

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 15. december 2005

om et forslag til EF-forordning om oplysninger om indbetaler i forbindelse med pengeoverførsler

(CON/2005/56)

(2005/C 336/07)

Den 14. oktober 2005 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oplysninger om indbetaler ved pengeoverførsler« (KOM(2005) 243 (endelig), (i det følgende benævnt »forordningsforslaget«) ⁽¹⁾.

ECB's kompetence til at afgive udtalelser fremgår af artikel 105, stk. 4, første led, sammenholdt med artikel 105, stk. 2, fjerde led, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (i det følgende benævnt »traktaten«), da forordningsforslaget vedrører én af de grundlæggende opgaver for Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB), nemlig at fremme betalingssystemernes smidige funktion ⁽²⁾. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Mellembetalingsformidlers forpligtelser

- 1.1. Definitionen af »mellembetalingsformidler« i artikel 3, stk. 6 i forordningsforslaget refererer til en betalingsformidler, »der hverken er indbetalers eller modtagers betalingsformidler, og som medvirker ved gennemførelsen af en pengeoverførsel«. Da såvel operatører af betalings-, clearing- og afviklingssystemer som leverandører af betalingsmeddelelser medvirker ved gennemførelsen af pengeoverførsler, synes de også at være inden for anvendelsesområdet af forordningsforslaget.
- 1.2. Men disse operatører og leverandører af tjenesteydelser har ikke noget direkte kundeforhold til indbetaler eller modtager, og er følgelig heller ikke i besiddelse af de krævede oplysninger i henhold til forordningsforslaget. Forpligtelserne bør derfor kun pålægges kreditinstitutter, som er direkte involveret i kundekontakt, eller finansielle enheder, som udgør et led i betalingskæden for pengeoverførslen, idet disse enheder ville være i besiddelse af de nødvendige oplysninger ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Denne udtalelse er baseret på den version af forordningsforslaget, som ECB formelt blev konsulteret om, nemlig versionen af 26. juli 2005. ECB er imidlertid opmærksom på, at forordningsforslaget er undergået yderligere bearbejdning i Rådets arbejdsgruppe i løbet af det britiske formandskab.

⁽²⁾ ECB's kompetence til at afgive udtalelse er desuden baseret på artikel 22 i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank vedrørende opgaverne for ECB's og de nationale centralbanker om bl.a. at sikre effektive og pålidelige clearing- og betalingssystemer inden for Fællesskabet og over for tredjelande.

⁽³⁾ Det vil sige de fornødne oplysninger i henhold til kapitel II og III i forordningsforslaget. ECB afgav en tilsvarende kommentar i afsnit 12 i ECB's udtalelse CON/2005/2 af 4. februar 2005 efter anmodning for Rådet for Den Europæiske Union om et forslag om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, herunder finansiering af terrorisme (EUT C 40 af 17.2.2005, s. 9). I denne udtalelse fremhævede ECB, at operatører af betalingssystemer kan kun kontrollere, at der faktisk forekommer data i et felt, men ikke kan kontrollere disse datas kvalitet, fuldstændighed, nøjagtighed eller relevans. ECB anbefalede, at operatører af betalingssystemer burde være undtaget fra kravet om at identificere de egentlige ejere, med forbehold af operatørernes pligt til sikring af, at betalingsordrer, som indlægges i systemet, effektivt kan spores ved hjælp af passende identificering af deltagerne i systemet.

- 1.3. I lyset heraf skal ECB kraftigt anbefale, at der indsættes en udtrykkelig undtagelse fra forordningsforslagets anvendelsesområde for såvel operatører af betalings-, clearing- og afviklingssystemer som for leverandører af betalingsmeddelelser, samt en forklarende betragtning hertil. Denne undtagelse ville ikke berøre forpligtelsen for sådanne systemoperatører til at sikre, at de betalingsordrer, som indlægges i disse systemer, effektivt kan spores ved hjælp af passende identifikation af systemdeltagerne. I denne sammenhæng bemærker ECB, at det tredje hvidvaskningsdirektiv indeholder en betragtning, som præciserer, at enhver fysisk og juridisk person, der blot leverer en overførselsmeddelelse eller anden form for støttesystemer eller clearing- og betalingsystemer til kredit- eller finansieringsinstitutter, ikke henhører under dette direktivs anvendelsesområde ⁽¹⁾.
- 1.4. Desuden angår artikel 13, stk. 2 i forordningsforslaget en mellembetalingsformidlers forpligtelser i de tilfælde, hvor denne ikke modtager fuldstændige oplysninger om indbetaler. Afsnit 12 og 13 i FATF's reviderede fortolkningsnotat til Særhenstilling VII: Pengeoverførsler ⁽²⁾ (i det følgende benævnt »fortolkningsnotatet«) fra arbejdsgruppen om finansielle initiativer (Financial Action Task Force — FATF) indeholder ikke tilsvarende oplysningskrav. I denne forbindelse må ECB fraråde forslaget om at gøre mellembetalingsformidler ansvarlig for at underrette modtagers betalingsformidler om, at oplysningerne er ufuldstændige. Det ville være mere hensigtsmæssigt, at denne forpligtelse påhviler de parter, som er direkte involverede — nemlig indbetalers og modtagers betalingsformidler, da disse under alle omstændigheder er i besiddelse af de krævede oplysninger i medfør af bestemmelserne i forordningsforslagets kapitel II og III. De eneste forpligtelser for mellembetalingsformidler bør være de i artikel 12 og 13, stk. 1 nævnte, som kræver, at alle oplysninger om indbetaler, der modtages som led i overførslen, holdes sammen med overførslen og opbevares i fem år. Artikel 13, stk. 2 i forordningsforslaget bør derfor helt udgå.

2. Definitioner

- 2.1. Som generel bemærkning ville det være ønskeligt at der sikres så stor konsekvens som muligt mellem definitionerne i artikel 4 i direktivforslaget om betalinger i det indre marked ⁽³⁾ og definitionerne i forordningsforslaget, i særdeleshed definitionen af »betalingstjenestebruger« i artikel 3, stk. 8 i forordningsforslaget.
- 2.2. FATF's Særhenstilling VII om pengeoverførsler (i det følgende benævnt »SR VII«) omfatter udtrykkeligt finansielle institutioner, herunder pengeremittenter. Der findes ingen udtrykkelig henvisning til pengeremittenter i forordningsforslaget. Højest sandsynligt omfatter definitionen af »betalingsformidler« i artikel 3, stk. 5 i forordningsforslaget pengeremittenter, men en henvisning til pengeremittenter kunne indsættes i denne for at sikre, at forordningsforslaget udtrykkeligt er i overensstemmelse med SR VII.
- 2.3. Endvidere bør der tilføjes en definition af »utvetydig identifikator«, som bør afspejle de forskellige mulige kombinationer af oplysninger, som er nødvendige for at identificere indbetaleren.

3. Handelstransaktioner

- 3.1. ECB bemærker, at betragtning 6 i forordningsforslaget omhandler en undtagelse, under visse betingelser, for bl.a. pengeoverførsler som led i en handelstransaktion. Der findes ingen definition af »handelstransaktion«, men artikel 2, stk. 2 præciserer, at forordningsforslaget »ikke finder anvendelse på pengeoverførsler i forbindelse med handelstransaktioner, der udføres ved brug af kredit- eller debetkort eller et lignende betalingsinstrument«.

⁽¹⁾ Betragtning 34 i direktiv 2005/60/EF i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (EUT L 309 af 25.11.2005, s. 9).

⁽²⁾ Tilgængelig på FATF's websted, www.fatf-gafi.org

⁽³⁾ Forslag til Rådets og Europa-Parlamentets direktiv om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiverne 97/7/EF, 2000/12/EF og 2002/65/EF af 1. december 2005, COM(2005) 603 final. Tilgængelig på Kommissionens websted (kun sprogversionerne FR, EN, DE), www.europa.eu.int

- 3.2. Fortolkningsnotatets afsnit 10.a. nævner ikke specifikt udtrykket »handel«. I stedet udtales, at SR VII ikke dækker overførsler, som er led i transaktioner foretaget ved brug af kredit- eller debetkort, såfremt kredit- eller debetkortnummeret ledsager alle overførsler, som er led i transaktionen. I afsnit 10.a. udtales imidlertid også, at når kredit- eller debetkort bruges som et betalingssystem til gennemførelse af en pengeoverførsel, er de dækket af SR VII, og de nødvendige oplysninger bør være indeholdt i meddelelsen. Dette indebærer, at SR VII skelner mellem anvendelse af kort til betaling for varer og tjenester (som ikke er omfattet af SR VII) og til gennemførelse af kreditoverførsler (som er omfattet). ECB skal foreslå, at betragtning 6 samt første led af artikel 2, stk. 2 i forordningsforslaget omformuleres for at opnå større overensstemmelse med fortolkningsnotatet ⁽¹⁾.
- 3.3. Generelt synes forordningsforslaget, artikel 2, stk. 2, at bygge på den antagelse, at det altid er muligt for indbetalers og/eller modtagers betalingsformidler at afgøre, hvorvidt kredit- eller debetkort er benyttet for at betale for varer og tjenester eller for at foretage en kreditoverførsel. Denne antagelse er imidlertid ikke altid rigtig, idet alle typer af betalingsinstrumenter kan anvendes ved sådanne transaktioner. Når en betaling foretages ved brug af kredit- eller debetkort, modtager kun ejeren/operatøren af kredit- eller debetkortordningen oplysninger, hvoraf transaktionens underliggende formål kan udledes. Indbetalerens eller modtagerens betalingsformidler modtager kun oplysninger, som er nødvendige for at afvikle transaktionen over deres kunders konto, d.v.s. at de ikke modtager oplysninger om transaktionens underliggende formål. At pålægge betalingsformidlere en ordning, hvorefter de havde pligt til undersøge formålet med sådanne transaktioner, ville derfor ikke være fremmede for betalingssystemernes smidige funktion. Uanset ECB har forståelse for ønsket om at undtage transaktioner, som gennemføres ved brug af kredit- eller debetkort til betaling for varer og tjenester, fra kravet om medtagelse af fuldstændige oplysninger om indbetaler, synes forslaget ikke praktisk gennemførligt, fordi de enheder, som forordningsforslaget finder anvendelse på, ikke i alle situationer ville have nogen mulighed for at fastslå den underliggende årsag til betalingen. Formålet med artikel 2, stk. 2 kan imidlertid være, at udligningen (gennem indbetalers betalingsformidler) af regningen for indbetalers underliggende kreditkorttransaktioner ikke er en del af en kreditoverførsel, som kunne være indledt ved brug af kreditkortet, men en fuldstændig uafhængig kreditoverførsel fra indbetaleren til kreditkortselskabet. I så fald er ECB enig i indholdet i artikel 2, stk. 2, men ville foreslå, af hensyn til retlig klarhed, at dette formål blev gjort klarere i forordningsforslaget.

4. Batchoverførsler

Artikel 7, stk. 2 i forordningsforslaget omhandler batchfiloverførsler til modtagere uden for Fællesskabet. Sådanne overførsler angår individuelle overførsler fra en enkelt indbetaler til forskellige modtagere, som sendes samlet, og som derpå normalt behandles enkeltvis af første betalingsformidler i processen eller en betalingssystemoperatør og sorteres efter modtagers betalingsformidler. Følgelig vil hverken modtager eller dennes betalingsformidler være i stand til at afgøre, om det modtagne beløb oprindeligt er overført via batchfil. Hvis modtager er beliggende i et land, som er medlem af FATF, skal dette land også anvende SR VII. Modtagers betalingsformidler må derfor henvende sig til indbetalers betalingsformidler inden for Fællesskabet eller til første mellembetalingsformidler for at få de relevante oplysninger. Det skal således anføres, at anvendelse af grænseoverskridende batchfiloverførsler vil give anledning til at stort antal anmodninger om levering af oplysninger om indbetaler.

5. Aftaler med lande eller territorier uden for Fællesskabet

I henhold til artikel 18 i forordningsforslaget kan Kommissionen give bemyndigelse til aftaler mellem medlemsstater og lande og territorier uden for Fællesskabet, som indeholder fravigelser fra forordningsforslaget. Sådanne bemyndigelser forudsætter opfyldelse af en række betingelser. I lyset af konsolideringen

⁽¹⁾ ECB henviser samtidig til den lidt forvirrende terminologi i fortolkningsnotatet, som benytter betalingssystemer for anvendelse af kort, idet det anføres, at kortbetalinger anvendt til kreditoverførsler er omfattet af SR VII.

af de finansielle markeder i EU og udviklingen af det fælles eurobetalingsområde synes den første og tredje betingelse (nemlig at landet eller territoriet er i samme valutaunion som den pågældende medlemsstat, eller indgår i medlemsstatens valutaområde, og kræver, at betalingsformidlere inden for dens jurisdiktion anvender samme regler som fastsættes i forordningsforslaget) tilstrækkelig til at opnå formålet med kravet om bemyndigelse. Den anden betingelse, nemlig at landet eller territoriet er medlem af den pågældende medlemsstats betalings- og clearingsystem, kan derfor udelades.

6. Ændringsforslag

Såfremt ovennævnte råd skulle føre ændringer i forordningsforslaget, vedlægges som bilag ændringsforslag.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 15. december 2005.

Formand for ECB

Jean-Claude TRICHET

BILAG

ÆNDRINGSFORSLAG

TEKST FORESLÅET AF KOMMISSIONEN ⁽¹⁾ÆNDRINGER FORESLÅET AF ECB ⁽²⁾

Ændringsforslag 1

Betragtning 6

[Forslag om indsættelse af en ny betragtning 6 og nummering af efterfølgende betragtninger i overensstemmelse hermed.]

Kravene i denne forordning bør opfyldes af de enheder i betalingskæden, der bidrager til gennemførelsen af pengeoverførslen, og som har et kundeforhold til indbetaleren og modtageren. Da hverken operatører af betalings- clearing- og afviklingssystemer eller leverandører af betalingsmeddelelser har et sådant kundeforhold, er de undtaget fra denne forordnings anvendelsesområde.

Begrundelse — Se afsnit 1.1-1.3 i udtalelsen

Ændringsforslag 2

Betragtning 6

(6) På grund af den mindre risiko for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme ved pengeoverførsler som led i en handelstransaktion eller i tilfælde, hvor indbetaleren og modtageren er betalingsformidlere, der handler i eget navn, vil det være passende at udelukke sådanne overførsler fra denne forordnings anvendelsesområde, såfremt det altid er muligt at spore disse tilbage til indbetaleren..

(6) I tilfælde, hvor der er en mindre risiko for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme ved pengeoverførsler, vil det være passende at undtage sådanne overførsler fra denne forordnings anvendelsesområde. Disse undtagelser omfatter kredit- eller debetkort, kontantudtræk fra pengeautomater, direkte debitering, dokumentløse checks (truncated cheques), betaling af skatter, bøder eller andre afgifter, og i tilfælde, hvor betaleren og modtageren er betalingsformidlere, der handler i eget navn.

Endvidere kan medlemsstaterne med henblik på at tage hensyn til deres nationale betalingssystemes særlige karakteristika vælge at lade elektroniske girobetalinger være undtaget, dog skal det altid være muligt at spore overførslen tilbage til betaleren. For de medlemsstater, der har anmodet om en undtagelse for elektroniske penge i direktiv 2005/60/EF, finder denne undtagelse desuden anvendelse i denne forordning, forudsat at det pågældende beløb ikke overstiger 1 000 EUR.

Begrundelse — Se afsnit 3.1-3.3 i udtalelsen

Ændringsforslag 3

Artikel 2, stk. 2, første led

2. Denne forordning finder ikke anvendelse på pengeoverførsler i forbindelse med handelstransaktioner, der udføres ved brug af kredit- eller debetkort eller et lignende betalingsinstrument, såfremt alle pengeoverførsler ved den pågældende handelstransaktion ledsages af en utvetydig identifikator, der gør det muligt at spore transaktionen tilbage til indbetaleren.

2. Denne forordning finder ikke anvendelse på pengeoverførsler i forbindelse med transaktioner, der udføres ved brug af kredit- eller debetkort eller et lignende betalingsinstrument, **medmindre et kredit- eller debetkort er anvendt til at gennemføre en kreditoverførsel**, såfremt alle pengeoverførsler ved den pågældende transaktion ledsages af en utvetydig identifikator, der gør det muligt at spore transaktionen tilbage til indbetaleren.

Begrundelse — Se afsnit 3.1-3.3 i udtalelsen

⁽¹⁾ Kursivskrift angiver tekst, som ECB foreslår, udgår.

⁽²⁾ Fed skrift angiver ny ordlyd, som ECB foreslår, indsat.

Ændringsforslag 4

Artikel 2, stk. 2, andet led

[Forslag om indsættelse af et nyt andet led i artikel 2, stk. 2, hvorefter det bestående andet led i artikel 2, stk. 2 bliver tredje led.] **Denne forordning finder ikke anvendelse på operatører af betalings-, clearing- og afviklingssystemer eller på leverandører af betalingsmeddelelser.**

Begrundelse — Se afsnit 1.1-1.3 i udtalelsen

Ændringsforslag 5

Artikel 3, stk. 5

5. »betalingsformidler« en fysisk eller juridisk person, i hvis virksomhed det indgår at stille betalingstjenester til rådighed for betalingstjenestebrugere

5. »betalingsformidler« en fysisk eller juridisk person, **herunder også pengeremitter**, i hvis virksomhed det indgår at stille betalingstjenester til rådighed for betalingstjenestebrugere

Begrundelse — Se afsnit 2.2 i udtalelsen

Ændringsforslag 6

Artikel 3, stk. 8

8. »betalingstjenestebruger« en fysisk eller juridisk person, som anvender en betalingstjeneste, det være sig som indbetaler eller modtager

8. »betalingstjenestebruger« en fysisk eller juridisk person, som anvender en betalingstjeneste, det være sig **enten** som indbetaler eller modtager, **eller begge**

Begrundelse — Se afsnit 2.1 i udtalelsen

Ændringsforslag 7

Artikel 3, stk. 10

[Der er ingen bestående artikel 3, stk. 10, men det foreslås at indsætte en yderligere definition]

10. **»entydig identifikation« en kombination af bogstaver, tal eller symboler, fastlagt af betalingsformidleren, i overensstemmelse med protokollerne for det betalings- og afviklingssystem eller det meddelelssystem, der anvendes til at foretage overførslen.**

Begrundelse — Se afsnit 2.3 i udtalelsen

Ændringsforslag 8

Artikel 13, stk. 2

2. Hvis en mellembetalingsformidler som i stk. 1 ikke modtager fuldstændige oplysninger om indbetaler, underretter den modtagers betalingsformidler herom, når midlerne overføres. [Udgår.]

Begrundelse — Se afsnit 1.4 i udtalelsen

Ændringsforslag 9

Artikel 18, stk. 1, andet led, punkt b)

b) *det er medlem af den pågældende medlemsstats betalings- og clearingssystem* b) [Udgår.]

Begrundelse — Se afsnit 5 i udtalelsen