



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.3.2018
COM(2018) 163 final

2018/0076 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

**om ändring av förordning (EG) nr 924/2009 vad gäller vissa avgifter på
gränsöverskridande betalningar i unionen och valutaväxlingsavgifter**

(Text av betydelse för EES)

{SWD(2018) 84 final} - {SWD(2018) 85 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

På EU:s inre marknad kan människor, varor, tjänster och kapital röra sig fritt i en ekonomi med en sammanlagd årlig BNP på 15 biljoner euro. Den inre marknaden erbjuder nya möjligheter för europeiska företag och gynnar också en sund konkurrens, vilket i sin tur ger upphov till ökade valmöjligheter, bättre tjänster och lägre priser för fler än 500 miljoner konsumenter.

Att skapa en djupare och rättvisare inre marknad är en central prioritering för Junckerkommissionen. För att kartlägga de potentiella fördelarna med en mer integrerad marknad för finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag, samt undersöka vilka åtgärder som skulle krävas för att åstadkomma en sådan ökad integration, tog kommissionen initiativ till ett samråd på detta område genom sin grönbok från december 2015. Utifrån synpunkterna från berörda aktörer och Europaparlamentets betänkande¹ om grönboken offentliggjorde kommissionen i mars 2017 en handlingsplan², som innehåller en strategi för att stärka den inre marknaden för finansiella tjänster till konsumenter.

Gränsöverskridande betalningar är av central betydelse för integrationen av marknaden för finansiella tjänster till konsumenter, och därmed för EU:s ekonomi som helhet: väl fungerande betalningar över gränserna underlättar kontakter och samverkan mellan enskilda och företag i olika medlemsstater. Restriktioner och alltför höga kostnader för sådana betalningar utgör däremot hinder för fullbordandet av den inre marknaden.

Avgifter för gränsöverskridande betalningar

Genom förordning 924/2009 om gränsöverskridande betalningar harmoniserades avgifterna för gränsöverskridande betalningar i euro inom unionen med avgifterna för betalningar i euro inom en och samma medlemsstat. Medlemsstater utanför euroområdet fick däremot ingen nytta av effekterna av förordningen, trots att de omfattas av den. I dessa medlemsstater förblir inhemska betalningstransaktioner i euro antingen väldigt dyra eller erbjuds inte alls. Detta medför också att enskilda och företag i EU-medlemsstater utanför euroområdet betalar höga avgifter så fort en betalning passerar den berörda medlemsstatens gräns eller när privatpersoner reser och gör betalningar utomlands. De höga kostnaderna är ett hinder för fullbordandet av den inre marknaden och innebär i praktiken att betaltjänstanvändarna inom EU hamnar i två olika kategorier.

Medlemsstater utanför euroområdet erbjöds att utvidga tillämpningen av bestämmelserna i förordning 2560/2001 och dess efterföljare, förordning 924/2009, till att omfatta även deras nationella valutor. Denna möjlighet utnyttjades dock bara av Sverige, som beslutade att sammanjämka avgifterna för gränsöverskridande betalningar i svenska kronor med avgifterna för inhemska betalningar i svenska kronor.

Målet med detta nya förslag är att även privatpersoner och företag utanför euroområdet ska få nytta av fördelarna med förordning 924/2009, samt att sätta stopp för höga avgifter för gränsöverskridande transaktioner i euro EU-länder emellan. De höga kostnaderna utgör ett

¹ (2016/2056(INI)).

² COM(2017) 0139.

hinder för utbyte mellan aktörer i medlemsstater inom respektive utanför euroområdet, vilket är till nackdel för ekonomiska aktörer i båda dessa områden. Människor och företag utanför euroområdet möts av högre kostnader för att få tillgång till marknader eller interagera med människor inom euroområdet. Detta innebär i sin tur att de inte kan handla eller konkurrera med sina motparter inom euroområdet på samma villkor. Om t.ex. ett företag som är etablerat utanför euroområdet har leverantörer i euroområdet blir kostnaderna för samma insatsvaror högre än för deras konkurrenter inom euroområdet. Dessutom leder detta ytterligare hinder för den fria rörligheten och handeln till en begränsning av antalet potentiella kunder för företag i euroområdet. Tabellerna nedan beskriver skillnaderna mellan dagens situation och de villkor som skulle gälla enligt förslaget.

Förslaget behandlar inte gränsöverskridande transaktioner i andra valutor än euro.

DAGENS BESTÄMMELSER

SKICKA EURO FRÅN... TILL...	Euroområdet (plus Sverige) ³		Utanför euroområdet
Euroområdet (plus Sverige)	LÅGA/INGA AVGIFTER		HÖGA AVGIFTER
Utanför euroområdet	INGA el. LÅGA AVGIFTER FÖR AVSÄNDAREN	HÖGA AVGIFTER FÖR MOTTAGAREN	HÖGA AVGIFTER

Om till exempel en privatperson eller ett företag i Bulgarien⁴ överför 500 euro till Finland kan avgiften bli upp till 24 euro, medan en person som överför samma belopp till Finland från Frankrike skulle få betala en obetydlig avgift eller ingen avgift alls⁵. För den som överför beloppet från Frankrike till Finland blir avgiften inte högre än för en inhemsk transaktion inom Frankrike.

³ Som en följd av Sveriges beslut att tillämpa artikel 14 i förordning 924/2009.

⁴ Källa: Deloitte-undersökningen finns på https://ec.europa.eu/info/files/180328-study-cross-border-transaction-fees-extension_en

⁵ Samma

EFTER ÄNDRINGARNA ENLIGT DETTA FÖRSLAG

SKICKA EURO FRÅN... TILL...	Euroområdet (plus Sverige)	Utanför euroområdet
Euroområdet (plus Sverige)	LÅGA/INGA AVGIFTER	LÅGA/INGA AVGIFTER
Utanför euroområdet	LÅGA/INGA AVGIFTER	LÅGA/INGA AVGIFTER

Om ändringarna i detta förslag antas skulle enskilda och företag som överför euro från Bulgarien enligt det här exemplet också kunna utföra sina betalningar avgiftsfritt eller till mycket låg avgift. Privatpersonen eller företaget i fråga skulle då betala samma avgift för en motsvarande överföring i euro till Finland som för en överföring i bulgariska lev inom Bulgarien.

Insynskrav i fråga om praxis för valutaväxling

De ändringar av förordning 924/2009 som ingår i detta förslag omfattar bland annat ytterligare insynskrav i fråga om valutaväxling i enlighet med artiklarna 45 och 59 i direktiv 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden (ö.a. i direktivet används *valutakonvertering* i samma mening). Dessa nya krav på öppenhet och insyn är motiverade eftersom konsumenterna i EU ofta saknar tillräckligt tydlig information i de fall där en betalning omfattar växling av valuta. När en konsument betalar med kort utomlands (kontantuttag i uttagsautomat eller kortbetalning) på ett försäljningsställe där valutan är en annan än i konsumentens hemland ges ofta två alternativ. Det första alternativet är att betala i sin egen valuta, en tjänst som kallas dynamisk valutaomräkning (eller -konvertering). Dynamisk valutaomräkning erbjuds antingen av separata företag som en specifik eller av den säljande partens (t.ex. detaljhandelsföretagets) bank. Konsumentens andra alternativ är att betala i lokal valuta via tjänster som erbjuds av betal- eller kreditkortsföretaget via konsumentens egen bank (icke-dynamisk valutaomräkning). Konsumenterna har särskilt klagat på systemet med dynamisk valutaomräkning, eftersom de anser att de inte fått tillräcklig information för att kunna göra ett välgrundat val. Som ett resultat av detta har konsumenterna, ofta omedvetet, valt det dyrare tillgängliga alternativet.

Syftet med detta förslag är att öka öppenheten gentemot konsumenterna genom att göra det obligatoriskt att tydligt redovisa samtliga kostnader för en gränsöverskridande transaktion. Vid en transaktion som innefattar valutaomräkning kommer konsumenten också lättare att kunna jämföra alternativa tjänster för omräkning innan betalningen sker. Eftersom metoderna för valutaomräkning i en snabbt föränderlig miljö har många tekniskt komplicerade element kommer Europeiska bankmyndigheten att få i uppgift att utarbeta tekniska standarder för att strama upp och reglera praxisen för valutaomräkning. Enligt förslaget bör det också införas ett tillfälligt tak för valutaomräkningskostnader till dess att Europeiska bankmyndighetens bestämmelser för öppenhet och insyn får verkan, dvs. senast 36 månader efter det att den ändrade förordningen träder i kraft.

När detta förslag väl är genomfört kommer det att ge betydande besparingar för konsumenterna, medan däremot inkomsterna för vissa betaltjänstleverantörer kan komma att minska. De föreslagna bestämmelserna ska också säkerställa att betaltjänstleverantörer inte börjar kompensera för lägre inkomster genom att på ett icke-insynsvänligt sätt höja sina marginaler för valutaomräkning därför att betaltjänstanvändarna ofta saknar närmare kunskaper om dessa kostnader.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Sedan euron infördes har EU tagit en rad initiativ för att pressa ner kostnaderna för gränsöverskridande transaktioner så mycket som möjligt. Följande tre är de viktigaste:

- Ett antal gemensamma standarder (Sepa) har införts för eurotransaktioner inom det gemensamma eurobetalningsområdet, bland annat för kreditöverföringar (gireringar) och autogireringar i euro.

- Genom betaltjänstdirektivet (direktiv 2007/64/EG, senare ersatt av direktiv (EU) 2015/2366) ställdes krav på ökad öppenhet och insyn i fråga om avgifter, och det blev lättare för nya aktörer att ta sig in på marknaden. Med andra ord bidrog direktivet till ökad konkurrens, även i fråga om gränsöverskridande betalningar, och det blev tydligare vad avgifter för betaltjänster grundades på. Detta ledde i sin tur till en förbättrad infrastruktur som kunde hantera stigande betalningsvolymerna i euro till lägre kostnader.

- Förordning 2560/2001 om gränsöverskridande betalningar, senare ersatt av förordning 924/2009, bidrog genom att kräva lika avgifter för nationella och gränsöverskridande betalningar inom EU så länge de utförs i euro.

Alla dessa initiativ har bidragit till ytterligare integration inom den inre marknaden, samt till utvecklingen av en mer integrerad betalningsmarknad inom euroområdet.

- **Förenlighet med EU:s politik inom andra områden**

Initiativet bidrar till en bättre fungerande inre marknad. Det innebär också att några av de viktigaste fördelarna med Ekonomiska och monetära unionen (effektiva och billiga gränsöverskridande transaktioner) blir tillgängliga för privatpersoner och företag i medlemsstater utanför euroområdet. Initiativet är även förenligt med handlingsplanen för Fintech⁶, vilken syftar till att gynna konkurrens och innovation inom den europeiska finanssektorn. Det finns vidare en nära koppling till kapitalmarknadsunionen, vars syfte är att skapa en verklig inre marknad för kapital i EU, där investerare kan investera sina medel över gränserna utan hinder och där företag, oavsett var de är baserade, får fler möjliga finansieringskällor att välja på. Ett av målen för den digitala inre marknaden, nämligen att undanröja hindren för e-handel, kommer också att främjas av detta initiativ eftersom de nya bestämmelserna ska gälla både i den fysiska och den digitala miljön. Genom initiativet undanröjs ett av de hinder som kan hämma utvecklingen av näthandel över gränserna, nämligen just avgifter för gränsöverskridande transaktioner.

⁶ COM(2018) 109 final, s. 2.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Enligt artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har EU-institutionerna rätt att fastställa lämpliga bestämmelser som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

Den inre marknaden skapar fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Betalningstjänster spelar en viktig roll för fullbordandet av den inre marknaden, men i nuläget innebär de höga avgifterna för gränsöverskridande betalningar i stället ett hinder, eftersom de gör det svårare för hushåll och företag att köpa, sälja och göra affärer över gränserna. Höga kostnader för gränsöverskridande betalningar leder också till att det skapas två kategorier av betaltjänstanvändare: å ena sidan användare i euroområdet vars betalningar kan nå en majoritet av företag och privatpersoner i EU till en mycket låg kostnad, å andra sidan användare i länder utanför euroområdet, som bara kan nå en begränsad andel av EU:s företag och privatpersoner med betalningar till låg kostnad.

För att åtgärda dessa problem är lagstiftningsåtgärder på EU-nivå det mest effektiva verktyget, vilket också ligger i linje med målen i fördragen.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Enligt artikel 4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska EU:s åtgärder för att fullborda den inre marknaden bedömas på grundval av den subsidiaritetsprincip som fastställs i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen. Det måste bedömas huruvida målen i förslaget a) inte kan uppnås av medlemsstaterna inom ramen för deras nationella rättssystem och b) huruvida åtgärderna, med hänsyn till omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå.

Medlemsstater utanför euroområdet erbjöds möjligheten att utvidga tillämpningen av bestämmelserna i förordning 2560/2001 och dess efterföljare förordning 924/2009, till att omfatta även deras nationella valutor. Hittills har dock bara Sverige utnyttjat denna möjlighet. Följden av Sveriges beslut är att avgifterna för gränsöverskridande betalningar i svenska kronor från Sverige nu är desamma som för betalningar inom landet. Det faktum att Sverige valt detta alternativ har fått positiva följder även för gränsöverskridande betalningar i euro, vilka erbjuds av svenska banker utan extra avgift jämfört med betalningar i kronor inom Sverige.

Även andra medlemsstater utanför euroområdet skulle kunna vidta åtgärder på egen hand för att minska kostnaderna för utlandsbetalningar, på ett liknande sätt som Sverige gjort. De nuvarande hindren skulle dock kvarstå så länge det finns medlemsstater som inte alls vidtar några åtgärder. Det vore därför bättre att agera på EU-nivå än att lämna problemet till enskilda medlemsstater eller till marknaden, eftersom inget av dessa alternativ garanterar snabba framsteg eller gemensamma EU-täckande lösningar.

Åtgärder på EU-nivå skulle också ge skalfördelar i form av en större volym gränsöverskridande transaktioner och därmed en mer effektiv användning av infrastrukturen, samt en ökad gränsöverskridande handel inom EU. Detta skulle i sin tur leda till ökad konkurrens och ytterligare integration av EU:s ekonomier.

En status quo-lösning skulle däremot innebära att man låter ojämlika villkor kvarstå och försvårar den ekonomiska integrationen och arbetet för en fördjupad inre marknad.

- **Proportionalitetsprincipen**

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen.

Det här lagförslaget kan genomföras utan betydande kostnader, eftersom EU:s betaltjänstleverantörer redan idag har tillgång till effektiva clearing- och avvecklingssystem för euroområdet. Förslaget skulle först och främst innebära att betaltjänstleverantörer i medlemsstater utanför euroområdet måste anpassa sina avgifter för gränsöverskridande transaktioner i euro till de avgifter som tas ut för inhemska transaktioner i den nationella valutan i den medlemsstat där betaltjänstanvändarna bor eller är etablerade, alltså avgifter som i allmänhet är lägre. Medlemsstater i euroområdet gynnas redan i dag av låga avgifter för flertalet av sina gränsöverskridande transaktioner. Att begränsa förslaget till att gälla transaktioner i euro har ingen inverkan på betaltjänstleverantörer i medlemsstater i euroområdet, samtidigt som de nya bestämmelserna skulle täcka merparten (omkring 60 %) av de gränsöverskridande transaktionerna även i de EU-medlemsstater som inte ingår i euroområdet.

En lösning där avgifterna för gränsöverskridande transaktioner i euro sätts på samma nivå som de avgifter som tas ut för inhemska transaktioner i medlemsstaternas nationella valutor skulle också ge utrymme för en viss anpassning till utvecklingsnivån och effektiviteten hos lokala betalningssystem och banker (t.ex. infrastruktur och processer). ”Produktionskostnaderna” för betalningar kan nämligen skilja sig från ett land till ett annat, och i vissa medlemsstater utanför euroområdet kan även inhemska transaktioner kosta upp till motsvarande en euro. Genom att använda avgifter för inhemska betalningar som referens går det att ta hänsyn till särdragen hos olika medlemsstater och deras betaltjänstleverantörer. Proportionalitetsprincipen behandlas också i den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget, se kapitlet 7 och 8.

Det skulle ha klara fördelar att utvidga tillämpningen av denna förordning till andra valutor än euro, särskilt när det gäller det antal betalningar som ska omfattas. Samtidigt finns det en risk att detta kan ge incitament för betaltjänstleverantörer att öka avgifterna för andra tjänster, särskilt inhemska betalningar, för att korssubventionera gränsöverskridande transaktioner i andra valutor än euro. Det bör därför även i fortsättningen vara frivilligt för medlemsstater som inte har euron som valuta att tillämpa förordningens bestämmelser även på gränsöverskridande betalningar i sin nationella valuta.

3. SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Samråd med berörda parter har hållits i flera olika former:

- Ett öppet offentligt samråd om transaktionsavgifter hölls mellan den 24 juli och den 30 oktober 2017 (totalt 14 veckor).
- Berörda aktörer från näringslivet, inklusive företrädare för olika betaltjänstleverantörer, rådfrågades under mötet i expertgruppen för marknaden för betalningssystem den 24 oktober 2017.

- Medlemsstaternas företrädare rådfrågades vid mötet i kommissionens expertgrupp för bankverksamhet, betalningar och försäkring den 17 november 2017.
- Användargruppen för finansiella tjänster kom in med synpunkter och iakttagelser i samband med dess möte den 5 december 2017.

Under dessa samråd framhöll företrädare för betaltjänstanvändarna (såväl konsumenter som företag) problemet med höga avgifter för gränsöverskridande transaktioner och bristfällig information om vilka kostnader dessa avgifter egentligen är avsedda att täcka. Betaltjänstleverantörerna underströk däremot den stora skillnaden mellan betalningar i euro, som kan genomföras automatiskt utan manuellt ingripande, och den betydligt mindre effektiva och därför mer kostsamma hanteringen av betalningar i andra valutor.

• **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Kommissionen gav konsultföretaget Deloitte i uppdrag att genomföra en undersökning⁷, med syftet att samla in uppgifter om de avgifter som tas ut för de gränsöverskridande betalningstransaktioner som omfattas av förslaget (kreditöverföringar, kortbetalningar och kontantuttag) av de största tre till sju bankerna i varje medlemsstat utanför euroområdet samt i tre medlemsstater inom euroområdet. Deloitte uppmanades också att uppskatta de interna kostnaderna för dessa transaktioner. Till slutsatserna av undersökningen hörde att transaktioner i euro gynnas av effektiva gränsöverskridande infrastrukturer, standarder och förfaranden, och att avgifterna för dem därför inte borde behöva vara högre än för transaktioner i inhemsk valuta, dvs. väsentligt lägre än vad de är idag. En annan slutsats var att gränsöverskridande transaktioner i andra valutor än euro fortfarande sköts med gammaldags metoder och utan någon centraliserad infrastruktur. Dessa metoder var givetvis mer resurskrävande och därmed dyrare, vilket innebar att betaltjänstleverantörerna inte kunde erbjuda dem till konkurrenskraftiga principer.

• **Konsekvensbedömning**

I konsekvensbedömningen, som fick ett positivt yttrande från nämnden för lagstiftningskontroll den 14 februari 2018, undersöktes fyra olika alternativ. Samtliga utgick från en utvidgad tillämpning av principen att kostnaderna för gränsöverskridande transaktioner inom EU ska vara desamma som för inhemska transaktioner i nationell valuta inom den medlemsstat där betaltjänstanvändaren bor eller är etablerad, dock under följande skilda förutsättningar:

- 1) Om de sker i samma nationella valuta.
- 2) Om de sker i samma nationella valuta eller i euro.
- 3) Endast om de sker i euro.
- 4) Oavsett i vilken EU-medlemsstats valuta betalningarna sker eller var de sker.

Det tredje alternativet går ut på att anpassa avgifterna för gränsöverskridande betalningar som sker i euro och inom EU till de avgifter som tas ut för inhemska transaktioner i en

⁷ Deloitte-undersökningen finns på https://ec.europa.eu/info/files/180328-study-cross-border-transaction-fees-extension_en

medlemsstats nationella valuta. Det föreliggande förslaget bygger på detta tredje alternativ. Det har ingen direkt inverkan på medlemsstater i euroområdet. För medlemsstater utanför euroområdet bedömdes detta alternativ vara mest effektivt, eftersom den moderna infrastruktur som redan finns på plats för gränsöverskridande betalningar i euro även är tillgänglig för alla betaltjänstleverantörer i medlemsstater utanför euroområdet. Det tredje alternativet visade sig också vara mycket väl lämpat för ändamålet med detta initiativ, eftersom de allra flesta gränsöverskridande transaktioner i medlemsstater utanför euroområdet ändå sker i euro. Eftersom kostnaderna för transaktioner i euro är låga borde det dessutom vara mindre risk att betaltjänstleverantörerna höjer antingen a) avgifterna för inhemska transaktioner eller b) kostnaderna för valutaväxling för att korssubventionera transaktioner över gränserna. Alla sådana åtgärder från betaltjänstleverantörernas sida skulle också omfattas av konkurrenslagstiftningen. Slutligen är det tredje alternativet också förenligt med det långsiktiga målet att euron blir den gemensamma valutan för samtliga EU-medlemsstater. Att döma av resultatet av samrådet verkar detta alternativ också vara det som betaltjänstleverantörerna har lättast att acceptera.

Dess innebörd är att betaltjänstleverantörer i medlemsstater utanför euroområdet blir skyldiga att jämna ut skillnaderna mellan avgifter för gränsöverskridande betalningar i euro och inhemska betalningar i den egna medlemsstatens valuta, och de praktiska konsekvenserna begränsas till ändringar i de avgiftstabeller som de berörda betaltjänstleverantörerna använder vid debitering av sina kunder. De minskade avgifter på gränsöverskridande transaktioner i euro som införs genom denna lagstiftningsåtgärd uppskattas leda till direkta besparingar för betaltjänstanvändarna (framför allt konsumenter och små och medelstora företag – stora företag kan vanligen förhandla fram sina avgifter) och motsvarande minskade inkomster för betaltjänstleverantörerna på ungefär 900 miljoner euro per år. Betaltjänstanvändarna kommer också att gynnas av ökad öppenhet och insyn i avgifterna för gränsöverskridande transaktioner. Kostnaderna för den personal som ska utöva tillsyn över betaltjänstleverantörerna för att se till att de uppfyller kraven i förordningen kommer att vara obetydliga i sammanhanget.

På längre sikt förväntas de ändrade bestämmelserna framför allt få två effekter: För det första en starkare integration mellan EU-medlemsstater inom och utanför euroområdet, genom att små och medelstora företag kan agera på lika villkor. För det andra får privatpersoner inom EU mer likvärdig tillgång till gränsöverskridande betaltjänster till låg kostnad

Enligt konsekvensbedömningen kommer dock betaltjänstleverantörernas inkomster att minska när förslaget är genomfört. Det är därför sannolikt att dessa marknadsaktörer kommer att försöka kompensera för en del av dessa inkomstbortfall genom att höja avgifterna för andra produkter och tjänster (t.ex. avgifterna för inhemska betalningar eller andra administrationsavgifter). Alla sådana försök kommer förstås att vara underställda nationell och europeisk konkurrenslagstiftning. Det bör noteras att när identiska krav infördes för banker i medlemsstaterna inom euroområdet när den första förordningen från år 2001 trädde i kraft ledde detta inte till några sådana höjningar av andra avgifter. Tvärtom fortsatte avgifterna för alla slags betalningar att minska i de medlemsstater som ingick i euroområdet. I fråga om medlemsstater utanför euroområdet bör man påminna om att en av dem, Sverige, utnyttjade den möjlighet som erbjöds i förordning 924/2009, nämligen att utvidga tillämpningen av förordningen till att omfatta även landets egen valuta. Detta beslut innebar

stora fördelar för svenska konsumenter och företag utan att för den skull skada den svenska marknaden för betalningstjänster⁸.

Man måste också väga in risken att betaltjänstleverantörerna kan komma att höja avgifter för valutaväxling för att kompensera de inkomstförluster som orsakas av att de tvingas sänka sina avgifter för betalningar i andra valutor till samma nivå som för betalningar i euro. Betaltjänstanvändarna är ofta inte särskilt insatta i dessa valutaväxlingskostnader, och de förklaras inte heller tillräckligt tydligt för att användarna ska ha chans att lätt skaffa sig en sådan överblick. Detta förslag har utformats med tanke på just denna risk, och innehåller därför skärpta regler för öppenhet och insyn i fråga om valutaomräkning.

Efter det positiva yttrandet och förslagen till förbättringar från nämnden för lagstiftningskontroll ändrades rapporten från konsekvensbedömningen i den meningen att den långsiktiga potentialen hos Fintech-lösningar för att minska avgifterna för gränsöverskridande betalningar beskrevs mer i detalj. Det avsnitt i konsekvensbedömningen som handlar om övervakning och utvärdering av de ändringar som utgör kärnan i detta förslag sågs också över på nytt. I fråga om valutaväxling, som sista punkt, lade kommissionens avdelningar ner en del arbete på ytterligare justeringar. Just denna fråga omfattas för övrigt redan av direktivet om betaltjänster, som också innehåller krav på öppenhet och insyn. Dessa krav behöver emellertid göras mer specifika, så att de effektivt kan förebygga att betaltjänstleverantörerna inför åtgärder för att kompensera de kostnadsminskningar som uppnås genom ändringen av förordning nr 924/2009. Den lösning som föreslås i detta förslag är att ge Europeiska bankmyndigheten mandat att utveckla tekniska standarder för tillsyn, och på så sätt säkerställa öppenhet, insyn och jämförbarhet i fråga om valutaväxling. Dessa tekniska standarder för tillsyn kommer att utformas på grundval av en specifik konsekvensbedömning, som också kommer att utföras av Europeiska bankmyndigheten.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Förordning 924/2009 markerades som ett Refit-initiativ⁹ i kommissionens arbetsprogram för 2017. Förordningen förenklades på vissa punkter redan 2012, genom de ändringar som följde av förordningen om slutdatum för det gemensamma eurobetalningsområdet (förordning (EU) nr 260/2012), genom vilken man bland annat avskaffade det tak på 50 000 euro över vilket förordning nr 924/2009 inte var tillämplig, och också avskaffade ett antal rapporteringsskyldigheter.

Genom detta förslag kommer förordning 924/2009 att bättre uppfylla sitt ändamål. Även om förordningen redan i dag tillämpas på alla transaktioner i euro i alla medlemsstater har dess effekter varit begränsade för företag och privatpersoner i medlemsstater utanför euroområdet, trots att även de i stor utsträckning använder euron för gränsöverskridande transaktioner. De ändringar som nu föreslås kommer att avhjälpa denna brist och på så sätt göra förordningens fördelar tillgängliga för alla privatpersoner och företag inom EU, vilket var avsikten från början. Det var aldrig meningen att denna förordning enbart skulle gynna euroområdet.

Mikroföretag och små och medelstora företag i allmänhet kommer att dra stor nytta av de föreslagna ändringarna. De flesta små och medelstora företag, särskilt de minsta, saknar möjlighet att förhandla om de avgifter som de betalar för gränsöverskridande betalningar.

⁸ Se beskrivningen av det svenska exemplet i bilaga 4 till den bifogade konsekvensbedömningen.

⁹ Programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit) lanserades i december 2012, och har till syfte att göra EU-lagstiftningen ”enklare och billigare”, på ett sätt som gynnar medborgare och företag och bidrar till att skapa förutsättningar för tillväxt och sysselsättning. Initiativet innebär inte något ifrågasättande av EU:s politiska mål utan har som mål att finna effektivare sätt att uppnå dem.

Denna möjlighet är ofta förbehållen större företagskunder, som har tillgång till de stora bankernas likviditetsförvaltningstjänster. Den utvidgade tillämpningen av förordningen förväntas därför gynna små och medelstora företag mer än stora företag.

Företag inom EU kommer att bli mer konkurrenskraftiga, eftersom de nya reglerna gör det möjligt att välja mellan fler leverantörer och nå fler kunder till en lägre kostnad. Sannolikt kommer även EU:s ekonomi som helhet att bli mer konkurrenskraftig, tack vare en närmare ekonomisk integration till följd av att kostnadsrelaterade hinder avlägsnas.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget har inga budgetkonsekvenser för EU:s institutioner.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

En utvärdering av effekterna av de nya bestämmelserna bör genomföras senast den 31 oktober 2022, och läggas fram för Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Europeiska centralbanken. Vid denna utvärdering bör man särskilt ta hänsyn till utvecklingen på marknaden och bedöma om det är lämpligt att utvidga förslaget till att omfatta alla EU-valutor och inte bara euron.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Det föreslås att avgiften för en gränsöverskridande betalning i euro inom Europeiska unionen inte bör skilja sig åt från avgiften för en motsvarande inhemsk transaktion som sker inom en medlemsstat i dess nationella valuta.

I artikel 1.2 fastställs principen att betaltjänstleverantörer måste tillämpa samma avgifter för gränsöverskridande betalningar i euro som för motsvarande inhemska betalningar i den nationella valutan i användarens medlemsstat, och att detta ska omfatta även medlemsstater som inte har euron som nationell valuta.

Genom artikel 1.3 förtydligas innehållet i artiklarna 45 och 59 i direktiv (EU) 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden i fråga om valutaomräkning, samtidigt som det införs ett krav på att betaltjänstleverantörerna ska garantera att användarna ges tillräcklig insyn i dessa kostnader innan betalningen verkställs, inklusive jämförbar information om alternativa möjligheter till valutaomräkning. Genom samma artikel ges Europeiska bankmyndigheten i uppgift att utveckla tekniska standarder för tillsyn, som ska säkerställa att betaltjänstanvändarna har tillgång till öppen och tydlig information och full prisjämförbarhet i förhållande till andra alternativ för valutaomräkning.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EG) nr 924/2009 vad gäller vissa avgifter på gränsöverskridande betalningar i unionen och valutaväxlingsavgifter

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 114,
med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,
efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,
med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande¹⁰,
i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och
av följande skäl:

- (1) Sedan Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001¹¹, och därefter Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 924/2009¹², antogs har avgifterna för gränsöverskridande betalningar i euro mellan medlemsstater i euroområdet minskat kraftigt, och är numera så låga att de i de flesta fall saknar betydelse.
- (2) Av alla gränsöverskridande betalningar som sker från medlemsstater utanför euroområdet sker en mycket stor andel i euro. Avgifterna för dessa gränsöverskridande betalningar är fortfarande höga, trots att betaltjänstleverantörerna har tillgång till samma effektiva infrastruktur för att behandla sådana transaktioner till mycket låga kostnader som betaltjänstleverantörer inom euroområdet.
- (3) De höga avgifterna för gränsöverskridande betalningar är fortfarande ett hinder för en fullständig integrering i den inre marknaden för företag och privatpersoner i medlemsstater utanför euroområdet. Skillnaderna i avgiftsnivåer leder till att betaltjänstanvändare inom unionen hamnar i två kategorier, å ena sidan de betaltjänstanvändare som i de allra flesta fall kan utnyttja fördelarna med det gemensamma eurobetalningsområdet (Sepa), å andra sidan de användare som fortsätter betala höga avgifter för gränsöverskridande betalningar i euro.
- (4) För att underlätta den inre marknadens funktion och undanröja skillnaderna i villkor i fråga om gränsöverskridande betalningar i euro, dvs. där betaltjänstanvändare i euroområdet är gynnade i förhållande till betaltjänstanvändare i medlemsstater utanför

¹⁰ EUT C , , s. .

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001 av den 19 december 2001 om gränsöverskridande betalningar i euro (EUT L 344, 28.12.2001, s. 13).

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 924/2009 av den 16 september 2009 om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen och om upphävande av förordning (EG) nr 2560/2001 (EUT L 266, 9.10.2009, s. 11).

euroområdet, bör man säkerställa att avgifterna för gränsöverskridande betalningar i euro inom EU ligger i linje med avgifterna för inhemska betalningar i en medlemsstats officiella valuta.

- (5) Valutaväxlingsavgifter utgör en betydande kostnad vid gränsöverskridande betalningar i fall där en annan valuta används i betalarens land än i betalningsmottagarens land. Enligt artikel 45 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366¹³ krävs det att betaltjänstanvändaren, innan en betalningstransaktion inleds, ges tydlig information om alla avgifter samt om den växelkurs som ska tillämpas. När alternativa möjligheter för valutaväxling erbjuds på ett försäljningsställe eller i en uttagsautomat är beskrivningen av dessa alternativ inte alltid tillräckligt tydlig för en snabb och lättbegriplig jämförelse. Denna brist på tydlig information försenar också utvecklingen mot lägre kostnader för valutaväxling genom konkurrens, och ökar risken för att betaltjänstanvändarna väljer onödigt dyra alternativ för valutaväxling. Man bör därför utforma åtgärder som riktar sig till betaltjänstleverantörerna, i syfte att förbättra tydligheten och skydda konsumenterna mot överdrivet höga kostnader för valutaväxling, särskilt när dessa kostnader beror på att konsumenterna inte får den information de behöver för att kunna välja de bästa alternativen.
- (6) Öppna och tydliga valutaväxlingsavgifter kräver att man anpassar nuvarande infrastrukturer och processer, särskilt för onlinebetalningar, betalningar vid försäljningsställen och kontantuttag från uttagsautomater. Därför bör marknadsaktörerna ges tillräckligt med tid för att anpassa sina infrastrukturer och processer i fråga om valutaväxlingsavgifter, så att de kan uppfylla de tekniska standarder för tillsyn som ska antas av kommissionen.
- (7) Med tanke på den detaljerade tekniska nivån på de åtgärder som krävs för öppenhet och insyn i fråga om valutaväxlingsavgifter bör kommissionen ges befogenhet att anta tekniska standarder för tillsyn som utarbetas av Europeiska bankmyndigheten och som närmare anger kraven på öppenhet, insyn och jämförbarhet när det gäller valutaväxlingstjänster. Kommissionen bör anta dessa förslag till tekniska standarder för tillsyn genom delegerade akter i enlighet med artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artiklarna 10–14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010¹⁴.
- (8) För att begränsa negativa effekter för konsumenterna under perioden fram till dess att marknadsaktörerna blir skyldiga att följa de nya bestämmelserna om öppenhet och insyn bör Europeiska bankmyndigheten (nedan kallad *EBA*) uppmanas att inom ramen för de tekniska standarderna för tillsyn fastställa ett tak för avgifter för valutaväxlingstjänster som gäller under övergången, och samtidigt slå vakt om rättvis konkurrens mellan betaltjänstleverantörer.
- (9) Eftersom målen för denna förordning inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan, på grund av de berörda betalningarnas gränsöverskridande natur, bättre kan uppnås genom åtgärder på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG, 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (EUT L 337, 23.12.2015, s. 35).

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten) och om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 12).

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Ändringar av förordning (EG) nr 924/2009

1) Artikel 1 ska ändras på följande sätt:

- 2) Artikel 3 ska ändras på följande sätt:

- (3) Följande artikel ska införas som artikel 3a:

Avgifter för valutaomräkning

- SV

informera betaltjänstanvändarna om hela kostnaden för valutaväxlingstjänster och, i förekommande fall, om kostnader för alternativa valutaväxlingstjänster innan en betalningstransaktion inleds, så att användarna kan jämföra alternativa valutaväxlingsmöjligheter och motsvarande kostnader. Betaltjänstleverantörer ska därför uppge den växelkurs de tillämpar och den referensväxelkurs de utgår ifrån, samt det sammanlagda beloppet av alla valutaväxlingsavgifter för en given betalningstransaktion.

2. EBA ska utarbeta förslag till tekniska standarder för tillsyn där det preciseras hur betaltjänstleverantörer ska säkerställa att betaltjänstanvändare, om det finns olika valutaväxlingstjänster att välja mellan, har god insyn i och tillgång till jämförbara priser för dessa tjänster. Dessa standarder ska fastställa åtgärder som ska tillämpas av betaltjänstleverantörer, även vid uttagsautomater och försäljningsställen, för att säkerställa att betaltjänstanvändarna redan före betalningen får information om kostnaderna för valutaväxling och, i förekommande fall, om alternativa valutaväxlingstjänster.

I det förslag till tekniska standarder för tillsyn som avses i första stycket ska det också fastställas ett högsta sammanlagt belopp för avgifter för valutaväxlingstjänster som får tas ut på en betalningstransaktion under den övergångsperiod som avses i artikel 3b. Vid utformningen av standarderna ska hänsyn tas till beloppet för varje betalningstransaktion samt växelkursfluktuationerna mellan valutorna i unionens medlemsstater, samtidigt som standarderna ska garantera och upprätthålla rättvis konkurrens mellan alla betaltjänstleverantörer. De tekniska standarderna för tillsyn ska också ange vilka åtgärder som ska vidtas för att förhindra att användare debiteras mer än det högsta tillåtna beloppet under denna period.

EBA ska överlämna dessa förslag till tekniska standarder för tillsyn till kommissionen senast [6 månader efter denna förordnings ikraftträdande].

Kommissionen ska delegeras befogenheten att anta de tekniska standarder för tillsyn som avses i första stycket i enlighet med artiklarna 10–14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010*.

* Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten) och om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 12).”

(4) Följande ska införas som artikel 3b:

“Artikel 3b

Övergångsperiod

Under en övergångsperiod som börjar den dag de tekniska standarder för tillsyn som avses i artikel 3a.2 träder i kraft och slutar den dag artikel 3a.1 börjar tillämpas får avgifter för valutaväxling inte överstiga det högsta belopp som anges i de tekniska standarder för tillsyn som antas enligt artikel 3a.2 fjärde stycket.”

(5) Artikel 15 ska ersättas med följande:

”Artikel 15
Översyn

Senast den 31 oktober 2022 ska kommissionen förelägga Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska centralbanken en rapport om tillämpningen av denna förordning, vilken, om det är lämpligt, ska åtföljas av ett förslag. Rapporten ska särskilt behandla frågan om huruvida man bör ändra artikel 1.2 för att säkerställa att denna förordning omfattar alla valutor i unionens medlemsstater.”

Artikel 2

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den ska tillämpas från och med den 1 januari 2019.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande