

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.12.2010
SEK(2010) 1583 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om tekniske krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af
forordning (EF) nr. 924/2009**

(EØS-relevant tekst)

SEK(2010) 1584 endelig
SEK(2010) 1585 endelig
KOM(2010) 775 endelig

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Problemstilling	3
2.1.	Årsager til den langsomme migration til SEPA.....	3
2.2.	Virkningerne af en langsom migration uden slutdato: et referencescenario (ingen intervention)	4
3.	EU's ret til at handle og begrundelse.....	5
4.	Mål	5
5.	Politiske valgmuligheder.....	6
6.	Konsekvensanalyse og sammenligning af løsningsmodeller.....	6
6.1.	Indvirkningen af yderligere incitamerter.....	6
6.2.	Indvirkningen af en fastsættelse af en slutdato for SEPA-migrationen	6
6.3.	Sammenligning af et referencescenario sat over for fastsættelsen af en slutdato	7
6.3.1.	Sammenligning med hensyn til at opnå de særlige mål.....	7
6.3.2.	Sammenligning for så vidt angår indvirkningen på aktørerne	8
6.4.	Underordnede løsningsmodeller af teknisk art for gennemførelsen af en SEPA migration med en slutdato	8
7.	Tilsyn og evaluering.....	10

1. INDLEDNING

Hensigten med et fælles eurobetalingsområde (i det følgende benævnt "SEPA") er at oprette et integreret marked for elektroniske betalinger i euro uden væsentlig skellen mellem indenlandske og grænseoverskridende betalinger. For elektroniske betalingers vedkommende findes der stadig en lang række forskellige indenlandske betalingsformater, -standarder og -bestemmelser i EU. SEPA vil give europæiske borgere og virksomheder billige, brugervenlige og pålidelige betalingstjenester og vil skabe gunstige betingelser for øget konkurrence og udvikling af betalingsrelaterede fornyelser.

Det er meget vigtigt, at SEPA-initiativet bliver en succes i den nuværende økonomiske, monetære og politiske kontekst. De eventuelle direkte og indirekte fordele ved SEPA for den europæiske økonomi generelt set overstiger 300 mia. EUR over en periode på seks år, under forudsætning af at migrationen til SEPA-betalingsinstrumenter er altomfattende og hurtig. Der er allerede nået to vigtige milepæle på vej mod gennemførelsen af SEPA, nemlig iværksættelsen af SEPA-kreditoverførselsordningen den 28. januar 2008 og iværksættelsen af SEPA-ordningen for direkte debitering den 2. november 2009.

SEPA blev oprindeligt udtænkt som et hovedsageligt markedsdrevet projekt. De fælleseuropæiske ordninger er udtænkt og gennemført af Det Europæiske Betalingsråd (EPC), som er et beslutnings- og koordineringsorgan oprettet af den europæiske banksektor. Imidlertid er alle kategorier af aktører ved at nå til den erkendelse, at det kan blive nødvendigt med juridisk bindende slutdatoer for at sikre en vellykket afslutning af projektet.

Denne konsekvensanalyse er begrænset til at omfatte to betalingsinstrumenter, nemlig euro-kreditoverførsel og direkte debiteringer i euro.

2. PROBLEMSTILLING

En fuldstændig integration af betalingsmarkedet opnås først, når fælleseuropæiske betalingsinstrumenter har erstattet traditionelle indenlandske instrumenter. Imidlertid er de fælleseuropæiske betalingsinstrumenter på nuværende tidspunkt langt fra at erstatte de indenlandske betalinger. Siden april 2010 er kun 7,5 % af alle kreditoverførsler, der er behandlet ved clearings- og afviklingsmekanismer, udført i kreditoverførselsformatet. En ekstrapolering af disse data betyder en forventet gennemførelse af SEPA efter mere end 30 års migration.

2.1. Årsager til den langsomme migration til SEPA

De underliggende årsager: Usikkerhed i forbindelse med gennemførelsen af SEPA og udfasningen af de traditionelle produkter. Manglen på en fælles tidshorisont tilskynder markedsaktørerne både inden for udbud og efterspørgsel til at udskyde migrationsindsatsen. Så længe eksisterende betalingsinstrumenter kan anvendes, vil betalingstjenestebrugere udskyde den nødvendige migrationsindsats. På den anden side holder bankerne sig tilbage med at foretage de nødvendige investeringer i SEPA inden for infrastruktur og marketing, indtil de er sikre på, at kunderne og systemerne er modne til SEPA. Tilbageholdenheden for så vidt angår udbud forstærkes af opfattelsen af, at der mangler klarhed om en hensigtsmæssig og langsigtet forretningsmodel for SEPA-ordningen for direkte debitering, som fuldt ud opfylder EU's konkurrencebestemmelser. Begge sider af markedet – udbud og efterspørgsel – venter på, at den anden først foretager sig noget.

Investeringsuvilje: ulempe ved at være den første, der foretager sig noget. Betalings-tjenesteudbydere, som beslutter sig for at markedsføre de nye SEPA-instrumenter tidligt og aktivt, har en større ulempe ved at være de første, der foretager sig noget. I overgangsperioden skal disse udbydere stadig afholde dobbelte omkostninger både til de gældende betalings-systemer og til det nye SEPA-system.

Manglende incitament for betalingstjenesteudbydere til at udvikle SEPA-produkter, der fuldt ud opfylder brugernes behov. Så længe der ikke er vished om gennemførelsen af SEPA, kan udbyderne fortsat tilbyde de eksisterende traditionelle produkter til deres kunder og har ikke tilstrækkeligt incitament til at udvikle og markedsføre de SEPA-produkter aktivt, som opfylder alle kundekrav.

Fragmenteret efterspørgsel efter og ringe kendskab til SEPA. Markedet for betalingstjenester er karakteriseret ved, at efterspørgslen (betalingstjenestebrugerne) er meget mere fragmenteret end udbudssiden (betalingstjenesteudbyderne) og mangler kendskab til fordelene ved SEPA.

2.2. Virkningerne af en langsom migration uden slutdato: et referencescenarie (ingen intervention)

Manglende udnyttelse af stordriftsfordele som følge af forskellige betalingsstandarder og -processer. Til trods for, at kreditoverførselsordningen og ordningen med direkte debitering findes, foretages indenlandske transaktioner stadig hovedsageligt i indenlandske traditionelle formater. I 2009 var der stadig mere end 20 forskellige nationale afviklingsinfrastrukturer og ordninger for detailbetalinger i euro. Disse forskelle forhindrer, at betalingstjenesterne mellem medlemsstaterne fungerer gnidningsfrit og, at der opnås stordriftsfordele.

Med hensyn til efterspørgslen er det stadigvæk nødvendigt, at virksomheder, der arbejder i et multinationalt miljø, tilrettelægger deres likviditetstransaktioner og cash pool i nationalt regi. De er nødt til at opretholde forbindelsen til mange betalingstjenesteudbydere, der tilbyder forskellige former for og et forskelligt omfang af tjenester, og som anvender forskellige betalingsformater.

Begrænset konkurrence på EU's betalingsmarked. Enhver betalingstjenesteudbyder, der i øjeblikket planlægger at komme ind på et udenlandsk marked for betalingstjenester, skal opfylde en række rent tekniske og forretningsmæssige krav på nationalt plan. Komplexiteten ved sådanne tilpasninger og de deraf følgende omkostninger udgør en betydelig hindring for de aktører, der ønsker at tilbyde deres tjenester i udlandet.

Betalings-tjenestebrugernes mobilitet på tværs af grænserne er også et vigtigt krav i forbindelse med effektiv konkurrence på markedet for betalingstjenester. Åbningen af en betalingskonto i en anden medlemsstat i dag afvises ofte af betalingstjenesteudbyderne med den ene begrundelse, at kunden ikke har bopæl eller ikke er statsborger i den pågældende medlemsstat. Følgelig er brugernes valgmuligheder ofte begrænset til de etablerede virksomheder på de nationale markeder, og betalingstjenester af grænseoverskridende art eksisterer enten ikke eller er mere komplicerede end nødvendigt.

For så vidt angår de direkte debiteringer begrænser eksistensen af forretningsmodeller, som bygger på multilaterale interbankgebyrer mellem betalingstjenesteudbydere i et begrænset antal medlemsstater, og som er etableret for at finansiere hele driften af systemet med direkte debitering, også konkurrencen og forhindrer, at der dukker nye, effektive og konkurrence-dygtige markeder op.

Forhindret fornyelse. Et fragmenteret marked for betalingstjenester forhindrer, at der dukker effektive fælleseuropæiske fornyelser inden for betaling op, f.eks. betalinger via online og mobiltelefon eller e-fakturering. Da innovative tjenester som ofte kun dukker op på nationalt plan, er der en risiko for en forøget og fortsat fragmentering af markedet.

Ikke-produktive investeringer og dobbelte driftsomkostninger i forbindelse med traditionelle betalingsformer og SEPA-ordningerne. Mange deltagere i det europæiske marked for betalingstjenester er tynget af dobbelte omkostninger og overgangsomkostninger i forbindelse med tilvejebringelse og anvendelse af betalingstjenester. Det kræver betydelige ekstra ressourcer sideløbende at opretholde traditionelle indenlandske betalingsordninger og en ny fælleseuropæisk SEPA-ordning, og det medfører manglende afkast på allerede foretagne investeringer.

En langvarig migration til SEPA ville medføre et generelt tab på 43 mia. EUR for samfundsøkonomien over en periode på bare seks år. De negative virkninger ville blive fordelt på alle aktører med undtagelse af forbrugerne.

3. EU'S RET TIL AT HANDLE OG BEGRUNDELSE

Et integreret marked for betalinger i euro kræver i sagens natur en indsats på EU-plan, eftersom de grundlæggende standarder, bestemmelser og processer skal være ens i alle medlemsstaterne. Det underbygger målet med artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union, som omhandler et indre marked og en økonomisk og monetær union med euroen som valuta. Alternativet til en indsats på EU-plan ville være et system med multilaterale eller bilaterale aftaler, som ville være alt for komplicerede og bekostelige i sammenligning med lovgivning på EU-niveau. En intervention på EU-plan er derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. MÅL

I overensstemmelse med de identificerede problemer er følgende politiske mål blevet udpeget:

Generelt

- at øge effektiviteten og konkurrenceevnen inden for EU-markedet for betalings-tjenester ved at opnå stordriftsfordele og driftsmæssige synergieffekter både inden for udbud og efterspørgsel
- at skabe åbne og lige konkurrencevilkår på EU-markedet for betalingstjenester og gøre det lettere at opnå en nedadgående priskonvergens inden for betalingstjenester i Europa
- at etablere en fælleseuropæisk platform, hvorfra der kan iværksættes innovative og værdiforøgende betalingstjenester og produkter.

Specifikt:

- at opnå fuld driftsmæssig integration af EU-markedet for betalingstjenester med hensyn til kreditoverførsler og direkte debitering

- at fjerne dobbelte omkostninger og alt for komplicerede betalingssystemer, der skyldes behovet for at opretholde mange forskellige betalingsordninger både inden for udbud og efterspørgsel.

På det operationelle plan:

- at skabe åbenhed og markedssikkerhed for så vidt angår gennemførelsen af SEPA inden for kreditoverførsler og direkte debitering og en udfasning af de tilsvarende traditionelle betalingsinstrumenter.

5. POLITISKE VALGMULIGHEDER

Man kan forestille sig tre forskellige scenarier:

Ingen intervention – referencescenarie. I henhold til dette scenarie overlades SEPA-migrationen til markedskræfterne.

Sætte skub i SEPA-migrationen gennem yderligere incitamenter. I dette scenarie fremskyndes SEPA-migrationen, og den styrkes gennem en række foranstaltninger på medlemsstatsplan.

Fastsættelsen af en slutdato for SEPA-migrationen. I henhold til dette scenarie vil der ved forordning blive fastsat en slutdato for SEPA-migrationen. Indenlandske traditionelle betalingsinstrumenter vil skulle udfases og erstattes af fælleseuropæiske instrumenter.

6. KONSEKVENSANALYSE OG SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

6.1. Indvirkningen af yderligere incitamenter

En langsom SEPA-migrationsproces vil i princippet kunne fremskyndes gennem en række foranstaltninger, som foretages af eller rettes mod forskellige SEPA-aktører på nationalt plan. På udbudssiden vil en omfattende kommunikations- og oplysningskampagne over for betalingstjenestebrugerne kunne være nyttig. På efterspørgselssiden vil disse foranstaltninger kunne suppleres med investeringsstøtte til virksomheder, f.eks. i form af knap så strikse amortiseringsbestemmelser, afskrivning af omkostninger til uddannelse af personale eller sågar skattnedsættelser. Dertil kommer, at de offentlige myndigheder kunne påtage sig en førende rolle i migrationsprocessen og aktivt fremme SEPA-betalingsinstrumenterne. Man kunne også overveje en vis form for koordinering på EU-plan.

En stor fordel ved en sådan tilgang ville være, at den ikke kræver en langvarig lovgivningsprocedure, og den forbliver ret fleksibel. En fundamental svaghed ved en sådan tilgang er, at ethvert sæt ikke-bindende foranstaltninger, der bare skal fremskynde SEPA-migrationen, ikke løser de underliggende problemer, som nævnt i punkt 2.1. Desuden kan sådanne foranstaltninger måske være for bekostelige i det nuværende økonomiske klima, og det kan være vanskeligt at måle deres merværdi i form af øget velfærd.

Der må derfor ses bort fra muligheden med hensyn til yderligere incitamenter.

6.2. Indvirkningen af en fastsættelse af en slutdato for SEPA-migrationen

I en undersøgelse, der er udført af CapGemini, skønnes det, at fordelene ved en hurtig migration fra de traditionelle betalingsinstrumenter til SEPA-instrumenter kunne beløbe sig til

123 mia. over en periode på seks år. Ifølge undersøgelsen skyldes den anslåede samlede fordel en endnu højere gevinst på efterspørgselssiden (175 mia. EUR), som udlignes af et tab på udbudssiden (52 mia. EUR). Fordelene for efterspørgslen skyldes to faktorer:

- besparelser af driftsomkostninger som følge af en optimering af betalings-transaktionerne
- en positiv virkning som følge af lavere bankgebyrer på grund af øget konkurrence.

Undersøgelsen forudsiger, at fordelene på efterspørgselssiden ville blive fordelt temmelig jævnt på alle aktører, dvs. forbrugere, virksomheder og den offentlige sektor. Disse fordele er bare de direkte virkninger af en hurtig migration til SEPA.

Rent kvalitativt vil en slutdato i forbindelse med SEPA-kreditoverførsler og direkte debiteringer øge fordelene for aktørerne inden for følgende områder:

Øget standardisering medfører mindre kompleksitet og stordriftsfordele. Virksomhederne ville med en fuldstændig SEPA-migration kunne centralisere deres likviditetsstyring i euro og forenkle/automatisere deres betalingsprocedurer. For forbrugerne, som bliver stadig mere mobile, ville grænseoverskridende standardiserede betalinger fjerne behovet for flere bankkonti i flere forskellige lande.

Øget konkurrence i et område med åbne og mere transparente vilkår. For betalings-tjenesteudbydere ville et integreret marked for betalinger betyde en lettere markedsadgang på tværs af grænserne, hvilket derved tiltrækker nye markedsaktører og øger konkurrencen. Endvidere ville standardiserede betalingsinstrumenter for brugerne, virksomhederne og det offentlige gøre det lettere at sammenligne betalingsprodukter og dermed gøre det muligt for brugerne at drage fordel af en øget konkurrence og bedre priser.

Muligheder for fælleseuropæisk innovation. Gennem fælles standarder og etableringen af lige vilkår på europæisk plan ville en gennemført SEPA-migration medføre en fælleseuropæisk modernisering af betalingerne og udvikling af nye tjenester, f.eks. betalinger via online, mobiltelefon eller e-fakturering.

6.3. Sammenligning af et referencescenarie sat over for fastsættelsen af en slutdato

6.3.1. Sammenligning med hensyn til at opnå de særlige mål

Mål/løsningsmodel	Gennemslagskraft		Virkning
	Integration af det europæiske betalingsmarked for kreditoverførsler og direkte debitering	Afskaffelse af dobbelte omkostninger og alt for komplicerede betalings-systemer	
Referencescenarie "ingen aktion"	0	0	0
Fastsættelse af en slutdato	+++	++	++

Medvirken til opfyldelse af målene:

+++ (stærk); ++ (moderat); + (svag) positiv medvirken

--- (stærk); -- (moderat); - (svag) negativ medvirken. 0 neutral medvirken

6.3.2. Sammenligning for så vidt angår indvirkningen på aktørerne

Aktører	Fordele	Omkostninger	Generel virkning
Virksomheder	Forbedret likviditetsstyring øget likviditet, lavere bankgebyrer og administrationsomkostninger ved indenlandske betalinger, uafbrudt behandling, udvikling af værdiforøgende tjenester	Migrationsindsats – nye eller opgraderede betalings-systemer og -processer, uddannelse af personale	+++
Offentlig administration	Lavere bankgebyrer og administrationsomkostninger, uafbrudt behandling, udvikling af værdiforøgende tjenester, øger fordelene ved offentligt udbud af betalingstjenester, da tilbuddene bedre kan sammenlignes og ineffektivitet forårsaget af indenlandske betalingsformater normalt forsvinder	Migrationsindsats – nye eller opgraderede betalings-systemer og -processer, uddannelse af personale	++
Forbrugere	Lavere bankgebyrer/større udbud af tjenester som følge af øget konkurrence, mere innovative, brugervenlige, sikre og praktiske betalingsinstrumenter	Ændring af vaner – IBAN-nr. (og om nødvendigt BIC-kode)	++
Banker/betalings-tjenesteudbydere	Stordriftsfordele/besparelser på driftsomkostningerne, nye virksomhedsmuligheder i takt med færre konkurrencemæssige hindringer	Investeringer i SEPA-betalingsordning, indtægtsvirkninger for etablerede virksomheder som følge af øget konkurrence	+

Generel virkning sammenlignet med referencescenariet

Ud fra denne sammenligning anbefales det at vælge den løsningsmodel, hvor der fastsættes en slutdato.

6.4. Underordnede løsningsmodeller af teknisk art for gennemførelsen af en SEPA-migration med en slutdato

For at en slutdato skal være effektiv, skal den være klart defineret på det tekniske plan. Der findes en række underordnede løsningsmodeller for gennemførelsen af en migration med slutdato inden for seks relevante områder. Disse underordnede løsningsmodeller er blevet sammenlignet med de sæt af kriterier, som stammer direkte fra de politiske mål.

Referencegrundlag for vedtagelse af fælleseuropæiske kreditoverførsler og direkte debitering. Det anbefales at indføre en slutdato på grundlag af generelle væsentlige krav, dvs. krav, som fælleseuropæiske kreditoverførsler og direkte debitering skal opfylde. De væsentlige krav skal også omfatte de eksisterende internationale, fælles standarder. To andre alternativer blev vurderet og forkastet, især en tilgang, der er baseret på gældende ordninger og regler udviklet af Det Europæiske Betalingsråd og en tilgang, der er begrænset til de eksisterende tekniske standarder.

Transaktionsdomæne. Det anbefales at følge en tilgang, hvor de væsentlige krav finder anvendelse i hele transaktionsdomænet for betalingstransaktionen. På efterspørgselsiden kan der skønsmæssigt spares 84 mia. EUR i driftsomkostninger, men det forudsætter, at integrationen af betalingsmarkedet kommer til at omfatte mere end interbankområdet. Følgelig er den løsningsmodel, der går ud på at begrænse de væsentlige krav til interbankområdet, blevet vurderet og forkastet af ovenstående årsager.

Oprettelse af bankkonti på tværs af grænser. Det anbefales at afskaffe forskelsbehandling af borgere, som ikke har bopæl og ikke er statsborgere i et givet land, ved oprettelse af betalingskonti. På den måde er det muligt at høste alle de fordele, der er forbundet med SEPA i form af øget konkurrence (91 mia. EUR). En fortsættelse af den gældende praksis er blevet vurderet og forkastet af ovennævnte årsager.

Produktspecifikation. Det anbefales også at anvende en slutdato for nicheprodukter, dvs. kreditoverførsler og direkte debiteringer, som omfatter betalinger af mindre beløb og andre særlige funktionaliteter. For at tage højde for de nødvendige tilpasninger af de fælleseuropæiske ordninger indføres der dog en overgangsperiode på 3-5 år. To andre alternativer blev vurderet og forkastet, nemlig en samlet tilgang, der finder anvendelse på nicheprodukter på samme måde som på standardprodukter, og en permanent udelukkelse af nicheprodukter fra de væsentlige krav.

Geografisk rækkevidde. Det anbefales at vælge den underordnede løsningsmodel med en fælles slutdato for euroområdet og en senere fælles slutdato for området uden for euroområdet, da andelen af eurobetalinger i området uden for euroområdet kun udgør ca. 2 % af alle eurobetalinger. To andre alternativer blev vurderet og forkastet, især medlemsstaternes individuelle slutdatoer og en fælles specifik slutdato for euroen og for medlemsstater uden for euroområdet.

Frist. Det anbefales at vælge den underordnede løsningsmodel med forskellige slutdatoer: senest et år efter forordningens ikrafttrædelse for kreditoverførsler og to år i forbindelse med direkte debitering. Den underordnede løsningsmodel i forbindelse med én fælles slutdato for kreditoverførsler og direkte debitering blev vurderet og forkastet.

Klarhed vedrørende en langsigtet forretningsmodel for direkte debitering i Europa. Det anbefales at forbyde den almene anvendelse af multilaterale interbankgebyrer på alle transaktioner med direkte debiteringer mellem betalingstjenesteudbydere (og foranstaltninger med samme mål og virkning) og kun tillade multilaterale interbankgebyrer på særlige vilkår i forbindelse med transaktioner med direkte debitering, som ikke kan udføres korrekt, eller som tilbagekaldes af en betalingstjenesteudbyder. For at sikre ensartede vilkår bør der kun tillades bilaterale og ensidige interbankgebyrer for disse transaktioner, hvis de er omkostningsbaserede, og hvis de sigter mod en effektiv omkostningsfordeling til den enhed, der har forårsaget disse transaktioner. Alternativerne med hensyn til at fortsætte den nuværende praksis eller indføre positive eller maksimale multilaterale interbankgebyrer for

hver enkelt transaktion med direkte debitering er blevet overvejet og forkastet, da det ikke medfører en ændring af den gældende opfattelse af, at der mangler klarhed, hvilket er med til at gøre migrationen til SEPA langsommere.

7. TILSYN OG EVALUERING

Det anbefales, at der tre år efter ikrafttrædelsen af denne forordning foretages en evaluering for at vurdere, hvor effektiv den har været med hensyn til at opnå de mål, der er forelagt i konsekvensanalysen, og afgøre, hvorvidt det er nødvendigt med nye foranstaltninger eller ændringer.