

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 18 januari 1999

på Europeiska unionens råds anhållan enligt artikel 105.4 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och artikel 4.a i Stadgan om Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken om 1) kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att starta och driva verksamhet i e-penninginstitut samt om tillsyn av sådan verksamhet, och 2) kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 77/780/EEG om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut

(1999/C 189/07)

1. Den 24 november 1998 erhöll Europeiska centralbanken (ECB) en anhållan om yttrande från Europeiska unionens råd avseende 1) kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att starta och driva verksamhet i e-penninginstitut samt om tillsyn av sådan verksamhet, (nedan kallat direktivutkast 1) och 2) kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 77/780/EEG om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (nedan kallat direktivutkast 2).
2. ECB:s behörighet att avge yttranden föreskrivs i artikel 105.4 första strecksatsen i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan kallat fördraget). I enlighet med artikel 17.5 första meningen i ECB:s arbetsordning har detta yttrande antagits av ECB-rådet.
3. ECB konstaterar att syftet med direktivutkast 1 och direktivutkast 2 är att utveckla den inre marknaden vad avser finansiella tjänster genom att införa ett begränsat antal samordnade tillsynsbestämmelser för utgivning av e-pengar och genom att tillämpa överenskommelserna om ömsesidigt erkännande av hemlandstillsyn som fastställs i direktiv 89/646/EEG på e-penninginstitut. Detta innebär att e-penninginstitutens finansiella integritet och transaktioner måste skyddas genom att, å ena sidan, säkerställa e-penninginstitutens finansiella stabilitet och status och, å andra sidan, säkerställa att brister i ett e-penninginstitut inte leder till förlust av förtroende för detta nya betalningsmedel.
4. ECB konstaterar även att det föreliggande lagstiftningsinitiativet motiveras av bristen på ett tydligt rättsligt ramverk för utgivning av e-pengar i Europeiska unionen och av oron för att utgivningen av e-pengar av icke-banker i annat fall skulle kunna ske utan tillsyn. Europeiska kommissionen anser att en tidig reglering är det bästa sättet att samordna nationella strategier avseende e-pengar. Det skulle dessutom stärka rättssäkerheten och allmänt bidra till utvecklingen av den elektroniska handeln.
5. ECB konstaterar vidare betydelsen av att skapa likartade konkurrensvillkor för utgivning av e-pengar för såväl vanliga kreditinstitut som e-penninginstitut i syfte att säkerställa att en lämplig form av tillsyn tillämpas avseende samtliga utgivare av e-pengar. I detta sammanhang välkomnar ECB direktivutkast 2 i den mån det ändrar definitionen av kreditinstitut i artikel 1 första strecksatsen i första banksamordningsdirektivet och tvingar institut som inte ämnar inleda obegränsad bankverksamhet att ge ut e-pengar enligt de grundläggande bestämmelserna som gäller för alla kreditinstitut. Denna ändring skulle främja en samordnad utveckling av utgivningen av e-pengar i hela gemenskapen och förhindra all konkurrensnedvridning mellan utgivare av e-pengar, även vad gäller tillämpningen av penningpolitiska åtgärder.
6. I augusti 1998 lämnade ECB en rapport om utgivning av e-pengar (nedan kallad rapporten). I denna rapport anfördes bland annat att den materiella utvecklingen av e-pengar i gemenskapen skulle kunna få betydande återverkningar på ECB:s penningpolitik. Rapporten gick även in i detalj på de funktioner centralbankerna skulle behöva uppfylla med avseende på e-penningssystemet som del av deras tillsynsansvar för betalningssystem i gemenskapen.
7. Med hänsyn till ECB:s intresse av att säkerställa penningpolitikens effektivitet och betalningssystemens smidighet och integritet, att undvika systemriskerna och att skydda de

finansiella marknadernas stabilitet, fastställde ECB i sin rapport att det är nödvändigt att uppfylla följande minimikrav vad gäller utgivning av e-pengar: 1) utgivare av e-pengar måste underkastas tillsyn; 2) rättigheter och skyldigheter för de olika deltagarna i ett e-penningsystem måste uttryckligen fastställas och förtydligas; dessa rättigheter och skyldigheter skall vara tillämpbara inom berörda jurisdiktioner; 3) e-penningsystem måste upprätthålla lämpliga skyddsåtgärder vad gäller teknik, organisation och förfaranden för att förebygga, begränsa och upptäcka faror för systemets säkerhet, särskilt risken för förfälskningar; 4) skydd mot missbruk, som penningtvätt, måste beaktas vid utformningen och implementeringen av e-penningsystem; 5) e-penningsystem måste lämna alla uppgifter, inklusive statistiska uppgifter, som krävs för penningpolitiska ändamål till centralbanken i varje berört land; 6) utgivare av e-pengar skall rättsligt vara tvungna att till pari lösa in e-pengar mot centralbankspengar på begäran från innehavaren av dessa e-pengar; detaljerna för detta krav återstår att fastställa; och 7) det måste vara möjligt för centralbankerna (för ECB i etapp tre i EMU) att kräva att minimireserver hålls av alla utgivare av e-pengar.

8. Utöver de ovan nämnda minimikraven fastställde ECB i sin rapport två ytterligare mål vilka bedömdes vara önskvärda att uppnå: i) kompatibilitet mellan olika e-penningsystem; och ii) antagandet av lämpliga garanti-, försäkrings- eller förlustdelningssystem för att skydda kunder mot förluster och för att upprätthålla förtroendet för e-pengar.

Direktivutkast 1

9. ECB skulle välkomna en hänvisning i ingressen till Europeiska centralbankssystemets (ECBS) tillsynsbehörighet med avseende på e-penningsystem. (Denna behörighet grundar sig på artikel 105.2 fjärde strecksatsen i Fördraget och på artikel 3.1 fjärde strecksatsen i Stadgan för det Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken [nedan kallad stadgan]). ECB föreslår att behovet för samarbete mellan de berörda tillsynsmyndigheterna för att bedöma integriteten av e-penningsystem identifieras i en sådan hänvisning.
10. Avseende artikel 1, konstaterar ECB inledningsvis att tillämpningen av direktivutkast 1 är begränsat till de utgivare av e-pengar som är e-penningsinstitut. ECB undrar om det vore tänkbart att i direktivutkast 1 även inkludera bestämmelser avseende utgivning av e-pengar som är tillämpliga på såväl kreditinstitut som på e-penningsinstitut. Till exempel, och som nämnts ovan, innehåller ECB:s rapport uppgifter om behovet av att utgivare av e-pengar, dvs. såväl kreditinstitut som e-penningsinstitut, är rättsligt förpliktade att till pari lösa in e-pengar mot centralbanks-
- pengar på begäran av innehavaren av dessa e-pengar. Med hänsyn till behovet av att skapa likartade konkurrensvillkor för utgivning av e-pengar och mot bakgrund av strategiska överväganden om monetära system och betalningssystem (se även stycke 19 nedan), bör krav av detta slag vara tillämpliga på såväl kreditinstitut som e-penningsinstitut. Dessutom skulle ECB välkomna att ett förbud infördes för att hindra personer och företag som inte är kreditinstitut eller e-penningsinstitut från att starta och driva verksamhet avseende utgivning av e-pengar.
11. Avseende definitionen av ett e-penningsinstitut i artikel 1.3.a önskar ECB att en precisering införs enligt vilken med "e-penningsinstitut" avses ett finansiellt företag som inte är ett kreditinstitut enligt definitionen i artikel 1, första strecksatsen i rådets direktiv 77/780/EEG, och som huvudsakligen ger ut betalningsmedel i form av e-pengar och/eller hanterar investeringar avseende behållningen från sådana inkomster utan att omfattas av rådets direktiv 93/22/EEG.
12. Avseende definitionen av e-pengar i artikel 1.3.b anser ECB att den föreslagna definitionen på e-pengar måhända syftar allt för mycket på e-pengars tekniska aspekter som kan vara svåra att översätta i juridiska termer. Med hänsyn till detta föreslår ECB att ett koncept införs varvid e-pengar representerar en fordran gentemot utgivaren av dessa e-pengar. Denna fordran är inlösbar mot lagligt betalningsmedel eller giromedel som lagras på ett elektroniskt medium och godkänns som betalningsmedel av andra (icke-anknutna) företag än det utgivande institutet. Med hänvisning till artikel 1.3.b.iv, är ECB dessutom osäker på värdet av att referera till "elektroniskt genomföra betalningar av mindre belopp" eftersom en sådan hänvisning kan ge intrycket att elektroniskt genomförda betalningar av stora belopp inte omfattas av direktivutkast 1.
13. Avseende artikel 1.4.a anser ECB att formuleringen "och utgivning och administration av andra betalningsmedel enligt punkt 5 i bilagan till direktiv 89/646/EEG" (detta omfattar till exempel kreditkort, resecheckar och bankscheckar) är alltför omfattande. Till exempel skulle e-penningsinstitut som tillåts ge ut och administrera betalningsmedel som innebär att kredit beviljas till enskilda kunder eller bolag (t.ex. kreditkort) utsättas för risker som inte tycks ha behandlats. Om e-penningsinstitut dessutom inleder andra verksamheter än utgivning och administration av e-pengar upphör dessa e-penningsinstitut att vara de specialiserade institut de ursprungligen avsågs vara, vilket kan ifrågasätta lämpligheten med att ha ett särskilt regelverk för e-penningsinstitut som i praktiken kanske endast i begränsad omfattning ägnar sig åt utgivning av e-pengar.

- Detta förefaller vara problematiskt även med hänsyn till skapandet av likartade konkurrensvillkor för kreditinstitut och e-penninginstitut, särskilt därför att förteckningen över betalningsmedel inte är uttömmande och följaktligen skulle kunna tolkas som om de omfattande betalningsmedel som e-penninginstitut inte får ge ut utan att övergå till att vara kreditinstitut enligt den gällande definitionen (t.ex. kontokort som innebär hållande av insättningskonton). Av ovan angivna skäl anser ECB att formuleringen "och utgivning och administration av andra betalningsmedel" antingen bör strykas och ett förbud härom införas eller begränsas till förutbetalda betalningsinstrument.
14. Avseende artikel 1.4.b konstaterar ECB att den potentiella räckvidden för icke-finansiella verksamheter kan vara för stor då dessa kan visa sig spela en mycket viktig roll och innefatta olika risknivåer. I detta sammanhang bör det upprepas att kraven på eget kapital och investeringsbegränsningarna tillämpliga på e-penninginstitut är baserade endast på e-penninginstitutens skulder relaterade till utestående e-pengar. ECB skulle välkomna en tydligare formulering avseende vilken icke-finansiell verksamhet e-penninginstitut får driva och föreslår att bakgrunden här till anges i motiven. I vilket fall som helst måste riskerna i samband med denna verksamhet och riskerna i samband med investering av vinsterna från sådan verksamhet åtgärdas om e-penninginstitut tillåts att driva icke-finansiell verksamhet.
15. Avseende artikel 2.1 skulle ECB föredra en omvänd formulering för att därmed upprätthålla att hänvisningar till kreditinstitut i all relevant gemenskapslagstiftning skall vara allmänt tillämpliga, naturligtvis med undantag av de fall, som skall anges i artikel 2, i vilka en sådan tillämpning inte är lämplig eller relevant.
16. Avseende artikel 2.2 önskar ECB uttrycka sin oro, med hänvisning till artikel 5 i direktiv 77/780/EEG, om lämpligheten i att e-penninginstitut använder ordet "bank" i sin benämning, även om de kategoriseras som kreditinstitut. Användningen av ordet "bank" av e-penninginstitut kan förvirra allmänheten, särskilt om man överväger att e-penninginstitut, som del av sin verksamhet att ge ut e-pengar enligt artikel 2.4, inte tar emot insättningar. All potentiell förväxling i detta sammanhang bör undvikas.
17. ECB välkomnar att rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar samt rådets direktiv 92/30/EEG om gruppbaserad tillsyn över kreditinstitut skall tillämpas på e-penninginstitut.
18. Avseende första stycket i artikel 2.4 skulle ECB välkomna införandet av åtgärder (som garanti, förlustdelning eller försäkringssystem) för att skydda innehavare av e-pengar och upprätthålla deras förtroende för detta betalningsmedel. Detta blir ytterligare önskvärt om användandet av e-pengar i gemenskapen utvecklas kraftigt med tiden.
19. Avseende andra stycket i artikel 2.4 återkommer ECB till ståndpunkten, med hänsyn till överväganden avseende penningpolitik och policy för betalningssystem, att e-penninginstitut samt alla andra institut som ger ut e-pengar skall förpliktas att till parikurs lösa in sina åtaganden i e-pengar till innehavare av e-pengar. Ur penningpolitisk synpunkt är kravet på inlösbarhet nödvändigt för att bland annat upprätthålla pengarnas funktion som beräkningsenhet, upprätthålla prisstabiliteten genom att undvika obegränsad utgivning av e-pengar samt för att säkerställa såväl möjligheten att kontrollera likviditetsvillkoren som de av ECBS fastställda korta räntorna. Dessa aspekter skulle kunna åtgärdas genom att införa kontinuerlig inlösbarhet, dvs. innehavare av e-pengar skulle ha möjligheten att lösa in sina e-pengar när som helst. Därutöver skulle innehavarna av e-pengar ha den ovillkorliga rättigheten att utträda ur det berörda e-penningssystemet om de så önskar. Återbetalningar vid inlösen som görs av utgivare av e-pengar till innehavare av e-pengar enligt ovan skall ske antingen i lagligt betalningsmedel eller, med samtycke av den berörda innehavaren av e-pengar, via bankförbindelser genom att utfärda en oåterkallelig betalningsorder e-penninginnehavarens bankkonto tillgodo. I det sistnämnda fallet måste innehavaren av e-pengarna kunna välja fritt till vilket bankkonto återbetalningen skall göras. Dessa återbetalningar skall göras i samma valuta som den berörda e-penningskulden. Dessa återbetalningar skall göras senast affärsdagen efter den dag inlösningsfordran togs emot av det berörda e-penningsinstitutet. Inlösen av e-pengar skall tillåtas – åtminstone under en viss tidsperiod (att fastställas) – efter förfallodagen för e-pengarna eller för den produkt på vilken e-pengarna lagras om det fortfarande är tekniskt möjligt att bekräfta värdet av e-pengarna i fråga. Engångskort och omladdningsbara kort skall hanteras på samma sätt vad gäller detta inlösbarhetskrav. Inlösen skall principiellt vara avgiftsfri. Avgifter eller provision för inlösen av e-pengar kan endast godkännas om de inte överstiger en rimlig och skälig uppskattning av kostnaderna som uppstår för utgivaren av e-pengar i samband med inlösen. Om sådana avgifter eller provision anses godtagbara skall de uttryckligen meddelas kunderna i förväg. Inlösbarhetskravet skall tillämpas lika på alle e-penningssystem oberoende av dessas storlek. Med andra ord, inga utgivare av e-pengar, hur små de än är, skall undantas från inlösbarhetskravet. Slutligen, enligt ECB:s tolkning av andra meningen i andra delen av artikel 2.4 innebär denna att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning inte skall behandla frågan huruvida e-pengar skall kunna lösas in eller ej. Det föregående skall i vilket fall som helst inte påverka ECB:s behörighet.

20. Avseende artikel 3, antar ECB att en genomgående analys har utförts för att bestämma att det föreslagna beloppet för startkapital och krav på kapitalbas står i rimligt förhållande till de risker som är knutna till verksamhet på e-penningområdet som kan utföras av ett e-penninginstitut.
21. Avseende artikel 4.1, konstaterar ECB att e-penninginstitut kan, genom de betalningsinstrument de är auktoriserade att ge ut och administrera, ge kredit till enskilda kunder eller bolag, i den mån de i samband med resterande e-pengar, enligt denna artikel, kan hålla lågriskinvesteringar på ett belopp som inte understiger institutets skulder relaterade till utestående e-pengar. Riskerna i samband med kreditgivning tycks inte tas upp i direktivutkast 1 trots att dessa risker har en konkret verkan på e-penninginstitutens finansiella stabilitet. Följaktligen, och med hänvisning till stycke 13 ovan, föreslår ECB att ett allmänt förbud införs mot att e-penninginstitut ger krediter till enskilda kunder eller bolag. Avseende artikel 4.4, förordar ECB dessutom att en miniminivå av samordning krävs för tillämpningen av begränsningar av marknadsrisker för e-penninginstitut på grundval av deras investeringar, snarare än att låta varje medlemsstat besluta om de lämpliga begränsningarna. En miniminivå av samordning kan gälla som förutsättning för att tilldela e-penninginstitut EU-pass.
22. Avseende artikel 5, undrar ECB om formuleringen inte verkar hämmande på de berörda myndigheternas rätt att utföra undersökningar på plats. ECB föreslår därför att formuleringen "på grundval av uppgifter från e-penninginstitut" stryks.
23. Avseende artikel 6.2, förordar ECB en allmän hänvisning i ingressen av direktivutkast 1 till frågan om utlokalisering av vissa av e-penninginstitutens verksamheter. Å andra sidan tvivlar ECB på att det föreslagna ensidiga och omedelbara avslutandet av samarbetsavtal mellan e-penninginstitut och andra företag är praktiskt genomförbart om det effektiva utövandet av e-penninginstitutens rättighet att övervaka och begränsa riskerna med anknytning till utlokaliserad verksamhet begränsas.
24. Avseende artikel 7, förordar ECB ett tillvägagångssätt enligt vilket samtliga e-penninginstitut, oberoende av storlek, skall underkastas en minimireglering på gemenskapsnivå. Särskilt, och som beskrivits ovan, skall inlösbarhetskravet tillämpas på alla e-penningsystem oberoende av storlek och, likaså, skall ECB i varje fall förbehållas möjligheten att kunna kräva minimireserver av e-penninginstitut och insamla statistiska uppgifter från dem.

Direktivutkast 2

25. Enligt vad som redan anförts i rapporten, förordar ECB en ändring av det första banksamordningsdirektivet för att omfatta alla utgivare av e-pengar i definitionen för "kreditinstitut", tillsammans med institut som tar emot insättningar och andra återbetalbara medel från offentligheten och ger kredit för egen räkning. Det framhölls vid den tidpunkten att detta verkligen skulle skapa likartade konkurrensvillkor, särskilt därför att det säkerställer att alla utgivare av e-pengar blir föremål för en lämplig tillsyn och ingår i kategorien institut som, i enlighet med artikel 19.1 i stadgan, kan underkastas ECB:s krav på minimireserver och statistisk redovisning i etapp tre av EMU. Denna möjlighet för ECB att kräva minimireserver och statistiska uppgifter från alla utgivare av e-pengar i etapp tre av EMU är väsentlig, särskilt i syfte att säkerställa förberedelsen inför en betydligt växande användning av e-pengar med konkret verkan på penningpolitiken. Dessa krav är också nödvändiga med hänsyn till behovet för lika behandling jämfört med utgivare av andra typer av betalningsmedel som redan lyder under krav på minimireserver och statistisk redovisning.
26. Detta yttrande från ECB skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 18 januari 1999.

ECB:s ordförande

W. F. DUISENBERG