



DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

## "STANDARDE FOR OVERVÅGNING AF DETAILBETALINGSSYSTEMER FOR EURO" Svar på kommentarer modtaget i forbindelse med den offentlige høring

Eurosystemet sendte den 8. juli 2002 sine nye standarder for overvågning af detailbetalingssystemer for euro til offentlig høring. Eurosystemet har i alt modtaget 120 kommentarer fra 13 institutioner. Alle kommentarer offentliggøres på ECBs websted.

Der har været stor opbakning bag Eurosystemets nye standarder for overvågning af detailbetalingssystemer for euro, og bidragsyderne har værdsat den åbenhed, som Eurosystemet har udvist ved at høre offentligheden for at kunne forbedre sin politik på detailbetalingsområdet yderligere. Der er indkommet adskillige uddybende kommentarer, som beskriver omstændighederne omkring konkrete betalingssystemer. Eurosystemet sætter pris på disse kommentarer, men vil undlade at kommentere dem. Nedenfor er opstillet de kommentarer, som anses for at være af afgørende betydning, samt Eurosystemets svar herpå.

***Der er ikke behov for at lade forskellige overvågningsstandarder gælde for detailbetalingssystemer. De samme overvågningsstandarder (fx standarderne for systemisk vigtige betalingssystemer) skal gælde for alle detailbetalingssystemer for euro for at sikre ens vilkår.***

Eurosystemet føler ikke, at en sådan tilgang vil være passende, og den vil forekomme at være ude af trit med rapporten om standarder for systemisk vigtige betalingssystemer, hvori det anføres, at systemets samlede omsætning eller værdien af de enkelte betalinger, som behandles i systemet, i forhold til systemdeltagernes resurser og på baggrund af det finansielle system som helhed, er den vigtigste faktor, når det skal vurderes, om et betalingssystem kan udløse eller sprede systemiske forstyrrelser. En anden vigtig faktor er karakteren af de betalinger, som normalt behandles i et systemisk vigtigt betalingssystem<sup>1</sup>. Eksempler herpå er afviklingen af trans-

aktioner på de finansielle markeder og de tilsluttede systemers betalingsafvikling. Sådanne transaktioner behandles normalt ikke i detailbetalingssystemer, men snarere i systemer for store betalinger. Derfor skal standarderne kun gælde for detailbetalingssystemer for euro, hvis disse systemer kan udløse systemiske forstyrrelser. Eurosystemet har fastlagt en række kriterier, som skal bidrage til at fastslå, om et nedbrud i et konkret detailbetalingssystem kan forårsage systemiske forstyrrelser.

At lade standarderne gælde for systemisk vigtige detailbetalingssystemer stiller ifølge Eurosystemet ikke disse systemer ringere rent konkurrencemæssigt i forhold til andre detailbetalingssystemer. Detailbetalingssystemer, der anses for at være systemisk vigtige, har normalt en meget stor omsætning og behandler ikke mindst et meget stort antal betalinger. Det er sandt, at disse karakteristika nødvendiggør en striksere anvendelse af overvågningsstandarder for at gøre noget ved den større risiko, der er uløseligt forbundet med disse systemer. Selv om dette på den ene side kan medføre større omkostninger for systemoperatøren, tillader det store antal betalinger på den anden side generelt sådanne systemer at udnytte stordriftsfordele, hvorved enhedsomkostningerne falder.

***Detailbetalingssystemer bør ikke overreguleres. Hvilke standarder skal mindre detailbetalingssystemer, som hverken er systemisk vigtige eller af stor betydning, overholde?***

Eurosystemet har nøje afvejet de risici, som er forbundet med detailbetalingssystemer, i forhold til de omkostninger, som striksere

<sup>1</sup> For en definition af systemisk vigtige betalingssystemer henvises der til Core Principles for Systemically Important Payment Systems (rapporten om standarder for systemisk vigtige betalingssystemer), Den Internationale Betalingsbank (BIS), Basel, januar 2001.

overvågningsstandarder kunne medføre for de pågældende systemoperatører. Af den grund omfatter de standarder for overvågning af detailbetalingssystemer i euro ("detailstandarder"), som Eurosystemet har haft til høring, de detailbetalingssystemer, som spiller en vigtig rolle i behandlingen og afviklingen af detailbetalinger, og hvis nedbrud i systemerne kan få store økonomiske konsekvenser og underminere offentlighedens tillid til betalingssystemer og til valutaen i almindelighed.

Derfor er der blevet skabt tre reguleringsniveauer for detailbetalingssystemer for euro:

- Systemisk vigtige detailbetalingssystemer skal overholde alle ti standarder opstillet i rapporten om standarder for systemisk vigtige betalingssystemer.
- Detailbetalingssystemer af stor betydning for samfundsøkonomien skal overholde seks af standarderne som anført i Eurosystemets pressemeddelelse om standarderne for overvågning af detailbetalingssystemer i euro.
- Detailbetalingssystemer, som ikke hører til en af disse to kategorier og derfor har mindre betydning for stabiliteten i den finansielle sektor, skal overholde de for disse systemer gældende overvågningsstandarder, når og hvis sådanne eksisterer. Eksempler herpå er overvågningsstandarder for e-penge-ordninger og de detailstandarder, som de nationale centralbanker har vedtaget nationalt.

**Fortolkningen af overvågningsstandarderne skal være afpasset systemtypen, dvs. være mindre snæver for detailbetalingssystemer end for systemisk vigtige betalingssystemer.**

Som anført i svaret på det foregående spørgsmål om inddelingen af detailbetalinger i tre niveauer skal overvågningsstandardernes stramhedsgrad afpasses i forhold til den risiko, som de pågældende systemer udgør for det finansielle system. På samme måde forklarede Eurosystemet i sit høringsdokument vedrørende de nye detailstandarder, at im-

plementeringen af de relevante standarder ikke kræver den samme snævre fortolkning for detailbetalingssystemer af stor betydning for samfundsøkonomien som for systemisk vigtige betalingssystemer. I høringsdokumentet anføres som eksempel implementeringen af standard VII. Det anføres, at detailbetalingssystemer af stor betydning for samfundsøkonomien ikke nødvendigvis behøver være lige så sikre og driftspålidelige eller have de samme nødprocedurer som systemisk vigtige betalingssystemer. Tilsvarende vil dette afpansningskriterium gælde for de fem øvrige detailstandarder. For at fx detailbetalingssystemer, som er af stor betydning, men ikke systemisk vigtige, kan overholde standard I, behøver det formentlig ikke være obligatorisk at kræve uafhængigt responsum for at vurdere, om et system har et velfunderet juridisk grundlag. Sådanne uafhængige responsa kunne også begrænses til ad hoc-undersøgelser.

**Eurosystemet bør vedtage og offentliggøre kriterier for, hvorledes vigtigheden af et detailbetalingssystem for euro bestemmes, og bør anvende en fælles metode til at vurdere et sådant system for at sikre ens vilkår.**

Eurosystemet har drøftet de kriterier, der skal bidrage til at bestemme, hvor vigtigt et detailbetalingssystem er, og derved bestemme, hvilke overvågningsstandarder der skal gælde. Eurosystemet fandt, at den systemiske vigtighed af et betalingssystem afhænger af koncentrationen på det pågældende marked for betalinger, af de finansielle risici i systemet og af risikoen for en dominoeffekt. I den forbindelse vil Eurosystemet tage særligt hensyn til, hvorvidt det pågældende system er det eneste detailbetalingssystem i et land, og hvorvidt systemet behandler en betydelig del af detailbetalingerne. I tilfælde af nedbrud i et sådant system kan det være svært for pengeinstitutterne at behandle detailbetalinger i det pågældende land. For at vurdere de finansielle risici vil Eurosystemet, særligt når der er tale om et nettoafviklingssystem, tage hensyn til systemets omsætning og de største deltagers negative nettoposition. Endelig vil Euro-

systemet også tage hensyn til risikoen for, at en deltagers misligholdelse af sine forpligtelser i et system kan spredes til andre deltagere og medføre, at disse deltagere heller ikke kan leve op til deres forpligtelser. Ud over disse alment accepterede kriterier kan centralbanker, der overvåger de enkelte detailbetalingssystemer, tage højde for karakteristika, som er særegne for deres egne betalingsmarkeder. Med integrationen af markerne for eurobetalinger og etableringen af et fælles eurobetalingsområde forventes nationale karakteristika, som kan berettige en vurdering, der afviger fra de i fællesskab vedtagne rammer, at forsvinde med tiden.

Den finansielle risiko, som systemer af stor betydning for samfundsøkonomien udgør, er normalt ikke så stor som den, der udgøres af systemisk vigtige betalingssystemer. Derfor har Eurosystemet besluttet, at overholdelse af standarderne vedrørende finansielle risici (standard III til VI) ikke skal være obligatorisk for disse systemer. Af den grund vil Eurosystemet, når sådanne systemer skal klassificeres, kigge på koncentrationen på markedet for detailbetalinger og især på det pågældende systems samlede markedsandel.

#### **Vurderingen af detailbetalingssystemer for euro bør koordineres af ét enkelt organ.**

Styrelsesrådet for ECB har (nu) fastlagt sin endelige politik vedrørende detailbetalingssystemer for euro, og alle detailbetalingssystemer skal vurderes i lyset af denne politik. I medfør af de rammer for gennemførelsen af overvågningsaktiviteter, som allerede eksisterer inden for Eurosystemet, vil såvel de nationale centralbanker som ECB foretage denne vurdering. ECBs Betalingsformidlingskomité koordinerer og gennemgår disse vurderinger for at sikre, at den fælles metode anvendes på samme måde overalt i Eurosystemet.

#### **Standarder for overvågning bør ikke medføre ekstra omkostninger.**

Eurosystemet skal som led i sin opgave med at sikre betalingssystemernes smidige funktion sørge for, at de tilhørende risici mindskes.

Årsagen hertil er, at de enkelte deltagere i betalingssystemet eventuelt ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på den risiko, som de udgør for de øvrige deltagere og for det finansielle system som helhed.

Hvor meget Eurosystemet skal gribe ind rent lovgivningsmæssigt, afhænger af den risiko, som systemerne udgør for den finansielle stabilitet, og vurderes i hvert enkelt tilfælde. Jo større risiko for det finansielle system, desto striksere skal systemet overholde overvågningsstandarderne. Desuden skal standarderne vedrørende effektivitet også være afpasset vigtigheden af det enkelte system. Det betyder, at et detailbetalingssystem skal overholde de relevante overvågningsstandarder. Systemet skal forbedre sine sikkerheds- og effektivitetsforanstaltninger for at overholde de krævede standarder, hvis systemet ikke allerede overholder disse. Sådanne forbedringer i et systems indretning kan eventuelt medføre omkostninger for det pågældende system, men ved at afholde disse omkostninger mindskes risikoen, dvs. eventuelle fremtidige omkostninger for systemet, dets deltagere og hele samfundsøkonomien vil falde. Desuden kan systemets øgede effektivitet resultere i en række fordele for den samlede samfundsøkonomi. Fra et samfundsøkonomisk synspunkt kan yderligere omkostninger for de enkelte betalingssystemer derfor retfærdiggøres, hvis de effektivt mindsker risiciene og/eller øger effektiviteten.

#### **De forskellige instrumenter og systemer, som detailstandarderne er rettet mod, bør være klart defineret. Detailstandarderne bør gælde for alle former for clearing og afvikling, dvs. de skal ikke kun gælde for afvikling, men også for clearing, og de skal gælde for korrespondentbankaftaler og andre aftaler, der har en betalingsformidlingsfunktion.**

Det, der er afgørende for, om de nye detailstandarder skal gælde eller ej, er, om detailbetalingssystemerne er af stor betydning for samfundsøkonomien. Hvilke instrumenttyper, der behandles i disse systemer, er mindre afgørende for at bestemme, hvor vigtigt et

system er. Et detailbetalingssystem er et betalingssystem, som behandler et stort antal betalinger med forholdsvis lille værdi i form af checks, pengeoverførsler, direkte debitering samt hævekort- og EFTPOS-transaktioner.

Detailstandarderne skal gælde for clearing- og afviklingssystemer. At de pågældende systemer *altid tilbyder afvikling*, skal ikke opfattes således, at clearing ikke omfattes af standarderne. Faktisk udgør clearing og afvikling en integreret del af betalingsinfrastrukturen. Den endelige udgave af detailstandarderne afklarer dette spørgsmål.

Eurosystemets detailstandarder kommer kun til at gælde for automatiske clearingcentraler og multilaterale aftaler. *Hub and spoke*-aftaler samt bilaterale aftaler er på nuværende tidspunkt ikke omfattet af detailstandarderne. Førstnævnte form for aftaler består af en række bilaterale aftaler, hvor afviklingsinstitutionen (*hub*) kan forhandle forskellige kontrakter med de enkelte pengeinstitutter (*spoke*). Årsagen til ikke at lade disse aftaler være omfattet skyldes, at nogle af detailstandarderne er for generelle til at kunne blive anvendt direkte på sådanne aftaler. Hvordan skal der fx kunne være åben og fair adgang til en bilateral aftale, hvor kontraktvilkår og -betingelser aftales af de to kontraherende parter på grundlag af bilaterale forhandlinger?

Bilaterale aftaler og *hub and spoke*-aftaler er den typiske form for aftaler mellem korrespondentbanker. Eurosystemet indsamler på nuværende tidspunkt data for at analysere, hvor vigtige korrespondentbankaftaler er inden for det finansielle system. Afhængig af resultatet af denne analyse er det muligt, at Eurosystemet udarbejder overvågningsstandarder for disse aftaler.

#### **Skal overholdelse af standard IV være obligatorisk?**

Ved udarbejdelsen af detailstandarderne blev standard IV ikke vurderet til at være så vigtig, at overholdelse af den skulle være obligatorisk, men snarere særdeles ønskeligt. Årsagen

til, at det er "særdeles ønskeligt", er, at Eurosystemet mener, at overholdelsen af standard IV vil mindske de finansielle risici. Desuden vil omkostningerne ved de nødvendige tekniske tilpasninger for at kunne afvikle på valørdagen ikke være for store. Hvad angår metode, vil det imidlertid være inkonsekvent at kræve afvikling på valørdagen, når der ikke kræves foranstaltninger til også at sikre rettidig afvikling, i tilfælde af at en deltager ikke opfylder sine forpligtelser. Eftersom overholdelse af standard III og V ikke er obligatorisk, var holdningen, at overholdelse af standard IV heller ikke skulle være obligatorisk, men snarere særdeles ønskeligt.

#### **Kommer standarderne også til at gælde for de tiltrædende lande?**

De nye overvågningsstandarder gælder for alle detailbetalingssystemer for euro, dvs. de gælder for alle lande, som har et detailbetalingssystem for euro. Så snart de tiltrædende lande er blevet optaget i Den Europæiske Union og har indført euroen, skal de overholde alle de overvågningsstandarder, som måtte gælde for euroområdet. Eurosystemet arbejder tæt sammen med de tiltrædende lande for at forberede dem til tiltrædelsen. I den forbindelse har Eurosystemet allerede opridset indholdet og vigtigheden af sine overvågningsstandarder. Eftersom mange af de tiltrædende lande er i færd med at omstrukturere og nyudforme deres betalingssystemer, har Eurosystemet fremhævet fordelene ved at vælge en indretning, som vil gøre det nemmere at tilpasse systemerne til Eurosystemets overvågningsstandarder.

#### **Overvågningsomfanget med hensyn til effektivitet er uklart, og det er op til markedet at afgøre spørgsmål vedrørende effektivitet.**

I henhold til standard VIII skal et system gøre det muligt at afvikle betalinger på en måde, der er praktisk for deltagerne og effektiv for samfundsøkonomien. Systemoperatørerne skal i samarbejde med brugerne fastsætte den mest effektive tilgang, og i den henseende anerkender Eurosystemet fuldt ud, at markedet har

hovedansvaret. Vurderingen af effektivitet kan dog ikke begrænses til blot at fokusere på betalingssystemet, men bør også omfatte en vurdering af den generelle indvirkning på samfundsøkonomien. Centralbankerne, herunder de der udgør Eurosystemet, har som offentlige myndigheder med den lovbestemte opgave at overvåge betalingssystemerne ansvaret for at holde øje med og sikre, at betalingssystemoperatører tager de nødvendige hensyn til dette større perspektiv.

**Standard VIII: BIC/IBAN kan af omkostningsgrunde kun indføres på langt sigt. Det er for tidligt at forlange standarder for fuldautomatisk behandling (STP-standarder) i alle detailbetalingssystemer, og indførelsen heraf bør overlades til de nationale myndigheder.**

Eurosystemet har gentagne gange i forbindelse med drøftelserne om det fælles eurobetalingsområde opfordret pengeinstitutterne til at gøre noget ved den manglende standardisering og indføre internationale standarder (fx BIC og IBAN) og meddelelsesformater (fx SWIFT MT 103+), hvilket ville muliggøre fuldautomatisk behandling af grænseoverskridende betalinger. Disse standarder bør indføres så hurtigt som muligt. Det erkendes, at indførelsen heraf vil medføre yderligere omkostninger på kort sigt, men på langt sigt vil pengeinstitutterne være i stand til at behandle grænseoverskridende betalinger meget mere effektivt og gennemføre de dertil hørende besparelser. Desuden er det i et egentligt fælles eurobetalingsområde ikke acceptabelt, at ensartede betalinger ikke behandles lige effektivt. Derfor er det i alles interesse, også pengeinstitutternes, at indføre standarder for fuldautomatisk behandling og at få opbygget et fælles eurobetalingsområde så hurtigt som muligt. Eftersom der er tale om hele euroområdet, bør ansvaret for at indføre disse standarder ikke overlades til det enkelte land, men koordineres på europæisk plan.

**Standard VIII: Effektivitet kan opnås inden for EUs lovgivningsmæssige rammer.**

Forordningen om grænseoverskridende betalinger i euro<sup>2</sup> har til formål at fjerne prisforskelle mellem nationale og grænseoverskridende betalinger. Ens gebyrer på de to tjenester betyder imidlertid ikke ens omkostninger. Tværtimod har pengeinstitutterne større omkostninger ved en grænseoverskridende betaling end ved en national betaling, hvilket betyder, at grænseoverskridende betalinger er langt mindre effektive. Der skal gøres noget ved dette problem, som ikke kan løses ved lovgivning.

**Standard X: Overvågningen må ikke påvirke effektiviteten i de organisatoriske strukturer.**

Som det er tilfældet med alle de andre standarder, ligger hovedansvaret for en effektiv ledelse hos det enkelte system, dets ejere og brugere. Centralbanken skal sikre, at denne styring er effektiv, ansvarlig og gennemskuelig.

**National gennemførelse af EF-direktiver (fx direktivet om endelig afregning) kan føre til konkurrenceforvridning.**

Det er uløseligt forbundet med udarbejdelsen af et EF-direktiv, at de nationale myndigheder har mulighed for at fortolke direktivet, når det gennemføres nationalt. Fortolkningen skal holde sig inden for direktivets rammer, men kan tage højde for nationale karakteristika. På grund af dette nationale råderum er det sandsynligt, at et direktiv ikke gennemføres på nøjagtig samme måde i alle lande. For at kunne påpege eventuelle uoverensstemmelser, som skal fjernes, kan EF-direktiver indeholde en revisionsbestemmelse. Hvis sådanne uoverensstemmelser fører til konkurrenceforvridning inden for ESCBs ansvarsområde, vil ESCB bede Europa-Kommissionen om en revision.

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2560/2001 af 19. december 2001 om grænseoverskridende betalinger i euro.

**Hvad er tidsrammen for indførelsen af de nye detailstandarder for overvågning af detailbetalingssystemer?**

ECBs Styrelsesråd har vedtaget de endelige detailstandarder, som nu vil blive indført på behørig vis. Eurosystemet planlægger at have vurderet alle detailbetalingssystemer ved udgangen af 2004. Detailbetalingssystemer, som ikke overholder de nye overvågningsstandarder, vil være nødt til at forbedre deres indretning for at kunne overholde de pågældende overvågningsstandarder.

Som følge af at et fælles eurobetalingsområde er ved at blive etableret, er mange systemudbydere i gang med eller planlægger at konsolidere eller omstrukturere deres detailbetalingssystemer for euro. Eurosystemet vil tage højde for disse strukturelle ændringer, når et system skal vurderes. Således skal et system, som er i færd med at blive omstruktureret, kun på mellemlangt sigt overholde Eurosystemets nye standarder fuldt ud. Et system, som er ved at blive omstruktureret, er undtaget fra de nye regler til og med 2008.

© Den Europæiske Centralbank, 2003

Adresse: Kaiserstraße 29, D-60311 Frankfurt am Main, Tyskland

Postadresse: Postfach 16 03 19, D-60066 Frankfurt am Main, Tyskland

Tlf.: +49 69 1344 0; Internet: <http://www.ecb.int>; Fax: +49 69 1344 6000; Telex: 411 144 ecb d

Alle rettigheder forbeholdt.

Fotokopiering til uddannelsesformål eller i ikke-kommercielt øjemed er tilladt, såfremt kilden angives.

ISBN 92-9181-380-X (online)