



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

22. maj 2018

Kommissionens forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009 for så vidt angår gebyrer for grænseoverskridende betalinger i Unionen og vekselgebyrer, KOM(2018)163

1. Resume

Kommissionen har den 28. marts 2018 fremsat forslag til ændring af forordningen om grænseoverskridende betalinger.¹ Forslaget indeholder overordnet to dele, idet forslaget dels vedrører visse gebyrer for grænseoverskridende betalinger i euro i EU, dels regulering af oplysningsforpligtelser i forbindelse med valutavekslingsomkostninger.

Formålet med forslaget er at opnå et mere integreret indre marked ved at harmonisere gebyrer for grænseoverskridende betalinger i euro med gebyrer for tilsvarende indenlandske betalinger. Derved forventes danske forbrugere og virksomheder at kunne foretage grænseoverskridende eurobetalinger til reducerede omkostninger. Det vil være til gavn for forbrugere og ikke-finansielle virksomheder, men samtidig alt andet lige føre til lavere gebyrindtægter for pengeinstitutter og andre betalingstjenesteudbydere.

Forslaget har derudover til hensigt at forbedre brugeroplysningen i situationer, hvor en forbruger skal foretage en betaling i fremmed valuta inden for EU. Kommissionen foreslår således at indføre regler for, hvilke oplysninger en forbruger skal modtage i forbindelse med betalinger i udlandet. Det skal konkret ske gennem en delegeret retsakt fra Kommissionen på baggrund af reguleringsmæssige tekniske standarder fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA). I en overgangsperiode foreslås det tillige at indføre et midlertidigt loft over omkostninger forbundet med valutakonvertering.

Regeringen støtter formålet med forslaget om at sikre lave priser for grænseoverskridende betalinger og er generelt positiv over for tiltag, som kan bidrage til udviklingen af et velfungerende og effektivt indre marked

¹ Forordning (EF) nr. 924/2009

for betalinger. Regeringen finder det hensigtsmæssigt, at Kommissionen har valgt alene at inkludere grænseoverskridende betalinger i euro, hvor der allerede i dag er en relativt velfungerende og veludbygget betalingsinfrastruktur. Regeringen finder på den baggrund, at balancen i forslaget er fornuftig, og at forslaget kan støttes.

Endvidere finder regeringen det positivt, at der bliver skabt mere gennemsigthed for betalinger i fremmed valuta inden for EU. Regeringen finder det imidlertid vigtigt, at merværdien ved de skærpede gennemsigthedskrav står mål med de administrative byrder for de omfattede virksomheder. Regeringen vil i den forbindelse arbejde for, at mandatet til EBA indrammes for at sikre denne balance.

2. Baggrund

En af Kommissionens prioriteringer er et styrket indre marked. Ifølge Kommissionen er grænseoverskridende betalinger afgørende for integrationen af forbrugernes finansielle tjenester og EU's indre marked generelt. Kommissionen anfører i forlængelse heraf, at høje omkostninger ved grænseoverskridende betalinger er en hindring for udviklingen af det indre marked.

Den 24. juli 2017 igangsatte Kommissionen en høring som opfølgning på en grøn bog om finansielle tjenesteydelser i detaildet² fra 2015. Høringen viste et fragmenteret marked for finansielle tjenesteydelser på detailmarkedet sammenlignet med andre områder af det indre marked. Baseret herpå præsenterede Kommissionen i marts 2017 en handlingsplan, som fastlagde en strategi til styrkelse af det indre marked for finansielle tjenesteydelser til forbrugere.³

Siden 2001 har man, særligt inden for eurolandene, reguleret markedet for grænseoverskridende betalinger for at udvide det indre marked og nedbringe prisen på finansielle tjenesteydelser for forbrugerne. Seneste tiltag på området for grænseoverskridende betalinger kom i 2009 med en forordning, der pålagde udbydere af betalingstjenester ikke at opkræve større gebyrer for betalinger i euro på tværs af grænserne, end hvad der opkræves for tilsvarende overførsler i euro inden for nationale grænser.⁴

3. Formål og indhold

Kommissionen ønsker med forslaget at udbrede fordelene ved forordningen om grænseoverskridende betalinger til forbrugere og virksomheder i EU-lande uden for euroområdet. Kommissionen ønsker med dette forslag at styrke det indre marked og skabe mere lige konkurrencevilkår.

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0630&from=EN>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52017DC0139>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0924&from=DA>

Forslaget indeholder to hovedelementer:

- Harmonisering af gebyrer ved grænseoverskridende betalinger i euro med gebyrer på indenlandske betalinger i lokal valuta
- Forpligtelser til gennemsigtighed ved valutaomregning

Forslaget har betydning for forbrugere og erhvervsdrivende, der forventeligt skal betale lavere gebyrer ved grænseoverskridende betalinger og får mere information om betalinger, der foretages i EU. Udbydere af betalingstjenester, herunder pengeinstitutterne, vil alt andet lige få begrænset deres gebyrindtægter og bliver pålagt nye administrative krav.

Begrænsning på gebyrer ved grænseoverskridende betalinger

Første del af forslaget omhandler de gebyrer, der pålægges betalinger på tværs af grænser i EU. Ved enhver betaling er der omkostninger i forbindelse med overførslen af betaling fra betalerens konto til modtagerens konto, både for den afsendende og den modtagende bank. Kunderne vil derfor ofte skulle betale gebyrer både som afsender og modtager. Disse gebyrer har historisk været højere for grænseoverskridende betalinger end indenlandske betalinger.

Forordningen om grænseoverskridende betalinger har hidtil alene omfattet betalinger i euro. Ikke-eurolande har dermed i praksis ikke været omfattet af forordningen og har derfor ifølge Kommissionen ikke haft gavn af forordningen. Forbrugere og virksomheder i ikke-eurolande betaler på nuværende tidspunkt derfor generelt højere gebyrer, når de foretager kontooverførsler i euro på tværs af en grænse. Det gælder fx når en dansk borger eller virksomhed foretager en kontooverførsel i euro fra sin bank i Danmark til en bank i et andet EU-land.

Konkret foreslås det, at gebyrer på en grænseoverskridende betaling i euro inden for EU ikke må være højere end gebyrer på en tilsvarende indenlandsk betaling i den lokale valuta. Det vil sige, at en dansk betalingstjenesteudbyder (fx en bank) ikke må opkræve et større gebyr for at gennemføre en grænseoverskridende betaling i euro end det gebyr, der kræves for gennemføre en tilsvarende indenlandsk betaling i danske kroner. Forslaget omfatter dog ikke gebyrer relateret til valutaveksling, der er relevante, når modtager og afsender af betalingen benytter forskellig valuta, fx når en dansk forbruger foretager en kortbetaling i Tyskland. Denne del behandles i den anden del af forslaget, jf. nedenfor.

Kommissionen anslår, at ca. 60 pct. af grænseoverskridende betalinger fra lande uden for eurozonen er i euro, som dermed effektivt vil blive dækket af forordningen.

Kommissionen anfører videre, at forslaget vil fjerne en hindring for handel mellem ikke-eurolande og eurolande, da omkostningerne ved transaktioner vil blive mere ens. Kommissionen vil derved sikre lige konkurren-

cevilkår på tværs af det indre marked for betalinger i euro til fordel for forbrugere og virksomheder.

Forslaget forholder sig udelukkende til betalinger i euro og ikke i andre valutaer. EU-lande med anden valuta end euro kan dog selvstændigt vælge at lade sin nationale valuta omfatte af forordningen. Sverige har tidligere valgt at gøre dette for svenske kroner, hvorved gebyrer på grænseoverskridende betalinger i svenske kroner fra Sverige ikke må være højere end tilsvarende indenlandske betalinger i svenske kroner.

Forpligtelser til gennemsigtighed ved valutaomregning

Kommissionen anfører, at forbrugere, som i dag foretager en betaling, der involverer en valutaveksling, ikke foretager en sådan betaling på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

Ved en kortbetaling i en anden valuta end forbrugerens nationale valuta (typisk en betaling foretaget i udlandet) vil der ofte være et valg mellem to alternativer. Den første mulighed er at betale i egen valuta ved en såkaldt dynamisk valutakonvertering ('dynamic currency conversion'). Denne service tilbydes af "dynamic currency conversion providers" i samarbejde med betalingsmodtagerens (fx en butik eller restaurant) bank. Den anden mulighed er at betale i den lokale valuta ved hjælp af forbrugerens banks tjenester.

Ifølge Kommissionen har forbrugerne især savnet de nødvendige oplysninger til at kunne træffe et velinformeret valg. Da dette valg oftest bliver truffet på et uoplyst grundlag, anfører Kommissionen, at forbrugeren ofte vælger den dyreste løsning. Det søger Kommissionen at afhjælpe med forslaget. Endvidere ønsker Kommissionen at undgå, at betalingstjesteudbydere øger sine øvrige priser og gebyrer, når de mister indtægter som følge af harmoniseringen af de generelle gebyrer på grænseoverskridende betalinger, jf. ovenfor. Det kunne eksempelvis ske ved, at priserne i forbindelse med valutaveksling sættes op.

Forslaget lægger derfor op til at give forbrugeren *information om de fulde omkostninger ved grænseoverskridende betalinger*. I betragtning af den meget tekniske karakter af valutakonvertering i et marked under stor udvikling, foreslås det, at dette reguleres gennem en delegeret retsakt fra Kommissionen på baggrund af tekniske standarder udarbejdet af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), som præciserer, hvordan der skal sikres gennemsigtighed og prissammenlignelighed.

Efter vedtagelsen af forordningen har virksomhederne 3 år til at implementere de nye gennemsigtighedsregler. Forslaget vil som en overgangsordning fastlægge et *midlertidigt loft for de samlede omkostninger forbundet med valutaveksling*. Loftet skal medvirke til, at der ikke fastsættes for høje gebyrer, før brugerne har fuld gennemsigtighed om prisen. Dette

loft for overgangsperioden foreslås ligeledes fastsat gennem en delegeret retsakt fra Kommissionen på baggrund af tekniske standarder udarbejdet af EBA.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at forslaget er nødvendigt for at sikre et stærkere indre marked for betalinger. Kommissionen fremhæver, at da kun én medlemsstat har valgt at tilslutte sin valuta til forordningen, må det forventes, at man kun gennem fælles tiltag på europæisk plan kan opnå tilstrækkeligt hurtige fremskridt ift. at nå fuld udbredelse af forordningen. Kommissionen fremfører desuden, at et forslag på EU-plan vil skabe stordriftsfordele og øge omfanget af handelen inden for EU mellem landene, fremme konkurrencen og yderligere integrere økonomierne i EU.

Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da det er nødvendigt for at opnå formålet om at skabe harmonisering af gebyrer for grænseoverskridende eurobetalinger i EU og derved sikre samme konkurrencevilkår for virksomheder på tværs af EU-landene.

6. Gældende dansk ret

Dansk lovgivning regulerer ikke i dag gebyrer pålagt betalinger i euro.

Hvad angår oplysningsforpligtelser stiller betalingsloven allerede krav om oplysning af de enkelte gebyrers størrelse og anvendte referencekurser i forbindelse med indgåelse af aftale om brug af et betalingsinstrument. Betalingsloven indeholder dog ikke krav om, at alle valutavekslingsomkostninger skal specificeres forud for en konkret betaling, idet kunden først efterfølgende skal oplyses om de faktisk anvendte valutakurser.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen vil få direkte virkning i alle EU-lande og skal dermed ikke implementeres i dansk ret. Afhængigt af formulering i den endelige forordning og EBA's standarder vil det forventeligt ikke være muligt fremover at fastsætte nationale særregler. Danmark kan dog egenhændigt vælge at tilslutte den danske krone til forordningen, således at gebyrer på grænseoverskridende betalinger i *danske kroner* ikke må overstige gebyret på en tilsvarende indenlandsk betaling i danske kroner.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Der forventes en besparelse for forbrugere og ikke-finansielle virksomheder som følge af lavere gebyrer, men ligeledes et indtægtstab for finansielle virksomheder. Ligeledes må lavere gebyrer forventes at skabe bedre eksportvilkår for erhvervslivet generelt. Det forventes særligt at gælde for små- og mellemstore virksomheder, da større virksomheder typisk har større forhandlingskraft ift. danske banker eller direkte aftaler med udenlandske banker og dermed betaler lavere gebyrer.

Den nedadgående effekt på gebyrerne kan potentielt aftage, såfremt forordningen medfører lavere konkurrence på betalingsmarkedet.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget om harmonisering af gebyrer på grænseoverskridende betalinger med indenlandske betalinger må alt andet lige forventes at medføre lavere gebyrer for forbrugere og virksomheder samt føre til et tilsvarende indtægtstab for de danske pengeinstitutter. Endvidere kan forslaget føre til bedre eksportvilkår for virksomhederne, idet det dog ikke er givet, at denne effekt vil være vedvarende, jf. ovenfor.

På baggrund af forslagets nuværende form, hvor EBA bemyndiges til at udarbejde de teknisk standarder for dynamisk valutaomregning, foreligger de økonomiske konsekvenser ikke. De potentielle administrative byrder består i de krav, der stilles til betalingstjenesteudbydere, der skal give forbrugeren yderligere oplysninger ved valutakonvertering. Afhængig af kravenes endelig udformning, forventes de at medføre et behov for udvikling af betalingsinfrastrukturen. Efterlevelse heraf må forventes at være forbundet med omkostninger, som ikke på nuværende tidspunkt kan vurderes.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslagene forventes ikke at have konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljø eller sundhed i Danmark. Forslaget kan have en positiv effekt på beskyttelsen af forbrugere.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist den 18. april 2018. Der er indkommet høringssvar fra hhv. Dansk Industri (DI), Landbrug & Fødevarer (L&F) og Finans Danmark (FIDA).

Gebyrer ved grænseoverskridende betalinger

DI støtter stærkt op om Kommissionens forslag om at reducere gebyrer ved grænseoverskridende betalinger i euro og valutaveksling. DI anfører, at de danske virksomheder betaler højere gebyrer til betalingstjenesteudbydere ved grænseoverskridende betalinger i euro i forhold til konkurrerende virksomheder i andre EU-lande. DI anfører, at det udgør en handelshindring, der begrænser vækst og hæmmer konkurrenceevnen. DI vurderer, at forslaget vil styrke handel på tværs af landegrænser i EU og skabe lige konkurrencevilkår.

DI fremhæver endvidere, at såfremt gebyrerne sænkes, vil det gavne dansk økonomi, herunder den danske eksport, og vil kunne have en positiv indvirkning på innovationen i virksomhederne, da besparelsen kan bruges på investeringer, innovation og efteruddannelse.

L&F er positiv over for Kommissionens forslag og vurderer, at de potentielle gevinster for fødevareerhvervet og fødevarevirksomhederne er høje. L&F fremhæver, at flere store eksportvirksomheder i fødevareklyngen anslår, at der er væsentlige omkostninger ved grænseoverskridende betalinger og valutaomregning.

Både DI og L&F anfører, at særligt små og mellemstore virksomheder (SMV'er) vil få gavn af Kommissionens forslag, da disse ofte ikke har kapacitet til eller prioriterer at forhandle gebyrerne med deres banker.

FIDA støtter ikke Kommissionens forslag, men anfører derimod, at gebyrer og priser for banktjenester bør fastsættes frit af markedet. FIDA anfører, at højere gebyrer for grænseoverskridende betalinger i euro er udtryk for, at der er større omkostninger forbundet med disse betalinger i forhold til tilsvarende indenlandske betalinger i kroner. FIDA anfører endvidere, at gebyrerne for indenlandske betalinger i Danmark er lave, som følge af et velfungerende og billigt betalingssystem. FIDA finder det derfor problematisk, at gebyrerne for indenlandske transaktioner skal bruges som benchmark for gebyrer for udenlandske betalinger i euro. FIDA finder således, at banker i EU-lande med velfungerende, billige nationale betalingssystemer vil blive ramt hårdere end banker i lande med dårlige, dyre nationale betalingssystemer.

FIDA mener endvidere, at forslaget kan reducere innovation og begrænse udbuddet af nye produkter fra banker og nye aktører og fremhæver vigtigheden af, at lovgivning skaber gode rammer for udviklingen af innovative betalingsløsninger.

Forpligtelser til gennemsigtighed ved valutaomregning

FIDA anbefaler, at man i første omgang afventer effekterne af det reviderede betalingstjenestedirektiv fra 2018, før nye tiltag besluttet, da direktivet allerede regulerer dynamisk valutakursomregning, hvorefter alle op-

lysninger om gebyrer og den vekselkurs, der anvendes ved valutaomregningen, oplyses til forbrugeren i rammeaftalen.

FIDA udtrykker en generel forsigtighed, hvad angår nye standarder for valutaomregning. Ved udarbejdelsen af reguleringsmæssige tekniske standarder mener FIDA, at det er vigtigt, at der findes en fornuftig balance mellem kravene til gennemsigtighed samt omkostningerne forbundet hermed. FIDA fremhæver bl.a., at Kommissionens forslag vil medføre omkostninger til fx tilretninger af kortterminaler og transaktionsformer.

Både DI og L&F støtter Kommissionens forslag og fremhæver vigtigheden af, at betalingstjenesteudbydere ikke kompenserer for reducerede indtægter, gennem fx uigennemsigtige marginer ved valutaomregning, hvilket kan sikres gennem Kommissionens forslag om gennemsigtighed og det midlertidige loft. DI fremhæver, at det midlertidige loft ikke må sættes for højt, da det ellers ikke vil have en reel virkning i praksis.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger på nuværende tidspunkt ingen indikation af holdninger fra andre EU-lande.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Begrænsning på gebyrer ved grænseoverskridende betalinger

Regeringen støtter generelt formålet med forslaget om at sikre lave og fornuftige priser for grænseoverskridende betalinger. Regeringen er derfor også positiv over for tiltag, som kan bidrage til udviklingen af et velfungerende og effektivt indre marked for betalinger.

Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at lovgivningstiltag tilfører reel merværdi og er proportionale, herunder at fordelene for forbrugere og virksomheder overstiger omkostningerne forbundet herved. Regeringen hæfter sig i den forbindelse ved, at den foreslåede model for harmonisering af gebyrer på grænseoverskridende betalinger med indenlandske betalinger vil inkludere hovedparten af de grænseoverskridende betalinger, der i dag ikke er omfattet af forordningen, samtidig med at omkostningerne for banker og andre betalingstjenesteudbydere begrænses ved alene at inkludere grænseoverskridende betalinger i euro, hvor der allerede i dag eksisterer en relativt velfungerende og veludbygget betalingsinfrastruktur. Regeringen finder på den baggrund, at balancen i forslaget er fornuftig, og at forslaget kan støttes.

Forpligtelser til gennemsigtighed ved valutaomregning

Hvad angår forslagets forpligtelser til gennemsigtighed ved valutaomregning støtter regeringen, at der er gennemsigtighed for forbrugere om omkostninger i forbindelse med dynamiske omregningskurser. Det er dog

væsentligt, at forbrugerne modtager målrettet information, som tilskynder til at foretage oplyste valg, så de ikke bebyrdes med unødigt information. I forlængelse heraf finder regeringen det vigtigt, at merværdien ved de skærpede gennemsigtighedskrav står mål med de administrative byrder for de omfattede virksomheder. Mandatet til EBA i Kommissionens forslag er formuleret åbent, og regeringen vil arbejde for, at mandatet indrammes for at sikre den ovenfor nævnte balance.

Regeringen finder at indførslen af et midlertidigt loft over omkostninger forbundet med valutaomregning i overgangsperioden kan have uhen-sigtsmæssige konsekvenser. Der er risiko for, at loftet vil virke normende på priserne, også efter loftet ophører igen, hvormed konkurrencen på prisen kan lide skade. Endelig finder regeringen det vigtigt, at alle væsentlige politiske og indholdsmæssige elementer i forslaget fastlægges i selve forordningsteksten. På baggrund af ovenstående lægger regeringen derfor vægt på, at der ikke indføres et sådant loft. Såfremt loftet fastholdes, vil regeringen arbejde for, at et evt. loft fastsættes i selve forordningsteksten og ikke i en teknisk standard.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været fremlagt for Folketingets Europaudvalg.