



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.2.2008
KOM(2008) 64 endgültig

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat

vom [...]

**über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001
über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro**

{SEK(2008) 141}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Revisionsklausel.....	3
3.	Schwierigkeiten bei der Anwendung der Verordnung 2560	4
	3.1. Räumlicher Anwendungsbereich	4
	3.2. Überweisungsverkehr.....	4
	3.3. Abhebungen am Geldautomaten	6
	3.4. Kartenzahlungen	6
	3.5. Zuständige Behörden und außergerichtliche Schlichtungsstellen.....	7
4.	Verbraucherinformation	7
5.	Auswirkungen der Verordnung 2560 auf die Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen.....	8
6.	Auswirkungen der Verordnung 2560 auf die Gebühren für Inlandszahlungen	9
7.	Änderungen bei der Infrastruktur für grenzüberschreitende Zahlungssysteme	9
	7.1. Der einheitliche Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA).....	9
	7.2. Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive, PSD).....	10
	7.3. Auswirkungen von SEPA und PSD auf den Binnenmarkt	10
	7.4. SEPA, PSD und Verordnung 2560: Lastschriftverfahren.....	10
8.	Ist es zweckmäßig, den Dienst am Kunden durch Stärkung der Wettbewerbsbedingungen zu verbessern?	11
	8.1. Ergebnisse der der Untersuchung des europäischen Retail-Bankgeschäfts.....	11
	8.2. Weiteres Vorgehen.....	11
9.	Meldepflichten der Mitgliedstaaten für die Zahlungsbilanzstatistiken.....	12
	9.1. Verordnung 2560 und Zahlungsbilanzstatistiken.....	12
	9.2. Verfahren zur Erhebung der Zahlungsbilanzstatistik in den Mitgliedstaaten.....	13
	9.3. Meldepflichten und SEPA.....	13
	9.4. Sollte der Schwellenwert für die Meldepflicht erhöht oder abgeschafft werden?.....	13
10.	Schlussfolgerungen	14

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat

vom [...]

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro (nachstehend 'Verordnung 2560') wurde am 19. Dezember 2001 erlassen und trat am 31. Dezember 2001 in Kraft.

Hauptziel dieser Verordnung war es, die Gebühren für grenzüberschreitende elektronische Zahlungen in Euro auf den Stand der Gebühren bei entsprechenden Inlandszahlungen abzusenken und die Finanzdienstleistungsbranche zu veranlassen, die zur Realisierung des angestrebten 'Inlandsmarkts' für bargeldlose Zahlungen notwendigen Maßnahmen einzuleiten.

Im Dezember 2006 legte die Kommission ein Arbeitsdokument ihrer Dienststellen vor, in dem es vor allem um zwei Fragen ging: ob die Verordnung 2560 einen allgemeinen Rückgang der Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen bewirkt und ob sie auf nationaler Ebene die Gebühren für Zahlungsdienste beeinflusst hat.¹

Im vorliegenden Schlussbericht wird untersucht, in welchen Bereichen es bei der Anwendung der Verordnung 2560 in den Mitgliedstaaten die größten Probleme gegeben hat. Um die festgestellten Schwächen zu beheben, den Marktentwicklungen stärker Rechnung zu tragen und die Verordnung an die durch die Zahlungsdiensterichtlinie bedingten Änderungen anzupassen, enthält der Bericht auch Empfehlungen für eine Änderung der Verordnung.

Im Anhang zu diesem Bericht sind weitere Einzelheiten und zusätzliche Hintergrundinformationen zusammengestellt.

2. REVISIONSKLAUSEL

Artikel 8 (Revisionsklausel) der Verordnung 2560 verpflichtet die Kommission, einen Bericht über ihre Anwendung vorzulegen. Einen Überblick über die Hauptergebnisse der zu diesem Zweck durchgeführten Untersuchung liefern die Punkte 3 bis 5. In den Punkten 6–9 geht es um die Aspekte, die der Revisionsklausel zufolge besonders überprüft werden müssen; Punkt 10 schließt den Bericht.

Sowohl im Bericht als auch im Anhang wird die Verordnung in den breiteren Kontext der Entwicklungen auf den europäischen Zahlungsverkehrsmärkten gestellt, da dies für ein umfassendes Verständnis der derzeit diskutierten Aspekte und der Ziele der

¹ *Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen für das Europäische Parlament und den Rat über die Auswirkungen der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 auf die Bankgebühren bei Inlandszahlungen* (Commission Staff Working Document addressed to the European Parliament and to the Council on the impact of Regulation (EC) No 2560/2001 on bank charges for national payments), SEK(2006) 1783 vom 18.12.2006 (liegt nur in englischer Fassung vor).

Kommissionsvorschläge erforderlich ist. Beide tragen auch der Tatsache Rechnung, dass der Verbraucher in der EU Hauptnutznießer der Verordnung ist.

3. SCHWIERIGKEITEN BEI DER ANWENDUNG DER VERORDNUNG 2560

3.1. Räumlicher Anwendungsbereich

Die Verordnung gilt für Euro-Zahlungen zwischen zwei Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)².

Die Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung 2560 auf alle EWR-Staaten erfolgte durch Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2003 vom 7. November 2003 zur Änderung von Anhang XII (Freier Kapitalverkehr) des EWR-Abkommens. Dieser Beschluss³ trat am 8. November 2003 in Kraft. Seit diesem Tag gilt die Verordnung auch für Island und Norwegen, während die Kreditinstitute in Liechtenstein bis zum 1. Juli 2005 von den in Artikel 3 der Verordnung festgelegten Pflichten ausgenommen blieben.

Nach Artikel 9 der Verordnung gilt diese auch für grenzüberschreitende Zahlungen in der Währung eines anderen Mitgliedstaats, sofern dieser der Kommission seinen Beschluss mitteilt, die Anwendung der Verordnung auf seine Währung auszudehnen. Die schwedischen Behörden haben beschlossen, den Geltungsbereich der Verordnung ab dem 25. Juli 2002 auf die schwedische Krone (SEK) auszuweiten.⁴

3.2. Überweisungsverkehr

Seit Inkrafttreten der Verordnung 2560 hat die Kommission Hunderte von Anfragen (Informationsersuchen, Fragen zu ihrer Anwendbarkeit auf die verschiedenen Zahlungsvorgänge, Auslegungsgesuche, Beschwerden usw.) dazu erhalten.⁵ Diese betrafen zu etwa 90% die Gebühren und die Ausführung von Überweisungsaufträgen. Auf die häufigsten Anfragen soll im vorliegenden Bericht eingegangen werden. Alle Aussagen sind vorläufig und greifen einer möglichen künftigen Auslegung des Europäischen Gerichtshofs in keiner Weise vor.

In den vergangenen vier Jahren erhielt die Kommission zahlreiche Schreiben, die die verschiedenen Abrechnungsmöglichkeiten der Banken betrafen, d.h. 'OUR' (sämtliche Gebühren werden vom Auftraggeber getragen), 'BEN' (sämtliche Gebühren werden vom Empfänger getragen) und 'SHARE' (die Gebühren werden zwischen Auftraggeber und Empfänger aufgeteilt).

Alle drei fallen unter die Verordnung 2560 und es gibt keine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift, die einer von ihnen Vorrang einräumt. Bei jeder Art der Abrechnung sollten die Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro lediglich den Gebühren für entsprechende Inlandsüberweisungen in Euro entsprechen. Im Euroraum werden Inlandsüberweisungen standardmäßig auf Kostenteilungsbasis ('SHARE') ausgeführt – eine andere Möglichkeit gibt es in der Regel nicht. In den meisten Fällen sollten grenzüberschreitende Überweisungen im Euroraum deshalb standardmäßig ebenfalls auf

² Derzeit die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein und Norwegen.

³ ABl. L 41 vom 12.2.2004, S. 47.

⁴ Svensk författningssamling (SFS) vom 24.6.2002. Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 9 der Verordnung 2560/2001, ABl. C 165 vom 11.7.2002.

⁵ Die Zahl der schriftlichen Anfragen beläuft sich im Durchschnitt auf 150 jährlich, davon etwa 85% Beschwerden. Echte Unregelmäßigkeiten oder Verstöße wurden aber nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen festgestellt. Gegen sie wurde in enger Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten vorgegangen.

Kostenteilungsbasis ausgeführt (und sollte den Kunden kein anderer Abrechnungsmodus angeboten) werden.⁶

Ein Problem tritt auf, wenn Banken ihren Kunden die Wahl zwischen 'OUR', 'BEN' und 'SHARE' lassen, auch wenn bei Inlandszahlungen eine solche Wahlmöglichkeit nicht besteht. In solchen Fällen sollten sich die Gebühren für grenzüberschreitende Überweisungen nach Auffassung der Kommission nicht von den Gebühren für Inlandsüberweisungen unterscheiden.⁷

Die Zahlungsdiensterichtlinie schreibt für alle inländischen und grenzüberschreitenden Zahlungsvorgänge 'SHARE' vor.⁸ Die Kommission ist der Auffassung, dass im Interesse der Kohärenz mit der Zahlungsdiensterichtlinie eine entsprechende Änderung der Verordnung 2560 vorgeschlagen werden sollte.

Weitere Probleme treten hauptsächlich im Überweisungsverkehr zwischen Euro- und Nicht-Euro-Mitgliedstaaten auf. Wird eine Zahlung in einem solchen Fall von einer zwischengeschalteten Stelle (einer Korrespondenzbank) weitergeleitet, werden mitunter vom Überweisungsbetrag selbst oder in einem gesonderten Vorgang vom Konto des Zahlungsempfängers zusätzliche Gebühren abgezogen. Hier ist unmissverständlich klarzustellen, dass solche zusätzlichen Gebühren bei grenzüberschreitenden Zahlungen einen Verstoß gegen die Verordnung darstellen. Wie eine Auslandszahlung ausgeführt wird, ist Geschäftsentscheidung der betreffenden Bank. Der Verbraucher sollte die Kosten dieser Entscheidung nicht deshalb tragen müssen, weil eine Auslandszahlung mit anderen Mitteln ausgeführt wird als eine entsprechende Inlandszahlung. Um derartige Praktiken einzudämmen, führt die Zahlungsdiensterichtlinie den Grundsatz des vollen Betrags ein, wonach der in der Zahlungsanweisung genannte Betrag dem Begünstigten ohne weitere Abzüge gutzuschreiben ist.⁹

Kann eine Überweisung nicht ordnungsgemäß ausgeführt werden und ist eine vollautomatische Abwicklung nicht möglich, stellen die Banken normalerweise für die Ablehnung, die Rückgabe oder die Problembehebung Gebühren in Rechnung. Diese Gebühren fallen nicht unter Artikel 3 der Verordnung 2560, sondern unter Artikel 4 – Gebührentransparenz. Offenbar sind die Verbraucher in vielen Fällen nur unzureichend oder gar nicht über den Anfall solcher Gebühren informiert, was als Verstoß gegen die Grundsätze der Verordnung 2560 angesehen werden kann. Dieses Problem wird in der Zahlungsdiensterichtlinie angegangen. Diese legt fest, dass einem Kunden für die Ablehnung einer Überweisung durch seine Bank nur dann Gebühren (und zwar andere als die der Korrespondenz- oder begünstigten Bank) in Rechnung gestellt werden können, wenn er sich zuvor (d.h. bei Unterzeichnung oder Änderung des Auftrags) mit der Zahlung solcher

⁶ Anders stellt sich die Lage normalerweise außerhalb des Euroraums dar, wo für Inlandsüberweisungen in Euro oftmals zwischen mehreren Abrechnungsmöglichkeiten gewählt werden kann.

⁷ Siehe *Anmerkung zu den praktischen Aspekten der Umsetzung von Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 und zum Begriff 'entsprechende Zahlungsvorgänge'*, Europäische Kommission, 10.3.2004. Diese auslegende Anmerkung greift der endgültigen Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof in keiner Weise vor.

⁸ Siehe Artikel 52 Absatz 2 der Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG, ABl. L 319 vom 5.12.2007, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:L:2007:319:SOM:DE:HTML>.

⁹ Siehe Fußnote 8, Artikel 67.

Gebühren einverstanden erklärt hat und diese objektiv gerechtfertigt und an den tatsächlichen Kosten der Bank ausgerichtet sind.¹⁰

Ein weiteres Problem stellen in einer Reihe von Mitgliedstaaten (insbesondere in Frankreich) die grenzüberschreitenden Internetüberweisungen dar, die im Gegensatz zu inländischen Internetzahlungen weitgehend unmöglich sind. Die Beschränkung des E-Banking auf inländische Überweisungen stellt für sich genommen noch keinen Verstoß gegen die Verordnung dar. Dennoch ist die Beschränkung grenzüberschreitender Überweisungen auf einen einzigen Kanal, der für die Kunden unweigerlich teurer ist, ohne legitimen Grund als Umgehung der Verordnung 2560 anzusehen. Auch könnte die Unterscheidung zwischen inländischen und grenzüberschreitenden Überweisungen auf ein mögliches Wettbewerbsproblem hindeuten. Die Kommission und die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten werden auch weiterhin darüber wachen, dass Institute, die grenzüberschreitende und inländische Überweisungen nicht über die gleichen Kanäle ausführen, dabei nicht gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass einige Banken in Ländern außerhalb des Euroraums die Bestimmungen über grenzüberschreitende Überweisungen offenbar nicht im Sinne des Gesetzgebers angewandt haben. So wurden die Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro nicht immer auf den Stand der Gebühren für entsprechende Inlandszahlungen gesenkt, sondern in einigen Fällen sogar erhöht.¹¹

3.3. Abhebungen am Geldautomaten

Bei Inkrafttreten der Verordnung herrschte gewisse Unsicherheit darüber, welche Gebühren bei Euro-Abhebungen an Geldautomaten in einem anderen Mitgliedstaat erhoben werden können. Grundsätzlich sollten dafür keine höheren Gebühren in Rechnung gestellt werden als bei Euro-Abhebungen an inländischen Automaten fremder Banken (so genannte Fremdgebühren).¹²

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass eine Euro-Abhebung an einem Geldautomaten außerhalb des Euroraums mit einer Euro-Abhebung an einem Geldautomaten im Euroraum gleichzusetzen und somit als 'entsprechender Zahlungsvorgang' im Sinne von Artikel 3 der Verordnung anzusehen ist. Geldautomatenbetreiber und Banken in Ländern außerhalb des Euroraums müssen sicherstellen, dass sie für Euro-Abhebungen an Geldautomaten des eigenen Landes und der Mitgliedstaaten des Euroraums die gleichen Gebühren in Rechnung stellen wie für Euro-Abhebungen im eigenen Land – sollten Letztere dort gebührenpflichtig sein. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass für Euro-Abhebungen Gebühren erhoben werden müssen.¹³

3.4. Kartenzahlungen

Kartenzahlungen (ob mit Debit- oder Kreditkarte) haben im Rahmen der Verordnung 2560 nicht viele Probleme aufgeworfen. Das einzige größere Problem stellen Aufschläge bei

¹⁰ Siehe Fußnote 8, Artikel 52 Absatz 1.

¹¹ Für die Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben (und hier insbesondere die neuen Mitgliedstaaten) liegen so gut wie keine verlässlichen Daten über die Gebühren vor und nach Inkrafttreten der Verordnung vor. Die genannten Vorfälle betreffen jedoch mindestens sechs Mitgliedstaaten außerhalb des Euroraums.

¹² Siehe http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/reg-2001-2560/reg-2001-2560-article3_en.pdf, S. 13.

¹³ Die Kommission hat die Mitglieder der PSGEG-Gruppe mit Schreiben vom 14. Mai 2007 entsprechend unterrichtet.

Kartenzahlungen an der Ladenkasse dar, die aber nicht in den Geltungsbereich der Verordnung 2560 fallen, sondern zwischen Verbraucher und Einzelhändler zu regeln sind.

Um Preisaufschläge bzw. -nachlässe bei Verwendung bestimmter Zahlungsmittel geht es in Artikel 52 Absatz 3 der Zahlungsdiensterichtlinie. Grundsätzlich gilt, dass wenn bei einer Kartenzahlung ein Aufschlag erhoben wird, kein Unterschied zwischen Karten von inländischen Finanzinstituten und Instituten anderer Mitgliedstaaten gemacht werden darf.

3.5. Zuständige Behörden und außergerichtliche Schlichtungsstellen

Die Verordnung 2560 verpflichtet die Mitgliedsstaaten nicht zur Schaffung oder Benennung der Behörden, die für Fälle fehlerhafter Anwendung der Verordnung zuständig sind.

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission Hunderte von Anfragen zum Thema grenzüberschreitende Zahlungsdienste erhalten. Um diese Anfragen rationeller bearbeiten zu können, hat die Kommission die Mitgliedsstaaten ersucht, ihr nähere Informationen über etwaige Schlichtungseinrichtungen zu übermitteln. Die Antworten der Mitgliedsstaaten waren alles andere als vollständig und in vielen Fällen aufgrund von Änderungen bei Anschrift und Ansprechpartner und geänderten Zuständigkeiten der betreffenden Stellen rasch hinfällig. Auch traten große Diskrepanzen zwischen Befugnissen und Praktiken dieser Stellen zutage, was in einigen Fällen deren Fähigkeit zur erfolgreichen Beilegung grenzübergreifender Streitfälle im Zusammenhang mit der Verordnung in Frage stellte.

So muss in einigen Ländern nach wie vor den Rechtsweg beschränkt werden, um eine Entschädigung zu erhalten, was für einen Kunden mit Wohnsitz in einem anderen Land nicht nur schwierig, sondern im Hinblick auf das Kosten-/Nutzen-Verhältnis auch fragwürdig ist.

Das Fehlen eines Verweises auf zuständige Behörden und außergerichtliche Schlichtungsstellen kann als klare Schwäche der Verordnung 2560 angesehen werden. Um für Kohärenz und eine einheitliche Anwendung des europäischen Zahlungsverkehrsrechts zu sorgen, sollte die Verordnung geändert und die Zuständigkeit der für die Zahlungsdiensterichtlinie eingesetzten Stellen auf die Verordnung ausgeweitet werden.¹⁴

4. VERBRAUCHERINFORMATION

Nach Artikel 4 der Verordnung 2560 müssen die Verbraucher vorab über die bei grenzüberschreitenden Zahlungen erhobenen Gebühren und über alle nachfolgenden Gebührenänderungen informiert werden. Dieser Artikel sorgt für Gebührentransparenz bei inländischen und grenzüberschreitenden Zahlungen und bietet die Möglichkeit, die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung zu überprüfen.

Diese Überprüfung und die Konsultation der Interessengruppen haben ergeben, dass der Bankensektor die Bestimmungen des Artikels 4 im Großen und Ganzen ordnungsgemäß anwendet. So werden die Kunden auf unterschiedlichste Weise über die Gebühren informiert: über das Internet, über Aushänge in den Schalterräumen, über Informationsbroschüren und Merkblätter, über Call Center sowie direkt am Schalter. Diese Informationen scheinen den Kunden bei Bedarf ohne Weiteres zur Verfügung zu stehen. In einigen Ländern, wie Spanien und Irland, muss die Regulierungsbehörde über die Gebühren informiert werden. Auch

¹⁴ Siehe Fußnote 8, Artikel 80-83. Es sei darauf hingewiesen, dass die Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen ein EU-weit einheitliches Verfahren für zivil- und handelsrechtliche Forderungen bis maximal 2 000 EUR schaffen wird. Dieses Verfahren sollte ab dem 1. Januar 2009 zur Verfügung stehen und kann auch für Forderungen im Zahlungsverkehr genutzt werden.

etwaige Gebührenänderungen scheinen den Kunden im erforderlichen Umfang mitgeteilt zu werden.

Mit Inkrafttreten der Zahlungsdiensterichtlinie (Titel III) werden die Verbraucherrechte, die Transparenz der Vertragsbedingungen und die Kundeninformationen bei elektronischen Zahlungsvorgängen künftig weiter verbessert.

Es spricht Einiges dafür, dass die Verbraucher mit der Art der Informationsvermittlung nicht immer ganz zufrieden sind. So gaben Verbraucherverbände und nationale Behörden zu bedenken, dass die Informationen für den Durchschnittskunden mitunter zu schwer verständlich sind und vereinfacht werden könnten. Auch wurde darauf hingewiesen, dass bei der Veröffentlichung von Gebühreninformationen auch deren Zweckdienlichkeit zu beachten ist ('in leicht verständlicher Form').

Die breite Öffentlichkeit der EU verfügt häufig nur über eingeschränkte, unvollständige oder ungenaue Kenntnisse über die Verordnung.¹⁵ In einigen Mitgliedstaaten des Euroraums wissen annähernd 70% der Verbraucher nicht, ob für Geldabhebungen oder Kartenzahlungen in einem anderen Mitgliedstaat zusätzliche Gebühren fällig werden. Dies verdeutlicht, dass Banken, Medien und Behörden größere Anstrengungen unternehmen sollten, um der breiten Öffentlichkeit die Vorteile der Verordnung näher zu bringen. Andererseits sollte aber auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass ein großer Teil der EU-Bürger (all diejenigen, die nicht ins Ausland reisen oder keine grenzüberschreitenden Zahlungen tätigen) nicht von der Verordnung 2560 betroffen ist.

5. AUSWIRKUNGEN DER VERORDNUNG 2560 AUF DIE GEBÜHREN FÜR GRENZÜBERSCHREITENDE ZAHLUNGEN

Wie schon aus dem Bericht über Bankgebühren bei Inlandszahlungen hervorgeht, wurde das Hauptziel der Verordnung 2560, d.h. die Angleichung der Gebühren für Inlandszahlungen und entsprechende grenzüberschreitende Zahlungen bis zu einem Betrag von 50 000 EUR, erreicht.

So sind die Kosten für eine grenzüberschreitende Überweisung im Euroraum seit Inkrafttreten von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung deutlich zurückgegangen. In allen Mitgliedstaaten des Euroraums sind die Kosten für die unter die Verordnung fallenden Überweisungen gesunken. In den Mitgliedstaaten außerhalb des Euroraums sind die Kosten für grenzüberschreitende Euro-Überweisungen weitgehend gleich geblieben.

Die Kosten grenzüberschreitender Kartenzahlungen haben sich seit Inkrafttreten der Verordnung nicht verändert, und die Kosten von Abhebungen an ausländischen Geldautomaten wurden an die Fremdgebühren bei Abhebungen an inländischen Geldautomaten einer anderen Bank angepasst. Da die Abhebungen an ausländischen Geldautomaten normalerweise nur einen geringen Teil der Abhebungen insgesamt ausmachen, wurden die Banken von den Verbrauchern dazu gedrängt, ihre Gebühren für Abhebungen im Ausland an die Gebühren für inländische Abhebungen anzupassen. Auch wenn für Abhebungen an ausländischen Geldautomaten für die Zeit vor und nach Inkrafttreten der Verordnung 2560 keine gesonderten Daten vorliegen, sprechen die vorliegenden Informationen und andere Anhaltspunkte dafür, dass die Gebühren für Abhebungen mit Debitkarte zurückgegangen, die Gebühren für Abhebungen mit Zahlungs- und Kreditkarten dagegen weitgehend unverändert geblieben sind.

¹⁵ Siehe beispielsweise *Flash Eurobarometer 193*, September 2006:
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl193_en.pdf

6. AUSWIRKUNGEN DER VERORDNUNG 2560 AUF DIE GEBÜHREN FÜR INLANDSZAHLUNGEN

Am 18. Dezember 2006 legten die Kommissionsdienststellen ein Arbeitsdokument über Bankgebühren bei Inlandszahlungen vor¹⁶, in dem sie vor allem zu dem Schluss kamen, dass die Verordnung 2560 entgegen den ursprünglichen Befürchtungen keinen deutlichen Anstieg der Gebühren für Inlandszahlungen nach sich gezogen hat.

7. ÄNDERUNGEN BEI DER INFRASTRUKTUR FÜR GRENZÜBERSCHREITENDE ZAHLUNGSSYSTEME

7.1. Der einheitliche Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA)

Eines der Hauptziele der Verordnung 2560 war es, den Finanzdienstleistungssektor zur Modernisierung und zur Entwicklung einer stärker integrierten Zahlungsinfrastruktur zu veranlassen. Bei Erlass der Verordnung 2560 war die für eine reibungslose Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen in der EU erforderliche Infrastruktur nicht vorhanden und der EU-Markt für Zahlungsdienste hochgradig zersplittert. Kostspielige Vereinbarungen mit Korrespondenzbanken, eine lange Abwicklungsdauer und die geringe Verlässlichkeit grenzüberschreitender Überweisungen sowie der geringe Automatisierungsgrad trieben für die Verbraucher die Kosten in die Höhe. Andere elektronische Zahlungsmittel konnten im Zahlungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten nicht immer verwendet werden. So ist ein grenzüberschreitender Lastschriftinzug noch immer nicht möglich, obwohl er ein günstiges, verlässliches und sicheres Zahlungsmittel darstellt. Auch die meisten nationalen Debitkarten können im Ausland nicht eingesetzt werden.¹⁷

Im März 2002 kündigte der europäische Bankensektor seine Absicht an, bis 2010 einen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA) zu schaffen, in dem Verbraucher, Unternehmen und andere Wirtschaftsteilnehmer unabhängig von ihrem Standort bei gleichen Konditionen, Rechten und Pflichten innerhalb ihrer Landesgrenzen und über diese hinaus Zahlungen tätigen und erhalten können. Den Kunden soll es ermöglichen, über ein einziges Bankkonto und mit den gleichen Zahlungsmitteln bargeldlose Euro-Zahlungen an jeden beliebigen Empfänger im SEPA¹⁸ vorzunehmen. Damit werden Euro-Zahlungen innerhalb des SEPA zu Inlandszahlungen und entfällt jede Unterscheidung zwischen In- und Auslandszahlungen innerhalb des Euroraums.

Im Juni 2002 wurde der Europäische Zahlungsverkehrsausschuss (European Payments Council, EPC), das Entscheidungs- und Koordinierungsgremium des europäischen Bankensektors für Fragen des Zahlungsverkehrs ins Leben gerufen.¹⁹ Dieses Gremium leitet und koordiniert die Arbeiten zur Harmonisierung der Verfahren, Vorschriften und Standards für die drei SEPA-Zahlungsmittel: Überweisungen, Lastschriften und Zahlungskarten. Dem Zeitplan des EPC zufolge sollen die Bürger des Euroraums diese Zahlungsmittel von Januar 2008 an europaweit einsetzen können. Die derzeitigen nationalen Zahlungsmittel sollen kraft der gemeinsamen Regelungen und Rahmenbestimmungen schrittweise durch die SEPA-Zahlungsmittel ersetzt werden.

¹⁶ Siehe Fußnote 1.

¹⁷ Es sei denn, sie werden zusammen mit einem internationalen System (MasterCard or Visa) ausgegeben.

¹⁸ Länder des Europäischen Wirtschaftsraums und die Schweiz.

¹⁹ Der EPC setzt sich aus 67 Vertretern von Banken und Bankenverbänden der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Islands, Liechtensteins, Norwegens und der Schweiz zusammen.

7.2. Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive, PSD)

Die Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt stellt die rechtliche Grundlage für die Schaffung eines EU-weiten gemeinsamen Zahlungsverkehrsmarkts dar.²⁰

Zwar bilden PSD und SEPA gemeinsam die Grundlage für einen echten gemeinsamen Zahlungsverkehrsmarkt, doch besteht ein wichtiger Unterschied darin, dass die Zahlungsdiensterichtlinie Zahlungen in allen EU-Währungen betrifft und nicht nur auf Zahlungen in Euro beschränkt ist.

Die Richtlinie ist von allen Mitgliedstaaten bis spätestens 1. November 2009 in einzelstaatliches Recht umzusetzen.

7.3. Auswirkungen von SEPA und PSD auf den Binnenmarkt

Ein integrierter Markt mit gemeinsamen Zahlungsmitteln einerseits und moderne Rechtsgrundlagen andererseits, die Transparenz, gleichberechtigten Zugang und gleiche Ausgangsbedingungen für die verschiedenen Zahlungsdienstleister gewährleisten, dürfte nicht nur den Wettbewerb steigern, sondern auch die Innovation auf dem Zahlungsverkehrsmarkt fördern. Besser funktionierende gesamteuropäische Zahlungssysteme werden für Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt mit erheblichem Nutzen verbunden sein (siehe Anhang).

7.4. SEPA, PSD und Verordnung 2560: Lastschriftverfahren

Bei Erlass der Verordnung wurde beschlossen, alle für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr bestehenden elektronischen Zahlungsmittel in ihren Geltungsbereich aufzunehmen. Grenzüberschreitende Lastschriftverfahren waren zu diesem Zeitpunkt nicht möglich und sind es noch immer nicht. Dank PSD und dem vom Europäischen Zahlungsverkehrsausschuss beschlossenen SEPA-Lastschriftverfahren wird ein grenzüberschreitender Lastschrifteinzug ab November 2009 möglich sein.

Ohne eine Regulierung in diesem Bereich werden die europäischen Verbraucher anders als bei Überweisungen und Kartenzahlungen keine Garantie dafür haben, dass ihnen für inländische und grenzüberschreitende Lastschriften die gleichen Gebühren in Rechnung gestellt werden. Es ließe sich folglich nur schwer vermitteln, warum der Grundsatz der Gleichbehandlung von inländischen und grenzüberschreitenden elektronischen Zahlungsmitteln für einige Zahlungsmittel gilt, für andere aber nicht. Für das Projekt SEPA selbst könnten Gebührenunterschiede bedeuten, dass die Nutzer zunächst bei den nationalen Systemen verbleiben und das SEPA-Lastschriftsystem Schwierigkeiten hat, die kritische Masse zu erreichen.

Die Kommission will vorschlagen, die Verordnung zu ändern und ihren Geltungsbereich auf Lastschriften auszuweiten. Gleichzeitig wird die Kommission eingehend prüfen, ob weitere Änderungen, die zur Vollendung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums beitragen könnten, wie die Festlegung eines Stichtags für das Auslaufen der Altschriftverfahren, vorgeschlagen werden sollten.

²⁰ Siehe Punkt 3 und Fußnote 8.

8. IST ES ZWECKMÄßIG, DEN DIENST AM KUNDEN DURCH STÄRKUNG DER WETTBEWERBSBEDINGUNGEN ZU VERBESSERN?

8.1. Ergebnisse der der Untersuchung des europäischen Retail-Bankgeschäfts

Einer der Punkte, der laut Revisionsklausel der Verordnung 2560 eingehender zu überprüfen ist, ist die 'Zweckmäßigkeit der Verbesserung des Dienstes am Kunden durch Stärkung der Wettbewerbsbedingungen'.

2004 gab die Kommission bei dem unabhängigen Consulting-Unternehmen Retail Banking Research Ltd die Studie *Regulation 2560/2001: study of competition for cross-border payment services* in Auftrag. Diese lieferte erste Erkenntnisse über die Intensität des Wettbewerbs auf dem Markt für grenzüberschreitende Zahlungen (d.h. bei Überweisungen und Kartenzahlungen). Im Juni 2005 leitete die Europäische Kommission eine Untersuchung des europäischen Retail-Bankgeschäfts ein, bei der unter anderem der Wettbewerb auf dem Markt für Zahlungskarten und Zahlungssysteme analysiert wurde. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden am 31. Januar 2007 veröffentlicht.

Im Bereich Überweisungen und Lastschriftverfahren konzentrieren sich die Ergebnisse auf die Governance- und Zugangsregeln (wie Mitgliedsbedingungen und Gebührenstruktur in Clearing- und Abwicklungssystemen) sowie auf die in einigen Mitgliedstaaten erhobenen Interbankenentgelte. Darüber hinaus wurden auf dem europäischen Markt für Zahlungskarten mehrere schwerwiegende Wettbewerbsprobleme festgestellt. Bei den grenzüberschreitenden Zahlungsdiensten ergab die Untersuchung, dass²¹

- Hindernisse für den Eintritt auf den Zahlungsverkehrsmarkt bestehen,
- die Gebühren für Händler, Karteninhaber und Banken (Interbankenentgelte²²) erheblich voneinander abweichen,
- der Händlerwettbewerb durch Vorschriften, Verfahren und Marktstrukturen beeinträchtigt wird.

Nähere Einzelheiten im Anhang.

8.2. Weiteres Vorgehen

Wie unter Punkt 7 erläutert, dürfte ein Großteil der bei der Branchenuntersuchung festgestellten Wettbewerbsschranken nach Vollendung des SEPA und nach Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie fallen. Darüber hinaus hat die Branche auf einigen Märkten bereits erste Schritte unternommen, um die Marktstrukturen zu ändern und Markteintrittsschranken zu beseitigen.

Die Kommission wird die Lage auf dem Markt auch weiterhin gründlich überprüfen, wobei nicht auszuschließen ist, dass sich nach eingehender Analyse noch die Durchsetzung der kartellrechtlichen Vorschriften als notwendig erweisen wird. Um die Einhaltung des Wettbewerbsrechts im Retail-Bankgeschäft zu gewährleisten, wird die Europäische Kommission nicht zögern, ihre Durchführungsbefugnisse nach den Artikeln 81, 82 und 86 EG-Vertrag zu nutzen.

²¹ Weitere Informationen unter:

http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/retail.html.

²² Interbankenentgelte sind Gebühren, die das akquirierende Institut für jeden Zahlungsvorgang an das emittierende Institut entrichtet. Bei Kartennetzen handelt es sich um eine Gebühr, die von der Bank des Händlers ('Acquirer') an die Bank des Karteninhabers ('Issuer') gezahlt wird.

Die Kommission hat die Befürchtung geäußert, die Interbankenentgelte von MasterCard und Visa könnten die Vollendung des SEPA gefährden. In Ländern, in denen die ortsansässigen Banken beschließen, die einheimischen Debitkarten durch Debitkarten von MasterCard oder Visa zu ersetzen, könnten die Interbankenentgelte dieser internationalen Systeme die Kosten für Unternehmen und Verbraucher in die Höhe treiben. Die Kommission wird untersuchen, in welchen Situationen der angestrebte Euro-Zahlungsverkehrsraum Preiserhöhungen nach sich zieht. Bei der Kommission läuft zurzeit ein Verfahren, bei dem es speziell um die Interbankenentgelte von MasterCard geht.²³ Die Interbankenentgelte von Visa werden demnächst überprüft, da die Freistellung von Visa im Dezember 2007 ausgelaufen ist.²⁴

Wie vom Rat 'Wirtschaft und Finanzen' gefordert, wird die Kommission gemeinsam mit den nationalen Wettbewerbsbehörden auch weiterhin die Vereinbarkeit der SEPA-Rahmenbestimmungen mit dem Wettbewerbsrecht überwachen. Sie wird dabei prüfen, ob er in einer Weise umgesetzt wird, die wirksameren Wettbewerb und Innovation fördert und so die Weitergabe von Kosteneinsparungen an Unternehmen und Verbraucher ermöglicht.

9. MELDEPFLICHTEN DER MITGLIEDSTAATEN FÜR DIE ZAHLUNGSBILANZSTATISTIKEN

9.1. Verordnung 2560 und Zahlungsbilanzstatistiken

Nach Artikel 6 der Verordnung 2560 müssen die Mitgliedstaaten ihre Meldepflichten für grenzüberschreitende Zahlungen bis 12 500 EUR aufheben. Auch jede Pflicht zur Lieferung von Mindestinformationen über den Empfänger, die die automatische Ausführung der Zahlung verhindert, ist von den Mitgliedstaaten zu beseitigen.

Gemäß Artikel 3 Absatz 3 gilt die Verordnung 2560 seit dem 1. Januar 2006 für Überweisungen bis zu 50 000 EUR. Die Freistellung von den nationalen Meldepflichten wurde jedoch nicht entsprechend angepasst. In Artikel 8 wird die Kommission aufgefordert, die Zweckmäßigkeit der Anhebung dieser Schwelle von 12 500 EUR auf 50 000 EUR unter Berücksichtigung etwaiger Auswirkungen auf die Unternehmen zu überprüfen.

Nach dem Gemeinschaftsrecht²⁵, den nationalen Rechtsvorschriften und den Rechtsakten der Europäischen Zentralbank (EZB) sind die Mitgliedstaaten zur Erhebung statistischer Daten, einschließlich Zahlungsbilanzdaten, verpflichtet. Zahlungsbilanzstatistiken kommen bei Festlegung und Meldung der Geldpolitik zum Einsatz. Darüber hinaus sind sie zur Berechnung nationaler Schlüsselindikatoren erforderlich, wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder das Bruttonationaleinkommen (BNE), die in den Verwaltungsverfahren der EU eine wichtige Rolle spielen, so bei der Festsetzung der Beiträge zum EU-Haushalt und dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

In der Vergangenheit wurden Zahlungsbilanzstatistiken mit Hilfe der von Banken oder anderen Instituten gemeldeten Daten erhoben. In den letzten Jahren ist allerdings in einer Reihe von europäischen Ländern der Trend zu verzeichnen, sich zunehmend auf die von den Unternehmen selbst und weniger auf die von den Banken im Namen ihrer Kunden gemeldeten Daten zu stützen. Dieser Trend wurde erheblich verstärkt, als der in der Verordnung 2560 festgelegte Schwellenwert für die Freistellung von der Meldepflicht in Kraft trat.

²³ Sache COMP 34579.

²⁴ Entscheidung der Kommission vom 24. Juli 2002, ABl. L 318 vom 22.11.2002, S. 17.

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 184/2005 betreffend die gemeinschaftliche Statistik der Zahlungsbilanz, des internationalen Dienstleistungsverkehrs und der Direktinvestitionen.

9.2. Verfahren zur Erhebung der Zahlungsbilanzstatistik in den Mitgliedstaaten

Viele Mitgliedstaaten haben infolge der Verordnung beschlossen, bei der Erhebung ihrer Zahlungsbilanzstatistik ihre Abhängigkeit von den Meldungen der Banken zu verringern und stattdessen Umfragen und/oder die Direktmeldung von Unternehmen eingeführt. Zwischen 2001 und 2006 änderten elf Mitgliedstaaten ihr Vorgehen bei der Erhebung der Zahlungsbilanzstatistik und kündigten weitere drei ihre feste Absicht an, ihr Vorgehen nach 2006 zu ändern. Während sich 2003 noch rund 40% der 25 EU-Mitgliedstaaten hauptsächlich auf die Zahlungsverkehrsdaten der Banken stützten, war dieser Anteil bis Ende 2006 auf 12% zurückgegangen und dürfte künftig noch weiter sinken (siehe Anhang).

Ende 2006 stützten sich zehn Mitgliedstaaten ausschließlich auf Umfragen (d.h. verzichteten völlig auf Bankdaten). Sechs Länder hatten ein gemischtes System, bei dem mindestens 50% der Zahlungsbilanzdaten über Umfragen erhoben wurden und der Rest durch Zahlungsverkehrsdaten der Banken ergänzt wurde. Nur vier Länder erstellten ihre Zahlungsbilanzstatistik mit Hilfe der Zahlungsverkehrsdaten der Banken.

Doch ist darauf hinzuweisen, dass die Umstellung auf Direktmeldungen und/oder Umfragen eine fast völlige Abhängigkeit von den Meldungen der Unternehmen bedeutet. Vor diesem Hintergrund muss ein Unternehmensregister geführt und stets auf dem neuesten Stand gehalten werden. In einigen Mitgliedstaaten könnte eine solche Aktualisierung nach wie vor die Erhebung von Mindestinformationen über inländische Institute erforderlich machen, die an grenzüberschreitenden Transaktionen (d.h. dem internationalen Handel) beteiligt sind; diese lassen sich problemlos und äußerst kostengünstig über ein Abrechnungssystem der Banken beschaffen.

9.3. Meldepflichten und SEPA

Die unterschiedlichen Meldepflichten in den Mitgliedstaaten müssen nicht nur angegangen werden, um für alle in der EU tätigen Zahlungsdienstleister Gleichbehandlung zu gewährleisten, sondern auch, weil sie eine unmittelbare Gefahr für den SEPA darstellen. Innerhalb des SEPA soll jede Unterscheidung zwischen inländischen und innergemeinschaftlichen Euro-Zahlungen entfallen. Daraus folgt, dass die für SEPA-Überweisungen und -Lastschriften festgelegten Übermittlungsstandards keinen Raum mehr für zahlungsbilanzstatistikrelevante Daten vorsehen. Als einheitlicher inländischer Zahlungsverkehrsmarkt macht der SEPA die Erhebung dieser Daten unnötig. Auch dürften Nutzen und Genauigkeit der für Zahlungsbilanzzwecke von den Banken gemeldeten Daten nach Vollendung des SEPA allmählich abnehmen, wenn multinationale Konzerne, KMU und Privatpersonen ihren gesamten Zahlungsverkehr über eine einzige Zweigstelle oder ein einziges Bankkonto in einem Land abwickeln können, das nicht zwangsläufig auch das ihres tatsächlichen Standorts ist. Dies könnte es unmöglich machen, korrekte Zahlungsbilanz- und Investitionsstatistiken auch künftig auf der Grundlage transaktionsgestützter Systeme der Banken zu erheben.

9.4. Sollte der Schwellenwert für die Meldepflicht erhöht oder abgeschafft werden?

Die Methoden zur Erstellung der Zahlungsbilanz müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Die Mitgliedstaaten (zumindest die des Euroraums), in denen noch immer eine Meldepflicht für Zahlungsbilanzzwecke besteht, sollten ermutigt werden, den Schwellenwert für die Freistellung ab Januar 2008 freiwillig auf 50 000 EUR heraufzusetzen. Dies würde einen fristgerechten und reibungslosen Start des SEPA ermöglichen. Auch eine weitere Harmonisierung der Verfahren zur Erstellung der Zahlungsbilanz, die sich nicht auf die von den Banken gemeldeten Zahlungsverkehrsdaten stützen, sollte in Betracht gezogen werden. So sollte insbesondere der Austausch empfehlenswerter und kohärenter Meldepraktiken, die

einer automatischen Zahlungsabwicklung nicht im Wege stehen, zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden.

Die Kommission wird so bald wie möglich vorschlagen, den in der Verordnung 2560 festgelegten Schwellenwert für die Freistellung von der Meldepflicht auf 50 000 EUR heraufzusetzen, um die oben beschriebenen Unterschiede und Wettbewerbsverzerrungen zu verringern. Darüber hinaus wird ins Auge gefasst, die Aufnahme einer Auflösungsklausel in die Verordnung vorzuschlagen, in der ein Termin (z.B. 2011–2012) gesetzt würde, ab dem die Banken von allen Pflichten zur Meldung von Zahlungsverkehrsdaten für Zahlungsbilanzzwecke befreit wären.

Gleichzeitig möchte die Kommission den Geltungsbereich von Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung 2560, in dem es um die Pflichten der Mitgliedstaaten geht, klarstellen. So möchte sie ausdrücklich darauf hinweisen, dass die dort genannten Meldepflichten nur Institute betreffen, die an ein Zahlungsverkehrssystem angeschlossen sind, Unternehmen aber ausschließen. Artikel 6 Absatz 1 gilt nur für Informationen über einzelne Zahlungen, die von Kunden in Auftrag gegeben werden, steht der Erhebung von aggregierten Daten für statistische Zwecke oder von Daten, die bei den Banken (oder anderen an der Abwicklung von Zahlungen beteiligten Instituten) ohne Weiteres erhältlich und nicht mit speziellen Berichtspflichten verbunden sind, weil eine Klasifizierung der betreffenden Transaktionen nicht erforderlich ist, aber nicht im Wege.

10. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Verordnung 2560 hat ihre beiden Hauptziele im Großen und Ganzen erreicht. Erstens hat sie die Kosten grenzüberschreitender elektronischer Zahlungen in Euro an den Stand der entsprechenden Inlandszahlungen angeglichen und dadurch einen erheblichen Gebührenrückgang bei grenzüberschreitenden Zahlungen, insbesondere Überweisungen, bewirkt. Zweitens hat sie die Finanzdienstleistungsbranche dazu veranlasst, angesichts des Fehlens einer effizienten und integrierten europäischen Infrastruktur für Zahlungsdienste die zur Realisierung des angestrebten 'Inlandsmarkts' für bargeldlose Zahlungen notwendigen Maßnahmen einzuleiten.

Angesichts der Schlussfolgerungen dieses Berichts möchte die Kommission eine Reihe von Änderungen an dieser Verordnung vorschlagen, um die bei der Überprüfung festgestellten Schwächen zu beheben, den Marktentwicklungen stärker Rechnung zu tragen und die Verordnung an die durch die Zahlungsdiensterichtlinie bedingten Änderungen anzupassen. Dazu zählt unter anderem,

- für alle unter die Verordnung fallenden Zahlungen eine Aufteilung der Kosten auf Auftraggeber und Empfänger ('SHARE') vorzuschreiben (siehe Punkt 3),
- in die Verordnung einen Verweis auf die in der Zahlungsdiensterichtlinie benannten zuständigen Behörden und außergerichtlichen Schlichtungsstellen aufzunehmen,
- den Geltungsbereich der Verordnung auf Lastschriften auszuweiten (siehe Punkt 7),
- den Schwellenwert für die Freistellung von der zahlungsbilanzrelevanten Meldepflicht auf 50 000 EUR heraufzusetzen, einen Termin festzulegen, ab dem die Banken gänzlich von ihrer Meldepflicht für Zahlungsbilanzzwecke befreit sind, und gleichzeitig den Geltungsbereich von Artikel 6 Absatz 1 klarzustellen (siehe Punkt 9).

Auch an Artikel 2 (Begriffsbestimmungen) und Artikel 8 (Revisionsklausel) scheinen einige Änderungen erforderlich.

Bei der förmlichen Vorlage ihres Vorschlags wird die Kommission den Fortschritten bei der Schaffung des SEPA Rechnung tragen und gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen vorschlagen, um die Vollendung des SEPA zu beschleunigen und zu erleichtern (siehe Punkt 7.4). Änderungen an der Verordnung werden dem Rat und dem Europäischen Parlament erst nach Abschluss der entsprechenden Folgenabschätzungen vorgeschlagen.