs med kontokort och genom kontantuttag i uttagsautomater, och från och med den 1 januari 2003 på gränsöverskridande gireringar och gränsöverskridande checkar. För att öka öppenheten innehåller förordningsförslaget även bestämmelser som förpliktar institut att i förväg ge kunderna information om avgifterna. Dessutom innehåller förslaget bestämmelser som underlättar en automatiserad hantering av gränsöverskridande betalningar genom att det ålägger institut och kunder en ömsesidig skyldighet att på begäran informera varandra om tillämp-
- liga internationella bankkontonummer (International Bank Account Number, IBAN) och bankidentifieringskoder (Bank Identifier Code, BIC). I förordningsförslaget fastställs även en beloppsgräns avseende rapporteringskraven för upprättande av betalningsbalansstatistik på 12 500 euro från och med den 1 januari 2002, och denna beloppsgräns höjs till 50 000 euro från och med den 1 januari 2004.
4. Förordningsförslaget grundas på artikel 95.1 i fördraget, som fastslår att rådet skall "besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera." Vad gäller valet av rättslig grund skulle ECB välkomna en bedömning av rådet av förordningsförslagets förenlighet med principen i artikel 4 i fördraget om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens, med rätten till egendom och med proportionalitetsprincipen.
5. Artiklarna 1–3 i förordningsförslaget föreskriver att avgifter för gränsöverskridande och inrikes betalningar skall vara desamma i syfte att upprätta ett gemensamt betalningsområde för euron. I den meningen är förordningsförslagets mål "helt i linje med Eurosystemets policy alltsedan offentliggörandet av dess rapport 1999 med titeln *Improving cross-border retail payment services: the Eurosystem's view*", dvs. att upprätta ett gemensamt betalningsområde för euron. I detta hänseende delar ECB uppfattningen att begreppet "gräns" inte i sig skall utgöra en faktor som motiverar en differentiering av betalningar inom euroområdet. ECB har alltid verkat för ett integrerat betalningsområde för euron, där skillnader i kostnader och tillgången till inrikes och gränsöverskridande betalningar bör minska avsevärt och så småningom försvinna. I linje med de uppgifter som ECB tilldelats genom fördraget delar ECB även den uppfattning som anges i motiveringen, som innebär att upprättandet av ett gemensamt betalningsområde för euron är önskvärt för att förbättra allmänhetens tilltro till den gemensamma valutan. ECB stöder därför alltså fullt och fast det slutliga målet med ett fullständigt integrerat

gemensamt betalningsområde för euron. Samtidigt som ECB ansluter sig till det mål som anges i förordningsförslaget, vill ECB emellertid framhålla sina reservationer mot en förordning som inverkar på priset för tjänster, vilket kan medföra störningar i marknadsekonomin. Även om ECB har förståelse för övervägandena bakom förordningsförslaget, skulle man föredra att den ekonomiska sakfrågan angrips genom att bankerna medges en längre, men definitiv, tidsgräns för att stegvis justera sina priser i takt med sjunkande kostnader. Den prisreglering som förs fram i förordningsförslaget kommer avgjort inte att avhjälpa den existerande splittringen av betalningskanaler och den kostnadskrävande hanteringen mellan bankerna när det gäller gränsöverskridande betalningar, vilka är några av de viktigaste orsakerna till de höga avgifterna. Med en sådan utgångspunkt framstår förordningsförslaget som inriktat snarare på konsekvenserna av den underliggande bristande effektiviteten än på orsakerna.

6. I detta hänseende avser följande allmänna kommentar tidpunkten för förordningsförslagets ikraftträdande. ECB har arbetat intensivt med banksektorn sedan 1999 som en katalysator för förändring. Alltsedan dess har framsteg gjorts och hinder som ansetts vara hämmande för gränsöverskridande betalningar har undanröjts. ECB förväntar sig därför – som ett resultat av genomförda åtgärder – att en väsentlig sänkning av avgiften för gränsöverskridande betalningar kommer att införas redan från och med den 1 januari 2002. Ett fullständigt integrerat gemensamt betalningsområde, som är nödvändigt för en total utjämning av priser grundade på verkliga kostnader och kapacitet, bör följa i nästa steg, inom en tidsram som är så kort som realistiskt sett är möjligt med hänsyn till den nödvändiga strukturanpassningen. I varje fall när det gäller gireringar behöver emellertid bankerna ytterligare tid, exempelvis till år 2005, för att skapa den nödvändiga infrastrukturen och den logistik som tillåter en ekonomiskt genomförbar utjämning av priser mellan inhemska och gränsöverskridande överföringar. Det bör beaktas att medan en konsolidering av betalningssystemens infrastruktur efter införandet av euron redan har skett när det gäller överföringssystemen för stora belopp, har det däremot inte skapats någon all-europeisk infrastruktur för detaljstbetalningar. Konsolideringen på detta område förväntas inledas efter den slutliga övergången till euro.
7. Vidare är ECB av den uppfattningen att likställandet av avgifter för inhemska och gränsöverskridande betalningar vid en alltför tidig tidpunkt kan komma att utlösa vissa kontraproduktiva reaktioner från instituten, som exempelvis att man minskar utbudet av tjänster för gränsöverskridande betalningar eller att det sker en höjning av de inhemska avgifterna eller de avgifter som tas ut för andra tjänster. Dessutom är inhemska gireringar avgiftsfria i vissa länder eller utförs mot låga avgifter, medan avgif-

terna är ganska höga i andra länder. En icke önskvärd effekt av förordningsförslaget skulle kunna bli en förlängning av nuvarande olikheter mellan länderna och att pris-skillnaderna för gränsöverskridande betalningar mellan olika länder i euroområdet består.

8. Därutöver noterar ECB att dagens praxis avseende vem som faktiskt påförs avgift för inhemska gireringar – avsändaren, mottagaren eller båda – kan skilja sig mellan medlemsstaterna. Att flytta över sådan inhemsk praxis till gränsöverskridande betalningar mellan länder med olika praxis är således inte okomplicerat. Det är inte heller klart huruvida förordningsförslaget lämnar någon frihet för avsändaren och mottagaren att avtala om vem som skall bära kostnaden för överföringen. Dessutom bör man i detta avseende närmare överväga hur förordningsförslaget förhåller sig till Europaparlamentets och rådets direktiv 97/5/EG av den 27 januari 1997 om gränsöverskridande betalningar⁽¹⁾. Rent allmänt skulle en standardisering av avgiftshanteringen kunna visa sig värdefull och detta bör undersökas.
9. ECB håller med om att skapandet av ett gemensamt eurobetalningsområde kräver förbättrade förfaranden för kontantuttag, betalningar med kontokort och gireringar. Emellertid inkluderas, i artikel 3, även checkar i förordningsförslagets tillämpningsområde. Samtidigt som ECB noterar att checkar fortfarande spelar en viktig roll på några få nationella marknader, så anser ECB att alla åtgärder som skulle kunna gynna en gränsöverskridande användning av detta betalningsinstrument bör undvikas. Mot bakgrund av ECB:s lagstadgade bemyndigande att främja väl fungerande betalningssystem, skulle ECB hellre avråda från gränsöverskridande och inhemsk användning av checkar till förmån för säkrare och effektivare betalningsmedel, av bland annat den anledningen att checkar är pappersbaserade och inte kan hanteras lika effektivt som elektroniska betalningsinstrument. Att checkar inkluderas i förordningsförslagets tillämpningsområde innebär dessutom att bankerna tvingas investera i infrastruktur för att hantera gränsöverskridande checkar, samtidigt som de måste investera kraftigt för att förbättra hanteringen av gränsöverskridande gireringar.
10. ECB välkomnar initiativet i artikel 4 i förordningsförslaget att stödja öppenheten när det gäller de avgifter som tas ut för gränsöverskridande betalningar och för betalningar som utförs inom den medlemsstat där ett institut är beläget. Den bestämmelsen kommer att förbättra konkurrensen, bidra till upprättandet av ett gemensamt betalningsområde och förstärka fördelarna för konsumenterna på den inre marknaden.

(¹) EGT L 43, 14.2.1997, s. 25.

11. I artikel 5 i förordningsförslaget föreskrivs en ömsesidig skyldighet för institut och kunder att på begäran informera varandra om sina internationella bankkontonummer (IBAN) och bankidentifieringskoder (BIC). ECB har alltid förordat standarder som ett medel för att underlätta utförandet av gränsöverskridande betalningar. ECB har initierat diskussioner och arbetat intensivt med banksektorn för att införa standarder som exempelvis IBAN. ECB stödjer därför målet enligt artikel 5 i förordningsförslaget att påskynda och underlätta tillämpningen av angivna standarder. ECB föreslår emellertid att tillräcklig flexibilitet lämnas för den framtida utvecklingen av tekniska standarder för att säkerställa betalningssystemens långsiktiga effektivitet. Slutligen noteras att förordningsförslaget inte medger instituten och deras kunder någon tid för att rätta sig efter artiklarna 4 och 5. Rådet ombeds att överväga huruvida detta i praktiken kommer att bli genomförbart.
12. Enligt artikel 6.1 i förordningsförslaget skall medlemsstaterna senast den 1 januari 2002 ta bort alla nationella rapporteringskrav för upprättande av betalningsbalansstatistik när det gäller gränsöverskridande betalningar på upp till 12 500 euro. Beloppsgränsen kommer att höjas till 50 000 euro från och med den 1 januari 2004. I juni 2000 enades man inom kommittén för valuta-, finans- och betalningsbalansstatistik (CMFB) om ett generellt undantag från och med den 1 januari 2002 vid en beloppsgräns på 12 500 euro för de medlemsstater som använder sig av avvecklingsbaserad rapportering från banker för kundernas räkning. Beloppet valdes för att befria i stort sett alla gränsöverskridande detaljisttransaktioner och omkring två tredjedelar av samtliga transaktioner från rapportering. Med gränsen vid ett belopp på 12 500 euro undantas i praktiken gränsöverskridande betalningar av konsumenter från alla rapporteringskrav. ECB är av den uppfattningen att en alltför tidig höjning av gränsbeloppet till 50 000 euro inte avsevärt skulle öka proportionen gränsöverskridande transaktioner som är undantagna, men att det skulle medföra allvarliga konsekvenser för kvaliteten på statistiken på grund av den förlust av information som rör vissa poster i betalningsbalansen, huvudsakligen tjänster, inkomster och transfereringar. Exakta betalningsbalansuppgifter krävs för beslutsfattande. Dessutom skulle en försämring av de nationella betalningsbalansuppgifterna minska kvaliteten på nationalräkenskapsaggregaten, särskilt avseende bruttonationalprodukten och bruttonationalinkomsten. En grundläggande re-
- form när det gäller systemen för uppgiftsinsamlandet i vissa medlemsstater för att upprätthålla uppgiftskvaliteten skulle ta tid och förmodligen direkt öka rapporteringsbördan, särskilt för små och medelstora företag. Ett system med två gränsbelopp, med separata gränsbelopp för betalningar inom och utanför EU – ett system som skulle kunna begränsa påverkan på hela euroområdet betalningsbalansstatistik – skulle kunna bli ohanterligt och öka bankernas rapporteringskostnader. På dessa grunder vill ECB starkt rekommendera att man skjuter upp höjningen av gränsbeloppet till 50 000 euro fram till år 2006, så att det finns tillräckligt med tid för att utveckla alternativa källor. I förordningsförslaget bör det också klargöras att gränsbeloppen gäller för bankers rapportering av gränsöverskridande betalningar som initieras av deras kunder, och påverkar inte skyldigheten att uppfylla de statistikkraV som fastställs i förordningen om ESA 95. ECB föreslår också att man till 2004 skjuter upp borttagandet av alla minimikrav beträffande uppgifter om mottagaren som förhindrar att betalningar utförs automatiskt, vilket finns intaget i artikel 6.2 i förordningsförslaget, särskilt eftersom detta kan nödvändiggöra konsultationer med olika parter på nationell nivå.
13. Vad gäller tillämpningen av förordningsförslaget i de tre länder som inte deltar i den ekonomiska och monetära unionen, tycks det finnas ett behov av ytterligare klargöranden. Eftersom euron kommer att fortsätta att vara en utländsk valuta i dessa länder, kan det bli svårt att bestämma en korrekt referens till en motsvarande inhemsk betalning, exempelvis om jämförelsevärdet bör vara antingen en överföring i den inhemska valutan eller en överföring i euro inom samma icke-deltagande land. På samma sätt är det oklart vad som skall utgöra referensavgiften för ett kontantuttag i något av dessa länder.
14. Detta yttrande skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 26 oktober 2001.

Willem F. DUISENBERG

ECB:s ordförande