

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 6 januari 2009

inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap

(CON/2009/1)

(2009/C 21/01)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 31 oktober 2008 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 de Gemeenschap ⁽¹⁾, ter vervanging en intrekking van Verordening (EG) nr. 2560/2001 ⁽²⁾ (hierna aangeduid als de „ontwerpverordening”).

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 en op artikel 3.1, artikel 4, sub a), en artikel 5 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank, aangezien de ontwerpverordening bepalingen bevat betreffende de soepele werking van betalingssystemen en de opstelling van betalingsbalansstatistieken. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van Orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur van de ECB dit advies goedgekeurd.

Algemene overwegingen

De ECB merkt op dat de werkingssfeer van de ontwerpverordening niet alleen grensoverschrijdende elektronische betalingstransacties en overmakingen bestrijkt, maar ook grensoverschrijdende automatische incasso's. Dit sluit aan op inspanningen om een interne markt voor betalingsdiensten tot stand te brengen en met name op het opzetten van de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (Single Euro Payment Area; SEPA), en wordt door de ECB van harte verwelkomd. De ontwerpverordening roept echter ook enkele kwesties op die hierna meer in detail worden uiteengezet en zorgvuldig dienen te worden overwogen.

Specifieke overwegingen

1. *Bepalingen betreffende de betalingsbalansrapportage*
 - 1.1. Met betrekking tot de voorgestelde bepalingen betreffende de rapportage voor betalingsbalansdoel-einden, acht de ECB het essentieel dat een oplossing wordt gevonden die noch de essentiële behoeften van gebruikers aan betalingsbalansstatistieken van individuele lidstaten en van het eurogebied in gevaar brengt, noch de tijdige totstandkoming van de SEPA.

⁽¹⁾ COM(2008) 640 definitief.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 2560/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2001 betreffende grensoverschrijdende betalingen in euro, PB L 344 van 28.12.2001, blz. 13.

- 1.2. De ontwikkeling van SEPA houdt in dat systemen voor betalingsbalansrapportage die hoofdzakelijk gebaseerd zijn op betalingsgegevens, niet in hun huidige vorm kunnen worden gehandhaafd wat betalingen in euro binnen de EU betreft. De hervorming van die systemen kan niet alleen aanzienlijk lagere rapportageverplichtingen voor banken inhouden ⁽¹⁾, maar ook een toename in de rapportage last voor niet-banken, hetgeen zoveel mogelijk dient te worden beperkt (bijv. door de toepassing van geschikte enquête- en steekproeftechnieken). Tegelijkertijd dient te worden verzekerd dat het mogelijk blijft betalingsbalansstatistieken samen te stellen met de hoge betrouwbaarheid, frequentie en tijdigheid die vereist zijn voor de monetaire beleidsvorming van de ECB.
- 1.3. De ECB verwelkomt het voorstel in artikel 5, lid 1, om de vrijstellingsdrempel voor betalingsbalansrapportage te verhogen tot 50 000 EUR en erkent dat dit al geldt in de meerderheid van de lidstaten, die al volledig zijn overgegaan of stappen hebben genomen om gegevens via alternatieve bronnen te verzamelen (administratieve gegevens, of enquêtes/directe rapportage) in plaats van via betalingssystemen, of bronnen hebben ontwikkeld ter aanvulling van betalingsgegevens.
- 1.4. Grote ondernemingen spelen een cruciale rol bij de samenstelling van betalingsbalansstatistieken. Zij hebben echter de neiging hun betalingen centraal te regelen via gespecialiseerde entiteiten, zodat hun betalingen in toenemende mate los staan van hun economische transacties. Als gevolg moeten deze grote ondernemingen volledig worden meegenomen in een op enquêtes gebaseerde aanpak. De aanpak voor kleinere entiteiten kan steekproefsgewijs gebeuren.
- 1.5. Voor de benchmarking en toespitsing van het toepassingsgebied van op betalingsbalansrapportage betrekking hebbende enquêtes, suggereert de ECB dat andere bronnen van administratieve en statistische gegevens, zoals BTW-gegevensbestanden, INTRASTAT, ondernemingsregisters en structurele bedrijfsstatistieken, waar nodig en mogelijk worden uitgebreid, zodat ze kunnen worden gebruikt voor het identificeren van de in de enquête te betrekken entiteiten of voor het verzamelen van informatie betreffende grensoverschrijdende transacties. Opstellers van betalingsbalansstatistieken kunnen goede praktijken betreffende het gebruik van dergelijke gegevens al met elkaar uitwisselen. Aan de andere kant dienen de regels betreffende die bronnen, zonder nadelig effect op de reponslast, een betere identificatie mogelijk te maken van grensoverschrijdende transacties, met name wat diensten betreft.
- 1.6. De ECB verwelkomt de invoering van artikel 5, lid 3, dat duidelijk maakt dat geen vrijstellingsdrempel dient te gelden voor statistische vereisten die geen gevolgen hebben voor de automatische verwerking van SEPA-betalingen van begin tot einde door betalingsdienstaanbieders en volledig kunnen worden geautomatiseerd door betalingsdienstaanbieders.
- 1.7. De ECB beschouwt betalingsgegevens als een potentieel nuttig middel met name om de in een enquête mee te nemen populatie van informatieplichtigen te identificeren, d.w.z. om een register van internationaal actieve firma's op te zetten en bij te houden ⁽²⁾. Dit betreft informatie die voor banken direct beschikbaar is en volledig geautomatiseerd met redelijke tussenpozen aan opstellers van betalingsbalansstatistieken kan worden verschaft, enerzijds met inbegrip van de verplichte velden van het SEPA-bericht (waaronder de internationale bankrekeningnummers (IBAN's) van de betaler en de begunstigde) en anderzijds met eventuele andere referentiegegevens die door banken moeten worden gebruikt en/of opgeslagen (bijv. ter bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering), zoals de adressen van de rekeninghouders. Deze gegevens kunnen op hun beurt worden gekoppeld aan het nationale statistische ondernemingsregister. Deze aanpak dient ter discretie van elke nationale opsteller van betalingsbalansstatistieken mogelijk te worden gemaakt. Aangezien deze aanpak voldoet aan de in artikel 5, lid 3, opgesomde voorwaarden, dient er geen rapportagedrempel op van toepassing te zijn.
- 1.8. In de toekomst, in de context van SEPA, kunnen niet-financiële entiteiten ervoor kiezen hun bankrekeningen aan te houden bij een bank die ingezet is in een ander EU-land. Indien en wanneer dit gebeurt, kan de in artikel 5, lid 3 van de ontwerpverordening bepaalde informatie, waarbij is aangenomen dat de banken en hun rekeninghouders in het algemeen ingezetenen zijn van hetzelfde land,

⁽¹⁾ Overeenkomstig artikel 1, lid 3 van de ontwerpverordening, zal van banken nog steeds worden verlangd dat ze hun eigen grensoverschrijdende financiële en niet-financiële transacties rapporteren.

⁽²⁾ Dit geldt met name voor kleine en middelgrote ondernemingen (MKB's) die betalingen ontvangen van en/of betalingen versturen naar bankrekeningen van niet-ingezetenen (d.w.z. bankrekeningen met daarin een niet-ingezetene landencode). Dit kan een aanwijzing zijn dat deze MKB's waarschijnlijk grensoverschrijdende transacties uitvoeren. De (landencode in de) IBAN in het SEPA-bericht kan worden gebruikt om deze MKB's te identificeren.

niet langer een bevredigende schatting van de populatie van informatieplichtigen opleveren. In een dergelijke context, en om de Commissie behulpzaam te zijn, is de ECB bereid de mate waarin dit verschijnsel zich heeft ontwikkeld, nader in te schatten. Indien het significant is geworden, dient te worden heroverwogen dat banken het land van ingezetenschap van de betaler in het SEPA-bericht opnemen⁽¹⁾. Dit zou in alle gevallen een automatische en ondubbelzinnige identificatie mogelijk maken van grensoverschrijdende betalingen door de bank van de begunstigde. Voor deze procedure dient geen drempel te gelden.

1.9. Teneinde de rapportagelast van zowel financiële als niet-financiële rapportageplichtigen te verlichten, ondersteunt de ECB alle initiatieven die de uitwisseling van informatie, voor uitsluitend statistische doeleinden, tussen opstellers van betalingsbalansstatistieken vergemakkelijken. Dit kan de eliminatie vereisen van juridische belemmeringen voor de uitwisseling van informatie tussen statistische autoriteiten van de EU, terwijl de vereiste vertrouwelijkheidswaarborgen worden gehandhaafd. Om de Commissie behulpzaam te zijn, zou de ECB bereid zijn nieuwe mogelijkheden op dit gebied te verkennen.

1.10. Betreffende het voorstel in artikel 5, lid 2 van de ontwerpverordening om vanaf 1 januari 2012 voor betalingsdienstaanbieders geldende, op betalingen gebaseerde nationale rapportageverplichtingen af te schaffen, benadrukt de ECB de noodzaak voor een tussenoplossing voor lidstaten die nog aangewezen zijn op op betalingen gebaseerde rapportage, totdat een volledig geharmoniseerde pan-Europese oplossing is gevonden. Een dergelijke tussenoplossing is binnen het Eurosysteem besproken, hetgeen heeft geresulteerd in het volgende voorstel door de ECB:

— één enkel veld van het SEPA-betalingsbericht dient in deze interimperiode te worden gebruikt om op een volledig geharmoniseerde manier te rapporteren (met inbegrip van één codelijst en één methodologie om deze codelijst toe te passen). Van klanten in lidstaten die deze aanpak invoeren, zal worden vereist dat ze de informatie verschaffen voor het invullen van één, reeds bestaand, specifiek niet-verplicht blanco veld in het SEPA-bericht (het veld „reguliere verslaglegging”). In al deze lidstaten dient door banken één gemeenschappelijke set gebruiksregels te worden toegepast, waarbij één Additional Optional Service (AOS) Community wordt ingesteld. De set gebruiksregels zou alleen van toepassing zijn tussen de lidstaten die besluiten deze aanpak in te voeren. De EPC dient te worden geïnformeerd en te worden gevraagd te helpen bij het coördineren van de invoering van de AOS;

— banken en klanten die ingezet zijn in lidstaten die deze aanpak niet invoeren, zullen de set gebruiksregels niet hoeven toe te passen, noch hoeven ze de betalingsbalanscodes in te voeren, door te geven of te lezen. Infrastructuren die door heel Europa betalingsdiensten verlenen, hoeven de set gebruiksregels alleen toe te passen indien ze diensten aanbieden aan banken en klanten die ingezet zijn in de lidstaten die deze aanpak gebruiken;

— het hele proces vereist het gebruik van één geharmoniseerde codelijst over de economische aard van de onderliggende transacties, en één methodologie voor de toepassing van deze codelijst. Een dergelijke codelijst wordt beschikbaar gesteld door de ECB. Zodra de gecodeerde informatie in het SEPA-bericht wordt ingevoerd, wordt het volledig geautomatiseerd door banken afgehandeld, zonder de automatische verwerking van de betaling van begin tot einde te hinderen.

Voorts beveelt de ECB aan de ontwikkelingen in de komende jaren nauwgezet te volgen, rekening houdend met technische ontwikkelingen in SEPA en ontwikkelingen in statistische verzamelingsmethoden.

2. *Herzieningsclausule — gebruik van de bankidentificatiecode (BIC)*

2.1. Volgens artikel 12, lid 1 van de ontwerpverordening, moet de Commissie het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en de ECB uiterlijk in december 2012 een verslag voorleggen over het gebruik van IBAN en BIC in verband met de automatisering van betalingen, in voorkomend geval vergezeld van passende voorstellen. Onder de aanname dat het doel van deze bepaling is de initiatie van betalingen gemakkelijker en efficiënter te maken, zou de ECB de mogelijke afschaffing ondersteunen van de noodzaak voor retailklanten om de BIC te gebruiken indien het gebruik van alleen het IBAN technisch mogelijk is, aangezien dit de last van het verschaffen van twee verschillende identificatiecodes zou verlichten.

⁽¹⁾ Indien deze stap zou worden genomen, zou de European Payments Council (EPC) moeten worden verzocht het bestaande veld betreffende het land van ingezetenschap van de betaler, dat thans niet-verplicht is in het SEPA-bericht, verplicht te maken (en het mogelijk eens te worden over een codificatie).

- 2.2. Het IBAN werd ingevoerd als een verplicht vereiste voor het in rekening brengen van gelijke kosten op grond van Verordening (EG) nr. 2560/2001 en heeft naar de mening van de ECB bewezen een hoeksteen te zijn voor de standaardisering van betalingen in het kader van SEPA, aangezien het de automatische verwerking van betalingen van begin tot einde verbetert en de verificatie van rekeningnummers vergemakkelijkt. De ECB zou daarom sterk aanbevelen het verplichte gebruik van IBAN te handhaven. De ECB merkt verder op dat de invoering van een gelijksoortig standaard formaat voor effectenrekeningen dat vergelijkbaar is met het regime voor IBAN, de regeling van wetsconflicten voor bij een intermediair aangehouden effecten zou kunnen verbeteren.

3. *Kosten van grensoverschrijdende betalingen en overeenkomstige binnenlandse betalingen*

Artikel 3, lid 1 van de ontwerpverordening legt het beginsel van gelijke kosten vast voor grensoverschrijdende betalingen en overeenkomstige betalingen „van dezelfde waarde” binnen de lidstaat. Het enige criterium in de ontwerpverordening voor het identificeren van de overeenkomstige betaling binnen de lidstaat is de verwijzing naar de waarde van dergelijke equivalente betalingen. Hier is de ECB bezorgd dat voornoemde bepaling betalingsdienstaanbieders geen adequate richtlijnen verschaft ten aanzien van de interpretatie van het begrip overeenkomstige betalingen binnen de lidstaat. De ECB stelt daarom voor een lid op te nemen dat de primaire beoordelingscriteria uiteenzet om de uniforme toepassing ervan binnen de Gemeenschap te waarborgen, in plaats van betalingsdienstaanbieders een ruime beoordelingsmarge te laten wat betreft de interpretatie ervan.

4. *Werkingsfeer*

Verordening (EG) nr. 2560/2001 is van toepassing op „instellingen”, en artikel 2, onder e) van die verordening definieert een instelling als „elke natuurlijke of rechtspersoon die als beroepsactiviteit grensoverschrijdende betalingen verricht”. Hieruit volgt dat noch de ECB, noch nationale centrale banken (NCB's) door Verordening (EG) nr. 2560/2001 worden bestreken. Deze situatie wordt gewijzigd door artikel 2, lid 5 van de ontwerpverordening, die van toepassing is op betalingsdienstaanbieders die onder meer gedefinieerd zijn als „een van de in artikel 1, lid 1 van Richtlijn 2007/64/EG”⁽¹⁾ (hierna de „Richtlijn betalingsdiensten”). Artikel 1, lid 1 van de Richtlijn betalingsdiensten zet categorieën betalingsdienstaanbieders uiteen, waaronder de ECB en NCB's wanneer zij niet handelen in hun hoedanigheid van monetaire autoriteiten. Uit de voornoemde bepalingen volgt dat de ontwerpverordening van toepassing zou zijn op door de ECB of NCB's verrichte grensoverschrijdende betalingen tot 50 000 EUR wanneer zij handelen buiten de reikwijdte van hun hoedanigheid als monetaire autoriteiten en wanneer dergelijke transacties niet voor eigen rekening worden gedaan. De ECB verwelkomt de uitgebreide werkingsfeer van de ontwerpverordening in dit opzicht, hetgeen aansluit bij de beginselen van SEPA.

5. *Bijkomende juridische opmerkingen*

- 5.1. De ECB ondersteunt de doelstelling van de ontwerpverordening om te voldoen aan standaards van goede wetgeving en is het eens met de invoering van het vereenvoudigde definitiekader. Er schijnt echter een bepaalde overlap te bestaan tussen de begrippen „grensoverschrijdende betaling” en „betalingstransactie” in respectievelijk artikel 2, lid 1, en artikel 2, lid 7 van de ontwerpverordening.
- 5.2. De ECB is van mening dat indien een gedefinieerd begrip voorkomt in meer dan één instrument van afgeleide communautaire wetgeving, de corresponderende definitie zoveel mogelijk identiek dient te zijn in alle wetgeving van dien aard om rechtszekerheid te waarborgen, met name in nauw verwante rechtshandelingen. Er zijn echter enkele afwijkingen tussen het begrip „betalingsinstrument” zoals gedefinieerd in punt 23 van artikel 4 van de Richtlijn betalingsdiensten en het equivalent ervan in artikel 2, lid 2 van de ontwerpverordening. In de Richtlijn betalingsdiensten wordt verwezen naar „betalingsopdracht”, terwijl de definitie in de ontwerpverordening naar „betalingstransactie” verwijst. Dit is betreuwenswaardig en zou verwarring kunnen veroorzaken, met name omdat „betalingsopdracht” en „betalingstransactie” in zowel de ontwerpverordening als de Richtlijn betalingsdiensten gedefinieerde begrippen zijn. De ECB stelt daarom voor deze twee rechtshandelingen op één lijn te brengen wat deze definitie betreft.
- 5.3. Omdat de ontwerpverordening geen bepaling bevat betreffende de doorzichtigheid van de kosten overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 2560/2001, beveelt de ECB aan in overweging te nemen of in de ontwerpverordening dient te worden verwezen naar de betreffende bepalingen in de Richtlijn betalingsdiensten wat betreft voorwaarden en informatievereisten voor betalingsdiensten.

⁽¹⁾ Richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de Richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van Richtlijn 97/5/EG, PB L 319 van 5.12.2007, blz. 1.

6. *Formuleringsvoorstellen*

Waar het bovenstaand advies met betrekking tot artikel 2, lid 1, en artikel 3 van de ontwerpverordening tot wijzigingen in de ontwerpverordening zou leiden, worden in de bijlage formuleringsvoorstellen uiteengezet.

Gedaan te Frankfurt am Main, 6 januari 2009.

De President van de ECB

Jean-Claude TRICHET

BIJLAGE

Formuleringsvoorstellen

Door de Commissie voorgestelde tekst	Door de ECB voorgestelde wijzigingen
Wijziging 1 Artikel 2, lid 1, van de ontwerpverordening	
<p style="text-align: center;"><i>Artikel 2, lid 1</i></p> <p>„grensoverschrijdende betalingen”: door de betaler, dan wel door of via een begunstigde geïnitieerde elektronische betalingstransacties die in een lidstaat via een betalingsdienst-aanbieder of zijn bijkantoor worden uitgevoerd teneinde in een andere lidstaat een geldbedrag aan een begunstigde beschikbaar te stellen via zijn betalingsdienst-aanbieder of een bijkantoor van zijn betalingsdienst-aanbieder;</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 2, lid 1</i></p> <p>„grensoverschrijdende betalingen”: door de betaler, dan wel door of via een begunstigde geïnitieerde elektronische betalingstransacties die in een lidstaat via een betalingsdienst-aanbieder of zijn bijkantoor worden uitgevoerd teneinde in een andere lidstaat een geldbedrag aan een begunstigde beschikbaar te stellen via zijn betalingsdienst-aanbieder of een bijkantoor van zijn betalingsdienst-aanbieder;</p>
<i>Rechtvaardiging</i> — Zie paragraaf 5.1 van het advies	
Wijziging 2 Invoeving van artikel 3, lid 3, in de ontwerpverordening	
<p style="text-align: center;"><i>Artikel 3, lid 3</i></p> <p>Thans geen tekst</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 3, lid 3</i></p> <p>De equivalentie tussen grensoverschrijdende betalingen en overeenkomstige betalingen binnen de lidstaat wordt beoordeeld op basis van criteria zoals de wijze van initiatie, snelheid van uitvoering en mate van automatisering, cliëntenrelatie en het niveau van de aan de klant verleende dienst.</p>
<i>Rechtvaardiging</i> — Zie paragraaf 3 van het advies	