

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 6 januari 2009

om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen

(CON/2009/1)

(2009/C 21/01)

Inledning och rättslig grund

Den 31 oktober 2008 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen ⁽¹⁾, som ersätter och upphäver förordning (EG) nr 2560/2001 ⁽²⁾ (nedan kallat *förslaget till förordning*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundar sig på artikel 105.4 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt artiklarna 3.1, 4 a och 5 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken, eftersom förslaget till förordning innehåller bestämmelser som rör väl fungerande betalningssystem och insamlandet av betalningsbalansstatistik. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

Allmänna kommentarer

ECB noterar att tillämpningsområdet för förslaget till förordning inte enbart omfattar gränsöverskridande elektroniska betalningstransaktioner och kredittransfereringar, utan även gränsöverskridande direktdebitering. Detta är i linje med ansträngningarna för att uppnå en inre marknad för betaltjänster och i synnerhet med genomförandet av det gemensamma eurobetalningsområdet (*Single Euro Payments Area*, SEPA), och är något som välkomnas varmt av ECB. Men förslaget till förordning väcker också en del frågor som behandlas mer ingående här nedan och som bör övervägas noga.

Specifika kommentarer**1. Bestämmelser om betalningsbalansrapportering**

- 1.1 Vad gäller de föreslagna bestämmelserna om betalningsbalansrapporteringen anser ECB att det är av största vikt att finna en lösning som varken äventyrar de grundläggande användarbehoven för euroområdet respektive den nationella betalningsbalansstatistiken eller genomförandet av SEPA inom givna tidsramar.

⁽¹⁾ KOM(2008) 640 slutlig.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001 av den 19 december 2001 om gränsöverskridande betalningar i euro, EGT L 344, 28.12.2001, s. 13.

- 1.2 Utvecklingen av SEPA innebär att det inte är möjligt att bibehålla system för betalningsbalansrapportering som i huvudsak baseras på betalningsdata, vad gäller betalningar i euro inom EU. Reformen av dessa system kan dels leda till betydligt lägre rapporteringskrav för bankerna ⁽¹⁾, men även till att icke-banker får en ökad rapporteringsbörda, något som i möjligaste mån bör undvikas (t.ex. genom att man tillämpar korrekta undersöknings- och urvalsmetoder). Samtidigt ska det säkerställas att betalningsbalansstatistiken kan fortsätta att sammanställas med den höga tillförlitlighet, frekvens och aktualitet som krävs för ECB:s utformning av den monetära politiken.
- 1.3 ECB välkomnar förslaget i artikel 5.1 att taket för undantag när det gäller betalningsbalansrapportering ska höjas till 50 000 EUR och är medveten om att detta redan har införts i majoriteten av medlemsstaterna som antingen påbörjat, eller redan helt har övergått till, att samla in uppgifter genom alternativa källor (administrativa uppgifter eller undersökningar/direkt rapportering) snarare än från betalningssystem, eller har utvecklat kompletterande källor till betalningsdata.
- 1.4 Stora företag spelar en avgörande roll för sammanställningen av betalningsbalansstatistik. Ofta samlar de emellertid betalningarna centralt i specialiserade enheter, så att företagets betalningar i allt högre grad skiljs från dess ekonomiska transaktioner. Sådana stora företag måste därför täckas fullt ut om man använder ett enkätbaserat system. För mindre enheter kan stickprovskontroller tillämpas.
- 1.5 I syfte att fastställa riktvärden och avgränsa tillämpningsområdet för undersökningar som rör betalningsbalansrapportering föreslår ECB att andra administrativa och statistiska datakällor, som datafiler avseende mervärdesskatt, INTRASTAT, företagsregister samt statistik rörande företagsstrukturer, ska förbättras där detta behövs och är möjligt, så att de kan användas för att fastställa vilka enheter som ska undersökas eller för att samla in information om gränsöverskridande transaktioner. Eventuellt pågår redan ett informationsutbyte mellan dem som sammanställer betalningsbalansstatistik om hur sådana uppgifter kan utnyttjas på bästa sätt. Omvänt gäller att de bestämmelser som rör dessa källor ska underlätta fastställandet av gränsöverskridande transaktioner, särskilt i fråga om tjänster, utan att detta ökar rapporteringsbördan för uppgiftslämnarna.
- 1.6 ECB välkomnar införandet av artikel 5.3, där det klargörs att statistiska krav som inte har någon påverkan på betaltjänstleverantörernas direkthantering av SEPA-betalningar och som kan automatiseras helt av betaltjänstleverantörer inte ska omfattas av några tak för undantag.
- 1.7 ECB anser att betalningsdata kan vara ett användbart verktyg, i synnerhet för att fastställa vilken rapporterende population som ska undersökas, dvs. att upprätta och föra ett register över internationellt verksamma företag ⁽²⁾. Det rör sig om information som är lättillgänglig för bankerna och som helt automatiserat och med rimliga intervall kan lämnas till dem som sammanställer betalningsbalansstatistik. Sådan information omfattar dels de obligatoriska fälten i SEPA-meddelandet (bl.a. betalarens och betalningsmottagarens internationella bankkontonummer (IBAN)), dels andra referensuppgifter som måste användas och/eller lagras av bankerna (t.ex. för att bekämpa penningtvätt och förhindra finansiering av terrorism), som t.ex. kontoinnehavares adress. Dessa uppgifter kan i sin tur länkas till de nationella statistiska företagsregistren. Detta tillvägagångssätt bör kunna tillämpas om respektive nationell sammanställare av betalningsbalansstatistik så önskar. Eftersom villkoren i artikel 5.3 är uppfyllda behöver denna metod inte omfattas av något rapporteringstak.
- 1.8 Vad gäller SEPA kommer icke-finansiella enheter framöver att kunna välja att inneha ett bankkonto hos en bank med hemvist i ett annat EU-land. Om och när detta sker, kommer den information som anges i artikel 5.3 i förslaget till förordning – som bygger på antagandet att bankerna och bankerens kontoinnehavare normalt har sitt hemvist i samma land – kanske inte längre utgöra en

⁽¹⁾ I enlighet med artikel 1.3 i förslaget till förordning ska bankerna fortfarande rapportera om sina egna gränsöverskridande finansiella och icke-finansiella transaktioner.

⁽²⁾ Detta gäller i synnerhet små och medelstora företag som tar emot betalningar från och/eller skickar betalningar till utländska bankkonton (dvs. bankkonton med en utländsk landskod). Detta kan ge en fingervisning om att dessa små och medelstora företag sannolikt kan komma att delta i gränsöverskridande transaktioner. (Landskoden i) IBAN-numret i SEPA-meddelandet kan användas för att identifiera dessa små och medelstora företag.

tillfredsställande bedömningsgrund för den rapporterade populationen. För att bistå kommissionen är ECB beredd ytterligare reda ut i vilken omfattning detta fenomen har utvecklats. Om det har blivit av betydande karaktär, bör man överväga att låta bankerna i det land där betalaren har sitt hemvist ingå i SEPA-meddelandet ⁽¹⁾. Detta skulle resultera i att betalningsmottagarens bank i samtliga fall skulle kunna genomföra en automatiserad och otvetydig identifiering av gränsöverskridande betalningar. Detta förfarande bör tillämpas utan någon tröskel.

1.9 För att ytterligare minska rapporteringsbördan för såväl finansiella som icke-finansiella aktörer stöder ECB samtliga initiativ som underlättar informationsutbytet mellan dem som sammanställer betalningsbalansstatistik enbart i statistiska syften. Detta kan få till följd att rättsliga hinder mot informationsutbyte mellan EU:s statistikmyndigheter måste undanröjas samtidigt som det nödvändiga insynsskyddet upprätthålls. För att bistå kommissionen är ECB redo att undersöka olika sätt att komma vidare inom det här området.

1.10 Vad gäller förslaget att avskaffa avvecklingsbaserade nationella rapporteringskrav om betaltjänstleverantörer från och med den 1 januari 2012, som anges i artikel 5.2 i förslaget till förordning, framhåller ECB att det behövs en tillfällig lösning för medlemsstater som fortfarande är beroende av avvecklingsbaserad rapportering till dess att en fullständigt harmoniserad europeisk lösning har tagits fram. En sådan tillfällig lösning har diskuterats inom Eurosystemet, vilket har resulterat i följande förslag från ECB:

- för att rapporteringen ska vara fullständigt harmoniserad under denna övergångsperiod bör ett enda fält användas i SEPA-betalningsmeddelandet (inklusive en kodlista och en metod för att använda denna kodlista). Kunderna i de medlemsstater som inför denna metod kommer att uppmanas att lämna uppgifterna genom att fylla i ett befintligt vitt fält som är valfritt i SEPA-meddelandet (fältet "Rättslig rapportering"). Gemensamma användningsföreskrifter bör tillämpas av bankerna i samtliga dessa medlemsstater, för att därigenom inrätta ett frivilligt område med ytterligare tilläggstjänst (*Additional Optional Service*, AOS). Dessa användningsföreskrifter skulle enbart gälla mellan de medlemsstater som bestämmer sig för att införa metoden. EPC bör informeras och uppmanas att hjälpa till med att samordna genomförandet av AOS,
- banker och kunder med hemvist i medlemsstater som inte inför denna metod kommer varken att behöva anta användningsföreskrifterna eller införa, överföra eller läsa betalningsbalanskoderna. Infrastrukturer som tillhandahåller betaltjänster inom Europa behöver bara anta användningsföreskrifterna om de erbjuder tjänster till banker och kunder med hemvist i medlemsstater som tillämpar denna metod,
- hela processen förutsätter att man använder en harmoniserad kodlista om de underliggande transaktionernas ekonomiska karaktär samt en metod för att tillämpa denna kodlista. En sådan kodlista tillhandahålls av ECB. Så snart den kodade informationen införs i SEPA-meddelandet, kommer den att behandlas helt automatiserat av bankerna utan att hindra direkthanteringen av betalningen.

ECB rekommenderar vidare att man noggrant följer händelseutvecklingen under de kommande åren och beaktar utvecklingen på det tekniska området när det gäller SEPA och de statistiska insamlingsmetoderna.

2. Översynsklausul – användning av bankidentifieringskoden (*Bank Identifier Code*, BIC)

2.1 Enligt artikel 12.1 i förslaget till förordning ska kommissionen senast i december 2012 förelägga Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt ECB en rapport om användningen av IBAN och BIC i samband med automatiserade betalningar, åtföljd av ett lämpligt förslag. Under förutsättning att denna bestämmelse har till syfte att underlätta och effektivisera betalningsinitiering, stöder ECB möjligheten att detaljhandelskunder inte längre måste använda BIC om det är tekniskt möjligt att enbart använda IBAN, eftersom man då skulle slippa ange två olika identifieringskoder.

⁽¹⁾ Om denna åtgärd vidtas, måste man uppmana Europeiska betalningsrådet (EPC) att ändra det nuvarande fältet för betalarens bosättningsland, som för närvarande är frivilligt i SEPA-meddelandet, så att det blir obligatoriskt (och eventuellt enas om en kodifiering).

- 2.2 IBAN infördes som ett obligatoriskt krav för likvärdiga avgifter enligt förordning (EG) nr 2560/2001 och har enligt ECB visat sig vara en hörnsten i standardiseringen av betalningar i samband med SEPA eftersom det förbättrar direkthanteringen och underlättar verifieringen av kontonummer. ECB skulle därför starkt rekommendera att användningen av IBAN fortsätter att vara obligatorisk. Vidare noterar ECB att om det införs ett likartat standardformat för värdepapperskonton som är jämförbart med IBAN-systemet, skulle detta leda till en förbättring av lagvalssystemet för förmedlade värdepapper.

3. *Avgifter för gränsöverskridande betalningar och motsvarande nationella betalningar*

I artikel 3.1 i förslaget till förordning fastställs principen om att avgifterna ska vara desamma för gränsöverskridande betalningar och motsvarande nationella betalningar "till samma värde". Det enda kriteriet för att fastställa vad som är en motsvarande nationell betalning i förslaget till förordning är hänvisningen till värdet av sådana motsvarande betalningar. ECB har här vissa betänkligheter om att denna bestämmelse kanske inte ger betaltjänstleverantörerna tillfredsställande tolkningsriktlinjer vad gäller begreppet motsvarande nationella betalningar. ECB föreslår därför att det ska införas ett stycke där de grundläggande bedömningskriterierna fastställs för att säkerställa en enhetlig tillämpning inom gemenskapen i stället för att ge betaltjänstleverantörerna ett stort tolkningsutrymme.

4. *Tillämpningsområde*

Förordning (EG) nr 2560/2001 gäller för "institut" och i artikel 2 e i den förordningen definieras de som "varje fysisk eller juridisk person som i sin affärsverksamhet utför gränsöverskridande betalningar". Av detta följer att varken ECB eller de nationella centralbankerna omfattas av förordning (EG) nr 2560/2001. Denna situation förändras genom artikel 2.5 i förslaget till förordning, som gäller för betaltjänstleverantörer som bl.a. definieras som "någon av de kategorier som avses i artikel 1.1 i direktiv 2007/64/EG" ⁽¹⁾ (nedan kallat PSD). I artikel 1.1 i PSD fastställs olika kategorier av betaltjänstleverantörer, däribland ECB och de nationella centralbankerna när de inte agerar i egenskap av monetär myndighet. Ovannämnda bestämmelser innebär att förslaget till förordning skulle vara tillämpligt på gränsöverskridande betalningar upp till 50 000 EUR, om dessa betalningar har gjorts av ECB eller de nationella centralbankerna när de inte agerar som monetär myndighet och när dessa transaktioner inte görs för egen räkning. ECB välkomnar att förslaget till förordning utvidgar tillämpningsområdet i det hänseendet, vilket är i linje med principerna för SEPA.

5. *Ytterligare kommentarer av rättslig natur*

- 5.1 ECB ställer sig bakom förordningsförslagets mål att följa god lagstiftningsstandard och är positiv till att strukturen på definitionerna förenklas. Det tycks emellertid föreligga en viss överlappning mellan begreppen "gränsöverskridande betalningar" och "betalningstransaktion" i artikel 2.1 respektive 2.7 i förslaget till förordning.

- 5.2 Enligt ECB bör ett definierat begrepp som förekommer i mer än en av gemenskapens sekundärakter, så långt detta är möjligt, ges en identisk definition i all lagstiftning så att rätts säkerheten ökar; detta gäller särskilt för rättsakter som har ett nära innehållsmässigt samband. Det förekommer emellertid några skillnader mellan begreppet "betalningsinstrument" enligt definitionen i artikel 4.23 i PSD och motsvarigheten i artikel 2.2 i förslaget till förordning. I PSD förekommer en hänvisning till "betalningsorder", medan definitionen i förslaget till förordning hänvisar till "betalningstransaktion". Detta är olyckligt och kan skapa förvirring, särskilt eftersom både "betalningsorder" och "betalningstransaktion" är definierade begrepp i såväl förslaget till förordning som PSD. ECB föreslår därför att denna definition harmoniseras i de båda rättsakterna.

- 5.3 Eftersom förslaget till förordning inte innehåller några bestämmelser om insyn beträffande avgifter motsvarande artikel 4 i förordning (EG) nr 2560/2001, rekommenderar ECB att man överväger huruvida man i förslaget till förordning bör göra en hänvisning till tillämpliga bestämmelser i PSD vad gäller villkor och informationskrav för betaltjänster.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG, EUTL 319, 5.12.2007, s. 1.

6. *Ändringsförslag*

De ändringsförslag av artiklarna 2.1 och 3 i förslaget till förordning som blir resultatet av rekommendationerna ovan framgår av bilagan.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 6 januari 2009.

Jean-Claude TRICHET
ECB:s ordförande

BILAGA

Ändringsförslag

Kommissionens förslag	ECB:s ändringsförslag
Ändring 1 Artikel 2.1 i förslaget till förordning	
<p style="text-align: center;"><i>Artikel 2.1</i></p> <p><i>gränsöverskridande betalning</i>: en elektronisk betalningstransaktion som initierats av en betalare eller av eller via en betalningsmottagare och som utförs av en betaltjänstleverantör eller dess filial i en medlemsstat, för att till en betalningsmottagares förfogande ställa ett penningbelopp via dennes betaltjänstleverantör eller dess filial i en annan medlemsstat</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 2.1</i></p> <p><i>gränsöverskridande betalning</i>: en elektronisk betalningstransaktion som initierats av en betalare eller av eller via en betalningsmottagare och som utförs av en betaltjänstleverantör eller dess filial i en medlemsstat, för att till en betalningsmottagares förfogande ställa ett penningbelopp via dennes betaltjänstleverantör eller dess filial i en annan medlemsstat</p>
<u>Motivering</u> – se punkt 5.1 i yttrandet	
Ändring 2 Införande av artikel 3.3 i förslaget till förordning	
<p style="text-align: center;"><i>Artikel 3.3</i></p> <p>Ingen text</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 3.3</i></p> <p>Likvärdigheten av en gränsöverskridande betalning och motsvarande nationell betalning ska bedömas utifrån kriterier som genom vilken kanal den initierats, hastighet, automatiseringsgrad, kundrelation och nivå på den tjänst som erbjuds kunden</p>
<u>Motivering</u> – se punkt 3 i yttrandet	