

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 15 december 2005

inzake een voorstel voor een EG-verordening betreffende bij geldoverdrachten te voegen informatie over de betaler

(CON/2005/56)

(2005/C 336/07)

Op 14 oktober 2005 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de Raad van de Europese Unie voor een advies inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldoverdrachten te voegen informatie over de betaler (COM(2005) 343 definitief) (hierna de „ontwerpverordening” genoemd) ⁽¹⁾.

De bevoegdheid van de ECB om een advies uit te brengen is in de eerste plaats gebaseerd op artikel 105, lid 4, eerste streepje, in samenhang met artikel 105, lid 2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, aangezien de ontwerpverordening betrekking heeft op de fundamentele taak van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) om een goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen ⁽²⁾. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Verplichtingen van de intermediaire betalingsdienstaanbieder

- 1.1. De definitie van „intermediaire betalingsdienstaanbieder” in artikel 3, lid 6, van de ontwerpverordening verwijst naar een betalingsdienstaanbieder „die noch de betalingsdienstaanbieder van de betaler, noch de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde is en die betrokken is bij de uitvoering van geldovermakingen”. Aangezien zowel exploitanten van betalings-, clearing- en afwikkelingssystemen, alsmede berichtendienstverleners betrokken zijn bij de uitvoering van geldovermakingen, lijken zij binnen het toepassingsbereik van de ontwerpverordening te vallen.
- 1.2 Dergelijke exploitanten en dienstverleners onderhouden evenwel geen directe klantenrelatie met betalende of begunstigde en beschikken derhalve niet over alle ingevolge de ontwerpverordening vereiste informatie. Derhalve dienen verplichtingen alleen opgelegd te worden aan kredietinstellingen die direct contact met cliënten hebben, dan wel aan financiële entiteiten die deel uitmaken van de betalingsketen voor de uitvoering van geldovermakingen, aangezien die entiteiten over de vereiste informatie zouden beschikken ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dit advies is gebaseerd op de versie van de ontwerpverordening op grond waarvan de ECB officieel werd geraadpleegd, namelijk de versie van 26 juli 2005. De ECB weet evenwel dat de ontwerpverordening in de werkgroep van de Raad onder het voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk verdere wijzigingen heeft ondergaan.

⁽²⁾ Daarnaast is de bevoegdheid van de ECB om een advies uit te brengen gebaseerd op artikel 22 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank betreffende de taak van de ECB en de nationale centrale banken om, onder andere, doelmatige en deugdelijke verrekenings- en betalingssystemen binnen de Gemeenschap en met andere landen te verzekeren.

⁽³⁾ D.w.z. de ingevolge de hoofdstukken I en II van de ontwerpverordening vereiste informatie. Een soortgelijke opmerking heeft de ECB gemaakt in paragraaf 12 van het advies CON/2005/2 van de ECB van 4 februari 2005 op verzoek van de Raad van de Europese Unie inzake een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, met inbegrip van terrorismefinanciering (PB C 40 van 17.2.2005, blz. 9). In dat advies heeft de ECB erop gewezen dat exploitanten van betalingssystemen slechts kunnen controleren of een veld bepaalde informatie bevat; de kwaliteit, volledigheid, juistheid of de betekenis van die informatie kunnen zij niet controleren. De ECB heeft aanbevolen dat exploitanten van betalingssystemen worden vrijgesteld van de verplichting tot identificatie van de uiteindelijk begunstigde, zulks zonder afbreuk te doen aan hun verplichting te verzekeren dat in betalingssystemen ingevoerde betalingsopdrachten effectief kunnen worden getraceerd middels een gepaste identificatie van de systeemdeelnemers.

- 1.3 Gezien het voorgaande beveelt de ECB ten eerste aan zowel exploitanten van betalings-, clearing- en afwikkelingssystemen, alsmede berichtendienstverleners buiten het toepassingsgebied van de ontwerpverordening te houden, en zulks in een overweging toe te lichten. Dit dient de verplichting van die systeemexploitanten onverlet te laten te verzekeren dat in dergelijke systemen ingevoerde betalingsopdrachten effectief kunnen worden nagetrokken middels een gepaste identificatie van de systeemdeelnemers. Te dien aanzien merkt de ECB op dat de Derde Witwasrichtlijn een overweging bevat die verduidelijkt dat natuurlijke of rechtspersonen die kredietinstellingen of financiële instellingen uitsluitend voorzien van een boodschap of andere supportsystemen voor de overdracht van fondsen of van clearing- en settlementsystemen niet binnen het toepassingsgebied van die richtlijn vallen ⁽¹⁾.
- 1.4 Bovendien betreft artikel 13, lid 2, van de ontwerpverordening de verplichtingen van een intermediaire betalingsdienstaanbieder die geen volledige informatie over de betaler ontvangt. De paragrafen 12 en 13 van de Herziene Interpretatieve Nota van het FATF bij de Speciale Aanbeveling VII: Elektronische overmakingen ⁽²⁾ (hierna de „Interpretatieve Nota” genoemd) van Financiële Actiegroep („FATF”) vereisen die informatie niet. Te dien aanzien is de ECB tegen het voorstel gekant de intermediaire betalingsdienstaanbieder te verplichten de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde van de onvolledige informatie op de hoogte te stellen. Het ware beter dat dit een verplichting wordt voor de direct betrokkenen, namelijk de betalingsdienstaanbieder van de betaler en de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde, aangezien zij overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk II en III van de ontwerpverordening toch al over deze informatie beschikken. De enige verplichtingen van een intermediaire betalingsdienstaanbieder zouden de verplichtingen overeenkomstig artikel 12 en artikel 13, lid 1, van de ontwerpverordening moeten zijn die vereisen dat alle over de betaler ontvangen informatie, die bij een geldovermaking is gevoegd, bij de overmaking blijft en dat die informatie gedurende vijf jaar wordt bewaard. Om die reden dient artikel 13, lid 2, van de ontwerpverordening geheel te worden geschrapt.

2. Definities

- 2.1. In zijn algemeenheid ware het wenselijk zoveel mogelijk consistentie te verzekeren tussen de definities in artikel 4 van de ontwerpverordening inzake betalingsdiensten in de interne markt ⁽³⁾ en de definities in de ontwerpverordening, met name betreffende de definitie van „betalingsdienstgebruiker” in artikel 3, lid 8, van de ontwerpverordening.
- 2.2. Speciale Aanbeveling VII betreffende elektronische overmakingen (hierna „SR VII”) van het FATF is uitdrukkelijk van toepassing op financiële instellingen, met inbegrip van geldtransactiekantoren. De ontwerpverordening noemt geldtransactiekantoren niet expliciet. Naar alle waarschijnlijkheid dekt de definitie van „betalingsdienstaanbieder” in artikel 3, lid 5, van de ontwerpverordening geldtransactiekantoren, maar een verwijzing naar geldtransactiekantoren zou daarin kunnen worden opgenomen om te verzekeren dat de ontwerpverordening expliciet strookt met SR VII.
- 2.3. Voorts zou een definitie van „unieke identificatiecode” toegevoegd moeten worden, hetgeen de uiteenlopende mogelijke combinaties voor de identificatie van de betaler vereiste gegevens dient weer te geven.

3. Zakelijke transacties

- 3.1. De ECB merkt op dat overweging 6 van de ontwerpverordening de vrijstelling betreft, onder bepaalde voorwaarden, van onder andere geldovermakingen die voortvloeien uit „zakelijke transacties”. Een definitie van „zakelijke transactie” ontbreekt, maar artikel 2, lid 2, bepaalt dat de ontwerpverordening „niet van toepassing is op geldovermakingen die voortvloeien uit een zakelijke transactie en die met behulp van een krediet- of debetkaart, dan wel enigerlei vergelijkbaar betaalinstrument worden verricht”.

⁽¹⁾ Overweging 34 van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PB L 308 van 25.11.2005, blz. 15).

⁽²⁾ Beschikbaar op de website van het FATF www.fatf-gafi.org.

⁽³⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt en houdende wijzigingen van de Richtlijnen 97/7/EG, 2000/12/EG en 2002/65/EG van 1 december 2005, COM(2005) 603 definitief; beschikbaar op de website van de Commissie: www.europa.eu.int.

- 3.2. Paragraaf 10.a van de Interpretatieve Nota hanteert de term „zakelijk” niet uitdrukkelijk. Integendeel, die paragraaf bepaalt dat SR VII geen betrekking heeft op geldovermakingen die voortvloeien uit transacties die met behulp van een krediet- of debetkaart worden verricht, voorzover het krediet- of debetkaartnummer bij alle overmakingen wordt gevoegd die uit de transactie voortvloeien. Paragraaf 10.a bepaalt evenwel ook dat krediet- of debetkaarten die worden gebruikt als betalingsstelsel voor geldovermakingen, onder SR VII vallen, en de boodschap de vereiste informatie dient te bevatten. Zulks impliceert dat SR VII een onderscheid maakt tussen kaarten voor de betaling van goederen en diensten (hetgeen niet onder SR VII valt) en kaarten voor geldovermakingen (hetgeen wel onder SR VII valt). De ECB stelt voor overweging 6 en de eerste alinea van artikel 2, lid 2 van de ontwerpverordening te herformuleren, teneinde meer consistentie met de Interpretatieve Nota te verzekeren⁽¹⁾.
- 3.3. In het algemeen lijkt artikel 2, lid 2, van de ontwerpverordening uit te gaan van de veronderstelling dat de betalingsdienstverlener van de betaler en/of de begunstigde steeds kan vaststellen of krediet- of debetkaarten zijn gebruikt voor de betaling van goederen en diensten, dan wel voor geldovermakingen. Deze veronderstelling klopt evenwel niet altijd, daar alle soorten betalingsinstrumenten voor dergelijke transacties kunnen worden gebruikt. Wanneer een betaling met behulp van een krediet- of debetkaart wordt verricht, ontvangt slechts de eigenaar/exploitant van de krediet- of debetkaartregeling informatie waaruit het onderliggende doel van de transactie kan worden afgeleid. De betalingsdienstverlener van de betaler en de begunstigde ontvangen slechts de informatie die noodzakelijk is voor het afwickelen van de transactie op de rekening van hun klant, d.w.z. zij ontvangen geen informatie aangaande onderliggende doel van de transactie. Betalingsdienstverleners krachtens een regime opleggen het doel van dergelijke transacties te controleren, zou de goede werking van het betalingsverkeer niet bevorderen. Bijgevolg begrijpt de ECB weliswaar het streven zakelijke transacties, waarbij met krediet- of debetkaarten goederen en diensten worden betaald, vrij te stellen van het vereiste volledige informatie over de betaler bij te voegen, maar het voorstel lijkt onuitvoerbaar aangezien de aan de ontwerpverordening onderworpen entiteiten niet onder alle omstandigheden de onderliggende reden voor een betaling kunnen vaststellen. De intentie achter artikel 2, lid 2, zou evenwel kunnen zijn dat de afwikkeling (via de betalingsdienstverlener van de betaler) van de rekening, die verband houdt met de door de betaler met behulp van een kredietkaart uitgevoerde onderliggende transactie, geen deel uitmaakt van een geldovermaking die met behulp van de kredietkaart geïnitieerd had kunnen worden, maar dat de afwikkeling een volledig separate geldovermaking is van de betaler naar de kredietkaartonderneming. Indien dat klopt, gaat de ECB akkoord met de inhoud van artikel 2, lid 2, maar omwille van de rechtszekerheid stelt zij voor deze intentie in de ontwerpverordening te expliciteren.

4. Blokovermakingen

Artikel 7, lid 2 van de ontwerpverordening regelt blokovermakingen naar begunstigten buiten de Gemeenschap. Die geldovermakingen betreffen gebundelde individuele overmakingen van een enkele betaler aan meerdere begunstigten en die normaliter de eerste betalingsdienstverlener in het proces of een exploitant van een betalingssysteem ontbundelt en vervolgens sorteert naar betalingsdienstverlener van de begunstigde. Derhalve kunnen de begunstigde noch zijn betalingsdienstverlener vaststellen dat de ontvangen gelden oorspronkelijk met behulp van een blokovermaking zijn overgemaakt. Indien de begunstigde gevestigd is in een staat die lid is van de FATF, dient de betrokken staat SR VII ook toe te passen. Bijgevolg zou de betalingsdienstverlener van de begunstigde contact op moeten nemen met betalingsdienstverlener van de betaler binnen de Gemeenschap, of met de eerste intermediaire betalingsdienstverlener, om de relevante informatie te verkrijgen. Opgemerkt zij derhalve dat het grensoverschrijdende gebruik van blokovermakingen zal leiden tot een groot aantal verzoeken om informatie over de betaler.

5. Overeenkomsten met gebieden of landen buiten de Gemeenschap

Artikel 18 van de ontwerpverordening bepaalt dat de Europese Commissie een lidstaat kan machtigen overeenkomsten te sluiten tussen een lidstaat en een land of gebied van buiten de Gemeenschap, waarin bepalingen voorkomen die van de ontwerpverordening afwijken. Een dergelijke machtiging dient aan een aantal

⁽¹⁾ Tegelijkertijd, wijst de ECB op de lichtelijk verwarrende terminologie van de Interpretatieve Nota die gewag maakt van als „betalingssystemen” gebruikte kaarten, daar waar sprake is van betalingen met behulp van een kaart voor geldovermakingen, hetgeen onder SR VII valt.

voorwaarden te voldoen. Met het oog op de consolidatie van financiële markten in de EU en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro lijken de eerste en de derde voorwaarde (d.w.z. het land of het gebied heeft een monetaire unie met de betrokken lidstaat of het maakt deel uit van de valutazone van de betrokken lidstaat en het verlangt van onder zijn rechtsorde vallende betalingsdienst-aanbieders dat zij dezelfde voorschriften toepassen als die welke bij deze verordening zijn vastgesteld) te volstaan om te voldoen aan de doelstellingen van het machtigingsvereiste. Derhalve zou de tweede voorwaarde (het land of gebied is lid van de betalings- en clearingsystemen van de betrokken lidstaat) kunnen worden geschrapt.

6. Formuleringsvoorstellen

Voor zover het bovengegeven advies tot wijzigingen in de ontwerpverordening zou leiden, zijn in de bijlage formuleringsvoorstellen bijgevoegd.

Gedaan te Frankfurt am Main, 15 december 2005.

De president van de ECB
Jean-Claude TRICHET

BIJLAGE

FORMULERINGSVOORSTELLEN

DOOR DE COMMISSIE VOORGESTELDE TEKST ⁽¹⁾DOOR DE ECB VOORGESTELDE WIJZIGINGEN ⁽²⁾

Wijziging 1

Overweging 6

[Voorstel een nieuwe overweging 6 op te nemen en de daaropvolgende overwegingen dienovereenkomstig te hernummeren.]

Entiteiten in de betalingsketen die de uitvoering van geldovermakingen verzekeren en die een klantenrelatie met de betaler en de begunstigde onderhouden, dienen aan de vereisten van deze verordening te voldoen. Aangezien noch exploitanten van betalings-, clearing en afwikkelingssystemen noch berichtenverleners een dergelijke klantenrelatie onderhouden, worden buiten het toepassingsgebied van deze verordening gehouden.

Rechtvaardiging — Zie de paragrafen 1.1-1.3 van het advies

Wijziging 2

Overweging 6

(6) *Due to the lower risk of money laundering or terrorist financing associated with transfers of funds that flow from a commercial transaction or where the payer and the payee are payment service providers acting on their own behalf, it is appropriate to exempt such transfers from the scope of this Regulation, under the condition that it is always possible to trace them back to the payer.*

(6) Aangezien bij bepaalde soorten geldovermakingen het witwasrisico of het risico van terrorismefinanciering kleiner is, verdient het aanbeveling dergelijke overmakingen buiten het toepassingsgebied van deze verordening te houden. Deze ontheffingen betreffen krediet- of debetkaarten, opnames bij geldautomaten, automatische afschrijvingen, „truncated” cheques, betalingen van belastingen, boetes of andere heffingen, waarbij betaler en begunstigde betalingsdienaarbieders zijn die voor eigen rekening handelen.

Voorts mogen de lidstaten, om recht te doen aan de kenmerken van de nationale betalingssystemen, ervoor kiezen elektronische girobetalingen te ontheffen, op voorwaarde dat de overmaking steeds naar de betaler kan worden getraceerd. Indien de lidstaten de ontheffing voor elektronisch geld in het kader van Richtlijn 2005/60/EG hebben toegepast, moet die ontheffing ook in het kader van deze verordening worden toegepast, op voorwaarde dat het overgemaakte bedrag niet hoger is dan EUR 1 000.

Rechtvaardiging — Zie de paragrafen 3.1-3.3 van het advies

Wijziging 3

Artikel 2, lid 2, eerste alinea

2. Deze verordening is niet van toepassing op geldovermakingen die voortvloeien uit een *zakelijke* transactie en die met behulp van een krediet- of debetkaart, dan wel enigerlei vergelijkbaar betaalinstrument worden verricht, mits bij alle geldovermakingen die uit deze *zakelijke* transactie voortvloeien, een uniek identificatiecode is gevoegd die het mogelijk maakt de transactie terug te traceren naar de betaler.

2. Deze verordening is niet van toepassing op geldovermakingen die voortvloeien uit een *zakelijke* transactie en die met behulp van een krediet- of debetkaart, dan wel enigerlei vergelijkbaar betaalinstrument worden verricht, **behalve wanneer een krediet- of debetkaart wordt gebruikt voor de uitvoering van de geldovermaking**, mits bij alle geldovermakingen die uit deze *zakelijke* transactie voortvloeien, een uniek identificatiecode is gevoegd die het mogelijk maakt de transactie terug te traceren naar de betaler.

Rechtvaardiging — Zie de paragrafen 3.1-3.3 van het advies

⁽¹⁾ Cursief gedrukte tekst betreft tekst die de ECB voorstelt te schrappen.

⁽²⁾ Vetgedrukte tekst betreft door de ECB voorgestelde toe te voegen tekst.

Wijziging 4

Artikel 2, lid 2, tweede alinea

[Voorstel een nieuwe tweede alinea van artikel 2, lid 2 op te nemen en de daaropvolgende huidige tweede alinea van artikel 2, lid 2 dienovereenkomstig te hernoemen, waardoor deze alinea de derde alinea wordt.]

Deze verordening is niet van toepassing op exploitanten van betalings-, clearing en afwikkelingssystemen noch op berichtendienstverleners.

Rechtvaardiging — Zie de paragrafen 1.1-1.3 van het advies

Wijziging 5

Artikel 3, lid 5

5. „betalingsdienstaanbieder”: natuurlijke of rechtspersoon wiens bedrijfsactiviteit onder meer bestaat in het aanbieden van betalingsdiensten aan betalingsdienstgebruikers;

5. „betalingsdienstaanbieder”: natuurlijke of rechtspersoon, **met inbegrip van geldtransactiekantoren**, wiens bedrijfsactiviteit onder meer bestaat in het aanbieden van betalingsdiensten aan betalingsdienstgebruikers;

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 2.2 van het advies

Wijziging 6

Artikel 3, lid 8

8. „betalingsdienstgebruiker”: natuurlijke of rechtspersoon die in de hoedanigheid van betaler of begunstigde van een betalingsdienst gebruik maakt;

8. „betalingsdienstgebruiker”: natuurlijke of rechtspersoon die in de hoedanigheid van betaler of begunstigde van een betalingsdienst gebruik maakt, **dan wel in beide hoedanigheden**;

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 2.1 van het advies

Wijziging 7

Artikel 3, lid 10

[Artikel 3, lid 10 is nieuw — voorgesteld wordt een additionele definitie toe te voegen.]

10. „**unieke identificatiecode**”: een combinatie van letters, cijfers of symbolen, door de betalingsdienstaanbieder bepaald overeenkomstig de protocollen van het betalings- en afwikkelingssysteem of het berichtensysteem dat voor de overmaking is gebruikt.

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 2.3 van het advies

Wijziging 8

Artikel 13, lid 2

2. Indien een intermediaire betalingsdienstaanbieder in het in lid 1 bedoelde geval geen volledige informatie over de betaler ontvangt, stelt hij de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde daarvan in kennis bij overmaking van de geleden. [Schrappen.]

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 1.4 van het advies

Wijziging 9

Artikel 18, lid 1, tweede alinea, onder b)

b) *het is lid van de betalings- en clearingsystemen van de betrokken lidstaat;* b) [Schrappen.]

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 5 van het advies