

het kader van Agenda 2000 een besluit kan worden genomen over de hervorming. Dit is ook nodig ter

voorbereiding van de op handen zijnde toetreding van LMOE met een grote wijnbouwsector.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld”, en
- het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/780/EEG tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen”⁽¹⁾

(1999/C 101/15)

De Raad heeft op 16 november 1998 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De Afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 januari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burani.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting op 27 januari 1999 het volgende advies uitgebracht, dat met 36 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De elektronische handel en de te verwachten snelle uitbreiding daarvan vormen een complex verschijnsel, dat in al zijn facetten op Europees en internationaal niveau dient te worden gereguleerd. De Commissie, die tot taak heeft wetgeving voor te stellen, heeft een aantal initiatieven lopen of gepland om gemeenschappelijke Europese normen voor de lid-staten in te voeren, zonder daarbij over het hoofd te zien dat Europa deel uitmaakt van een groter geheel — de mondiale context — zodat de normen in internationaal verband op harmonische wijze moeten worden toegepast.

1.2. Bij de elektronische handel — voor de aan- en verkoop van goederen en diensten — is het zaak dat de transacties tussen debiteuren en crediteuren op snelle, veilige en voor alle partijen bevredigende wijze worden afgewikkeld, zodat het systeem als geheel geloofwaardig is. Door de financiële kringen zijn momenteel een aantal initiatieven gelanceerd; deze hebben met elkaar gemeen dat de gebruiker de beschikking krijgt over een som geld

die in het geheugen van een computer wordt opgeslagen en langs elektronische weg aan een crediteur kan worden overgemaakt. Men spreekt wel van „network money” of „software money”: zoals de Commissie in de inleiding van haar toelichting opmerkt, is dit niet zomaar een betaalmiddel, maar het betaalmiddel van de toekomst in de elektronische handel op Internet.

1.3. Naast software money zijn er nog andere, iets minder geavanceerde betaalmiddelen bijgekomen, die binnen het bereik van de gemiddelde burger liggen, ook als deze geen computer heeft en niet over de middelen of kennis beschikt die nodig is om toegang tot Internet of vergelijkbare open of gesloten systemen te verkrijgen: de vooruitbetaalde kaarten, chipkaarten waarop een van te voren aan de uitgevende instantie betaald bedrag wordt opgeslagen en dat geleidelijk wordt „opgebruikt” voor geringe uitgaven; in wezen vervangen deze kaarten de „portemonnee” met munten en bankbiljetten in kleine coupures.

1.4. De uitgifte van elektronisch geld⁽²⁾ kan op verschillende manieren worden bekeken: vanuit commercieel, technisch, financieel of monetair oogpunt.

⁽¹⁾ PB C 317 van 15.10.1998, blz. 7-12.

⁽²⁾ Met de term „elektronisch geld” worden hier zowel „software money” als „vooruitbetaalde kaarten” bedoeld.

De Commissie heeft de laatste twee aspecten willen reguleren — of liever gezegd, zij heeft de financiële aspecten bestudeerd, waarbij zij indirect rekening heeft gehouden met de gevolgen van de uitgifte van elektronisch geld voor de geldcirculatie, een terrein dat tot de exclusieve bevoegdheid van de centrale banken behoort.

1.5. De Commissie is van mening dat het bedrijfseconomisch toezicht op de uitgifte van elektronisch geld moet worden geregeld: met andere woorden, de uitgevende instellingen moeten als financiële instellingen worden beschouwd, die als zodanig onder de Eerste en Tweede Bankenrichtlijn vallen — uiteraard met de nodige aanpassingen en uitzonderingen om rekening te houden met het bijzondere en beperkte actieterrein van niet-bancaire instellingen die zich uitsluitend met de uitgifte van elektronisch geld bezighouden. Deze instellingen worden „instellingen voor elektronisch geld” genoemd. Het ESC zal in dit advies de afkorting „i.e.g.” hanteren.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het ESC spreekt zijn steun uit voor het initiatief van de Commissie: de markt — het samenspel van actoren en consumenten — dient immers te worden beschermd tegen initiatieven die aan het financiële toezicht van de door de lid-staten aangewezen bevoegde instanties ontsnappen. De uitbreiding van de bankenrichtlijn tot de i.e.g.'s wordt dan ook toegejuicht, maar het ESC plaatst daarbij wel enige fundamentele kanttekeningen, niet zozeer m.b.t. de richtlijnvoorstellen zelf, als wel m.b.t. de gevolgen van een eventuele „minimalistische” toepassing daarvan. Deze gevolgen zijn op het eerste gezicht misschien niet evident, maar juist daarom dient iedere bepaling aandachtig te worden bestudeerd in het licht van de repercussies op andere gebieden dan het bedrijfseconomisch toezicht.

2.2. Eén fundamentele kanttekening betreft de opzet van de richtlijn, die op een tamelijk mild bedrijfseconomisch toezicht is gebaseerd, en geen rekening houdt met de vereisten van toezicht in meer uitgebreide zin. Een nadere toelichting is hier op haar plaats: uitgifte van elektronisch geld is in de eerste plaats een monetair verschijnsel: het schept geen geld, maar vervangt dit — ten minste voor zover het elektronisch geld wordt uitgegeven tegen inlevering van contant geld of door debitering van een rekening zonder kredietfaciliteit. Met de invoering van de gemeenschappelijke munt wordt het toezicht op de geldstroom overgelaten aan een centrale instelling, de Europese Centrale Bank, terwijl het bedrijfseconomisch toezicht tot het ressort van de nationale bevoegde instanties blijft behoren. Dit leidt onvermijdelijk tot een wirwar van bevoegdheden en rollen; worden de richtlijnvoorstellen in hun huidige vorm toegepast, dan kan de geplande samenwerking tussen Europese monetaire autoriteiten en nationale instanties voor bedrijfseconomisch toezicht daar maar weinig verandering in brengen.

2.3. Een andere duidelijke tekortkoming van de richtlijn is het feit dat daarin geen rekening wordt gehouden

met de gevolgen voor de betalingssystemen, die onder het toezicht en de verantwoordelijkheid van de monetaire autoriteiten vallen. De algemene opvatting is dat deze systemen een functie van openbaar belang vervullen. De interoperabiliteit van de stelsels voor elektronisch geld — een essentiële voorwaarde voor een efficiënte dienstverlening aan de interne markt en met name de elektronische handel — vereist dat de uitgevers deelnemen aan systemen voor clearing en settlement (verrekening en afwikkeling). De toelating tot deze systemen is aan een extreem strenge regelgeving onderworpen, vanwege de systeemrisico's die daaraan kleven: een snelle blik op deze regelgeving laat zien dat maar weinig i.e.g.'s die aan de minimumvoorwaarden van het onderhavige richtlijnvoorstel beantwoorden, voldoen aan de vereisten voor toegang tot de betalingssystemen. Hoewel de deelname aan settlement d.m.v. erkende intermediairs kan geschieden, moeten alle deelnemers aan het systeem onverkort aan een streng toezicht worden onderworpen. Dit toezicht dient zo veel mogelijk een uniform karakter te hebben, aangezien elektronisch geld dat in een lid-staat van de Unie is gecreëerd, vrij kan circuleren in de andere lid-staten.

2.4. Nog een fundamentele kanttekening plaatst het ESC bij het begrip elektronisch geld: hiermee worden twee producten onder één noemer gebracht die weliswaar enkele gemeenschappelijke kenmerken hebben, maar wezenlijk verschillen op het stuk van de gebruikte technieken en technologie, en nog meer qua gebruik en gevolgen voor de markt.

2.5. De gemeenschappelijke kenmerken⁽¹⁾ zijn, dat voor het gebruik geen autorisatie van een bank of een andere derde partij vereist is, en de anonimiteit: is een banktegoed of een bepaald bedrag aan contant geld eenmaal in elektronisch geld omgezet, dan kan de eigenaar dit naar eigen inzicht laten circuleren en aan anderen overdragen, in principe zonder dat de herkomst kan worden nagetrokken. Deze kenmerken maken elektronisch geld tot een ideaal middel voor het witwassen van zwart geld of andere illegale doeleinden: de Commissie is zich van dit gevaar bewust, maar lijkt dit haast te onderschatten, door in de Toelichting slechts tussen haakjes te zetten dat „het vanzelf spreekt” dat de Witwasrichtlijn ook op instellingen voor elektronisch geld van toepassing zal zijn.⁽²⁾ Het ESC is van mening dat misbruik van elektronisch geld voor criminele doeleinden een van de zorgwekkendste gevaren is, en dat de regelgeving in al haar onderdelen moet zijn gericht op bescherming van de samenleving tegen dit gevaar.

2.6. De verschillen qua gebruik hangen samen met het feit dat met software money in principe een willekeurig bedrag kan worden overgemaakt, van enige eurocenten of dollarcenten voor het downloaden van een Internetpagina, tot potentieel onbeperkte bedragen voor commerciële, financiële of andere transacties. Vooruitbetaalde kaarten zijn daarentegen een ideaal betaalmiddel

⁽¹⁾ Zie COM(1998) 461 def., de Toelichting, „Wat is elektronisch geld?”

⁽²⁾ Artikel 2.1 van Richtlijnvoorstel 98/0252 (COD).

voor kleine bedragen, maar lenen zich slecht voor andere gebruiken. Software money kan zonder onderscheid door grote bedrijven en consumenten worden gebruikt, terwijl de vooruitbetaalde kaart in principe uitsluitend door consumenten wordt gebruikt. Gezien de kenmerken van witwasoperaties en de geringe bedragen op vooruitbetaalde kaarten, brengen deze slechts een gering risico met zich mee⁽¹⁾; software money is daarentegen een ideaal middel om (grote) hoeveelheden geld anoniem en zonder controle over te maken⁽²⁾.

2.7. Het ESC benadrukt met klem dat de mogelijkheid tot het witwassen van geld afkomstig van criminele activiteiten moet worden tegengegaan. Op vooruitbetaalde kaarten worden normaliter relatief geringe bedragen geladen; volgens de Commissie⁽³⁾ geldt een maximumbedrag van 250 ecu, maar in de praktijk ligt het bedrag in de buurt van 150 ecu. Is de kaart door een kredietinstelling uitgegeven, dan gebeurt het opladen d.m.v. debitering van een bankrekening; op grond van het onderhavige richtlijnvoorstel zouden de i.e.g.'s kaarten kunnen uitgeven tegen betaling in contant geld. Als de waarde van de op de kaarten opgeslagen bedragen beneden bovengenoemde grens blijft, zal het misbruik van deze kaarten voor witwasoperaties beperkt blijven.

2.7.1. Anders is het met software money. In de weinige tot nu toe bekende voorbeelden gebeurt het „opladen” in principe d.m.v. overschrijving van een bankrekening, die volgens de antiwitwasregeling wordt gecontroleerd (de identiteit van de klant is bekend, de herkomst van de middelen wordt geverifieerd, enz.). Er is hier dus een preventieve „filter”: voordat contant geld — waarvan de herkomst is gecontroleerd — in anoniem software money wordt geconverteerd, wordt het op een bankrekening op naam gestort. In het geval van i.e.g.'s wordt contant geld rechtstreeks in anoniem software money omgezet, dat in real time naar om het even welke bestemming kan worden overgemaakt: een gouden kans voor criminelen zelfs met een oppervlakkige kennis van de gebruikte technieken (codering van boodschappen, „chinese boxes”, enz.) is gemakkelijk in te zien welke gevaren hieraan kleven. Het ESC dringt er bij de Commissie met klem op aan dit aspect niet te verwaarlozen: hoewel de Witwasrichtlijn formeel ook op i.e.g.'s van toepassing is, verloopt de controle in de praktijk uiterst moeizaam.

2.8. Ook de gevolgen voor de markt lopen uiteen: terwijl vooruitbetaalde kaarten momenteel geen risico

opleveren, kan software money nu al een enorm potentieel risico voor de markt inhouden. Dit is van niet gering belang, zoals in de opmerkingen over de afzonderlijke artikelen nader zal worden uiteengezet.

2.9. Verder dient de aandacht te worden gevestigd op het feit dat vooruitbetaalde kaarten voor zgn. contactbetalingen („face-to-face”) van kleine bedragen worden gebruikt, terwijl software money als betaalmiddel voor verkoop op afstand fungeert, in principe voor om het even welk bedrag. Het gaat om twee verschillende producten, die moeilijk samen in één regelgeving kunnen worden ondergebracht, althans wat de voorschriften voor de uitgevende instanties betreft.

2.10. Een laatste fundamentele kanttekening heeft betrekking op de internationale aspecten. In de Toelichting herinnert de Commissie eraan dat in sommige landen (zoals de VS) geen regelgeving voor i.e.g.'s bestaat, en dat in andere (zoals Japan) de kwestie thans wordt bestudeerd. De Commissie verzuimt echter een conclusie te trekken — en regels voor te schrijven — m.b.t. de erkenning van niet gereguleerde en niet aan toezicht onderworpen i.e.g.'s uit derde landen die op het grondgebied van de Europese Unie actief zouden kunnen zijn. De Tweede Bankenrichtlijn — die tot de i.e.g.'s wordt uitgebreid — geeft regels voor de vrijheid van vestiging van kredietinstellingen uit derde landen, die in het land van herkomst zijn geregistreerd en daar onder toezicht staan⁽⁴⁾. De uitgifte van elektronisch geld is een vorm van dienstverlening zonder vestiging, hetgeen wordt bevestigd door het onderhavige richtlijnvoorstel m.b.t. instellingen voor elektronisch geld (artikel 2.4), waarin expliciet staat vermeld dat „in ruil voor elektronisch geld ontvangen middelen niet als deposito's worden aangemerkt”. Artikel 3 van de Tweede Bankenrichtlijn, waarin „personen of ondernemingen die geen kredietinstelling zijn” wordt verboden deposito's in ontvangst te nemen, is dus niet van toepassing.

2.11. Worden de hierboven geciteerde bepalingen letterlijk geïnterpreteerd, dan is de uitgifte van elektronisch geld door instellingen uit derde landen welke niet geregistreerd zijn als kredietinstellingen en niet onder de regelgeving vallen, als een vorm van financiële dienstverlening door niet-erkende intermediairs aan te merken en dus verboden. Volgens het ESC is deze conclusie in de praktijk echter moeilijk uitvoerbaar, gezien de kenmerken van elektronisch geld. Het is immers niet duidelijk hoe het gebruik van in een derde land uitgegeven elektronisch geld (software money) of het aanbod van software money-diensten door een Amerikaanse emittent aan Europese klanten kan worden gecontroleerd en tegengegaan.

2.12. Het is dus niet eenvoudig methoden aan te wijzen waarmee de toezichthoudende autoriteiten kunnen verhinderen dat een operator uit een derde land met behulp van telematica financiële diensten aanbiedt op het grondgebied van de Europese Unie. De bestaande

⁽¹⁾ Maar ook hier is het denkbaar dat een groot aantal kleine bedragen, afkomstig van bijvoorbeeld de verkoop van drugs op straat, op één centrale kaart worden verzameld, die vervolgens in alle anonimiteit kan worden gebruikt.

⁽²⁾ Er bestaan geavanceerde methoden om de herkomst van overgemaakte geldbedragen na te trekken, maar technici weten maar al te goed dat witwassers over net zulke geavanceerde technieken en technologieën beschikken om iedere controle onmogelijk te maken.

⁽³⁾ COM(1998) 461 def., Toelichting, „Wat is elektronisch geld?”, laatste alinea.

⁽⁴⁾ Artikel 8 van Richtlijn 89/646; PB L 386 van 30.12.1989.

voorschriften zijn weliswaar duidelijk, maar worden zij niet nageleefd, dan gaan de gevolgen veel verder dan een inbreuk op het beginsel van vrije dienstverrichting: er kunnen namelijk geldstromen ontstaan die aan het toezicht ontsnappen. Het Comité suggereert geen oplossingen, maar vestigt slechts de aandacht op dit aspect, dat niet mag worden verwaarloosd.

2.13. Ten slotte is het ESC enigszins huiverig voor de gevolgen van een al te „minimalistische” wetgeving voor de consumentenbescherming. Het toezicht op de i.e.g.'s heeft tot doel, te voorkómen dat consumenten in moeilijkheden komen of hun verplichtingen niet kunnen nakomen; dit beginsel geldt voor alle kredietinstellingen, en is terecht uitgebreid tot instellingen voor elektronisch geld. Maar de praktijk laat zien dat incidenten altijd mogelijk blijven; in dat geval zijn de consumenten niet beschermd tegen verlies van hun tegoed: elektronisch geld is immers geen „deposito” en valt dan ook niet onder de garantieregeling voor deposito's. Hier valt tegenin te brengen dat een dergelijke bescherming niet onontbeerlijk is vanwege de geringe hoogte van de bedragen op vooruitbetaalde kaarten, maar dat gaat niet op voor software money, waar de bedragen veel groter kunnen zijn.

2.14. Het belangrijkste probleem betreft echter de bescherming van de markt in het algemeen, en meer in het bijzonder de bescherming van crediteuren van elektronisch geld na verkoop van goederen of diensten. Indien een i.e.g. failliet gaat, hebben de crediteuren namelijk geen verhaal: de waarde voor iedere afzonderlijke crediteur mag dan gering zijn, maar het totaal van de verplichtingen t.o.v. de gehele markt kan zo groot zijn dat sprake is van een systeemrisico in de betalings-systemen en op de markt zelf. Dit is met name van belang wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat de meerderheid van de crediteuren wordt gevormd door kleine en middelgrote ondernemingen in de commerciële, toeristische of dienstensector. De tamelijk bescheiden cijfers m.b.t. de huidige situatie zijn misleidend: hoewel „vooruitbetaalde kaarten (...) op lange termijn een alternatief kunnen vormen voor baar geld bij een groot deel van de betalingen in contanten” en software money „zich aandient als het betaalinstrument bij uitstek voor de (...) elektronische handel”⁽¹⁾, kan het om gigantische bedragen gaan. Daarom is het noodzakelijk een strenge, voortdurende en uitgebreide controle uit te oefenen op de operatoren, zowel bij aanvang van hun activiteiten als, vooral, tijdens de uitoefening daarvan. Volgens het ESC is dit een essentiële voorwaarde, die in het richtlijnvoorstel echter onvoldoende uit de verf komt.

2.15. De oprichting van een garantiefonds voor elektronisch geld dat eigenaars en rechthebbenden schade-loos stelt in geval van faillissement van de emittent,

is waarschijnlijk zeer moeilijk en kostbaar, en nog moeilijker te beheren. Wegens gebrek aan alternatieve oplossingen krijgt de hierboven gedane aanbeveling nog meer gewicht.

3. Bijzondere opmerkingen over het richtlijnvoorstel betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld⁽²⁾

3.1. Artikel 1: Toepassingsgebied, definities en beperking van de werkzaamheden

3.1.1. De in lid 3 b) van dit artikel gegeven definitie van het begrip „elektronisch geld” is onbevredigend, aangezien twee producten die eigenlijk apart zouden moeten worden behandeld, onder één noemer worden gebracht, zoals eerder al is opgemerkt in paragraaf 2.2 t/m 2.7. De definities onder 3 b) iii) (elektronisch vervangingsmiddel voor muntstukken en bankbiljetten) en 3 b) iv) (gecreëerd voor het verrichten van elektronische geldovermakingen van beperkte omvang) zijn goed toe te passen op vooruitbetaalde kaarten, maar niet helemaal — en niet in alle gevallen — op software money.

3.1.2. Meer in het bijzonder merkt het ESC op dat de uitdrukking in lid 3 b) iv) „geldovermakingen van beperkte omvang” te vaag is en onacceptabel in een richtlijn die geacht wordt duidelijkheid te scheppen: het is onzeker hoe de Commissie het begrip „beperkte omvang” interpreteert, en ook de lid-staten zullen dit op verschillende manieren interpreteren. Bovendien staan in de rest van het richtlijnvoorstel geen beperkingen voor de hoogte van het bedrag: volgens het ESC is de impliciete beperking in de definitie van de Commissie onwerkbaar — of in ieder geval onlogisch (zie ook paragraaf 3.7, 3.7.1 en 3.7.2 van dit document).

3.1.3. De belangrijkste reserves van het ESC hebben betrekking op de kwaliteit van i.e.g.'s, die op grond van de bepalingen van lid 3 a) en 3 b) i) elektronisch geld in welke vorm dan ook mogen uitgeven. Hierboven is al opgemerkt dat de uitgifte van software money veel verder gaat — en veel ernstigere gevolgen kan hebben — dan de uitgifte van vooruitbetaalde kaarten. In de richtlijn zou een duidelijk onderscheid tussen deze twee activiteiten moeten worden gemaakt, door de uitgevers van software money aan veel strengere regels te onderwerpen dan nu is voorzien.

3.2. Artikel 2: Toepassing van de bankrichtlijnen

3.2.1. De lijst met uitbreidingen, uitzonderingen en uitsluitingen van de verplichtingen van i.e.g.'s op het gebied van bedrijfseconomisch toezicht ingevolge de vele in lid 1, 2 en 3 genoemde bankrichtlijnen, bergt het gevaar in zich dat te veel over technische aspecten wordt gediscussieerd; dit neemt veel tijd in beslag en is alleen voor deskundigen begrijpelijk. Nu het ESC de materie in al haar facetten — ook de technische — heeft

⁽¹⁾ COM(1998) 461 def., „Inleiding”, eerste alinea.

⁽²⁾ 98/0252 (COD).

bestudeerd, is het van mening dat de onderwerping van i.e.g.'s aan verplichtingen op het stuk van een solide bedrijfsvoering eerder theoretisch dan realistisch is. Voor dit artikel geldt hetzelfde als verderop in paragraaf 3.5.1 en 3.5.2 ten aanzien van artikel 5 wordt uiteengezet: hoewel sommige autoriteiten strengere regels zullen toepassen, is het nu al duidelijk dat anderen deze lijn niet zullen volgen.

3.2.2. Het laatste lid van dit artikel bevat indirect de mogelijkheid dat ongebruikte bedragen aan elektronisch geld contractueel eventueel niet gerestitueerd worden, en in feite dus door de uitgever wordt toegeëigend. Het ESC is het hiermee volstrekt oneens: restitutie van ongebruikte bedragen moet altijd expliciet zijn voorzien. Het gaat niet alleen om een principiële erkenning van de rechten van de consument; ook juridisch gezien wordt niet-terugbetaling ongetwijfeld als een vorm van onrechtmatige verrijking aangemerkt.⁽¹⁾ Het beginsel van de contractvrijheid kan evenmin worden ingeroepen: aangezien de uitgifte van elektronisch geld op een verbintenis is gebaseerd, zou iedere clausule die onterecht een voordeel voor de verkoper inhoudt, als een inbreuk op de richtlijnen inzake consumentenbescherming worden beschouwd.

3.2.3. Door „terugbetaling” verplicht te stellen zou de toch al wankelende stelling — in de eerste zin van het laatste lid — dat de uitgifte van elektronisch geld niet als een deposito in de zin van artikel 3 van Richtlijn 89/646/EEG⁽²⁾ wordt aangemerkt, nog verder op losse schroeven komen te staan. Het ESC wenst niet dieper in te gaan op deze nogal willekeurige interpretatie, maar kan niet toestaan dat de rechten van de consumenten met de voeten worden getreden, alleen om deze interpretatie te redden. Het stelt dan ook voor dat, om de belangen van de consumenten te beschermen, niet gebruikte bedragen worden „gerestitueerd” in plaats van „terugbetaald”.

3.2.4. Het ESC ziet niet in waarom een richtlijn inzake bedrijfseconomisch toezicht een bepaling over de contractuele afspraken tussen uitgever en houder van de kaart moet bevatten. Maar wil de Commissie deze bepaling per se handhaven, dan moet precies het tegenovergestelde worden bepaald: opgeslagen en ongebruikte bedragen moeten altijd gerestitueerd kunnen worden.

3.3. Artikel 3: Aanvangskapitaal en permanente vermogensvereisten

3.3.1. Dit artikel schrijft voor dat instellingen voor elektronisch geld over een aanvangskapitaal van ten

minste 500 000 ecu moeten beschikken en dat het eigen vermogen van een i.e.g. te allen tijde gelijk moet zijn aan 2 % van haar financiële verplichtingen (voor kredietinstellingen is dit 8 %). Het ESC plaatst grote vraagtekens bij deze limieten, met name wat het aanvangskapitaal betreft: een bedrag van een half miljoen ecu (euro) is zeker niet genoeg om een serieuze activiteit op te starten, hoe beperkt van opzet deze ook is. Aangezien 2 % van de binnengekomen bedragen steeds bewaard moet worden, vraagt het ESC zich af of, en hoe — in geval van een succesvolle onderneming — een dergelijk klein bedrijf in korte tijd aan het nodige kapitaal komt.

3.3.2. Gezien de wezenlijke verschillen tussen uitgevers van vooruitbetaalde kaarten en uitgevers van software money, stelt het ESC voor de limieten te verhogen tot 1 miljoen ecu (euro) en 3 % voor de eerste categorie, en 3 miljoen ecu (euro) en 6 % voor de tweede categorie. Het ESC begrijpt dat de Commissie de toegang tot nieuwe activiteiten voor zoveel mogelijk nieuwe deelnemers heeft willen vergemakkelijken, maar één en ander mag niet gepaard gaan met een verzwakking van de prudentiële voorschriften die — het is goed daar nog eens op te wijzen — tot doel hebben de markt te beschermen.

3.4. Artikel 4: Beperkingen op beleggingen

3.4.1. In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald in welke producten instellingen voor elektronisch geld mogen beleggen om een inkomen uit de ontvangen bedragen te genereren. Aangezien i.e.g.'s niet als kredietinstellingen worden beschouwd — die hun geld beleggen door kredietverlening — en in verband met de specifieke activiteit van de i.e.g.'s, gaat het in principe om beleggingen waarvan het risico nihil is en/of beleggingen in zeer liquide activa (direct opeisbare deposito's of verhandelbare schuldbewijzen). Dit beginsel lijkt in acht te worden genomen, ware het niet dat lid 1 b) iv) de indruk wekt dat beleggingen in schuldinstrumenten, uitgegeven door een willekeurige onderneming die geen banden met de betrokken i.e.g. heeft, zijn toegestaan. Niet alle verhandelbare schuldbewijzen zijn veilig en liquide; het ESC betwijfelt of de bepaling zo ruim is bedoeld, en stelt voor dit punt nauwkeuriger en restrictiever te formuleren.

3.4.2. De rest van het artikel behoeft geen nadere opmerkingen. Wel vestigt het ESC de aandacht van de Commissie op lid 6, waarin de bevoegde autoriteiten worden verplicht „onmiddellijk” op te treden indien de waarde van de beleggingen tot onder het bedrag van de financiële verplichtingen daalt. Onduidelijk is hoe de autoriteiten zich van een dergelijke kritieke situatie op de hoogte kunnen stellen; in artikel 5 worden de bevoegde autoriteiten verplicht „ten minste” twee maal per jaar te verifiëren of de regels door de i.e.g.'s worden nageleefd.

⁽¹⁾ Dit is volgens het ESC ook het geval bij kaarten voor eenzijdig gebruik (zoals telefoonkaarten), waarvan terugbetaling is uitgesloten. Deze kaarten vallen echter buiten het toepassingsgebied van onderhavige richtlijn. Gezien de grote bedragen die hiermee gemoeid zijn, hebben zij de aandacht van consumentenverenigingen gekregen.

⁽²⁾ De tekst van dit artikel luidt: „De Lid-Staten verbieden dat personen of ondernemingen die geen kredietinstelling zijn bedrijfsmatig van het publiek deposito's of andere terugbetaalbare gelden in ontvangst nemen.”

3.5. *Artikel 5: Verificatie door de bevoegde autoriteiten*

3.5.1. Zoals in de vorige paragraaf al is gesignaleerd, bevat dit artikel een tegenstrijdigheid, die neerkomt op een onaanvaardbare uitholling van het bedrijfseconomisch toezicht. De bepaling dat i.e.g.'s iedere zes maanden gegevens verstrekken, gaat voorbij aan de noodzaak van permanent toezicht op de bedrijven, die vanwege hun karakter op ieder moment zeer liquide en solvabel dienen te zijn. Hoewel de toezichhoudende autoriteiten van sommige lid-staten in de praktijk strengere prudentiële regels zullen voorschrijven, blijft het gevaar bestaan dat andere landen „minimalistische” regels hanteren, zodat de concurrentie tussen i.e.g.'s uit verschillende landen wordt scheefgetrokken. Dit risico is zeer groot: aanvankelijk waren een aantal landen immers sterk gekant tegen een Richtlijn op dit gebied; worden zij gedwongen deze te accepteren, dan zullen zij deze in de „lichtste” vorm toepassen.

3.5.2. Het ESC is er niet zeker van dat alle nationale bevoegde autoriteiten op eigen initiatief een strikte controle zullen invoeren, zodat de situatie van iedere i.e.g. regelmatig wordt geëvalueerd en snel kan worden ingegrepen, zoals bij kredietinstellingen wordt gedaan. Artikel 5 zou de nationale autoriteiten dus moeten verplichten de i.e.g.'s aan dezelfde controles te onderwerpen — en met dezelfde regelmaat — als de overige financiële instellingen.

3.6. *Artikel 6: Goede en verstandige bedrijfsvoering*

3.6.1. Dit artikel is geïnspireerd op de bepalingen van de Tweede Bankenrichtlijn, maar dan aangepast aan de specifieke kenmerken van de transacties van i.e.g.'s. Het ESC heeft hierover niets bijzonders op te merken.

3.7. *Artikel 7: Ontheffing*

3.7.1. Volgens lid 1 van dit artikel zijn i.e.g.'s die uitsluitend op nationaal niveau actief zijn en die a) beschikken over een totaal bedrag aan financiële verplichtingen (het bijeengebrachte, ongebruikte bedrag) dat in normale omstandigheden niet hoger is dan 10 miljoen ecu en in ieder geval nooit hoger is dan 12 miljoen ecu, en b) elektronisch geld uitgeven voor een maximaal oplaadbaar bedrag van 150 ecu per gebruiker, vrijgesteld van de volgende bepalingen:

— de verplichting — in artikel 1, lid 4, van deze Richtlijn — om financiële en niet-financiële activiteiten gescheiden te houden;

— de noodzaak — in artikel 3, lid 1 — om over een aanvangskapitaal van ten minste 500 000 ecu te beschikken;

— de registratieplicht van artikel 8, zij het onder bepaalde voorwaarden;

— de naleving van de voorschriften in de Eerste en Tweede Bankenrichtlijn.

3.7.2. Deze voorschriften zijn ongetwijfeld ingegeven door de wens, „kleine” lokale initiatieven te ontheffen van verplichtingen die te bezwarend zouden kunnen zijn; maar de Commissie zou de gevolgen ervan wel eens kunnen onderschatten. In de praktijk zijn i.e.g.'s van „verwaarloosbare” omvang (maar is een bedrag van 10 miljoen ecu (euro) werkelijk te verwaarlozen?) vrijgesteld van verplichtingen en — in grote mate — van toezicht. Deze liberale maatregel zou de totstandkoming van kleine lokale initiatieven zeker bevorderen, maar de vraag rijst wat het voordeel voor de markt zou zijn: enerzijds kan de ontwikkeling van dit verschijnsel niet worden gecontroleerd, en anderzijds zou het moeilijk worden misbruik en faillissementen te voorkómen, gezien het gemak waarmee zelfs zeer kleine of amateuristische systemen toegang tot de markt kunnen krijgen.

3.7.3. In dit verband wijst het ESC erop dat de Commissie meerdere malen heeft aanbevolen dat betalingssystemen interoperabel moeten zijn: een voorwaarde die voor de consumenten van essentieel belang is, maar die met kleine systemen onmogelijk kan worden verwezenlijkt.

3.7.4. De uitgifte van elektronisch geld is een niet te verwaarlozen verschijnsel: dat wordt toegegeven door de Commissie zelf, die er aan het begin van de toelichting op wijst dat elektronische portemonnees „een alternatief vormen voor baar geld bij een groot deel van de betalingen in contanten”. Het ESC vraagt zich dan ook af, of de ontheffing van artikel 7 valt te rijmen met de inhoud van het hoofdstuk „Monetair beleid” van de toelichting, waarin de Commissie zegt dat „naar behoren rekening moet worden gehouden met het potentiële effect van de uitgifte van e-geld op de monetaire-beleidsvoering”. Dit verschijnsel dient derhalve in al haar aspecten, ook de op het eerste gezicht minder relevante, te worden bestudeerd.

3.7.5. Zo dient erop te worden gewezen dat de reeds bestaande e-geldstelsels in sportclubs of soortgelijke verenigingen op inzameling van geld zijn gebaseerd: een gemakkelijke en lucratieve liquiditeitsbron. De mogelijkheid om in alle vrijheid, zonder controles en vooral zonder scheiding van financiële en niet-financiële activiteiten te handelen, brengt echter enorme risico's voor de consument en de markt met zich.

3.7.6. Het ESC staat dus volledig afwijzend tegenover de in artikel 7, lid 1 b) bedoelde ontheffing.

3.7.7. De volgende opmerking is hier op haar plaats: voor elektronisch geld (uiteraard wordt de vooruitbetaalde kaart bedoeld) geldt een ontheffing indien het maximaal oplaadbare bedrag 150 ecu (euro) bedraagt; de Commissie heeft voor instrumenten van elektronisch geld, met name vooruitbetaalde kaarten, dus geen

verplicht maximaal oplaadbaar bedrag willen vaststellen. Dat zou in het belang van de consumentenbescherming echter wel moeten gebeuren.

3.7.7.1. Zoals de Commissie zegt⁽¹⁾, zijn vooruitbetaalde kaarten per definitie „anoniem”. In geval van verlies of diefstal zijn de gevolgen hetzelfde als bij contant geld: het geld is voor altijd verloren. Voorkómen moet worden, dat de consument een betaalinstrument aangeboden krijgt waarvan het verlies hem ernstige schade kan berokkenen; het is dan ook zaak, de schade binnen normaal aanvaardbare grenzen te houden. De Commissie heeft in verleden bepaald wat een „aanvaardbare schade” is: in de aanbeveling⁽²⁾ over het versterken van het vertrouwen van de cliënt in elektronische betaalinstrumenten wordt aanbevolen om de consument in geval van verlies of diefstal — in bepaalde gevallen — voor een bedrag van maximaal 150 ecu aansprakelijk te stellen.

3.7.7.2. Volgens deze logica zou de Commissie ook vooruitbetaalde kaarten aan een limiet van 150 ecu moeten verbinden; verlies hiervan houdt immers nog meer risico's in dan verlies van creditcards. Als vooruitbetaalde kaarten zijn bedoeld voor „kleine” betalingen (zie paragraaf 3.1.2 van dit advies), waarom worden dan kaarten met een hoog en potentieel ongelimiteerd bedrag uitgegeven? Het ESC stelt dan ook voor, de limiet van 150 euro voor elektronisch geld expliciet in de richtlijn op te nemen; software money, dat hele andere kenmerken heeft, zou niet aan een limiet gebonden mogen zijn.

3.8. *Artikel 8: Behoud van verkregen rechten*

3.8.1. Net als in de Tweede Bankenrichtlijn zullen i.e.g.'s die hun werkzaamheden hebben aangevangen vóór de inwerkingtreding van de toepassingsbepalingen van de richtlijn, worden geacht over een vergunning te beschikken. Het ESC heeft daar niets op tegen, maar beveelt aan uiterst voorzichtig te zijn met systemen die tussen nu en 31 december 1999 (datum waarop de nationale toepassingsbepalingen in werking zouden moeten treden) van start gaan. Om te voorkómen dat

⁽¹⁾ COM(1998) 461 def. — Toelichting, „Wat is elektronisch geld?”, voorlaatste alinea.

⁽²⁾ COM(97) 353 def. van 9.7.1997 en het ESC-advies: PB C 95 van 30.3.1998.

bepaalde systemen overhaast tot stand worden gebracht om van het „juridisch vacuüm” te profiteren, zou het wellicht wenselijk zijn de „grandfathering” te beperken tot organisaties die op een eerdere datum, bijvoorbeeld 31 juli 1998, reeds bestonden.

4. *Bijzondere opmerkingen over het voorstel tot wijziging van richtlijn 77/780/EEG*⁽³⁾

4.1. Het ESC heeft niets bijzonders op te merken over dit richtlijnvoorstel, dat het logische vervolg is op het hiervoor besproken richtlijnvoorstel. Hiermee worden de instellingen voor elektronisch geld toegevoegd aan de kredietinstellingen uit de Eerste en Tweede Bankenrichtlijn.

4.2. Wel lijkt artikel 3 een tegenstrijdigheid te bevatten: de richtlijn zou de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad in werking moeten treden, terwijl de richtlijn over het bedrijfseconomisch toezicht op i.e.g.'s uiterlijk op 31 december 1999 door de lid-staten moet zijn overgenomen. Als gevolg hiervan zouden er tussen de datum van inwerkingtreding van onderhavige richtlijn en 31 december 1999 kredietinstellingen (i.e.g.'s) kunnen zijn die, in tegenstelling tot andere, wel geregelende kredietinstellingen (banken), niet onder de Europese regelgeving zouden vallen.

5. *Conclusies*

5.1. Het ESC, dat de sociale partners vertegenwoordigt, stelt vast dat de Commissie zich bij het opstellen van deze richtlijn hoofdzakelijk heeft laten leiden door de wens, de markten te liberaliseren in een klimaat van zo veel mogelijk mededinging en zo min mogelijk regelgeving. Het ESC stemt hiermee in, maar wijst er wel op dat te weinig aandacht is besteed aan de gevolgen van de toepassing van de richtlijn op andere gebieden — waarvan sommige buiten de bevoegdheid van de Commissie vallen (gevolgen van monetaire aard) of in een richtlijn inzake bedrijfseconomisch toezicht niet relevant zijn —, nl. bescherming van de markt (consumenten en ondernemingen die e-geld gebruiken) en bescherming van de samenleving tegen de georganiseerde misdaad. De richtlijn zou op deze punten zorgvuldig moeten worden herzien.

⁽³⁾ 98/0253 (COD).

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI