

Brussel, 13.9.2017  
SWD(2017) 299 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*bij*

**het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad**

{ COM(2017) 489 final }

{ SWD(2017) 298 final }

| Samenvatting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Effectbeoordeling van een voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>A. Noodzaak van de maatregelen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>Er werden drie problemen vastgesteld die fraude met niet-contante betaalmiddelen in de hand werken:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sommige misdrijven kunnen binnen het huidige wettelijke kader niet <b>doeltreffend worden onderzocht en vervolgd</b>.</li> <li>2. Sommige misdrijven kunnen als gevolg van <b>operationele belemmeringen</b> niet <b>doeltreffend worden onderzocht en vervolgd</b>.</li> <li>3. Criminelen maken misbruik van lacunes qua <b>preventie</b> om te frauderen.</li> </ol> <p>Fraude met niet-contante betaalmiddelen vormt <b>een bedreiging voor de veiligheid</b> (vormt een bron van inkomsten voor de georganiseerde criminaliteit en maakt daardoor andere criminele activiteiten, zoals terrorisme en de handel in verdovende middelen en mensen, mogelijk). Bovendien vormt deze vorm van fraude <b>een obstakel voor de digitale eengemaakte markt</b> (doet afbreuk aan het vertrouwen van de consument en veroorzaakt direct economisch verlies).</p> |
| <b>Wat is het streefdoel?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>Twee algemene doelstellingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>verbeteren van de veiligheid</b>, door de aantrekkelijkheid voor georganiseerde criminele groepen van fraude met niet-contante betaalmiddelen als bron van inkomen te verminderen (d.w.z. hun opbrengsten reduceren, hun risico's vergroten);</li> <li>• <b>ondersteunen van de digitale eengemaakte markt</b>, door het vertrouwen van consumenten en ondernemingen in het betalingsproces te vergroten en door de directe verliezen ten gevolge van fraude met niet-contante betaalmiddelen te reduceren.</li> </ul> <p>Drie specifieke doelstellingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ervoor zorgen dat er een duidelijk, robuust en <b>technologisch neutraal</b> beleids-/rechtskader voorhanden is;</li> <li>• <b>operationele belemmeringen</b> voor onderzoek en vervolging wegnemen;</li> <li>• <b>preventie</b> bevorderen.</li> </ul>                                                                    |
| <b>Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>Fraude met niet-contante betaalmiddelen heeft een zeer aanzienlijke <b>grensoverschrijdende</b> dimensie. De lidstaten kunnen deze fraude daarom alleen of zonder coördinatie met andere landen niet doeltreffend bestrijden.</p> <p>EU-maatregelen bevorderen ook de samenwerking met derde landen, aangezien de internationale dimensie van fraude met niet-contante betaalmiddelen de EU-grenzen vaak overstijgt.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>B. Oplossingen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo neen, waarom niet?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Optie A:</b> verbetering van de uitvoering van de EU-wetgeving en bevordering van zelfregulering op het gebied van publiek-private samenwerking;</p> <p><b>Optie B:</b> invoering van een nieuw wetgevingskader en bevordering van zelfregulering op het gebied van publiek-private samenwerking;</p> <p><b>Optie C:</b> dezelfde optie als B, maar met bepalingen inzake het stimuleren van rapportage in geval van publiek-private samenwerking in plaats van zelfregulering, en nieuwe bepalingen op het gebied van bewustmaking.</p> <p><b>Optie D:</b> dezelfde optie als C, maar met aanvullende bepalingen op het gebied van rechtsmacht die regels inzake het Europees onderzoeksbevel en andere bevelen aanvullen.</p> <p><b>Optie C is de voorkeursoptie</b>, zowel kwalitatief als qua kosten en voordelen.</p>                                                                                                                                                                                   |
| <b>Wat zijn de standpunten van de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>In het algemeen uitten belanghebbenden twijfel over de relevantie, doeltreffendheid en toegevoegde waarde van het huidige rechtskader (Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten).</p> <p>Belanghebbenden waren het er met name over eens dat de definities in het kaderbesluit niet up-to-date zijn (vooral deskundigen van justitiële instanties wezen op het geval van de virtuele valuta; ook de standpunten die privépersonen en belanghebbenden tijdens de openbare raadpleging naar voren brachten, boden hiervoor brede ondersteuning) en dat nieuwe strafbare feiten waarvoor nog geen wetgeving bestaat, in aanmerking moeten worden genomen (deskundigen van rechtshandavings- en justitiële instanties wezen met name op de verkoop, de verwerving en het beschikbaar maken van gestolen legitimatiegegevens; dit werd ook breed ondersteund door de bijdragen die tijdens de openbare raadpleging werden ontvangen).</p> <p>Belanghebbenden wezen op de noodzaak de samenwerking tussen nationale autoriteiten en tussen overheidsinstanties en de particuliere sector te verbeteren. Belanghebbenden van financiële instellingen en andere private partijen (bijvoorbeeld handelaars) klaagden over het gebrek aan rechtszekerheid, dat hun mogelijkheden om informatie te delen belemmert, terwijl deskundigen op het gebied van rechtshandhaving opmerkten dat de tijd die het kost om informatie te verkrijgen doeltreffend onderzoek van misdrijven onmogelijk maakt.</p> |
| <b>C. Effecten van de voorkeursoptie</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>Het initiatief zal naar verwachting de weg effenen voor effectievere en efficiëntere rechtshandhaving ten aanzien van fraude met niet-contante betaalmiddelen, door middel van een coherenter toepassing van regels in de hele EU, betere grensoverschrijdende samenwerking en sterkere publiek-private samenwerking en uitwisseling van informatie.</p> <p>Door het verbeteren van de veiligheid zou het initiatief ook het vertrouwen in de digitale eengemaakte markt vergroten.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- De eenmalige kosten voor de lidstaten van de uitwerking en de implementatie van het nieuwe initiatief worden geraamd op 561 000 EUR.</li> <li>- De permanente kosten voor de lidstaten van de implementatie en handhaving worden geraamd op 2 285 140 EUR per jaar (totaal voor alle lidstaten).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p>Aangezien het voorstel niet voorziet in dwingende regels inzake rapportage, zouden er geen bijkomende kosten moeten zijn voor ondernemingen, met inbegrip van kmo's. De overige bepalingen die het voorstel zou bevatten, zijn evenmin van invloed op kmo's.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Globaal gezien zullen de cumulatieve gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor de administratieve en financieringskosten naar verwachting hoger zijn dan thans het geval is, aangezien door het aantal te onderzoeken gevallen een zwaar beroep zou worden gedaan op de middelen inzake rechtshandhaving op dit gebied, die dan ook verruimd zouden moeten worden. De voornaamste reden daarvoor zijn de volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• een ruimere definitie van betaalmiddelen en extra strafbare feiten die moeten worden aangepakt (voorbereidende handelingen), zullen waarschijnlijk het aantal gevallen waarvoor politie en justitiële autoriteiten verantwoordelijk zijn, doen toenemen;</li> <li>• er zouden extra middelen nodig zijn om de grensoverschrijdende samenwerking op te voeren;</li> <li>• een verplichting voor de lidstaten om statistische gegevens te verzamelen, zou een extra administratieve last met zich brengen.</li> </ul> <p>Anderzijds zou de invoering van een duidelijk rechtskader voor de aanpak van degenen die fraude met niet-contante betaalmiddelen mogelijk maken, een kans bieden om activiteiten op het gebied van fraude in een vroeger stadium op te sporen, te vervolgen en te bestraffen. Hoewel een vergroting van de publiek-private samenwerking de nodige middelen vergt, is er bovendien een onmiddellijk rendement in de zin van de effectiviteit en efficiency van het rechtshandavingsoptreden.</p>                                                                                                     |
| <b>Zijn er nog andere significante gevolgen?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Geen significante gevolgen voor het milieu of voor het algemene niveau van werkgelegenheid in de EU. Door de samenhang met de bestaande regels te verbeteren (bijvoorbeeld de richtlijn betalingsdiensten<sup>1</sup>), zou het initiatief zorgen voor synergie met betrekking tot de bescherming van niet-contante betalingsinstrumenten.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p><b>Is de evenredigheid gewaarborgd?</b></p> <p>De voorkeursoptie zou een minimumreeks van brede gemeenschappelijke definities, een minimumniveau voor de maximumsancties en rechten voor slachtoffers invoeren. De lidstaten zouden derhalve een zekere mate van vrijheid behouden bij de vaststelling van de hoogte van sancties. Zo ook zouden lidstaten de mogelijkheid hebben slachtoffers van fraude met niet-contante betaalmiddelen gunstigere rechten toe te kennen. De voorkeursoptie zou de particuliere sector (met inbegrip van kmo's) en burgers geen onevenredige verplichtingen opleggen, aangezien zij geen rapportageverplichtingen oplegt. Er is, tot slot, gekozen voor een richtlijn, een instrument dat de lidstaten veel flexibiliteit bij de uitvoering verleent. De voorkeursoptie gaat niet verder dan nodig is voor het oplossen van het oorspronkelijke probleem en voldoet aan de doelstellingen die voor het EU-optreden zijn vastgesteld.</p> |
| <p><b>D. Opvolging</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><b>Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?</b></p> <p>De Commissie dient de uitvoering van een voorstel inzake fraude met niet-contante betaalmiddelen te evalueren met het oog op de verwezenlijking van de in deze effectbeoordeling vastgestelde beleidsdoelen. Deze evaluatie dient 6 jaar na het verstrijken van de termijn voor de tenuitvoerlegging van de rechtshandeling te worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat er na de volledige tenuitvoerlegging in alle lidstaten voldoende tijd verstreken is om de gevolgen van het initiatief te kunnen beoordelen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

<sup>1</sup> [Richtlijn \(EU\) 2015/2366](#) van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG.