

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 9.10.2008  
SEC(2008) 2572

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Effectbeoordeling bij het  
ontwerpvoorstel voor een  
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijn 2000/46/EG betreffende de toegang tot, de uitoefening van en  
het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld  
SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

**{COM(2008)627 definitief}  
{SEC(2008)2573}**

## 1. INLEIDING

Met Richtlijn 2000/46/EG betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld (de Richtlijn Elektronisch Geld of REG)<sup>1</sup> werd ingespeeld op de opkomst van nieuwe voorafbetaalde elektronische betaalinstrumenten. De bedoeling was een duidelijk rechtskader tot stand te brengen om de interne markt te versterken, de concurrentie te bevorderen en tegelijkertijd een adequaat prudentieel toezicht te waarborgen.

Elektronisch geld is in de REG omschreven als "een monetaire waarde vertegenwoordigd door een vordering op de uitgevende instelling, welke i) is opgeslagen op een elektronische drager, ii) is uitgegeven in ruil voor ontvangen geld dat ten minste dezelfde waarde vertegenwoordigt als de uitgegeven monetaire waarde, iii) als betaalmiddel wordt aanvaard door andere ondernemingen dan de uitgever".

Met de REG werd beoogd de markt voor de uitgifte van e-geld open te stellen door middel van de invoering van elektronischgeldinstellingen (egi's) waarvoor een lichter regime van prudentieel toezicht geldt dan voor kredietinstellingen.

## 2. PROCEDURELE ASPECTEN EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

Op basis van de evaluatiebepaling in de REG (artikel 11) heeft de Commissie in januari 2005 een evaluatie-exercitie opgezet. Uitgaande van de evaluatiestudie hebben de diensten van de Commissie in juli 2006 een werkdocument over de evaluatie van de REG gepubliceerd. Daarin werd geconcludeerd dat de bestaande richtlijn aan herziening toe was, omdat sommige bepalingen kennelijk de toegang tot de e-geldmarkt hadden belemmerd. Ook werd voorgesteld om pas verdere actie te ondernemen na de definitieve vaststelling van de Betalingsdienstenrichtlijn (BDR), zodat eerst de complexe onderhandelingen over deze richtlijn konden worden voltooid.

Ter voorbereiding van deze effectbeoordeling zijn er verschillende raadplegingsinitiatieven genomen. Zo is er in 2007 en 2008 regelmatig overleg gevoerd met de lidstaten, de ECB, financiële instellingen, consumentenorganisaties en mobiele operators, met name via de bestaande raadgevende comités voor retailbetalingen, namelijk de PSGEG<sup>2</sup> en de PSMG<sup>3</sup>. Daarnaast is er op 25 januari 2008 een specifieke bijeenkomst belegd met de egi's, en op 30 april 2008 een specifieke bilaterale bijeenkomst met de ECB. Ten slotte is er in februari 2008 een interdepartementale werkgroep opgericht, bestaande uit het secretariaat-generaal, DG Concurrentie, DG Informatiemaatschappij en media en DG Economische en financiële zaken, om de effectbeoordeling te bespreken.

---

<sup>1</sup> PB L 275 van 27.10.2000, blz. 39.

<sup>2</sup> De *Payment Systems Government Experts Group* (PSGEG) is een raadgevend orgaan dat bestaat uit regeringsdeskundigen van de EER-landen, die doorgaans afkomstig zijn van de nationale ministeries van Financiën en de nationale centrale banken, en een vertegenwoordiger van de leden van de Europese Centrale Bank, die optreedt als waarnemer, met expertise op het gebied van betalingen. De PSGEG heeft als doel de Commissie advies en richtsnoeren te verstrekken.

<sup>3</sup> De *Payment Systems Market Group* (PSMG) is een raadgevend orgaan dat bestaat uit markt-deskundigen, die doorgaans afkomstig zijn uit de bank- en bedrijfs wereld, retailers en verenigingen van belanghebbende partijen zoals mkb's en consumenten, met expertise op het gebied van betalingen. De PSMG heeft als doel de Commissie advies en richtsnoeren te verstrekken.

### 3. PROBLEEMOMSCHRIJVING

De problemen die bij het evaluatie- en raadplegingsproces in kaart zijn gebracht, kunnen in twee grote categorieën worden ingedeeld. De eerste categorie heeft betrekking op **de onduidelijke definitie van e-geld en het onduidelijke toepassingsgebied van de richtlijn**, waardoor rechtsonzekerheid ontstaat en de ontwikkeling van de markt wordt belemmerd. De tweede categorie heeft betrekking op het **inadequate rechtskader**. Hieronder valt onder mee het prudentieel toezicht, het systeem van ontheffingen en paspoorten, en de toepassing van antiwitwasvoorschriften op e-gelddiensten. Deze algemene juridische inconsistentie zal na de omzetting van de BDR (uiterlijk in november 2009) alleen maar toenemen, omdat een aantal bepalingen in deze richtlijn niet verenigbaar is met de REG.

Door deze problemen is de **marktacceptatie** van elektronisch geld in Europa, zowel wat de hoeveelheid e-geld als het aantal marktdeelnemers betreft, **beperkt gebleven**: in augustus 2007 was er slechts 1 miljard euro aan e-geld in omloop in vergelijking met 637 miljard euro aan contant geld.

#### 3.1. Het gebrek aan rechtszekerheid en het toepassingsgebied van de richtlijn staan de marktontwikkeling in de weg

Tijdens het evaluatieproces hebben de belanghebbenden hun bezorgdheid geuit over de ontoereikende rechtszekerheid in de bestaande richtlijn, die het gevolg is van de onduidelijke definitie van e-geld en het onduidelijke toepassingsgebied van de richtlijn.

##### 3.1.1. *De definitie van e-geld is onduidelijk*

Volgens de definitie moet e-geld zijn "opgeslagen op een elektronische drager". Technisch gezien wordt deze definitie geacht slechts betrekking te hebben op één enkele vorm van e-geld (namelijk elektronisch geld dat zich op een kaart bevindt) en geldt zij dus niet voor de verschillende voorafbetaalde producten die op de markt beschikbaar zijn (zoals "server-based" e-geld). De huidige definitie doet ook vragen rijzen in het geval dat de opgeslagen waarde lager is dan het bedrag dat werkelijk aan de uitgever is betaald, omdat deze producten in principe niet meer voldoen aan de definitie van e-geld.

##### 3.1.2. *Het toepassingsgebied van de REG hindert de markttoegang voor nieuwkomers*

Als de richtlijn van toepassing werd verklaard op mobiele operators en uitgevers van elektronische waardebonnen, zou dit een enorme impact hebben op het aantal marktdeelnemers en de hoeveelheid elektronisch geld in omloop, omdat de marktdeelnemers dan de mogelijkheid zouden krijgen nieuwe diensten te ontwikkelen. Volgens de geraadpleegde belanghebbenden staat de heersende onduidelijkheid in de weg aan de ontwikkeling van deze twee markten.

##### 3.1.3. *De werkzaamheden van egi's zijn te nauw omschreven*

In artikel 1, lid 4, van de REG zijn de werkzaamheden van egi's beperkt tot de uitgifte van elektronisch geld en nauw daarmee samenhangende diensten. Dit staat in contrast met de niet-exclusieve aanpak in de BDR, die een betalingsinstelling toestaat naast haar betalingsdiensten ook andere activiteiten te ontwikkelen (bijvoorbeeld retail- of telecomactiviteiten). De REG daarentegen vereist dat "hybride instellingen" zoals telecom- en retailbedrijven hun activiteiten opsplitsen in verschillende juridische entiteiten, wat duur en inefficiënt kan zijn.

### 3.1.4. Terugbetaalbaarheid

Krachtens artikel 3 van de REG kan de houder van elektronisch geld gedurende de geldigheidstermijn de uitgevende instelling verzoeken om het nominale bedrag in muntstukken en bankbiljetten of door storting op een rekening terug te betalen, waarbij uitsluitend de voor die verrichting strikt noodzakelijke kosten mogen worden aangerekend. Het concept van terugbetaalbaarheid was in de REG opgenomen om de consument te beschermen en te garanderen dat hij zijn geld te allen tijde kan terugkrijgen, maar het lijkt een probleem te vormen voor mobiele netwerkoperators en uitgevers van elektronische waardebonnen. Mobiele operators kunnen het prepaidtegoed van hun klanten voor mobiele diensten en elektronisch geld niet van tevoren splitsen.

## 3.2. Een inconsistent rechtskader

Ofschoon algemeen wordt erkend dat de REG niet-bancaire instellingen de kans heeft geboden om zich op de e-geldmarkt te begeven, blijkt uit het evaluatieverslag dat de hoge kapitaalsvereisten en bepaalde door de REG opgelegde beperkingen en vereisten de ontwikkeling van die markt hebben belemmerd. Met de vaststelling van de BDR, die momenteel in nationaal recht wordt omgezet, zal het algehele rechtskader alleen maar complexer en inconsistenter worden, waardoor betalingsinstellingen en egi's uiteindelijk ook niet onder gelijke voorwaarden hun bedrijf zullen kunnen uitoefenen.

### 3.2.1. De prudentiële regeling

Prudentiële vereisten moeten ervoor zorgen dat egi's hun bedrijf op gezonde en prudente wijze voeren. Bij de evaluatie is gebleken dat sommige vereisten niet in verhouding staan tot de aan egi's verbonden risico's, zeker niet wanneer wordt gekeken naar de cumulatieve effecten van de regeling als geheel. Ten aanzien van de prudentiële regeling doen zich onder meer de volgende problemen voor:

- de huidige **vereiste van een aanvangskapitaal van 1 miljoen euro** is volgens een aantal belanghebbenden te hoog en staat niet in verhouding tot het risico van de dienst. Dit hoge aanvangskapitaal vormt een belemmering voor kleinere bedrijven die een vergunning als egi willen aanvragen;
- de **vereiste van 2 % eigen vermogen** lijkt op zich niet voor grote moeilijkheden te hebben gezorgd bij vergunninghoudende egi's, ofschoon de combinatie van deze vereiste met andere aspecten van de REG (bijvoorbeeld aanvangskapitaal, beperkingen op beleggingen, beperking van de activiteiten) tot klachten heeft geleid dat de regeling als geheel te veeleisend is;
- de **beperkingen op beleggingen**, die vereisen dat egi's een bedrag beleggen dat ten minste gelijk is aan hun financiële verplichtingen die met uitstaand elektronisch geld verband houden. Kortlopende bank- en creditcardvorderingen zijn geen toelaatbare beleggingen. Er is gebleken dat de huidige beperkingen op beleggingen ertoe leiden dat de kapitaalvereisten die aan groeiende bedrijven worden gesteld, strenger zijn dan de beperkingen die de Kapitaalvereistenrichtlijn (KVR) aan kredietinstellingen oplegt.

### 3.2.2. *Inconsistente toepassing van enkele bepalingen*

#### 3.2.2.1. Inconsistente toepassing van ontheffingen

De REG staat toe dat de lidstaten kleine egi's ontheffing verlenen van sommige of alle vergunningsvereisten, zodat nieuwkomers gemakkelijker tot de markt kunnen toetreden en innoveren zonder dat zij aan het strikte vergunningskader moeten voldoen. De lidstaten hebben deze mogelijkheid op uiteenlopende wijze toegepast en vier van hen hebben helemaal geen ontheffing verleend. De huidige situatie kan tot concurrentieverstorings binnen de nationale grenzen leiden.

#### 3.2.2.2. Paspoorten

Dankzij het paspoortstelsel kunnen egi's over de grenzen heen in andere lidstaten dezelfde activiteiten ontplooiën als die welke zij als vergunninghoudende egi in hun eigen lidstaat mogen verrichten, zonder dat hun extra eisen worden opgelegd. Artikel 2 van de REG verwijst evenwel naar bepaalde artikelen in de KVR, waarin de regels voor de vergunningverlening van bijkantoren in andere lidstaten en de toegelaten activiteiten zijn vastgesteld. Volgens sommige belanghebbenden maken de extra eisen die sommige lidstaten stellen, de zaken alleen maar ingewikkelder en verhinderen zij uiteindelijk egi's om in andere lidstaten een bijkantoor op te zetten.

#### 3.2.2.3. Antiwitwasvoorschriften

De REG bevat geen specifieke bepalingen ter bestrijding van het witwassen van geld. Bij Richtlijn 2005/60/EG betreffende het witwassen van geld is evenwel een vereenvoudigd systeem van klantenonderzoek ingevoerd, dat van toepassing is op e-geld. Voor consumenten zijn deze "ken-uw-cliënt"-verplichtingen omslachtig en onpraktisch. Voor bedrijven kunnen deze verplichtingen en de daarmee samenhangende kosten de levensvatbaarheid van dit soort diensten sterk onder druk zetten.

## 4. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling van de evaluatie van de REG bestaat erin de opkomst van een echte interne markt voor e-gelddiensten in Europa te bevorderen, aan de ontwikkeling en toepassing van nieuwe, innovatieve en veilige e-gelddiensten bij te dragen, nieuwkomers toegang te bieden tot de markt en een echte, effectieve concurrentie tussen alle marktdeelnemers tot stand te brengen, hetgeen de Europese economie als geheel aanzienlijke voordelen zal opleveren.

Ter verwezenlijking van deze algemene doelstelling zijn twee operationele doelstellingen vastgesteld: de definitie en het toepassingsgebied van e-gelddiensten en egi's moeten worden verduidelijkt, en de samenhang met de BDR moet worden verzekerd, zodat alle marktdeelnemers onder gelijke voorwaarden hun bedrijf kunnen uitoefenen. Op de middellange termijn zou dit moeten leiden tot de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen, die erin bestaan de rechtszekerheid voor alle dienstverleners te vergroten, een geharmoniseerd rechtskader te scheppen en de ontwikkeling van nieuwe en innoverende diensten te bevorderen.

## 5. BELEIDSOPTIES EN BELEIDSINSTRUMENTEN

Om de problemen in verband met e-gelddiensten op te lossen en de gestelde doelstellingen te verwezenlijken, is een hele reeks mogelijkheden onderzocht. De twee in punt 3 beschreven hoofdproblemen worden veroorzaakt door factoren die verband houden met:

1. de definitie van e-geld en het toepassingsgebied van de REG (eerste categorie),
2. het inadequate rechtskader (meer bepaald de prudentiële regeling, de ontheffingen en de antiwitwasbepalingen).

Uitgaande van een eerste toetsing van de verschillende beleidsopties aan de beleidsdoelstellingen zijn de opties gegroepeerd in concrete pakketten die een reeks mogelijke initiatieven bevatten. De volgende pakketten zijn geëvalueerd:

- **Pakket 1: ongewijzigde handhaving van de REG (status-quo)**

Dit is het zogenaamde "basisscenario" waarbij geen wetgevingsvoorstel wordt ingediend.

- **Pakket 2: opstelling van een leidraad over het toepassingsgebied en de definitie van e-geld**

Bij deze niet juridisch bindende optie wordt een leidraad opgesteld waarin de huidige definitie en toegestane activiteiten van egi's worden toegelicht.

- **Pakket 3: aanpassing aan de BDR, met toepassing van de prudentiële regeling voor betalingsinstellingen op egi's**

Bij deze optie wordt een rechtskader gecreëerd dat aansluit bij de BDR en waarbij de prudentiële vereisten voor betalingsinstellingen op egi's worden toegepast. Dit kan gebeuren door ofwel de REG ofwel de BDR te wijzigen.

- **Pakket 4: aanpassing aan de BDR, met een specifieke prudentiële regeling voor egi's**

Pakket 4 is bijna hetzelfde als pakket 3, met uitzondering van de specifieke prudentiële regeling voor egi's. Hiervoor kan ofwel de REG ofwel de BDR worden gewijzigd.

- **Pakket 5: intrekking van de REG**

Bij deze optie wordt de REG ingetrokken.

## 6. GEVOLGEN VAN DE PAKKETTEN

Op basis van de evaluatie van de verschillende pakketten wordt een aanpassing aan de BDR, zoals in **pakket 3** en **pakket 4** wordt voorgesteld, als de meest geschikte maatregel beschouwd. Van beide pakketten wordt een positief effect verwacht op de acceptatie van de e-geldmarkt, zowel wat de hoeveelheid e-geld in omloop (een potentiële stijging tot 10 miljard euro) als het aantal instellingen (tot 120 egi's) betreft.

De grootste voordelen van pakket 4 zijn dat er een specifieke prudentiële regeling komt die in verhouding staat tot de aan egi's verbonden risico's, en dat de bestaande rapportagevereisten

voor egi's worden gehandhaafd om het markttoezicht en de naleving van de prudentiële voorschriften te garanderen. Het nadeel is een hogere administratieve last, die evenwel in verhouding blijft tot het doel.

Pakket 3, waarbij de prudentiële vereisten voor betalingsinstellingen worden toegepast, zou het voordeel hebben dat de administratieve last lager ligt omdat er geen rapportage vereist is. Het grootste nadeel is dat het markttoezicht hierdoor bemoeilijkt wordt. Bovendien is de prudentiële regeling in dit pakket slechts indirect aan de risico's van egi's gekoppeld via het betalingsvolume, dat wil zeggen naarmate e-geld voor de uitvoering van betalingen wordt gebruikt.

Bij pakket 1 (status-quo) en pakket 2 (leidraad) zou het rechtskader ook na de omzetting van de BDR in 2009 ingewikkeld blijven en de verdere ontwikkeling van de markt worden belemmerd. Bij pakket 5 (intrekking van de richtlijn) zou het rechtskader worden vereenvoudigd, maar ook rechtsonzekerheid worden gecreëerd en de ontwikkeling van nieuwe e-gelddiensten worden belemmerd.

## **7. EVALUATIE EN TOEZICHT**

Een eerste tussentijdse evaluatie kan worden verricht bij de eerste herziening van de BDR, drie jaar na de omzetting ervan. Vervolgens zullen de diensten van de Commissie, uiterlijk vijf jaar na de tenuitvoerlegging, een evaluatieverslag over het wetgevingsinitiatief voorleggen.

Op die manier zal de vast te stellen wetgeving aan een volledige evaluatie worden onderworpen, onder meer om na te gaan in hoeverre zij effectief en efficiënt is geweest bij de verwezenlijking van de in deze effectbeoordeling beschreven doelstellingen en om te beslissen of nieuwe maatregelen of wijzigingen noodzakelijk zijn. De Commissie zal ook de eventuele opneming van de REG in de BDR bestuderen.