



EUROPEISKA CENTRALBANKEN

STANDARER FÖR ÖVERVAKNING AV SYSTEM FÖR MASSBETALNINGAR I EURO

Svar på de kommentarer som inkommit under offentligt samråd

Den 8 juli 2002 utkom Eurosystemets nya standarder för övervakning av system för massbetalningar i euro för offentligt samråd. Eurosystemet har mottagit sammanlagt 120 olika kommentarer från totalt tretton institutioner. Alla svar kommer att publiceras på ECBs hemsida.

Eurosystemets nya standarder för övervakning av system för massbetalningar i euro har fått stort stöd och de som kommenterat har uttryckt sin uppskattning över Eurosystemets öppenhet i form av offentligt samråd för att vidareutveckla sin policy vad gäller massbetalningar. Flera kommentarer är förklarande till sin natur och beskriver villkoren som gäller för särskilda system. Eurosystemet uppskattar dessa bidrag men kommer inte att kommentera dem. Nedan följer de kommentarer som anses vara av avgörande betydelse, tillsammans med Eurosystemets svar.

Det är inte nödvändigt att tillämpa olika standarder för massbetalningssystem. Samma uppsättning standarder (t.ex. grundprinciperna) bör gälla alla system för massbetalningar i euro för att främja neutrala konkurrensvillkor.

Eurosystemet anser att en sådan hållning inte skulle vara lämplig och inte verkar vara förenlig med grundprinciperna enligt vilka "...den huvudsakliga omständigheten när det gäller att bedöma risken för att ett betalningssystem utlöser eller överför systemstörningar är antingen det samlade värdet eller de individuella värdena på de betalningar som systemet hanterar, i förhållande till systemdeltagarnas tillgångar och sett mot bakgrund av det finansiella systemet i allmänhet...". Ytterligare en relevant omständighet är typen av betalningar som ett systemviktigt betalningssystem (SIPS)¹ vanligtvis hanterar. Som exempel kan nämnas avvecklingen av finansmarknadstransaktioner och avvecklingen av underordnade system. Sådana transaktioner sköts vanligtvis inte via mass-

betalningssystem utan istället via system för stora betalningar. Av den anledningen bör grundprinciperna tillämpas på massbetalningssystem i euro enbart om dessa massbetalningssystem riskerar att utlösa systemstörningar. Eurosystemet har fastslagit ett antal indikatorer som kommer att hjälpa till att identifiera huruvida ett fallissemang hos ett specifikt massbetalningssystem riskerar att orsaka systemstörningar.

Eurosystemet anser inte att tillämpningen av grundprinciperna på systemviktiga massbetalningssystem försätter dessa system i ett konkurrensmässigt underläge gentemot andra massbetalningssystem. Massbetalningssystem som anses vara systemviktiga hanterar vanligtvis ett stort sammanlagt värde och i synnerhet stora betalningsvolymmer. Det stämmer att dessa kännetecken kräver en strängare tillämpning av standarder för övervakning för att tackla den ökade inneboende risken i dessa system. Detta kan å ena sidan medföra ökade kostnader för systemoperatören, men å andra sidan gör i allmänhet de mycket stora volymerna det möjligt för dessa system att utnyttja större ekonomier och därigenom minska kostnaderna per enhet.

Massbetalningssystem bör inte regleras för hårt. Vilka standarder måste följas av mindre massbetalningssystem som varken är systemviktiga betalningssystem eller betalningssystem av stor betydelse?

Eurosystemet har noggrant vägt riskerna från massbetalningssystem mot de kostnader som striktare standarder för övervakning skulle kunna föra med sig för respektive systemoperatör. Av den anledningen omfattar de nya standarderna för övervakning av system för massbetalningar i euro ("standarder för massbetalningar") som skickats ut till offentligt samråd av Eurosystemet enbart de mass-

¹ För en definition av systemviktiga betalningssystem, se "Core Principles for Systemically Important Payment Systems", BIS, Basel, januari 2001.

betalningssystem som spelar en viktig roll i hanteringen och avvecklingen av olika typer av massbetalningar och vars fallissemang skulle kunna få omfattande ekonomiska effekter och undergräva allmänhetens förtroende för betalningssystem och valutan i allmänhet.

Därför har massbetalningssystemen delats upp i tre kategorier:

- Massbetalningssystem som är systemviktiga måste följa samtliga grundprinciper, såsom dessa beskrivs i rapporten om grundprinciperna.
- Massbetalningssystem som spelar en viktig roll i ekonomin måste följa sex av grundprinciperna, såsom beskrivs i Eurosystemets tillkännagivande rörande standarder för övervakning av massbetalningssystem i euro.
- Massbetalningssystem som inte tillhör någon av de två föregående kategorierna och sålunda har mindre effekt på den finansiella infrastrukturens stabilitet ska följa relevanta standarder för övervakning som eventuellt definierats för sådana system. Exempel på detta är övervakningsstandarderna för e-pengar och standarderna för massbetalningssystem som definierats på nationell nivå av de nationella centralbankerna.

Tolkning av standarderna för övervakning bör vara i proportion till den typ av system det gäller, dvs. mindre sträng för massbetalningssystem än för systemviktiga betalningssystem.

Som beskrivits i svaret på föregående fråga om indelningen av massbetalningar i tre kategorier, måste standarder för övervakning vara olika stränga i förhållande till den risk som underliggande system utgör för det finansiella systemet. I överensstämmelse med det nyss sagda förklarade Eurosystemet i samrådsdokumentet om de nya standarderna för massbetalningar att implementeringen av relevanta grundprinciper inte kräver samma stränga tolkning för massbetalningssystem av stor be-

tydelse för ekonomin som för systemviktiga betalningssystem. Samrådsdokumentet citerar genomförandet av grundprincip VII som exempel. Där sägs kort att säkerhetskravet, funktionssäkerheten och beredskapen för massbetalningssystem som är av stor betydelse för ekonomin inte behöver vara lika hög som för systemviktiga betalningssystem. Detta kriterium rörande proportionalitet gäller likaledes andra grundprinciper som ska tillämpas. För t.ex. massbetalningssystem som är av stor betydelse och icke systemviktiga och som ska uppfylla grundprincip I är det kanske inte nödvändigt att söka externa rättsliga utlåtanden för att bedöma om systemet har en sund rättslig bas. Sådana omdömen kan även begränsas till speciellt tillsatta utredningar.

För att säkerställa neutrala konkurrensvillkor, bör Eurosystemet slå fast och of-fentliggöra kriterier för att fastställa betydelsen av ett massbetalningssystem i euro och bör använda en enhetlig metod i sin bedömning av sådana system.

Eurosystemet har diskuterat kriterier som skulle bidra till att identifiera betydelsen av ett visst massbetalningssystem och på så sätt fastställa vilka standarder som ska tillämpas. Eurosystemet har dragit slutsatsen att ett betalningssystemets systemvikt beror på koncentrationsnivån inom respektive betalningsmarknad, finansiella risker som påverkar systemet och risken för dominoeffekter. I detta hänseende tar Eurosystemet speciell hänsyn till huruvida ett visst system är det enda massbetalningssystemet i ett land eller huruvida en betydande andel massbetalningstransaktioner är koncentrerade till detta system. Om ett sådant system skulle falla skulle banker kunna få svårigheter med att hantera massbetalningar i det landet. För att bedöma de finansiella riskerna tar Eurosystemet, i synnerhet i nettningssystem, hänsyn till systemets omsättning och de största deltagarnas skuldpositioner. Slutligen tar Eurosystemet också hänsyn till risken att en deltagares misslyckande med att uppfylla sina åtaganden i systemet skulle kunna sprida sig till andra deltagare och få även dessa deltagare att falla. Utöver dessa ge-

mensamt överenskomna kriterier kan centralbanker som övervakar respektive massbetalningssystem ta hänsyn till omständigheter som är speciella för systemens respektive betalningsmarknader. I och med integrationen av betalningsmarknaden i euro och upprättandet av ett gemensamt betalningsområde i euro (Single Euro Payments Area, SEPA), förväntas nationella omständigheter, vilka motiverar en bedömning som skiljer sig från den gemensamt överenskomna ramen, att med tiden försvinna.

System som är av stor betydelse för ekonomin innebär vanligtvis inte lika hög grad av finansiell risk som systemviktiga massbetalningssystem. Av denna anledning har Eurosystemet dragit slutsatsen att grundprinciperna som inriktar sig på de finansiella riskerna (grundprinciperna III–VI) inte bör vara obligatoriska för dessa system. Följaktligen kommer Eurosystemet i samband med identifieringen av sådana system att ta hänsyn till koncentrationen av massbetalningssystem och i synnerhet respektive systems marknadspenetration, dvs. dess totala marknadsandel.

Bedömningen av massbetalningssystem i euro bör samordnas av ett enda organ.

ECB-rådet har (nu) antagit en slutgiltig policy för massbetalningssystem i euro och alla massbetalningssystem måste bedömas enligt denna. I enlighet med den inom Eurosystemet redan fastställda ramen för implementering av övervakningsaktiviteter kommer både de nationella centralbankerna och ECB att genomföra dessa bedömningar. Europeiska centralbankssystemets kommitté för betalnings- och avvecklingssystem kommer att samordna och granska dessa bedömningar för att säkerställa att man använder en gemensam metod på ett harmoniserat sätt i hela Eurosystemet.

Övervakningsstandarder ska inte medföra extra kostnader.

Eurosystemet måste säkerställa att respektive risker dämpas då det utför sitt åtagande att se till att betalningssystem löper smidigt.

Anledningen till denna funktion är att enskilda deltagare i betalningssystemet kanske inte är tillräckligt medvetna om risken de utgör för andra deltagare och för det finansiella systemet i allmänhet.

Eurosystemets föreskrivna ingripande kommer att variera beroende på hur stor risken är för den finansiella stabiliteten. Det innebär att ju större risken är för det finansiella systemet, desto mer omfattande kommer övervakningsstandarderna som systemet måste följa att vara. Dessutom kommer standarder vad gäller effektiviteten att behöva hålla jämna steg med respektive systems betydelse. Detta betyder att ett enskilt massbetalningssystem kommer att tvingas uppfylla gällande övervakningsstandarder. Det kommer att tvingas förbättra sina säkerhets- och effektivitetsarrangemang för att uppfylla gällande standarder om så inte redan är fallet. Sådana förbättringar i systemets utformning kan medföra kostnader för det enskilda systemet, men genom att ta denna kostnad kommer riskerna att minska, dvs. en minskning av möjliga framtida kostnader till systemet självt, dess deltagare eller hela ekonomin. Därutöver kan systemets ökade effektivitet leda till ett antal fördelar för hela ekonomin. Från en makroekonomisk synvinkel kan således ytterligare kostnader för enskilda betalningssystem motiveras om de leder till en effektiv riskminskning och ökad effektivitet.

Omfattningen av instrument och system som skall täckas bör definieras tydligt. Standarderna bör gälla alla former av betalning och avveckling, dvs. de bör inte bara gälla avveckling utan även betalning och de bör även omfatta korrespondentbanksverksamhet samt andra verksamheter som liknar betalningssystem.

Den avgörande faktorn som bestämmer om de nya standarderna för massbetalningar ska tillämpas är huruvida massbetalningssystemen spelar en viktig roll i ekonomin. De typer av instrument som hanteras via dessa system är av en sekundär natur och mindre relevanta för att avgöra hur viktigt ett system är. Ett massbetalningssystem är ett system för över-

föring av medel som hanterar ett stort antal betalningar till relativt låga värden i form av t.ex. checkar, gireringar, direktdebiteringar, bankautomats- och EFTPOS-transaktioner (EFTPOS – Electronic Funds Transfer Point of Sale).

Standarderna för massbetalningar kommer att gälla system för betalning och avveckling. Att relevanta system *alltid erbjuder avvecklingstjänster* ska inte tolkas som att betalningsprocessen inte är underkastad standarderna. Betalning och avveckling utgör väsentliga delar av betalningsinfrastrukturen. Slutversionen av standarderna för massbetalningar klargör detta.

Omfattningen av tillämpningen av Eurosystemets massbetalningsstandarder har begränsats till ACH-system och multilaterala avtal. Så kallade nav- och ekersystem (hub and spoke) och bilaterala avtal har för närvarande inte inkluderats. Nav- och ekersystem är en samling bilaterala avtal, där navet (dvs. avvecklingsinstitutionen) kan förhandla fram olika kontrakt med varje eker (dvs. kreditinstitutet). Anledningen till att nav- och ekersystem och bilaterala avtal undantas ett stort antal betalningar är att en del principer är alltför allmänna för att direkt kunna tillämpas på dem. Hur skulle till exempel rättvist och öppet tillträde kunna tillämpas i ett bilateralt avtal där reglerna och villkoren bestäms av avtalets två parter som ett resultat av bilaterala förhandlingar?

Bilaterala avtal och nav- och ekeravtal är typiska former av korrespondentbanksavtal. Eurosystemet samlar för närvarande in uppgifter för att analysera betydelsen av korrespondentbanksavtal inom det finansiella systemet. Beroende på vilka resultat analysen ger är det möjligt att Eurosystemet kommer att inrätta övervakningsstandarder för sådana avtal.

Bör det bli obligatoriskt att tillämpa grundprincip IV?

Enligt standarderna för massbetalningar är det inte obligatoriskt, men mycket önskvärt, att följa grundprincip IV. Anledningen till att det

klassas som ”mycket önskvärt” att den följs är att Eurosystemets anser att tillämpningen av grundprincip IV skulle minska den finansiella risken. Dessutom skulle det inte bli alltför dyrt att genomföra de tekniska förändringarna för att kunna avveckla på valutadagen. Ur en metodologisk synvinkel skulle det dock vara inkonsekvent att kräva avveckling på valutadagen utan att samtidigt kräva att avveckling i tid även då en deltagare inte kan fullfölja sina åtaganden. Eftersom grundprinciperna III och V inte är obligatoriska, ansågs det att det inte heller skulle vara obligatoriskt, utan endast mycket önskvärt, att följa grundprincip IV.

Kommer standarderna även att gälla anslutande länder?

De nya övervakningsstandarderna kommer att gälla alla massbetalningssystem i euro, dvs. de kommer att gälla i alla länder där det finns ett massbetalningssystem i euro. När de anslutande länderna gått med i europeiska unionen och antagit euron, måste de följa de standarder för massbetalningar som gäller i euroområdet. Eurosystemet bedriver ett nära samarbete med anslutningsländerna för att hjälpa dem med förberedelserna inför medlemskapet. Eurosystemet har redan kort beskrivit innehållet i och betydelsen av övervakningsstandarderna. Eftersom många kandidatländer håller på att omstrukturera och omarbete sina betalningssystem, har Eurosystemet betonat fördelarna med att välja en struktur som gör det enklare att anta Eurosystemets standarder.

Övervakningens omfattning när det gäller effektivitet är oklar och det bör vara marknaden som bestämmer i frågor som rör effektiviteten.

Enligt grundprincip VIII ska ett system *tillhandahålla en betalningsform som är praktisk för användarna och effektiv för ekonomin*. Det är systemoperatörens uppgift att, tillsammans med användarna, bestämma vilket tillvägagångssätt som är mest effektivt och Eurosystemet erkänner i det här avseendet marknadens huvudsakliga ansvar. Bedömningen av as-

pekter som rör effektiviteten kan dock inte begränsas till att gälla enbart effekterna på betalningssystemen, utan måste även räkna med effekterna på hela ekonomin. Det åligger centralbankerna, såsom de i Eurosystemet, att som offentlig myndighet ha den föreskrivna uppgiften att övervaka betalningssystem för att kontrollera och säkerställa att betalningssystemens operatörer tar tillräcklig hänsyn till detta ur ett bredare perspektiv.

Grundprincip VIII: BIC/IBAN kan enbart genomföras på lång sikt av kostnadsskäl. Det är för tidigt att efterfråga standarder för automatiserad hantering (straight-through-processing, STP) i alla massbetalningssystem och genomförandet bör vara kopplat till vad ett land klarar av.

I diskussionen om ett gemensamt betalningsområde i euro har Eurosystemet vid upprepade tillfällen uppmanat banker att åtgärda bristande standardisering och genomföra internationella standarder (t.ex. BIC, IBAN) och meddelandeformat (t.ex. SWIFT MT 103+) som skulle möjliggöra automatiserad hantering av gränsöverskridande transaktioner. Dessa standarder bör implementeras så snart som möjligt. Det är allmänt känt att genomförandet kommer att leda till ytterligare kostnader på kort sikt, men på lång sikt kommer banker att kunna hantera gränsöverskridande transaktioner mycket mer effektivt vilket kommer att ge lägre kostnader. I ett fungerande gemensamt betalningsområde i euro accepteras inte att samma sorts betalningar skiljer sig i effektivitetshänseende. Det är därför i allas intresse, dvs. även i bankernas intresse, att genomföra standarder för automatiserad hantering och åstadkomma ett gemensamt betalningsområde i euro så snart som möjligt. Med anledning av euroområdet omfattning, kan genomförandet av standarder inte överlåtas enbart på de enskilda länderna utan måste samordnas på euroområdesnivå.

Grundprincip VIII: Effektivitet kan åstadkommas inom EUs rättsliga ram.

Förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro² syftar till att eliminera prisskillnader mellan inhemska och gränsöverskridande betalningar. Samma avgifter för de två tjänsterna innebär dock inte samma kostnader. Tvärtom ådrar sig banker betydligt högre kostnader för gränsöverskridande betalningar än för inhemska betalningar, dvs. gränsöverskridande betalningar är klart mindre effektiva. Detta behöver åtgärdas och kan inte lösas genom lagstiftning.

Grundprincip X: övervakningen ska inte gälla effektiviteten i förvaltningsstrukturer.

På samma sätt som med alla andra grundprinciper, ligger det huvudsakliga ansvaret för en effektiv förvaltning hos respektive system, dess ägare och användare. Centralbanken måste säkerställa att denna ledning är effektiv, ansvarig och öppen.

Genomförande av EG-direktiv på nationell nivå (som exempelvis direktivet om slutlig avveckling, Settlement Finality Directive) kan leda till skevhet i konkurrensen.

Det är en naturlig del av EG-direktiv att inhemska myndigheter själva kan bestämma när de vill genomföra direktiven i den nationella lagstiftningen. Gränserna för denna bestämmanderätt måste anges i direktivet men kan ta hänsyn till nationella omständigheter. Som en följd av denna nationella bestämmanderätt är det sannolikt att direktivet inte kommer att genomföras på exakt samma sätt i alla länder. EG-direktiv kan innehålla en granskingsklausul för att identifiera inkonsekvenser som behöver åtgärdas. Skulle sådana inkonsekvenser leda till konkurrensmissig skevhet inom ECBS ansvarsområde, kommer ECBS att ta upp detta för Europeiska kommissionens granskning.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001 av den 19 december 2001 om gränsöverskridande betalningar i euro.

Vilken tidsram gäller för implementeringen av de nya övervakningsstandarderna för massbetalningar?

ECB-rådet har godkänt de slutgiltiga massbetalningsstandarderna och dessa standarder kommer nu därför att införas. Eurosystemet kommer att utvärdera alla massbetalningssystem fram till slutet av 2004. Massbetalningssystem som inte följer de nya övervakningsstandarderna måste förbättra sin utformning för att följa respektive standarder.

Som en följd av övergången till ett gemensamt betalningsområde håller många massbetalningssystem på med, eller planerar, en konsolidering eller omarbetning av sin infrastruktur. Eurosystemet kommer att ta med dessa strukturförändringar i beräkningarna när man bedömer ett system. Ett system som genomför förändringar kommer därför endast att vara tvunget att helt följa Eurosystemet övervakningsstandarder på medellång sikt. System i slutet av sin livscykel kan därför undantas från dessa krav t.o.m. 2008.

© Europeiska centralbanken, 2003

Besöksadress: Kaiserstrasse 29, D-60311 Frankfurt am Main, Tyskland

Postadress: Postfach 16 03 19, D-60066 Frankfurt am Main, Tyskland

Telefon: +49 69 1344 0, Internet: <http://www.ecb.int>, Fax: +49 69 1344 6000, Telex: 411 144 ecb d

Alla rättigheter förbehålls.

Återgivande i utbildningssyfte och för icke kommersiella ändamål är tillåtet under förutsättning att källan anges.

ISBN 92-9181-389-3 (online)