

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 18. januar 1999

efter anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union i henhold til artikel 105, stk. 4, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og artikel 4, litra a), i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank om 1) et forslag fra Kommissionen til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til at etablere og udøve virksomhed som e-pengeinstitut og tilsyn med en sådan virksomhed, og 2) et forslag fra Kommissionen til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/780/EØF om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut

(1999/C 189/07)

1. Den 24. november 1998 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en ECB-udtalelse om 1) et forslag fra Kommissionen til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til at etablere og udøve virksomhed som e-pengeinstitut og tilsyn med en sådan virksomhed (i det følgende benævnt »direktivudkast 1«) og 2) et forslag fra Kommissionen til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/780/EØF om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (i det følgende benævnt »direktivudkast 2«).
2. ECB's kompetence til at afgive udtalelser fremgår af artikel 105, stk. 4, første led, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (i det følgende benævnt »traktaten«). I henhold til artikel 17,5, første punktum, i forretningsordenen for ECB er denne ECB-udtalelse vedtaget af Styrelsesrådet for ECB.
3. ECB bemærker, at direktivudkast 1 og direktivudkast 2 tager sigte på at fremme det indre marked for finansielle tjenesteydelser ved at indføre et mindstesæt af harmoniserede tilsynsregler for udstedelse af e-penge og ved at lade de i direktiv 89/646/EØF indholdte ordninger for gensidig anerkendelse af hjemlandets tilsyn finde anvendelse på e-pengeinstitutter. Dette omfatter sikring af e-pengeinstitutters finansielle integritet og transaktioner ved dels at sikre e-pengeinstitutternes stabilitet og sundhed, dels at sikre, at et e-pengeinstituts konkurs ikke medfører, at tilliden til dette nye betalingsmiddel mistes.
4. ECB bemærker ligeledes, at det aktuelle lovgivningsinitiativ udspringer af manglen på et klart retsgrundlag for udstedelse af e-penge i Den Europæiske Union og af bekymringen for, at ikke-bankers udstedelse af e-penge ellers kunne finde sted på et ureguleret grundlag. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber finder, at den bedste måde, hvorpå de nationale ordninger for elektroniske penge kan harmoniseres, er en tidlig indførelse af regler på området. Endvidere ville det styrke retssikkerheden og generelt bidrage til udviklingen af elektronisk handel.
5. ECB noterer yderligere, at det er ønsket at skabe lige konkurrencevilkår mellem de traditionelle kreditinstitutter, der udsteder e-penge, og e-pengeinstitutterne og dermed sikre, at alle udstedere af e-penge underlægges en hensigtsmæssig tilsynsform. I lyset heraf hilser ECB direktivudkast 2 velkommen, for så vidt det indeholder forslag om ændring af definitionen af kreditinstitut i artikel 1, første led, i første bankdirektiv og pålægger institutter, som ikke påtænker at tilbyde hele sortimentet af banktransaktioner, pligt til at udstede e-penge i overensstemmelse med de grundlæggende regler, som gælder for alle kreditinstitutter. En sådan ændring ville fremme en harmonisk udvikling inden for udstedelse af e-penge i hele Fællesskabet, og derved ville man undgå konkurrenceforvridning mellem e-pengeudstedere, også ved anvendelsen af pengepolitiske foranstaltninger.
6. ECB offentliggjorde i august 1998 en rapport om udstedelse af elektroniske penge (i det følgende benævnt »rapporten«). I denne rapport blev det bl.a. fastslået, at en væsentlig udvikling inden for e-penge i Fællesskabet kunne få betydelige virkninger for, hvilken monetær politik ECB ville føre. Rapporten uddybede tillige den rolle, som centralbankerne skulle påtage sig at spille i forbindelse med ordningerne for e-penge som led i deres ansvar for tilsynet med betalingssystemerne i Fællesskabet.
7. Med udgangspunkt i ECB's interesse i at sikre en effektiv pengepolitik og en smidig drift af betalingssystemerne og

deres integritet, at undgå systemrisici og at beskytte de finansielle markeders stabilitet fastslog banken i sin rapport, at det ville være vigtigt, at følgende mindstekrav blev overholdt ved udstedelse af e-penge: 1) e-pengeudstedere skal underlægges en tilsynsordning, 2) rettigheder og pligter for de respektive deltagere i en e-pengeordning skal være klart definerede- og offentligt tilgængelige; sådanne rettigheder og pligter skal kunne håndhæves i alle jurisdiktioner, 3) e-pengeordninger skal til stadighed føre en passende teknisk, organisatorisk og proceduremæssig kontrol for at forebygge, dæmme op for og påvise trusler mod ordningens sikkerhed, navnlig truslen om forfalskninger, 4) beskyttelse mod strafbart misbrug i kriminelt øjemed, f.eks. hvidvaskning af penge, skal medregnes, når e-pengeordningerne udformes og gennemføres, 5) e-pengeordninger skal forsyne centralbanken i hvert af de pågældende lande med alle de oplysninger, herunder statistiske oplysninger, som er nødvendige for gennemførelsen af den monetære politik, 6) e-pengeudstedere skal pålægges en lovhjemlet pligt til at indløse e-penge mod sedler og mønter i forholdet 1:1, når en indehaver af e-penge anmoder herom; de nærmere enkeltheder i dette krav skal specificeres, og 7) det skal være muligt for centralbanker (og for ECB i tredje fase af ØMU'en) at pålægge alle e-pengeudstedere reservekrav.

8. Ud over ovennævnte mindstekrav identificerede ECB i sin rapport to yderligere mål, som den fandt det ønskværdigt at forfølge, i) e-pengeordningers interoperabilitet og ii) vedtagelse af passende garanti- og forsikringsordninger eller ordninger med underskudsdeling, der tager sigte på at beskytte kunderne mod tab og at bevare tilliden til elektroniske penge.

Direktivudkast 1

9. ECB så gerne, at der i betragtningerne var en henvisning til Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB's) tilsynskompetence med hensyn til e-pengeordninger. (Denne kompetence er baseret på artikel 105, stk. 2, fjerde led, i traktaten og på artikel 3.1, fjerde led, i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (i det følgende benævnt »statuten«).) ECB vil ligeledes foreslå, at behovet for et samarbejde mellem de pågældende kontrollanter og tilsynsmyndigheder om evaluering af e-pengeordningernes integritet blev identificeret i en sådan henvisning.
10. Med hensyn til artikel 1, noterer ECB for det første, at anvendelsen af direktivudkast 1 er begrænset til at omfatte de e-pengeudstedere, som er e-pengeinstitutter. ECB overvejer, hvorvidt det ville være muligt, at direktivudkast 1 også kunne omfatte bestemmelser om udstedelse af e-penge, som både kunne finde anvendelse på traditionelle kreditinstitutter og på e-pengeinstitutter. Eksempelvis, som anført ovenfor, fastslog ECB i sin rapport, at der er behov for, at udstedere af e-penge, dvs. både traditionelle kreditinstitutter og e-pengeinstitutter, pålægges en lovhjemlet pligt til at indløse e-penge mod sedler og

mønter i forholdet 1:1, når indehaveren af e-penge anmoder herom. I lyset af behovet for at skabe lige konkurrencevilkår for udstedelse af e-penge og på grund af hensynet til den monetære politik og betalingssystemerne (se tillige punkt 19 nedenfor), bør denne form for krav finde anvendelse på såvel traditionelle kreditinstitutter som e-pengeinstitutter. Endvidere så ECB gerne, at der blev indført et forbud, som forhindrede andre personer og foretagender end kreditinstitutter (dvs. traditionelle kreditinstitutter og e-pengeinstitutter) i at udøve e-pengeudstedende virksomhed.

11. Med hensyn til definitionen af et e-pengeinstitut i artikel 1, stk. 3, litra a), så ECB gerne, at det blev nærmere fastsat at der ved et »elektronisk pengeinstitut« forstås et foretagende, som ikke er et kreditinstitut således som defineret i artikel 1, første led, i Rådets direktiv 77/780/EØF, men som hovedsagelig beskæftiger sig med udstedelse af betalingsmidler i form af elektroniske penge og/eller med investering af provenuet af denne virksomhed uden at være undergivet Rådets direktiv 93/22/EØF.
12. Med hensyn til definitionen af e-penge i artikel 1, stk. 3, litra b), er det ECB's opfattelse, at den foreslåede definition af e-penge muligvis fokuserer for meget på e-penges tekniske karakteristika og muligvis kan blive vanskelig at omsætte til lovtekst. Set i lyset heraf vil ECB gerne foreslå, at der indføres et begreb, ifølge hvilket e-penge er en fordring, som kan gøres gældende over for e-pengeudstederen, som kan indfries i lovlige betalingsmidler eller kontopenge, som er oplagret på et elektronisk medium, og som anerkendes som betalingsmiddel af andre (ikke-tilknyttede) foretagender end det udstedende institut. I relation til artikel 1, stk. 3, litra b), nr. iv), står det imidlertid ikke klart for ECB, hvilken værditilvækst der kan opnås ved at henvise til »elektroniske betalingsoverførsler af begrænset værdi«, da en sådan henvisning kan give det indtrykt, at elektroniske overførsler af stor værdi muligvis ikke er omfattet af direktivudkast 1.
13. For så vidt angår artikel 1, stk. 4, litra a), er det ECB's opfattelse, at formuleringen »... samt udstedelse og administration af andre betalingsmidler, som omhandlet i punkt 5 i bilaget til direktiv 89/646/EØF« (som f.eks. vedrører kreditkort, rejsechecks og bankveksler) er for bred. Ville man for eksempel give e-pengeinstitutterne tilladelse til at udstede og administrere betalingsmidler, som indebærer ydelse af kredit til privat- eller erhvervskunder (f.eks. kreditkort), ville de udsættes for risici, som ikke forekommer at være dækket. Hvis e-pengeinstitutterne derudover udøver anden virksomhed end udstedelse og administration af e-penge, ophører de med at være de specialiserede institutter, som det var hensigten, de skulle være, hvilket kan sætte spørgsmålstejn ved det tilrådelige i at have et særligt retsgrundlag for e-pengeinstitutter, som i realiteten måske kun perifert er engageret i udstedelse af e-penge. Det er også problematisk set i lyset af forsøget på at skabe lige konkurrencevilkår mellem de traditionelle kreditinstitutter og e-pengeinstitutterne, navnlig da listen

- over betalingsmidler ikke er udtømmende og derfor måske kan forstås således, at den omfatter betalingsmidler, som e-pengeinstitutter ikke kunne udstede uden derved at blive et kreditinstitut ifølge den nuværende definition (f.eks. debetkort, som indebærer oprettelse af indskudskonti). Af ovenfor anførte grunde er det ECB's opfattelse, at ordlyden »samt udstedelse og administration af andre betalingsmidler« enten bør udelades, samtidig med at der indføres et forbud i denne henseende, eller begrænses til forudbetalte betalingsmidler.
14. Med hensyn til artikel 1, stk. 4, litra b), noterer ECB, at det mulige antal tjenester, der ikke er af finansiel art, kan blive for stort, fordi de kan vise sig at spille en meget vigtig rolle og bære forskellige iboende risici. I den henseende skal det gentages, at egenkapitalkravene og investeringsbegrænsningerne, der finder anvendelse på e-pengeinstitutter, kun er baseret på e-pengeinstitutters finansielle forpligtelser i forbindelse med uindfrie e-pengebeløb. ECB så gerne en mere specifik formulering af de ikke finansielle aktiviteter, som e-pengeinstitutterne må engagere sig i, og foreslår, at der gøres rede herfor i begrundelsen. Under alle omstændigheder bør man, såfremt e-pengeinstitutterne får lov til at udføre ikke-finansielle aktiviteter, imødekomme de risici, som sådanne aktiviteter indebærer, samt de risici, som kan opstå i forbindelse med investeringerne af provenuet af sådanne aktiviteter.
15. I forbindelse med artikel 2, stk. 1, ville ECB foretrække at vende ordlyden om, således at henvisninger til kreditinstitutter i al relevant fællesskabslovgivning finder generel anvendelse, dog med undtagelse af de tilfælde, som bør anføres i artikel 2, hvor en sådan anvendelse ikke vil være formålstjenlig eller relevant.
16. For så vidt angår artikel 2, stk. 2, vil ECB gerne give udtryk for sin bekymring under henvisning til artikel 5 i direktiv 77/780/EØF over det passende i, at ordet »bank« indgår i e-pengeinstitutternes betegnelse, også selv om de kategoriseres som kreditinstitutter. E-pengeinstitutters brug af ordet »bank« kan skabe forvirring hos offentligheden, hvis man tager i betragtning, at e-pengeinstitutterne ikke som led i udstedelsen af e-penge, som anført i artikel 2, stk. 4, modtager indlån. Enhver mulig forvirring i denne henseende bør undgås.
17. ECB hilser det velkommen, at Rådets direktiv 91/308/EØF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og Rådets direktiv 92/30/EØF om tilsyn med kreditinstitutter på et konsolideret grundlag også finder anvendelse på e-pengeinstitutter.
18. Med hensyn til artikel 2, stk. 4, første del, ser ECB gerne, at der indføres forholdsregler (i form af f.eks. en garanti-, underskudsdelings- eller forsikringsordning), der beskytter indehaverne af e-penge mod tab og sikrer deres tillid til dette betalingsmiddel. Dette ville være endnu mere ønskværdigt, såfremt brugen af e-penge i Fællesskabet med tiden skulle stige væsentligt.
19. Hvad angår artikel 2, stk. 4, anden del, vil ECB gerne gentage sit synspunkt, som bygger på hensynet til den monetære politik og betalingssystemerne, nemlig at e-pengeinstitutterne i lighed med andre e-pengeudstedende institutioner bør pålægges pligt til at tilbyde indehaverne af e-penge at få indfriet deres beholdning af e-penge i forholdet 1:1. Fra et pengepolitisk synspunkt er indfrielseskravet nødvendigt bl.a. for at bevare pengenes funktion som regningsenhed, fastholde prisstabilitet ved at undgå u hæmmet udstedelse af e-penge, og sikre, at både de af ESCB fastsatte likviditetsbetingelser og de korte rentesatser kan kontrolleres. Disse hensyn ville blive imødekommet ved at indføre permanent indløselighed, dvs. at indehavere af e-penge ville have mulighed for til enhver tid at få indfriet deres e-penge. Derudover bør indehavere af e-penge have en ubetinget ret til frit at ophæve aftalen om e-penge. Ved indfrielse af e-pengebeløb til indehavere af e-penge bør ustederne, som nævnt ovenfor, foranledige, at dette sker enten i form af lovligt betalingsmiddel eller med samtykke fra den respektive indehaver af e-penge gennem banker via en uigenkaldelig betalingsordre til kreditering af e-pengeindehaverens bankkonto. I sidstnævnte tilfælde skal indehaveren af e-penge have mulighed for frit at vælge den bankkonto, som indfrielsesbeløbet skal krediteres. Indfrie beløb skal være udtrykt i samme valuta som den relevante finansielle forpligtelse i forbindelse med uindfrie e-pengebeløb. Indfrielsen skal foretages senest på den lokale hverdag, der følger efter dagen, på hvilken anmodningen om indfrielse modtages af den pågældende e-pengeudsteder. Indfrielse af e-penge bør tillades — i det mindste for en bestemt (nærmere fastsat) periode — efter udløbsdatoen for disse e-pengebeløb eller for et sådant medium, på hvilket værdien af e-pengebeløbet er lagret, såfremt det stadig er teknisk muligt at fastlægge værdien af sådanne e-pengebeløb. Kort, der kan anvendes én eller flere gange, bør behandles ens i henseende til dette krav om indløselighed. I princippet bør indfrielse ske omkostningsfrit. Gebyrer eller provisioner, der pålægges ved indfrielse af e-penge, kan kun accepteres, såfremt de ikke overstiger et ret og rimeligt skøn over de omkostninger, som er påført den pågældende e-pengeudsteder i forbindelse med indfrielsen. Såfremt sådanne gebyrer eller provisioner skønnes acceptable, bør kunderne have klar besked herom forinden. Kravet om indløselighed skal finde anvendelse på alle e-pengeordninger uanset omfanget heraf. Med andre ord bør kravet om indløselighed ikke frafalde for nogen e-pengeudsteder uanset deres størrelse. Endelig fortolker ECB artikel 2, stk. 4, anden del andet punktum, således, at medlemsstaterne ikke i deres nationale lovgivning skal tage stilling til, hvorvidt elektroniske penge skal kunne indfries eller ej. Foran-

stående kan under ingen omstændigheder berøre ECB's kompetenceområder.

20. Med hensyn til artikel 3 antager ECB, at der har fundet en indgående undersøgelse sted, som er mundet ud i den konklusion, at den foreslåede startkapital og de nuværende kapitalkrav står i rimeligt forhold til de risici, der er knyttet til de e-pengeaktiviteter, som e-pengeinstitutterne kan udføre.
21. For så vidt angår artikel 4, stk. 1, noterer ECB, at e-pengeinstitutterne vil kunne yde lån inden for rammerne af de betalingsmidler, som de har lov til at udstede og administrere, til deres privat- og erhvervskunder, i det omfang de med lav risikovægtning investerer beløb i overensstemmelse med denne artikel, som mindst svarer til deres finansielle forpligtelser i forbindelse med uindfriede e-pengebeløb. De med långivningen forbundne risici synes ikke at indgå i direktivudkast 1 på trods af, at sådanne risici kan få betydelig indvirkning på e-pengeinstitutternes finansielle stabilitet. I konsekvens heraf, og under henvisning til ovennævnte punkt 13, vil ECB foreslå, at der indføres et generelt forbud mod, at e-pengeinstitutter yder lån til deres privat- og erhvervskunder. Desuden ville ECB for så vidt angår artikel 4, stk. 4, gå ind for, at der opstilles krav om et mindstemål af harmonisering af de begrænsninger, der indføres i e-pengeinstitutternes markedsrisici i forbindelse med deres investeringer i stedet for, at det overlades til den enkelte medlemsstat at vælge, hvilke begrænsninger den finder passende. Et mindstemål af harmonisering kan overvejes som betingelse for at udstede EU-pas til e-pengeinstitutter.
22. Angående artikel 5 finder ECB, at ordlyden af denne artikel muligvis begrænser de kompetente myndigheders ret til at føre tilsyn på stedet. ECB vil derfor foreslå, at ordlyden »på grundlag af oplysninger fra e-pengeinstitutterne« slettes.
23. Med hensyn til artikel 6, stk. 2, ser ECB en fordel i en generel henvisning i betragtningerne i direktivudkast 1 til spørgsmålet om udlicitering af visse af e-pengeinstitutternes aktiviteter. På den anden side tvivler ECB på, om forslaget om e-pengeinstitutternes ret til ensidig, omgående og ubetinget ophævelse af de aftaler, der ligger til grund for samarbejdet mellem disse og andre foretagender, kan gennemføres i praksis, hvis den effektive udøvelse af

e-pengeinstitutternes ret til at kontrollere og begrænse de risici, der er forbundet med udliciterede aktiviteter, derved begrænses.

24. Med hensyn til artikel 7 går ECB ind for en strategi, hvorved alle e-pengeinstitutter uanset størrelse fuldt ud underlægges mindsteregler på EU-plan. Som skitseret ovenfor bør kravet om indløselighed navnlig anvendes uden hensyn til størrelsen af e-pengeordningerne, og tilsvarende bør muligheden for, at ECB kan pålægge e-pengeinstitutterne mindstereservekrav og indsamle statistisk information fra dem, under alle omstændigheder bevares.

Direktivudkast 2

25. Som allerede understreget i rapporten ser ECB en stor fordel i, at der søges gennemført en ændring af første bankdirektiv, således at alle udstedere af e-penge medtages i definitionen af »kreditinstitut« på linje med institutioner, som modtager indlån eller andre midler, der skal tilbagebetales, fra offentligheden samt yder lån for egen regning. Det blev på daværende tidspunkt fremhævet, at dette faktisk ville sikre lige konkurrencevilkår, især fordi det derved blev sikret, at alle e-pengeudstedere ville blive omfattet af en passende form for tilsyn og ville falde ind under den kategori af institutioner, som i medfør af artikel 19.1 i statuten potentielt er omfattet af ECB's reservekrav og statistiske rapporteringskrav i tredje fase af ØMU'en. ECB's mulighed for at pålægge alle e-pengeudstedere reservekrav og statistiske rapporteringskrav i tredje fase af ØMU'en er af afgørende betydning, navnlig hvis der skal banes vej for en betydelig stigning i brugen af e-penge med væsentlige virkninger for den monetære politik til følge. Disse krav er ligeledes nødvendige i lyset af behovet for ligestilling med udstedere af andre typer betalingsmidler, som allerede er underlagt reservekrav og statistiske rapporteringskrav.
26. Denne ECB-udtalelse offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Udfærdigt i Frankfurt am Main, den 18. januar 1999

W. F. DUISENBERG

Formand for ECB