

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 15 december 2005

över ett förslag till en EG-förordning om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel

(CON/2005/56)

(2005/C 336/07)

Den 14 oktober 2005 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel (KOM(2005) 343 slutlig), (nedan kallat förslaget till förordning) ⁽¹⁾.

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundar sig i första hand på artikel 105.4 första strecksatsen i förening med artikel 105.2 fjärde strecksatsen i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, eftersom förslaget till förordning berör en av de grundläggande uppgifterna för Europeiska centralbankssystemet (ECBS), nämligen att främja väl fungerande betalningssystem ⁽²⁾. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

1. Skyldigheter för förmedlande betalningsleverantörer

1.1 Definitionen av "förmedlande betalningsleverantör" i artikel 3.6 i förslaget till förordning avser sådana betalningsleverantörer som "varken är betalarens eller betalningsmottagarens betalningsleverantör och som medverkar i genomförandet av en överföring". Eftersom både operatörer av betalnings-, clearing- och avvecklingssystem samt tillhandahållare av meddelandetjänster medverkar i genomförandet av överföringar av medel tycks de omfattas av förslaget till förordning.

1.2 Sådana operatörer och tillhandahållare av tjänster har dock inte någon direkt kundrelation med betalarna eller betalningsmottagarna och innehar därför inte all den information som behövs enligt förslaget till förordning. Därför bör skyldigheter endast åläggas sådana kreditinstitut som har direkt kundkontakt eller sådana finansenheter som är en del av betalningskedjan för överföring av medel, eftersom sådana enheter innehar den information som behövs ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Detta yttrande grundar sig på den version av förslaget till förordning som ECB formellt ombads yttra sig över, d.v.s. versionen av den 26 juli 2005. ECB känner dock till att förslaget till förordning har bearbetats ytterligare i rådets arbetsgrupper under det brittiska ordförandeskapet.

⁽²⁾ Därutöver grundar sig ECB:s behörighet att avge ett yttrande på artikel 22 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken enligt vilken ECB:s och de nationella centralbankernas uppgifter bl.a. innefattar att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem inom gemenskapen och i förbindelser med tredje land.

⁽³⁾ D.v.s. den information som krävs enligt kapitel II och III i förslaget till förordning. ECB gjorde en liknande kommentar i punkt 12 i ECB:s yttrande CON/2005/2 av den 4 februari 2005 på begäran av Europeiska unionens råd över ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt, inbegripet finansiering av terrorism (EUT C 40, 17.2.2005, s. 9). I det yttrandet påpekade ECB att operatörerna av betalningssystem endast kan kontrollera om viss information inom ett område finns eller inte; de kan inte kontrollera vilken kvalitet informationen har, eller om den är fullständig, korrekt eller meningsfull. ECB rekommenderade därför att operatörerna av betalningssystem skall undantas från kravet att identifiera den verkliga huvudmannen, utan att det påverkar deras skyldighet att säkerställa att de betalningsorder som införs i sådana system effektivt kan spåras genom att deltagarna i systemet på ett lämpligt sätt kan identifieras.

- 1.3 Mot bakgrund av detta rekommenderar ECB starkt att det införs ett uttryckligt undantag för både operatörer av betalnings-, clearing- och avvecklingssystem samt tillhandahållare av meddelandetjänster från den föreslagna förordningens tillämpningsområde samt att en motivering till detta införs i skälen. Detta undantag skulle inte påverka dessa systemoperatörers skyldighet att se till att de betalningsuppdrag som införs i dessa system effektivt kan spåras genom att deltagarna i systemet identifieras på ett lämpligt sätt. I detta sammanhang noterar ECB att det tredje direktivet om penningtvätt innehåller ett skäl där det klargörs att fysiska och juridiska personer som enbart tillhandahåller kreditinstitut eller finansiella institut med meddelanden om överföring av tillgångar eller andra former av stödsystem för detta ändamål eller clearingsystem och avvecklingssystem inte omfattas av det direktivets bestämmelser⁽¹⁾.
- 1.4 Vidare behandlas i artikel 13.2 i förslaget till förordning vilka skyldigheter en förmedlande betalningsoperatör har om han inte får fullständig informationen om betalaren. Punkterna 12 och 13 i det reviderade tolkningsmeddelandet för den särskilda rekommendationen VII: Överföringar på elektronisk väg (Revised Interpretative Note to Special Recommendation VII: Wire Transfers)⁽²⁾ (nedan kallat tolkningsmeddelandet) som utarbetats av arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) innehåller inte något liknande informationskrav. I detta avseende anser ECB att man inte genom förslaget bör göra den förmedlande betalningsrapportören ansvarig för att informera betalningsmottagarens betalningsleverantör om att informationen är ofullständig. Det vore mer lämpligt om denna skyldighet ålades de direkt involverande parterna, nämligen betalarens betalningsleverantör och betalningsmottagarens betalningsleverantör, eftersom dessa ändå innehar den information som krävs i enlighet med bestämmelserna i kapitlen II och III i förslaget till förordning. De enda skyldigheter som en förmedlande betalningsleverantör bör ha är de som följer av artikel 12 och artikel 13.1 i förslaget till förordning, nämligen att tillse att all mottagen information om betalaren som åtföljer en överföring av medel skall bevaras vid den fortsatta överföringen samt att all sådan information bevaras under fem års tid. Därför bör artikel 13.2 i förslaget till förordning helt utgå.

2. Definitioner

- 2.1 En allmän synpunkt är att det vore önskvärt att säkerställa största möjliga överensstämmelse mellan definitionerna i artikel 4 i förslaget till direktiv om betalningstjänster på den inre marknaden⁽³⁾ och definitionerna i förslaget till förordning, särskilt definitionen av "användare av betalningstjänster" i artikel 3.8 i förslaget till förordning.
- 2.2 Den särskilda rekommendationen nr VII om överföringar på elektronisk väg (nedan kallad SR VII) som utarbetats av FATF omfattar uttryckligen finansinstitut, inklusive penningöverföringsoperatörer. I förslaget till förordning finns ingen uttrycklig hänvisning till penningöverföringsoperatörer. Högst sannolikt kommer definitionen av "betalningsleverantör" i artikel 3.5 i förslaget till förordning att även omfatta penningöverföringsoperatörer, men en hänvisning till penningöverföringsoperatörer skulle kunna införas för att säkerställa att förslaget till förordning uttryckligen överensstämmer med SR VII.
- 2.3 Därutöver bör en definition av "unik identifikationskod" tas med, vilken bör spegla de olika möjliga kombinationer av uppgifter som behövs för att identifiera en betalare.

3. Affärstransaktioner

- 3.1 ECB noterar att man i skäl 6 i förslaget till förordning, under vissa förutsättningar, tillåter undantag för överföringar som härrör från "affärstransaktioner". En definition av termen "affärstransaktion" saknas, men av artikel 2.2 framgår att förslaget till förordning "inte [skall] tillämpas på överföringar av medel som härrör från en affärstransaktion som utförs med hjälp av kredit- eller bankkort eller andra liknande betalningsinstrument".

⁽¹⁾ Skäl 34 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s.15)

⁽²⁾ Tillgänglig på FATF:s webbplats www.fatf-gafi.org

⁽³⁾ "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om betalningstjänster på den inre marknaden och ändring av direktiven 97/7/EG, 2000/12/EG och 2002/65/EG", 1 december 2005, KOM(2005) 603 slutlig; tillgänglig på kommissionens webbplats www.europa.eu.int. (finns ej på svenska).

- 3.2 I punkt 10 a i tolkningsmeddelandet används inte termen "affärs-". Istället fastslås där att SR VII inte omfattar överföringar som är resultatet av transaktioner som utförts med hjälp av ett kredit- eller bankkort, förutsatt att kredit- eller bankkortsnumren följer alla överföringar som är resultatet av transaktionen. I punkt 10 a fastslås dock även att när kredit- eller bankkort används som betalningssystem för att utföra en penningöverföring, omfattas dessa av SR VII, och den nödvändiga information skall inkluderas i meddelandet. Detta innebär att SR VII gör en distinktion mellan kortbetalningar som görs i syfte att betala varor och tjänster (som inte omfattas av SR VII) och kortbetalningar som görs i kreditöverföringssyfte (som omfattas). ECB förslår att skäl 6 samt artikel 2.2 första stycket i förslaget till förordning omformuleras för att säkerställa större överensstämmelse med tolkningsmeddelandet⁽¹⁾.
- 3.3 Artikel 2.2 i förslaget till förordning tycks utgå från antagandet att en betalares och/eller betalningsmottagares betalningsleverantör alltid har möjlighet att avgöra huruvida bank- eller kreditkort har använts för att betala för varor och tjänster eller för att göra kreditöverföringar. Detta antagande är emellertid inte alltid riktigt, eftersom alla typer av betalningsinstrument kan användas för sådana transaktioner. När en betalning utförs med hjälp av ett kredit- eller bankkort är det bara ägaren/operatören av kredit- eller bankkortssystemet som mottar information från vilket det underliggande syftet med transaktionen kan härledas. Betalarens och betalningsmottagarens betalningsleverantör mottar endast den information som behövs för att avveckla transaktionen på deras kunds konto, d.v.s. de får ingen information om transaktionens underliggande syfte. Att införa en skyldighet för betalningsleverantörer att kontrollera syftet med sådana transaktioner skulle inte främja väl fungerande betalningssystem. Trots att ECB har förståelse för önskemålet att undanta transaktioner som genomförs med kredit- eller bankkort i syfte att betala för varor och tjänster från kravet att inkludera fullständig information om betalaren, torde förslaget vara ogenomförbart eftersom de aktörer som berörs av förslaget till förordning saknar möjlighet att i alla situationer identifiera det underliggande syftet med en betalning. Syftet med artikel 2.2 kan emellertid vara att betalningen (via betalarens betalningsleverantör) av fakturan avseende de underliggande kreditkortstransaktionerna som utförts av betalaren inte är del av en kreditöverföring som skulle kunna ha initierats med hjälp av kreditkortet, utan är en helt separat kreditöverföring från betalaren till kreditkortsföretaget. Om detta är fallet har ECB inget att invända mot innehållet i artikel 2.2, men skulle i rättssäkerhetens intresse förslå att denna avsikt förtydligas i förslaget till förordning.

4. Batchöverföringar

I artikel 7.2 i förslaget till förordning regleras batchöverföringar till betalningsmottagare utanför gemenskapen. Sådana överföringar avser enskilda överföringar från en betalare till olika betalningsmottagare, där överföringarna sammanförs i en batch och sedan vanligtvis "plockas isär" av den första betalningsleverantören i kedjan eller av en betalningssystemoperatör för att därefter sorteras efter betalningsmottagarnas betalningsleverantörer. Därför kommer varken betalningsmottagaren eller dennes betalningsleverantör att kunna veta att de medel som tas emot ursprungligen överförts i form av en batchöverföring. Om betalningsmottagaren är etablerad i ett land som är medlem i FATF, skall det berörda landet även tillämpa SR VII. Följaktligen skulle betalningsmottagarens betalningsleverantör behöva kontakta antingen betalarens betalningsleverantör inom gemenskapen eller den förste förmedlande betalningsleverantören för att kunna få den relevanta informationen. Det bör därför uppmärksammas att användningen av batchöverföringar vid gränsöverskridande överföringar kommer att leda till ett stort antal förfrågningar om information om betalaren.

5. Överenskommelser med territorier eller länder utanför gemenskapen

Enligt artikel 18 i förslaget till förordning kan Europeiska kommissionen bemyndiga en medlemsstat att ingå överenskommelser med länder eller territorier utanför gemenskapen som innehåller undantag från förslaget till förordning. Sådana överenskommelser får endast bemyndigas om ett antal villkor uppfylls.

⁽¹⁾ Samtidigt vill ECB uppmärksamma den något förvillande terminologin i tolkningsmeddelandet, där det hänvisas till användningen av kort "som betalningssystem" när man konstaterar att kortbetalningar som görs i kreditöverföringssyfte omfattas av SR VII.

Mot bakgrund av konsolideringen av EU:s finansmarknader och utvecklingen av det gemensamma betalningsområdet för euron verkar det första och det tredje villkoret (d.v.s. att landet eller territoriet ingår i en monetär union med den berörda medlemsstaten eller utgör en del av den berörda medlemsstatens valutaoområde samt att landet eller territoriet kräver att betalningsleverantörer som verkar inom dess jurisdiktion tillämpar samma regler som de som fastställs i förslaget till förordning) vara tillräckliga för att uppnå målet med kravet på bemyndigande. Därför kan det andra villkoret (att landet eller territoriet är medlem i den berörda medlemsstatens betalnings- och clearingsystem) strykas.

6. Ändringsförslag

Ändringsförslag presenteras i bilagan i de fall där de råd som givits ovan skulle leda till ändringar i förslaget till förordning.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 15 december 2005.

Jean-Claude TRICHET
ECB:s ordförande

BILAGA

ÄNDRINGSFÖRSLAG

KOMMISSIONENS FÖRSLAG ⁽¹⁾ECB:S ÄNDRINGSFÖRSLAG ⁽²⁾

Ändring 1

Skäl 6

[Förslag att införa ett nytt skäl 6 och att numrera om de påföljande skälen i enlighet med detta.]

Kraven i denna förordning bör uppfyllas av de enheter i betalningskedjan som genomför överföringar av medel och har en kundrelation med betalaren och betalningsmottagaren. Eftersom varken operatörer av betalnings-, clearing- och avvecklingssystem eller tillhandahållare av meddelandetjänster har en sådan kundrelation, är de undantagna från denna förordnings tillämpningsområde.

Motivering – se punkt 1.1 och 1.3 i yttrandet

Ändring 2

Skäl 6

6) Eftersom risken för att det rör sig om penningtvätt eller finansiering av terrorism är lägre vid överföringar som härrör från en affärstransaktion eller när betalaren och betalningsmottagaren är betalningsleverantörer som agerar för egen räkning bör dylika överföringar lämpligen inte omfattas av denna förordning, på villkor att det alltid är möjligt att spåra dem tillbaka till betalaren.

6) När risken för att det rör sig om penningtvätt eller finansiering av terrorism är lägre vid överföringar av medel bör dylika överföringar lämpligen inte omfattas av denna förordning. Dessa undantag omfattar kredit- eller bankkort, bankomatuttag, direktdebitering, trunkerade checkar ("truncated cheques"), betalning av skatter, böter och andra avgifter och där både betalaren och betalningsmottagaren är betalningsleverantörer som agerar för egen räkning.

För att bättre beakta hur de nationella betalningssystemen ser ut kan medlemsstaterna dessutom välja att undanta elektroniska girobetalningar på villkor att det alltid är möjligt att spåra dem tillbaka till betalaren. När medlemsstaterna har tillämpat undantaget för digitalpengar enligt direktiv 2005/60/EG bör detta undantag även tillämpas i denna förordning förutsatt att det överförda beloppet inte överstiger 1 000 EUR.

Motivering – se punkt 3.1-3.3 i yttrandet

Ändring 3

Artikel 2.2 första stycket

2. Denna förordning skall inte tillämpas på överföringar av medel som härrör från en affärstransaktion som utförs med hjälp av kredit- eller bankkort eller andra liknande betalningsinstrument, under förutsättning att en unik identifikationskod åtföljer alla överföringar av medel som härrör från denna affärstransaktion och gör det möjligt att spåra transaktionen tillbaka till betalaren.

2. Denna förordning skall inte tillämpas på överföringar av medel som härrör från en transaktion som utförs med hjälp av kredit- eller bankkort eller andra liknande betalningsinstrument, **förutom när ett kredit- eller bankkort används för att verkställa kreditöverföringen**, förutsatt att en unik identifikationskod åtföljer alla överföringar av medel som härrör från denna transaktion och gör det möjligt att spåra transaktionen tillbaka till betalaren.

Motivering – se punkt 3.1-3.3 i yttrandet

⁽¹⁾ Kursiverad text visar var ECB föreslår att text skall strykas.

⁽²⁾ Text med fet stil visar var ECB föreslår att ny text skall införas.

Ändring 4

Artikel 2.2 andra stycket

[Förslag att införa ett nytt andra stycke i artikel 2.2 och att numrera om det nuvarande andra stycket i artikel 2.2 så att det blir det tredje stycket till denna artikel.]

Denna förordning skall inte tillämpas på operatörer av betalnings-, clearing- och avvecklingssystem eller på tillhandahållare av meddelandetjänster.

Motivering – se punkt 1.1-1.3 i yttrandet

Ändring 5

Artikel 3.5

5. betalningsleverantör: en fysisk eller juridisk person vars affärsverksamhet omfattar tillhandahållande av betalningstjänster till användare av sådana tjänster.

5. betalningsleverantör: en fysisk eller juridisk person, inklusive **penningöverföringsoperatörer** vars affärsverksamhet omfattar tillhandahållande av betalningstjänster till användare av sådana tjänster.

Motivering – se punkt 2.2 i yttrandet

Ändring 6

Artikel 3.8

8. användare av betalningstjänster: en fysisk eller juridisk person som i egenskap av betalare eller betalningsmottagare utnyttjar en betalningstjänst.

8. användare av betalningstjänster: en fysisk eller juridisk person som i egenskap av **antingen** betalare eller betalningsmottagare, eller **bådadera**, utnyttjar en betalningstjänst.

Motivering – se punkt 2.1 i yttrandet

Ändring 7

Artikel 3.10

[För närvarande finns det ingen artikel 3.10. Förslaget är att lägga till en ny definition.]

10. **unik identifikationskod: en kombination av bokstäver, siffror eller symboler som fastställs av betalningsleverantören i enlighet med protokollen för det betalnings- och avvecklingssystem eller system för meddelanden som används för att verkställa överföringen.**

Motivering – se punkt 2.3 i yttrandet

Ändring 8

Artikel 13.2

2. Om en förmedlande betalningsleverantör, i det fall [utgår.] som avses i punkt 1, inte får fullständig information om betalaren skall han informera betalningsmottagarens betalningsleverantör om detta vid överföringen av medlen.

Motivering – se punkt 1.4 i yttrandet

Ändring 9

Artikel 18.1, andra stycket punkt b

b) Det är medlem i den berörda medlemsstatens betalnings- och clearingsystem. b) [utgår.]

Motivering – se punkt 5 i yttrandet