



Bruxelles, den 25.1.2018
COM(2018) 41 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om gennemførelsen og virkningen af direktiv 2009/110/EF og navnlig om håndhævelsen
af tilsynskravene for udstedere af elektroniske penge

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen og virkningen af direktiv 2009/110/EF og navnlig om håndhævelsen af tilsynskravene for udstedere af elektroniske penge

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 17 i direktiv 2009/110/EF om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge og tilsyn med en sådan virksomhed (herefter "EMD2" eller "det andet direktiv om elektroniske penge") skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Den Europæiske Centralbank en rapport med en komplet vurdering af gennemførelsen og virkningen af direktivet, eventuelt ledsaget af et forslag om revision af direktivet, senest den 1. november 2012. Med denne rapport opfylder Kommissionen denne forpligtelse.

Revisionen af EMD2 er baseret på to dedikerede eksterne undersøgelser. Den første undersøgelse bestod i en vurdering af, om de 27 medlemsstater overholder de juridiske bestemmelser ved gennemførelsen af EMD2, og blev afsluttet i april 2013. Den anden undersøgelse bestod i en analyse af de økonomiske virkninger af EMD2 på markedet for elektroniske penge og blev afsluttet ved udgangen af 2014. Kommissionen har desuden inddraget input fra medlemsstater og interessenter indsamlet via Kommissionens rådgivende udvalg for politikkerne om detailbetalinger og ajourført oplysningerne om antallet af e-pengeinstitutter, der er meddelt tilladelse, omfattet af en undtagelse eller omfattet af pasordningen pr. januar 2017.

Rapporten dækker årene 2009-2014. Udarbejdelsen af denne rapport blev udskudt, da et flertal af medlemsstaterne ikke havde gennemført direktivet inden fristen for gennemførelse i april 2011. Ved udløbet af fristen for forelæggelse af denne rapport, dvs. den 1. november 2012, havde blot 23 medlemsstater – og i de fleste tilfælde først for nylig – gennemført direktivet om elektroniske penge fuldt ud i deres respektive nationale lovgivning. På daværende tidspunkt havde e-pengemarkedet for lidt praktisk erfaring med EMD2 til at give meningsfuld feedback om de faktiske virkninger af den nye lovgivning. Kommissionen mente ligeledes, at det var vigtigt at tage hensyn til resultaterne af revisionen af betalingstjenestedirektivet¹ (herefter "PSD"), som vil få indvirkning på den retlige ramme for e-pengeinstitutter gennem de mange krydshenvisninger i EMD2 til dets retlige ramme. Det andet betalingstjenestedirektiv (herefter "PSD2") blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i slutningen af 2015 og trådte i kraft den 13. januar 2016.

Den 5. juli 2016 vedtog Kommissionen desuden et lovgivningsforslag om ændring af det fjerde hvidvaskningsdirektiv ((EU) 2015/849) med henblik på at tackle de risici for finansiering af terrorisme, der er konstateret i den senere tid efter terrorangrebene i Paris (COM(2016) 450 final). Det er sandsynligt, at dette forslag også vil få indvirkning på e-pengemarkedet i EU, navnlig for så vidt angår anonyme forudbetalte instrumenter, hvis anvendelse kunne blive mere begrænset. Det har ikke været muligt at tage hensyn til denne seneste udvikling i rapporten om EMD2, men der skal tages hensyn til potentielle ændringer af rammen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme for så vidt angår disse instrumenter i forbindelse med en eventuel revision af EMD2.

¹ Direktiv 2007/64/EF om betalingstjenester i det indre marked.

I denne rapport redegøres for gennemførelsen af EMD2 (afsnit 3), og der foretages en vurdering af direktivets anvendelse og virkninger til dato (afsnit 4), af virkningerne af den seneste revision af betalingstjenestedirektivet (afsnit 5) og af forholdet mellem EMD2 og det fjerde hvidvaskningsdirektiv² (AMLD4) (afsnit 6). Den identificerer de væsentligste nye problemstillinger i forbindelse med direktivets anvendelse (afsnit 7), og der drages en række konklusioner i afsnit 8. Udarbejdelsen af denne rapport blev påbegyndt før vedtagelsen af de nuværende retningslinjer for bedre regulering, og der foretages således ikke en vurdering af EMD2 i overensstemmelse med disse retningslinjer.

2. BAGGRUND

Elektroniske penge (e-penge) er den digitale pendant til kontanter og kan være baseret på software eller hardware. Kortbaserede e-penge såsom e-penge lagret på et forudbetalt kort eller en elektronisk pung betragtes normalt som hardwarebaserede. En anden mulighed er at lagre e-penge på en betalingskonto på internettet. De anses i så fald som softwarebaserede.

Den retlige ramme for elektroniske penge blev oprettet ved direktiv 2000/46/EF om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge og tilsyn med en sådan virksomhed (herefter "det første direktiv om elektroniske penge").

På tidspunktet for revisionen af det første direktiv om elektroniske penge i 2006 viste det begrænsede antal fuldt autoriserede udstedere af elektroniske penge og den ringe mængde af elektroniske penge, der var blevet udstedt, at elektroniske penge endnu ikke var slået igennem for alvor i de fleste medlemsstater. Nogle af bestemmelserne i det første direktiv om elektroniske penge, især kapitalkravene til e-pengeinstitutter, blev af mange efterfølgende anset for at være for høje og derfor som en hindring for udviklingen af markedet for elektroniske penge. I forbindelse med revisionen i 2006 blev det, navnlig i lyset af den forestående vedtagelse af betalingstjenestedirektivet, konkluderet, at der var behov for initiativer, der kunne skabe grobund for et ægte indre marked for elektroniske pengetjenester i EU

Kommissionen fremlagde efterfølgende forslaget til EMD2. Dette direktiv fokuserer på en modernisering af det første direktiv om elektroniske penge med særlig vægt på tilsynsreglerne for udstedere af elektroniske penge for at bringe dem på linje med betalingstjenestedirektivet.

EMD2 blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i 2009 og tog sigte på at etablere en moderne og harmoniseret retlig ramme for udstedelse og indløsning af e-penge, som banede vejen for nye, innovative og sikre elektroniske pengetjenester. Med henblik herpå indeholder EMD2 et fuldt harmoniseret og forenklet regelsæt for udstedelse af tilladelser til e-pengeinstitutter, og direktivet styrker de rettigheder og forpligtelser, der er knyttet til forbrugernes indløsning af midler. Det finder anvendelse på udbydere af elektroniske penge i alle EU's medlemsstater samt i Island, Liechtenstein og Norge.

Ved at modernisere EU-reglerne om elektroniske penge, navnlig ved at bringe tilsynsreglerne for e-pengeinstitutter i overensstemmelse med betalingstjenestedirektivets krav til betalingsinstitutter, tog EMD2 sigte på at sikre nye virksomheder adgang til markedet og skabe reel og effektiv konkurrence mellem alle markedsdeltagere for at forbedre effektiviteten og reducere betalingsomkostningerne.

² Direktiv 2015/849/EU.

3. GENNEMFØRELSE AF DET ANDET DIREKTIV OM ELEKTRONISKE PENGE (EMD2)

Medlemsstaterne skulle gennemføre direktivet³ i national ret senest den 30. april 2011. En ekstern konsulent⁴ foretog en vurdering af, om de nationale foranstaltninger i de 27 medlemsstater (bortset fra Kroatien), der gennemførte EMD2, var i overensstemmelse med bestemmelserne. Den omfattede de fleste artikler i direktivet og blev afsluttet i april 2013.

Denne overensstemmelsesvurdering viste, at medlemsstaternes gennemførelsesbestemmelser generelt var i overensstemmelse med direktivet. Selv om den generelle tilgang i EMD2 var fuld harmonisering, gav nogle af direktivets bestemmelser medlemsstaterne en vis grad af fleksibilitet. Det var således afgørende, at de nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen samarbejdede om at sikre en sammenhængende, rettidig og ensartet gennemførelse af disse bestemmelser i national ret. Kommissionen afholdt i denne forbindelse workshopper om bedste praksis og oprettede et interaktivt spørgsmål-og-svar-websted – YQOL (Your questions on legislation). I dag har alle EU-medlemsstaterne gennemført direktivet.

4. ANVENDELSE OG VIRKNING AF DET ANDET DIREKTIV OM ELEKTRONISKE PENGE (EMD2)

I den økonomiske undersøgelse af virkningen af EMD2 på det europæiske elektroniske marked blev det konkluderet, at EMD2 generelt indvirkede positivt på markedet.

4.1. Genstand, anvendelsesområde og definitioner (afsnit I i EMD2)

Den økonomiske undersøgelse bekræftede, at selv om definitionerne af e-penge og det generelle anvendelsesområde for EMD2 generelt betragtes som hensigtsmæssige, står både medlemsstaterne og interessenterne over for udfordringer, når de skal afgøre, hvilken retlig ramme der bør gælde for mere komplekse produkter. I forbindelse med disse produkter er det vanskeligt at skelne mellem en betalingskonto, en e-pengekonto og en bankkonto. Dette er navnlig tilfældet for forudbetalte kortordninger, som i nogle tilfælde er blevet anset for at være omfattet af betalingstjenestedirektivet og i andre tilfælde for at være e-pengeinstitutter.

Der er også forskellige tilgange til det juridiske begreb "agent" og det ikkedefinerede begreb "distributør", der har en anden status i EMD2. Tilgangen til begrænsede net, som er udelukket fra anvendelsesområdet for EMD2, præciseres ligeledes. De nationale myndigheders forskellige fortolkninger på dette område, som ofte er baseret på den enkelte sag, fremhæves som et problem, der vækker bekymring.

De forskellige tilgange til anvendelsesområdet og genstanden for EMD2 har fået en række kompetente myndigheder til at konkludere, at det ville være bedre at sammenlægge betalingstjenestedirektivet (PSD) (nu PSD2) og EMD2 for at sikre en mere ensartet anvendelse og fortolkning i alle medlemsstaterne.

4.2. Markedsadgang, struktur og tilsynsregler (afsnit II i EMD2)

Baseret på de markedsdata, som er blevet indhentet i forbindelse med den økonomiske undersøgelse, og de ajourførte data, som Kommissionen har indsamlet om institutter, der er

³ Artikel 22 i EMD2.

⁴ Tipik-undersøgelse, offentliggjort på Kommissionens websted:

http://ec.europa.eu/finance/payments/emoney/transposition/by-country_en.htm.

meddelt tilladelse, omfattet af en undtagelse eller omfattet af pasordningen i alle medlemsstaterne, er der dokumentation for en øget interesse i tilladelser til udstedelse af elektroniske penge og for, at de e-pengeinstitutter, der er aktive på markedet i dag, har fået meddelt tilladelse efter direktivets ikrafttræden i 2011 (se tabellen i bilaget). Forudbetalte kort og e-tegnebøger synes at være mere populære, og det er meget forskelligt, hvor mange tjenester der er knyttet til disse produkter.

Selv om der har været en klar stigning i antallet af e-pengeinstitutter, der er meddelt tilladelser siden 2011, er det i betragtning af den begrænsede adgang til sammenlignelige kvantitative data og på grundlag af denne empiriske analyse vanskeligt at påvise, at der er en sammenhæng mellem moderniseringen af den retlige ramme for EMD2 og denne positive udvikling.

Den økonomiske undersøgelse viser dog, at den omstændighed, at direktivet giver større klarhed og sænker kapitalkravene i forhold til det første direktiv om elektroniske penge, er en vigtig forbedring af den retlige ramme for e-pengeinstitutter. Det betragtes desuden som positivt, at betalingstjenester og e-pengetjenester kan leveres inden for rammerne af den samme tilladelse, og mange e-pengeinstitutter udbyder da også både betalingstjenester og e-pengetjenester.

På den anden side bemærker mange e-pengeinstitutter, at der er forskelle i den nationale gennemførelse og fortolkning af tilsynsbestemmelserne, som påvirker de lige vilkår for e-pengeinstitutter i EU. Som følge heraf inddrager e-pengeinstitutter sig på "forumshopping" og vælger at lade sig registrere i medlemsstater, der tilbyder de mest gunstige retlige rammer ud fra deres synspunkt.

E-pengeinstitutternes overholdelsesomkostninger varierer afhængigt af størrelsen af det pågældende institut, det land, hvor det er godkendt i, og karakteren af instituttets forretningsmodel. Disse overholdelsesomkostninger anslås generelt at udgøre mellem 1 og 5 % af de samlede omkostninger (fra 25 000 EUR til 500 000 EUR). I absolutte tal kunne disse omkostninger derfor være forholdsvis høje for nogle e-pengeinstitutter. I disse og andre tilfælde bør de imidlertid vejes op mod reduktionen i kapitalkravene som følge af EMD2 (fra 1 mio. EUR til 350 000 EUR).

De grænseoverskridende aktiviteter under pasordningen er steget i medlemsstaterne siden 2011. Feedback fra de kompetente myndigheder i den økonomiske undersøgelse bekræfter, at der stadig er plads til forbedringer i samarbejdet mellem medlemsstaterne om pasordningen.

Den fakultative undtagelse fra ordningen for mindre e-pengeinstitutter som fastsat i artikel 9 er blevet anvendt af en række medlemsstater. De e-pengeinstitutter, der har nydt god heraf, betragter generelt denne mulighed som positiv. Nogle interessenter i sektoren foretrækker en mere gradvis tilgang med mellemliggende kategorier af e-pengeinstitutter for at undgå en "alt eller intet"-tilgang.

4.3 Udstedelse og genindløsning af elektroniske penge (afsnit III i EMD2)

Den økonomiske undersøgelse har ikke påvist alvorlige problemer i forhold til bestemmelserne om udstedelse og genindløsning af elektroniske penge. Der blev ikke fundet dokumentation for, at EMD2 havde en indvirkning på kvaliteten af og priserne på de produkter og tjenester, som leveres af udstederne, eller på forbrugernes tillid til disse produkter og tjenester. Forbrugerorganisationerne har ikke rapporteret om særlige bekymringer eller problemer i forbindelse med elektroniske penge fra forbrugernes synspunkt.

For så vidt angår de omkostninger, der er forbundet med udstedernes forpligtelse til når som helst at indløse elektroniske penge efter anmodning fra indehaveren af elektroniske penge, var der ifølge undersøgelsen ingen alvorlige problemer eller væsentlige omkostninger forbundet med forbrugernes påberåbelse af denne ret.

5. INDVIRKNING AF DET ANDET BETALINGSTJENESTEDIREKTIV (PSD2) PÅ DET ANDET DIREKTIV OM ELEKTRONISKE PENGE (EMD2)

Der er en betydelig overlapning mellem PSD og EMD2. Sidstnævnte direktiv følger den logiske ramme for PSD. Som fastsat i artikel 3, stk. 1, i EMD2, finder artikel 5, artikel 10-15, artikel 17, stk. 7, og artikel 18-25 i PSD anvendelse på e-pengeinstitutter. Disse artikler vedrører ansøgninger om tilladelser, meddelelse af tilladelser, meddelelse af beslutningen, inddragelse af tilladelse, registrering, bevarelse af tilladelse, regnskaber og lovpligtig revision, anmeldelseskrav i forbindelse med udlicitering af driftsmæssige funktioner, erstatningsansvar, registrering, udpegning af kompetente myndigheder, tilsyn, tavshedspligt, ret til domstolsprøvelse, udveksling af oplysninger og udøvelse af retten til fri etablering og fri udveksling af tjenesteydelser.

PDS er blevet revideret for nylig. I juli 2013 offentliggjorde Europa-Kommissionen sit forslag. Den endelige kompromistekst blev vedtaget af Parlamentet den 8. oktober 2015 og af Rådet den 25. november 2015. Blandt de vigtigste ændringer indført i PSD2 (regulering af de såkaldte tredjemandsbetalingstjenesteudbydere, øgede sikkerhedskrav til elektroniske betalinger, delvis dækning af internationale transaktioner i eller fra EU) har styrkelsen af tilsynsreglerne for betalingsinstitutter, der lægger op til en stærkere tilsynsrolle og stærkere kompetencer til den værtsmedlemsstat, hvor et betalingsinstitut leverer sine tjenester til en anden medlemsstat under pasordningen, størst indvirkning på udstedere af elektroniske penge.

Præciseringerne i PSD2 om undtagelsen for begrænsede net kombineret med alle begrænsede nets forpligtelse til at indberette deres aktiviteter, når størrelsen af deres virksomhed er nået en bestemt tærskel, vil give de kompetente myndigheder et bedre grundlag for at vurdere, om den retlige ramme i PSD2 eller EMD2 finder anvendelse på disse net. Da disse begrænsede net også skal registreres i de nationale registre og i det centrale register, som føres af EBA, vil der også være større gennemsigtighed omkring de forskellige myndigheders vurdering af disse begrænsede net.

6. HVIDVASKNING AF PENGE OG DET ANDET DIREKTIV OM ELEKTRONISKE PENGE (EMD2)

E-pengeinstitutter er omfattet af lovgivningen om bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Det fjerde hvidvaskningsdirektiv (AMLD4), der blev vedtaget i 2015, finder også anvendelse på disse institutter. Fristen for gennemførelse af AMLD4 var juni 2017.

Der fremsættes i denne forbindelse ingen anbefalinger på kort til mellemlang sigt i den økonomiske undersøgelse. Undersøgelsen viste, at interessenterne i sektoren betragter de fleste e-pengetransaktioner som lavrisikotransaktioner på grund af e-pengemarkedets begrænsede størrelse. En anbefaling på længere sigt ville dog være at sikre, at særlige bestemmelser harmoniseres i videst muligt omfang, især tærsklerne for gennemførelse af kundelegitimationsprocedurer i henhold til bestemmelserne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og muligheden for at lade sig registrere som et mindre e-pengeinstitut. Dette vil

bidrage til at sikre mere lige konkurrencevilkår. Tærsklerne for gennemførelse kundelegitimationsprocedurer kunne undersøges efter gennemførelsen af AMLD4.

Ved revisionen bør der også tages hensyn til de yderligere ændringer af AMLD4 i Kommissionens lovgivningsforslag af 5. juli 2016 (KOM(2016) 450 final), som der for øjeblikket føres forhandlinger om mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

7. REVISION AF DET ANDET DIREKTIV OM ELEKTRONISKE PENGE (EMD2) OG NYE PROBLEMSTILLINGER

En af de vigtigste udfordringer, der peges på i den økonomiske undersøgelse, er klassificeringen af produkter og tjenester som elektroniske penge eller betalingstjenester, som e-pengekonti eller betalingskonti, og dermed anvendelsen af den relevante retlige ramme. De nationale myndigheders forskellige tilgange til agenter og distributører fremhæves ligeledes som et problem, der vækker bekymring.

Spørgsmålet om forskellige fortolkninger af begrænsede net er navnlig et problem i forbindelse med e-pengetjenester og ordninger for såkaldte lukkede kredsløb (såsom gavekort, butikskort, benzinkort), halvlukkede kredsløb (en variant af den lukkede type, karakteriseret ved anvendelsesområdet for det net, som kortet kan benyttes i) og ordninger for åbne kredsløb (såsom generelle forudbetalte debetkort). De forbedringer, der er sket i forbindelse med revisionen af PSD2, vil også have en positiv indvirkning på anvendelsen af denne undtagelse i EMD2.

En anden vigtig udfordring, der peges på i den økonomiske undersøgelse, er samarbejdet mellem medlemsstaterne om grænseoverskridende tilsyn. Med vedtagelsen af PSD2 og direktivets detaljerede bestemmelser på dette område vil udvekslingen af oplysninger og samarbejdet blive yderligere styrket, idet værtsmedlemsstaten vil spille en større rolle i forbindelse med tilsynet med de aktiviteter, der udøves af e-pengeinstituttet på dens område inden for rammerne af pasordningen.

Det påpeges i undersøgelsen, at e-pengeinstitutter har vanskeligt ved at foretage indlån i de kommercielle banker. E-pengeinstitutternes forslag til løsning af deres vanskeligheder på dette område er at forbedre deres adgang til at foretage indlån i interbanksystemet eller centralbankerne. PSD2 vil forbedre e-pengeinstitutternes situation på dette område med dets nye bestemmelser om adgang til bankkonti og om ikkediskriminerende adgang til betalingssystemer.

Selv om undersøgelsen viser, at der var opbakning fra nogle interessenter til at sammenlægge PSD og EMD2, var denne støtte ikke enstemmig. En sådan sammenlægning ville heller ikke løse interessenternes problemer i forbindelse med klassificering af produkter som elektroniske penge. Dette ses navnlig tydeligt i de medlemsstater, hvor betalingstjenestedirektivet og direktivet om elektroniske penge er samlet i en enkelt retsakt, og som stadig står over for denne udfordring.

8. KONKLUSIONER

Den generelle vurdering af EMD2 er positiv. Formålet med EMD2 var at fjerne hindringerne for markedsadgang og gøre det nemmere at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge ved at skabe lige konkurrencevilkår for alle aktører på markedet. EMD2 har tilsyneladende i vid udstrækning opfyldt dette mål. Der er dokumentation for en øget

interesse i tilladelser til udstedelse af elektroniske penge, og de grænseoverskridende aktiviteter under pasordningen er steget siden 2011. Udbuddet af elektroniske forudbetalte kort er navnlig voksende, navnlig ved distribution gennem institutionelle aktører såsom nationale postkontorer. Elektroniske penge er stadig et nichemarked, som paradoksalt nok synes at være blevet hårdt ramt af den seneste teknologiske udvikling, både udviklingen af virtuelle valutaer – kun anvendt som betalingsmiddel i begrænset omfang – og de nye finansielle teknologivirksohmheder, som spiller en ledende rolle i indførelsen af digitale ændringer i betalingsmarkedets mere traditionelle segmenter.

Der kan gennemføres yderligere forbedringer for at styrke den nuværende lovgivningsmæssige ramme. Der kunne således indføres konkrete forbedringer på kort eller mellemlang sigt ved at yde vejledning på tre områder, nemlig klassificering af produkter som elektroniske penge, anvendelse af bestemmelsen om begrænsede net og sondring mellem begreberne "agent" og "distributør" i forbindelse med elektroniske penge. Der synes at være taget behørigt højde for de udfordringer, der er konstateret i forbindelse med det grænseoverskridende tilsyn med e-pengeinstitutter, i PSD2, som gennem relevante krydshenvisninger også finder anvendelse på e-pengeinstitutter.

På længere sigt kunne det endvidere overvejes at fremme størst mulig harmonisering af særlige bestemmelser, navnlig vedrørende den fakultative undtagelse fra ordningen for mindre e-pengeinstitutter, jf. artikel 9 i EMD. Der kunne ligeledes foretages en yderligere analyse af udviklingen af en mellemliggende kategori af "store begrænsede net", som skulle underlægges nogle, men ikke alle kravene i EMD2. Med hensyn til sidstnævnte aspekt skaber den større klarhed i PSD2 omkring begrænsede net samtidig allerede øget retssikkerhed for enheder, der opererer med et begrænset net, og er muligvis allerede nu et tilfredsstillende svar på markedets forventninger.

En fremtidig revision af direktivet og dets sammenlægning med det reviderede betalingstjenestedirektiv ville kræve yderligere analyser. Det synes hensigtsmæssigt at vente med at overveje sådanne skridt, indtil medlemsstaterne og interessenterne har haft mulighed for at drage erfaringer fra den tilpassede ramme efter vedtagelsen af PSD2, der også vil have en indvirkning på e-pengeinstitutter.