

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande över promemoria om tillämpning av EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro (dnr Fi 2002/552)

1. Inledning

Sveriges riksbank har beretts tillfälle att yttra sig över den ovan nämnda promemorian och bedömt den föreslagna lagen utifrån de konsekvenser lagen kan medföra för det svenska betalningssystemet.

Riksbanken delar bedömningen att gränsöverskridande betalningar i dagsläget är kostsamma och att tidsåtgången för dessa fortfarande är alltför lång. Bankerna har hittills inte dragit fördel av de möjligheter som den teknologiska utvecklingen har givit när det gäller att effektivt hantera de gränsöverskridande betalningarna. Mot den bakgrunden är det politiska trycket på den europeiska banksektorn att komma tillrätta med den kostsamma och ineffektiva hanteringen av de gränsöverskridande betalningarna förstäelig. Riksbanken ser därför positivt på åtgärder som främjar utvecklingen av ett effektivt betalningssystem för såväl inhemska som gränsöverskridande betalningar. Den åtgärd som förordas i promemorian riskerar dock att få motsatt effekt, då den kan leda till prishöjningar på inhemska betalningar i kronor eller ett sämre utbud av gränsöverskridande betalningar.

Sammanfattningsvis avstyrker Riksbanken att låta EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro även omfatta gränsöverskridande betalningar i kronor.

2. Riksbankens synpunkter

Vilka hinder finns mot en spontan utveckling i banksektorn för sänkta avgifter på gränsöverskridande betalningar och vad kan Riksbanken göra i detta sammanhang?

En anledning till att kostnaderna och tidsåtgången för gränsöverskridande betalningar fortfarande är otillfredsställande är att det i dagsläget saknas en gemensam europeisk infrastruktur för att genomföra gränsöverskridande s.k. massbetalningar, dvs. betalningar med lägre belopp i den omfattning som skulle vara nödvändig. De existerande betalningssystemen för euro är inte lämpade för stora volymer av massbetalningar i sin nuvarande utformning. Införandet av euron och den teknologiska utvecklingen har banat väg för att bygga upp en sådan infrastruktur i Europa. Det är därför naturligt att flera olika initiativ nu diskuteras på den europeiska arenan för att kunna tillhandahålla system för massbetalningar i stora volymer. Ett sådant

initiativ sker inom ramen för Euro Banking Association, EBA, som planerar att inom ett år introducera en ny plattform¹ som effektivt kommer att kunna hantera gränsöverskridande massbetalningar i euro. Det system som tidigare introducerats av EBA² är utvecklat som ett elektroniskt system för kommersiella betalningar av lägre värde, men kan inte med dagens utformning hantera stora volymer av massbetalningar. Det är dock viktigt att komma ihåg att även när den nya plattformen finns för att genomföra betalningar snabbare och effektivare tar det tid innan systemet kan nyttjas fullt ut. Det sammanhänger bl.a. med att de nuvarande medlemsbankerna ska göra nödvändiga investeringar och förändringar av interna rutiner samt att fler banker ska ansluta sig till systemet antingen direkt eller indirekt genom en annan medlemsbank. En gemensam infrastruktur för massbetalningar i Europa skulle möjliggöra att kostnaderna för gränsöverskridande betalningar reduceras, vilket understryker betydelsen av att banksektorn intensifierar sina ansträngningar i detta avseende.

Avsaknaden av gemensam infrastruktur i form av system är dock endast en del av problemet. Effektiva gränsöverskridande betalningar kräver även standardisering i form av bankgemensamma koder och överenskommelser avseende de avgifter som instituten tar ut av varandra för att hantera betalningar, s.k. interchange fees. Arbetet med standardisering har resulterat i s.k. IBAN-nummer³ och som när det är fullt genomfört kommer att bidra till en effektiv hantering av gränsöverskridande betalningar. De europeiska bankerna har även överenskommit om en s.k. Multilateral Interbank Fee (MIF) som skulle sätta ett tak på den avgift som mottagarbanken får ta ut av avsändarbanken på 3 euro. För kunden innebär detta att avgiften för en gränsöverskridande betalning skulle utgöras av bankens egen avgift för att utföra transaktionen plus den s.k. MIF. Jämfört med dagsläget är detta en förbättring då avsändarbanken nu inte alltid vet vilken avgift mottagarbanken kommer att ta och därmed sätter priset med höjd för att säkert täcka denna kostnad. Förslaget avseende MIF väntar på godkännande av Kommissionen.

Sammantaget innebär detta att förutsättningarna för att skapa effektiva gränsöverskridande massbetalningar nu finns på plats. Det är därför, enligt Riksbankens mening, av största vikt att arbetet fortskrider så att målet så snart som möjligt uppnås. I enlighet med det uppdrag som givits åt Riksbanken, att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, kan centralbanken vara pådrivande i detta utvecklingsarbete. Riksbanken avser därför att även fortsättningsvis nära följa arbetet med att förändra hanteringen av de gränsöverskridande betalningarna, både inom ramen för samarbetet mellan det europeiska centralbankssystemet och den europeiska banksektorn och i kontakterna med den svenska banksektorn. Riksbanken avser även att samla in information från de svenska bankerna avseende rutiner för hantering av gränsöverskridande betalningar i syfte att tillse att förbättringar åstadkoms inom en rimlig tid. Om banksektorn inte bedöms åstadkomma tillräckliga förbättringar, anser Riksbanken att det bör övervägas om det krävs ytterligare åtgärder från myndigheternas sida.

¹ Det s.k. STEP 2

² STEP 1

³ Interbank Account Number

Tillämpning av EG-förordningen på gränsöverskridande betalningar i kronor

Riksbanken anser att den föreslagna regleringen inte bör övervägas för kronbetalningar mot bakgrund av att den kan verka kontraproduktivt. Avgifterna för olika betaltjänster bör i princip avspegla de kostnader som instituten har för att producera dessa tjänster. I promemorian föreslås att avgifterna för gränsöverskridande betalningar i kronor länkas till motsvarande inhemska betalningar i kronor, vilket medför att prissänkningar på en betaltjänst inom landet får konsekvenser för intäkterna på motsvarande gränsöverskridande betaltjänst. En sådan prisreglering skulle påverka aktörernas beteende och sannolikt minska bankernas intresse för att aktivt konkurrera via priset på hemmamarknaden utan att konkurrensen på gränsöverskridande betalningar i kronor ökade.

Val av jämförelsevaluta

I det fall beslut ändå fattas att låta EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar även omfatta kronor bör det särskilt beaktas vilka konsekvenser valet av jämförelsevaluta får för den fortsatta utvecklingen av det svenska betalningssystemet. I enlighet med resonemanget ovan anser Riksbanken att utvecklingen av det svenska betalningssystemet skulle riskera att hämmas av den föreslagna prisregleringen om inhemska betalningar i kronor skulle användas som jämförelsevaluta.

Förordningens ordalydelse tyder på att jämförelsevalutan ska vara euro. Dessutom måste förordningens artikel 9 förstås så att den ska tillämpas även av institut utanför Sverige som genomför en gränsöverskridande betalning i kronor. För dessa institut det skulle vara svårt att använda inhemska betalningar i kronor som jämförelseobjekt p.g.a. att inhemska betalningar i kronor i länder utanför Sverige torde vara osannolika. Några bestämda uttalanden om tillämplig jämförelsevaluta går emellertid inte att göra. EG-förordningen blir direkt tillämplig om Sverige väljer att ansluta kronan till dess tillämpningsområde. Därför ankommer det på respektive betalningsförmedlare att på egen risk göra en tolkning av förordningens bestämmelser. Någon reell valmöjlighet torde därför inte finnas för den medlemsstat som vill ansluta sin valuta till förordningen. Ytterst får ju frågan, enligt vad som påpekats i promemorian, avgöras av EG-domstolen. Osäkerheten om förordningens innebörd beträffande valet av jämförelsevaluta är ett ytterligare skäl till att inte utsträcka tillämpningsområdet till kronan.

Övriga synpunkter

Vad gäller informationsbestämmelserna i förordningen är Riksbanken positiv till att låta informationsskyldigheten även omfatta såväl gränsöverskridande som inhemska överföringar i kronor. En ökad transparens avseende avgifter och tidsåtgång för olika överföringar gentemot kunder ökar, enligt Riksbankens uppfattning, konkurrensen och stimulerar utvecklingen av infrastrukturen för betalningssystemet i en effektivare riktning. Denna informationsskyldighet kan emellertid åläggas betalningsförmedlarna genom ett tillägg i den svenska lagen om betalningsöverföringar inom EES, utan att kronan därvid behöver anslutas till förordningen om gränsöverskridande betalningar.

Den stickprovsundersökning av kostnader och tidsåtgång för gränsöverskridande betalningar som promemorian refererar till menar Riksbanken inte bör användas för att dra generella slutsatser om förhållandena i Sverige. Det skulle vara önskvärt

med en undersökning av avgifter och tidsåtgång för olika betaltjänster som återspeglade de olika metoder som finns för att initiera en betalning. Undersökningen har utgått från betalningar över disk vilket inte blir representativt för länder med en hög andel elektroniska betalningar, som exempelvis Sverige.

På direktionens vägnar:

Urban Bäckström

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit Urban Bäckström (ordförande), Eva Srejber, Villy Bergström och Kristina Persson.

Föredragande har varit Johanna Lybeck.