

Brüssel, den 28.3.2018
SWD(2018) 85 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 in Bezug auf Entgelte für
grenzüberschreitende Zahlungen in der Union und Entgelte für
Währungsumrechnungen**

{COM(2018) 163 final} - {SWD(2018) 84 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 zur Verringerung der Kosten grenzüberschreitender Transaktionen in der Union
A. Handlungsbedarf
Was sind die Gründe der Initiative? Worum geht es?
Die hohen Kosten grenzüberschreitender Zahlungen (auf die 6 % aller Zahlungen in der EU entfallen) behindern die Vollendung des Binnenmarktes. In den Ländern des Euro-Währungsgebietes wurde dieses Problem bereits dahingehend behandelt, dass für grenzüberschreitende und inländische Transaktionen in Euro die gleichen Entgelte berechnet werden. Bei grenzüberschreitenden Zahlungen in anderen Währungen als dem Euro sowie bei Euro-Zahlungen aus Ländern außerhalb des Euroraums werden dagegen noch immer hohe Entgelte berechnet, sodass die Nutzer von Zahlungsdiensten in der EU faktisch zwei Kategorien angehören: Während eine große Mehrheit von den Vorteilen des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums profitiert, zahlt eine Minderheit in relativ kleinen Währungsgebieten noch immer hohe Kosten für alle grenzüberschreitenden Transaktionen. Diese hohen Kosten sind zum einen auf kleine Volumen und einen Mangel an modernen Infrastrukturen für andere Währungen als den Euro zurückzuführen, zum anderen aber auch auf einen mangelnden Wettbewerbs- und Regulierungsdruck für die Zahlungsdienstleister, in diesen Ländern die Entgelte den geringen Kosten von Euro-Transaktionen entsprechend zu senken.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Ziel dieser Initiative ist es, die Entgelte für grenzüberschreitende Zahlungen in der gesamten EU zu verringern und so die Integration aller EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie -Unternehmen in ein gemeinsames EU-Wirtschaftsgebiet zu fördern. Dazu sollen die Entgelte für grenzüberschreitende Transaktionen an die Entgelte für inländische Transaktionen angeglichen werden, wobei sichergestellt werden soll, dass im Gegenzug nicht die Entgelte für andere Dienstleistungen erhöht werden. Darüber hinaus soll gewährleistet werden, dass die Kosten für die Nutzer der Zahlungsdienste transparent sind und dass sie die verschiedenen Optionen vergleichen können, wenn sie grenzüberschreitende Transaktionen mit einer Währungsumrechnung vornehmen.
Worin besteht der Mehrwert von Maßnahmen auf EU-Ebene?
Die Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebietes könnten die erforderlichen Maßnahmen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 auf freiwilliger Basis auch selbst treffen. Für diese Option hat sich jedoch bisher nur ein Mitgliedstaat entschieden, und es gibt keine Anzeichen dafür, dass andere Mitgliedstaaten sich diesem Beispiel anschließen werden. Zudem dürfte das Problem in absehbarer Zukunft auch nicht durch den Beitritt weiterer Länder zum Euroraum gelöst werden, womit eigentlich gerechnet worden war, als die Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 im Jahr 2001 erstmals eingeführt wurden. Die Erwartungen hinsichtlich der Beseitigung der Hindernisse für den Binnenmarkt, die mit den Kosten für grenzüberschreitende Transaktionen verbunden sind, haben sich somit nicht erfüllt. Daher sind Maßnahmen auf EU-Ebene angezeigt.
B. Lösungswege
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Politikoptionen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?
Da sich das Problem ohne EU-Vorschriften nicht lösen ließ, wurden vier politische Alternativen in Betracht gezogen, die alle eine Ausweitung des Grundsatzes vorsehen, die Kosten für

grenzüberschreitende Transaktionen an die Kosten für inländische Transaktionen in der Landeswährung anzugleichen. Im Rahmen der einzelnen Optionen würde dies grenzüberschreitende Transaktionen in den folgenden Währungen betreffen:

- 1) in der Landeswährung;
- 2) in der Landeswährung **und** in Euro;
- 3) **nur** in Euro;
- 4) in jeder Währung eines EU-Mitgliedstaates, unabhängig davon, wo die Transaktion erfolgt.

Da moderne Infrastrukturen für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro auch allen Zahlungsdienstleistern in Mitgliedstaaten außerhalb des Euroraums zur Verfügung stehen, wäre Option 3 als effizient anzusehen. Da in den Ländern außerhalb des Euroraums zudem die meisten grenzüberschreitenden Transaktionen in Euro erfolgen, würde bei Umsetzung der Option 3 auch ein großer Teil der grenzüberschreitenden Transaktionen erfasst. Da die Kosten von Euro-Transaktionen außerdem gering sind, bestünde nur ein geringes Risiko, dass teure grenzüberschreitende Transaktionen in anderen Währungen als dem Euro durch höhere Entgelte für inländische Transaktionen quersubventioniert werden. Nicht zuletzt steht Option 3 auch mit dem längerfristigen Ziel im Einklang, den Euro als gemeinsame Währung in allen Mitgliedstaaten einzuführen. Darüber hinaus wäre die Akzeptanz für diese Option bei den einzelnen Interessengruppen unter allen Optionen am größten.

Wer unterstützt welche Option?

Wenngleich die Zahlungsdienstleister die Beibehaltung des Status quo vorziehen, würden sie Option 3 im Falle einer Gesetzgebungsinitiative am ehesten akzeptieren. Für die Nutzer der Zahlungsdienste könnten die Optionen 2 und 4 vorteilhafter sein, sofern die Zahlungsdienstleister nicht andere Entgelte (Kontoführungsgebühren, Währungsumrechnungsentgelte) erhöhen, um teure grenzüberschreitende Transaktionen in anderen Währungen als dem Euro zu quersubventionieren. Während sich das Europäische Parlament dafür aussprechen könnte, weitere Transaktionen in den Anwendungsbereich einzubeziehen, dürften die Mitgliedstaaten Option 3 vorziehen, da sie auch die in der derzeit geltenden Verordnung (EG) Nr. 924/2009 vorgesehene Möglichkeit nicht genutzt haben, die Optionen 1 und 2 auf freiwilliger Basis umzusetzen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Durchschnittspreise für grenzüberschreitende Euro-Transaktionen in Ländern außerhalb des Euroraums betragen Schätzungen zufolge derzeit 8 EUR für Überweisungen, 0,40 EUR für Kartenzahlungen und 2,30 EUR für Barabhebungen. Bei Umsetzung der bevorzugten Option würden diese Preise auf die Höhe der Entgelte für Transaktionen in der Landeswährung gesenkt, die derzeit durchschnittlich 1 EUR, 0 EUR bzw. 0,63 EUR betragen. Geht man davon aus, dass der Anteil der Euro-Transaktionen an allen grenzüberschreitenden Transaktionen nicht zurückgeht, dürften die Nutzer der Zahlungsdienste dadurch 900 Mio. EUR jährlich einsparen. Zudem würden sie von transparenteren und weniger komplexen Entgeltstrukturen profitieren, die auch zu einem stärkeren Wettbewerb führen könnten. Die niedrigeren Kosten grenzüberschreitender Transaktionen würden die wirtschaftliche Integration der EU vertiefen und die wirtschaftliche Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit fördern. Zudem wären politische Vorteile möglich, da die Initiative ähnlich bürgerfreundlich ist wie die Roaming-Verordnung im Bereich der Telekommunikation, wenngleich die Auswirkungen im täglichen Leben nicht ganz so stark spürbar sind.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Die Zahlungsdienstleister hätten einen Einnahmenrückgang in Höhe der Einsparungen der Nutzer zu verzeichnen, könnten diesen Rückgang jedoch längerfristig möglicherweise durch höhere Transaktionsvolumen mindern. Die mit der Durchsetzung der Verordnung verbundenen zusätzlichen Kosten für öffentliche Stellen (Aufsichtsbehörden) wären vernachlässigbar.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?
KMU im Euroraum können mit einer höheren Nachfrage aus Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebietes rechnen, in denen hohe Entgelte für grenzüberschreitende Zahlungen derzeit ein erhebliches Hindernis darstellen. KMU außerhalb des Euroraums wiederum können mit kostengünstigen Zahlungen künftig nicht nur Menschen und Unternehmen in ihrem Heimatland, sondern alle in der EU ansässigen Personen und Unternehmen erreichen. Sie verbessern somit ihre Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt. Am stärksten profitieren dabei die kleinsten KMU, da sie die zu entrichtenden Entgelte für grenzüberschreitende Zahlungen nicht selbst aushandeln können.
Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?
Für die nationalen Haushalte und Behörden werden keine nennenswerten Auswirkungen erwartet.
Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?
Bei Anwendung der Verordnung werden die Einnahmen der Zahlungsdienstleister zunächst zurückgehen, weshalb diese möglicherweise ihre Währungsumrechnungskosten zum Ausgleich des Einnahmenrückgangs erhöhen könnten, da diese Kosten den Nutzern der Zahlungsdienste weniger gut bekannt und aufgrund der mangelnden Transparenz auch schlecht messbar sind. Die Richtlinie über Zahlungsdienste enthält bereits Transparenzpflichten, die weiter präzisiert werden sollten, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Da die Währungsumrechnung ein hoch technischer Vorgang in einem sich schnell ändernden Umfeld ist, wird die Europäische Bankenaufsichtsbehörde damit beauftragt, technische Regulierungsstandards festzulegen, um die Währungsumrechnung besser zu regeln.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Initiative überprüft?
Die Initiative sollte nach drei Jahren daraufhin überprüft werden, ob Zahlungsdienstleister versucht haben, Einnahmenrückgänge durch andere Preiserhöhungen auszugleichen, und ob weitere Transaktionen in den Anwendungsbereich der Verordnung aufgenommen werden sollten.