

FINANSDEPARTEMENTET

Finansmarknadsavdelningen

Promemoria om tillämpning av EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro

Februari 2002

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	2
2	Lagförslag	3
2.1	Förslag till lag om tillämpning av EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro	3
3	Ärendet.....	4
4	EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro	5
4.1	Bakgrund	5
4.2	Närmare om förordningens innehåll	5
4.3	Tillämpning av förordningen på betalningsöverföringar i svenska kronor.....	6
4.4	Sanktioner.....	9
4.5	Lagtekniska frågor.....	10
4.6	Ikraftträdande	11
5	Ekonomiska konsekvenser.....	12
<i>Bilaga</i>	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001 av den 19 december 2001 om gränsöverskridande betalningar i euro.....	13

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian, som utarbetats inom Finansdepartementet, föreslås att EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro skall tillämpas även på gränsöverskridande betalningar i svenska kronor. Det föreslås att bestämmelser om detta tas in i en ny lag.

EG-förordningen innehåller bestämmelser om att de avgifter, som banker och andra institut tar ut för gränsöverskridande betalningar i euro, skall vara desamma som de avgifter som tas ut för motsvarande betalningar inom ett och samma land. I förordningen ges medlemsstater med annan valuta än euro möjlighet att låta den egna valutan omfattas av förordningen.

Genom den föreslagna lagen kommer även svenska kronor att omfattas av förordningen. En betalningsöverföring i svenska kronor eller i euro som görs till ett annat land inom EU får därmed inte kosta mer än motsvarande betalningsöverföring i svenska kronor inom Sverige. Detta kommer att gynna den svenska integreringen i EU.

Förordningen innehåller också bestämmelser som skall göra det lättare för kunderna att jämföra de olika avgifter som tas ut för gränsöverskridande och inhemska betalningar.

Förordningen tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2002 på elektroniska transaktioner, dvs. främst kortbetalningar och uttag från uttagsautomater. För gränsöverskridande pengaöverföringar som utförs via institut skall den gälla senast fr.o.m. den 1 juli 2003. Till att börja med gäller förordningen betalningar på upp till 12 500 euro, men fr.o.m. den 1 januari 2006 höjs beloppet till 50 000 euro.

Det föreslås att lagen skall träda i kraft den 1 juli 2002.

2 Lagförslag

2.1 Förslag till lag om tillämpning av EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro

Härigenom föreskrivs att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001 av den 19 december 2001 om gränsöverskridande betalningar i euro¹ skall tillämpas även på gränsöverskridande betalningar i svenska kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹ EGT L 344, 28.12.2001 s. 0013-0016, Celex 301R2560

3 Ärendet

Den 19 december 2001 antog Europaparlamentet och rådet förordningen (EG) nr 2560/2001 om gränsöverskridande betalningar i euro, *bilaga 1*. EG-förordningen har föregåtts av en rad olika åtgärder som Europeiska kommissionen vidtagit ända sedan början av 1990-talet för att åstadkomma förbättringar när det gäller gränsöverskridande betalningar. Förordningen trädde i kraft vid årsskiftet 2001/2002. Den är därmed direkt tillämplig i Sverige. Förordningens bestämmelser om uttag av avgifter för gränsöverskridande betalningar börjar emellertid gälla först fr.o.m. den 1 juli 2002 och avser då endast gränsöverskridande elektroniska betalningstransaktioner (t.ex. kortbetalningar och bankomatuttag). Senast fr.o.m. den 1 juli 2003 skall även pengaöverföringar via institut omfattas. Inledningsvis gäller förordningen gränsöverskridande betalningar upp till 12 500 euro. Från och med år 2006 gäller förordningen betalningar upp till högst 50 000 euro.

I förordningen ges en möjlighet för de medlemsstater som har annan valuta än euron att tillämpa densamma även på gränsöverskridande betalningar i den egna valutan. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om sitt beslut att låta den inhemska valutan omfattas av förordningen. Den utvidgade förordningen blir därefter tillämplig två veckor efter det att underrättelsen offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas gemensamma tidning (EGT).

I promemorian behandlas frågan om utnyttjande av den möjlighet som ges i förordningen att tillämpa dess bestämmelser på gränsöverskridande betalningar i svenska kronor.

4 EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro

4.1 Bakgrund

År 1997 antogs ett direktiv (95/7/EG) om gränsöverskridande betalningar. I direktivet finns bestämmelser för institut som utför betalningsöverföringar att lämna information till kunderna och om inom vilken tid en betalningsöverföring skall vara genomförd. Det innehåller också bestämmelser om förbud mot att det görs avdrag för kostnader för överföringen hos betalningsmottagaren. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (prop. 1998/99:53, bet. 1998/99:FiU19, rskr. 1998/99:194).

Direktivet om gränsöverskridande betalningar syftade till att förbättra tjänsterna avseende gränsöverskridande överföringar och framför allt att göra dem effektivare. Målet var att göra det möjligt för konsumenterna samt små och medelstora företag att snabbt, tillförlitligt och till låg kostnad göra betalningar mellan medlemsstaterna. I direktivet finns emellertid inga bestämmelser om nivån på avgifterna för betalningsöverföringar mellan medlemsstaterna.

I en undersökning beträffande bl.a. bankers uttag av avgifter för gränsöverskridande betalningar, som kommissionen genomförde i mars 2001 och som levererades i september samma år, kom det fram att konsumenterna inte får tillräcklig information om vad överföringarna kostar och att sådana gränsöverskridande överföringar fortfarande är dyra jämfört med inhemska transaktioner. Av 1 480 överföringar om vardera 100 euro som gjordes inom unionen var medelavgiften 24,09 euro. Medelavgiften som togs ut av svenska banker uppgick till 27,20 euro för att sända 100 euro till andra medlemsstater.

EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro innehåller bestämmelser som syftar till att få ned de avgifter som tas ut för gränsöverskridande betalningar i euro till samma nivå som avgifterna för betalningar inom en medlemsstat. Tanken är vidare att förbättra den inre marknadens funktion genom att uppmuntra de tekniska operatörerna på marknaden att skapa den infrastruktur, de standarder och de affärsavtal som krävs för att det gemensamma betalningsområdet skall fungera smidigt.

4.2 Närmare om förordningens innehåll

EG-förordningen gäller gränsöverskridande betalningar i euro. Bestämmelserna riktar sig till banker och andra institut som i sin affärsverksamhet utför gränsöverskridande betalningar. Definitioner av de olika betalningstransaktionerna finns i artikel 2.

Artikel 3 innehåller principen om lika avgifter. De avgifter som ett institut tar ut för gränsöverskridande betalningar i euro skall vara desamma som de avgifter som samma institut tar ut för motsvarande

betalningar i euro inom den medlemsstat där det är beläget. Institutet kan ta ut särskild avgift för att växla valutor till och från euro.

Förordningens bestämmelser om avgiftsuttaget gäller fr.o.m. den 1 juli 2002 för elektroniska transaktioner, dvs. främst kortbetalningar och uttag från uttagsautomater. För gränsöverskridande pengaöverföringar som utförs via institut i en medlemsstat till ett institut i en annan medlemsstat skall bestämmelserna om avgiftsuttag gälla senast den 1 juli 2003. Till att börja med gäller förordningen på betalningar upp till 12 500 euro, men fr.o.m. den 1 januari 2006 höjs gränsen till 50 000 euro.

Enligt artikel 4 skall varje institut ge sina kunder skriftlig och lättförstådd förhandsinformation om vilka avgifter som tas ut för gränsöverskridande betalningar och för betalningar som utförs inom den medlemsstat där institutet är beläget. Information skall också lämnas om växlingsavgifter.

Vidare finns i artikel 5 bestämmelser om användningen av kundens internationella bankkontonummer, s.k. IBAN-nummer och institutets bankidentifieringskod, s.k. BIC-nummer.

Genom artikel 6 tas de nationella rapporteringskrav bort som finns för de gränsöverskridande betalningar som omfattas av förordningen. Detsamma gäller nationella minimikrav beträffande uppgifter om mottagaren som utgör hinder för att betalningar utförs automatiskt.

Artikel 7 föreskriver att efterlevnaden av förordningen skall säkerställas genom påföljder.

I artikel 8 finns en översynsklausul. En rapport med eventuella förslag till ändringar skall läggas fram av kommissionen senast den 1 juli 2004.

I artikel 9 slutligen, ges de medlemsstater som inte har euron som valuta möjlighet att besluta att den egna valutan skall omfattas av förordningen.

4.3 Tillämpning av förordningen på betalningsöverföringar i svenska kronor

Promemorians förslag: Bestämmelserna i EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro skall tillämpas även på motsvarande betalningar i svenska kronor.

Bakgrund: En EG-förordning är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i varje medlemsstat (artikel 249 i EG-fördraget). EG-domstolen har slagit fast att förordningar inte får införlivas i nationell rätt eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt (prop. 1994/95:19 del 1 s. 524 f). Förordningen, såvitt den endast avser betalningsöverföringar i euro, kräver därför inga ytterligare åtgärder från svensk sida (se även vad som sägs nedan i avsnittet om sanktioner.)

I förordningen ges en möjlighet som innebär att de medlemsstater som inte infört euron kan låta sin valuta omfattas av förordningen. Förordningen skall, enligt artikel 9, tillämpas på gränsöverskridande betalningar som utförs i en annan medlemsstats valuta från och med den tidpunkt då denna meddelar kommissionen sitt beslut att låta sin valuta omfattas av förordningen.

Skälen för promemorians förslag

Valmöjligheten enligt artikel 9

EG-förordningen syftar till att underlätta den inre marknadens funktion. Det framhålls att betalningarna inom detta område underlättas genom att euron införs. Bestämmelserna i förordningen förväntas också medföra att förtroendet för euron stärks. Sverige tillhör inte de medlemsstater i vilka euron infördes den 1 januari 2002. För svensk del kan därför antas att åtminstone inhemska betalningar kommer att fortsätta ske i svenska kronor. Det var också för att säkerställa en bättre fungerande inre marknad som möjligheten infördes i artikel 9, att utvidga tillämpningen av förordningen till att omfatta gränsöverskridande betalningar som görs i en annan medlemsstats valuta.

För att underlätta betalningar som görs i svensk valuta till andra medlemsstater bör en sådan överföring inte kosta mer än vad motsvarande betalning inom Sverige kostar. Detta gynnar den svenska integrationen i EU inklusive Öresundsregionen. Det sätter vidare press på de svenska bankerna att utveckla konkurrenskraftiga betalningsfunktioner. Framför allt konsumenter och mindre företag bedöms kunna dra fördel av att svenska kronan omfattas av förordningen. Sverige bör därför utnyttja den möjligheten att låta svenska kronor omfattas av förordningens bestämmelser. Även om valmöjligheten bara omfattar medlemsstatens egna valuta, får det förutsättas att svenska banker, i kundernas intresse, kommer att tillämpa principen om samma avgift på alla valutor inom EU, dvs. även på danska kronor och brittiska pund.

Tillämpningen av artikel 3 i förordningen

Genom att låta den svenska kronan omfattas av EG-förordningen blir bestämmelserna i artikel 3 tillämpliga även på gränsöverskridande betalningar i svenska kronor. I artikel 3 föreskrivs att de avgifter som ett institut tar ut för gränsöverskridande elektroniska betalningar resp. överföringar i euro skall vara desamma som de avgifter som samma institut tar ut för motsvarande betalningar inom den medlemsstat där det kontor, tillhörande institutet, som utför den gränsöverskridande betalningen, är beläget.

När förordningen skall tillämpas på gränsöverskridande betalningar i svenska kronor uppkommer frågan vilken valuta en sådan betalning skall jämföras med. Enligt artikel 3 skall ju avgiften för en gränsöverskridande betalning i euro vara densamma som för en inhemsk betalningsöverföring i euro. Enligt ordalydelsen i artikel 9 ges medlemsstaterna möjlighet att låta sin valuta omfattas av förordningen. Antingen skall en gränsöverskridande betalningsöverföring i svenska kronor inte kosta mer än motsvarande betalning inom Sverige i svenska kronor, eller så skall den jämföras med en inhemsk betalning i euro.

En rimlig tolkning mot bakgrund av syftet med förordningen, nämligen att göra gränsöverskridande betalningar på den gemensamma marknaden billigare och underlätta för dessa betalningar, är att vad som enligt förordningen gäller euro i stället skall läsas som svenska kronor när det

är fråga om gränsöverskridande betalningar i svenska kronor. Även i fråga om gränsöverskridande betalningar i euro bör avgiftsjämförelsen avse motsvarande betalning i svenska kronor inom Sverige. Detta är också det enda rimliga om valmöjligheten i artikel 9 skall kunna innebära lägre kostnader för gränsöverskridande betalningar i euro som görs från Sverige och därmed underlätta handel över gränserna.

Vid underhandskontakter med tjänstemän på kommissionen har också erhållits beskedet att de medlemsstater som kan utnyttja valmöjligheten i artikel 9 också har frihet att välja jämförelseobjekt. Samtidigt har sagts att varje land endast kan ha en valuta som jämförelseobjekt för inhemska betalningar vare sig det gäller gränsöverskridande betalningar i euro eller i den egna valutan. Detta innebär således för svensk del att om avgifter för inhemska transaktioner i svenska kronor utpekas som jämförelseobjekt skall dessa avgifter gälla inte bara betalningsöverföringar i kronor över gränserna utan även betalningsöverföringar i euro över gränserna. Ett uttag av euro i en uttagsautomat i något av euroländerna skall därmed inte kosta mer än ett uttag av svenska kronor här i Sverige. Eventuell växlingsavgift tillkommer dock.

De skäl som talar för att jämförelse bör göras med inhemska betalningsöverföringar i svenska kronor både vad gäller gränsöverskridande betalningar i euro och i svenska kronor väger tyngst. Förordningen bör alltså tillämpas så avgiften för en gränsöverskridande betalning i euro eller svenska kronor skall vara densamma som för en motsvarande betalning inom Sverige i svenska kronor. Om tveksamhet ändå skulle uppstå är det upp till EG-domstolen att avgöra frågan om vilken valuta som skall utgöra jämförelseobjekt. För konsumenter och banker m.fl. som skall tillämpa bestämmelserna är det naturligtvis bra om tydlig vägledning kan lämnas om inte i lagtext, vilket inte är möjligt i detta fall med tanke på förordningens karaktär, så åtminstone i förarbetsuttalandena. Sverige har emellertid genom anslutningen till unionen förbundit sig att verka för en enhetlig tolkning och tillämpning av regler i EG-rätten. Det omöjliggör i princip att det i förarbetena görs uttalanden om hur EG-rättsliga regler skall tolkas. Det finns dock inget som hindrar motivuttalanden grundade på EG-rättsliga principer, fakta och erfarenhet (se prop. 1994/95:19 del 1 s. 529). Det här förda resonemanget får ses som sådant uttalande.

Informationsbestämmelserna

Förordningen innehåller bestämmelser som skall göra det lättare för kunderna att jämföra avgifterna för gränsöverskridande och inhemska betalningar. Enligt artikel 4 skall instituten ge kunderna förhandsinformation om vilka avgifter som tas ut för gränsöverskridande betalningar i euro och för inhemska betalningsöverföringar. Några tolkningsproblem vid tillämpning av denna bestämmelse på betalningar i svenska kronor torde inte uppstå. Bestämmelserna om information om valutaväxlingsavgifter i samma artikel har tillkommit på grund av att förordningen är tillämplig även för de medlemsstater som inte har infört euron. Inte heller informationsbestämmelserna i artikel 5, som rör IBAN-

och BIC-nummer torde innebära några svårigheter att tillämpa på svenska krontransaktioner.

4.4 Sanktioner

Promemorians bedömning: Det finns redan tillräckliga påföljder för att säkerställa efterlevnaden av förordningen.

Bakgrund: En EG-förordning är som nämnts bindande i sin helhet och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Den får därför inte införlivas i nationell rätt. Trots det kan en förordning föranleda att svenska föreskrifter på olika konstitutionella nivåer måste meddelas. Till exempel kan en förordning förutsätta att straffsanktioner för överträdelse av bestämmelser i förordningen måste införas i svensk lagstiftning. Detta kan framgå antingen av själva förordningstexten eller vara en följd av samarbetsförpliknelsen i artikel 10 i EG-fördraget (prop. 1994/95:19 Del 1 s. 524f).

I artikel 7 i förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro överlämnas åt medlemsstaterna att se till att bestämmelserna i förordningen följs genom effektiva, proportionella och avskräckande påföljder. Det är därmed upp till de enskilda medlemsstaterna att själva bestämma vilka påföljder som skall finnas.

Skälen för promemorians bedömning: De krav som förordningen ställer på banker och andra institut som utför betalningsöverföringar är att avgiften som tas ut för en gränsöverskridande överföring skall vara samma som för motsvarande inhemska betalningsöverföring (artikel 3). Varje institut skall ge sina kunder skriftlig och lättförstådd förhandsinformation om de avgifter som tas ut för såväl gränsöverskridande betalningar som för inhemska betalningar (artikel 4). Information skall också lämnas om växlingsavgifter, både sådana som institutet avser att ta ut och som tagits ut (artikel 4) samt eventuella extra avgifter om kunden inte lämnar uppgift om s.k. IBAN-nummer och BIC-kod (artikel 5).

När det först gäller frågan om möjligheten att ingripa mot de institut som utför gränsöverskridande betalningar måste skiljas mellan å ena sidan banker och andra institut som står under tillsyn av Finansinspektionen och å andra sidan sådana institut – och fysiska personer – som inte gör det. I motiven till lagen om betalningsöverföringar inom EES finns beskrivet vilka medel som inspektionen har för att ingripa mot en bank som överträder bestämmelser som rör bankens verksamhet (prop. 1998/99:53 s. 31 och 32).

I likhet med direktivet om gränsöverskridande betalningar utgår förordningen från att sådana betalningar kan utföras även av andra institut än banker och liknande som står under tillsyn. Enligt definitionen i artikel 2 kan det vara fysisk eller juridisk person som i sin affärsverksamhet utför gränsöverskridande betalningar. Den bedömning som gjorts i de nämnda förarbetena till lagen om betalningsöverföringar inom EES, föranleder att det inte heller för att uppfylla förordningens

krav på påföljder bör införas några nya påföljder för dessa institut (se prop. 1998/99:53 s. 32).

Vad därefter gäller efterlevnaden av förordningens krav på information finns även där en beskrivning i förarbetena till nämnda lag av vilka regler som gäller (se prop. s. 32–33). Marknadsföringslagen (1995:450) är tillämplig på den information enligt EG-förordningen som de som utför gränsöverskridande betalningar skall lämna i sin marknadsföring. Någon särskild hänvisning till marknadsföringslagen är inte nödvändig att ta in i den lag som föreslås nedan. Några särskilda bestämmelser om påföljder beträffande överträdelse av informationsskyldigheten, utöver vad som gäller enligt marknadsföringslagen, bör inte införas.

4.5 Lagtekniska frågor

Promemorians förslag: Det skall införas en ny lag som skall betecknas lag om tillämpning av EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro.

Skälen för promemorians förslag: Lagen om betalningsöverföringar inom EES bygger som nämnts på direktivet om gränsöverskridande betalningar. Lagen innehåller regler om inom vilken tid en betalningsöverföring skall vara genomförd och information till kunderna. Lagen innehåller också bestämmelser om mottagaravgifter. Däremot finns inga bestämmelser om nivån på avgifterna. Avgiftsnivån regleras emellertid i EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro. Det skulle kunna ha varit en lämplig ordning att ta in bestämmelser om avgiftsnivån i lagen om betalningsöverföringar inom EES. Det finns emellertid flera skäl som talar mot det.

Lagen om betalningsöverföringar inom EES reglerar bara delvis samma transaktioner som förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro, dvs. när en fysisk eller juridisk person gör en betalningsöverföring från Sverige till en fysisk eller juridisk person i en annan stat inom EES. Den nämnda lagen gäller till skillnad från förordningen inte gränsöverskridande elektroniska betalningar, dvs. betalningar med kreditkort eller betalkort och inte heller på uttag med s.k. bankomatkort. Lagen innehåller bestämmelser till skydd för konsumenter om t.ex. rätt till ersättning när en betalningsöverföring inte har genomförts. Några sådana regler finns inte i förordningen. Det är för närvarande inte heller klart om EES-staterna kommer att ansluta sig till förordningen.

Skillnaderna i fråga om tillämpningsområde och uppbyggnad talar för att bestämmelserna om att förordningen skall tillämpas på svenska kronor bör tas in i en ny lag.

Det är lämpligt att det framgår av lagens rubrik att det är fråga om tillämpning av en EG-förordning och att lagen inte innehåller några materiella bestämmelser. Det är också önskvärt att undvika sammanblandning med den ovan nämnda lagen om betalningsöverföringar inom EES. Lagen bör därför benämnas lagen om tillämpning av EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro.

4.6 Ikraftträdande

Av EG-förordningen framgår att bestämmelserna däri skall tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2002 såvitt gäller gränsöverskridande elektroniska betalningstransaktioner och senast fr.o.m. den 1 juli 2003 såvitt gäller betalningsöverföringar via institut i två medlemsstater, i båda fallen upp till 12 500 euro. Från och med den 1 januari 2006 höjs beloppet till 50 000 euro.

Enligt förordningen (artikel 9) blir den tillämplig på betalningsöverföringar i svenska kronor två veckor från det att Sverige underrättat kommissionen och underrättelsen offentliggjorts i EGT. För det fall underrättelsen inte har offentliggjorts i EGT två veckor före den 1 juli 2002 blir det alltså då, och inte när denna lag träder i kraft, som bestämmelserna i förordningen blir tillämpliga på gränsöverskridande betalningar i svenska kronor.

5 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte medföra några ökade tillsynskostnader för Finansinspektionen. I regleringsbrevet för år 2002 har inspektionen fått i uppdrag, bl.a. med anledning av den nu aktuella EG-förordningen, att se över bankernas rutiner, float, avgifter och information för betalningsöverföringar inom Sverige och EES-området. Inspektionen skall ge en lägesbeskrivning av bankernas insatser för att minimera tidsåtgången och avgiftssättningen, analysera behovet av särskilda insatser inom området och lämna förslag till sådana åtgärder om det behövs. Uppdraget skall redovisas vid fyra tillfällen, varvid första gången den 28 februari 2002. Mot bakgrund av vad som då redovisas kan frågan om ekonomiska konsekvenser komma att bedömas på nytt.