

I

(Rezolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 5. decembra 2008

o predlogu direktive o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti ter nadzoru skrbnega in varnega poslovanja institucij za izdajo elektronskega denarja

(CON/2008/84)

(2009/C 30/01)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 30. oktobra 2008 prejela zahtevo Sveta Evropske unije za mnenje o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti ter nadzoru skrbnega in varnega poslovanja institucij za izdajo elektronskega denarja, spremembah direktiv 2005/60/ES in 2006/48/ES ter razveljavitvi Direktive 2000/46/ES ⁽¹⁾ (v nadaljevanju „predlagana direktiva“).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz člena 105(4) v povezavi s prvo in četrto alineo člena 105(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, saj se predlagana direktiva nanaša na temeljne naloge Evropskega sistema centralnih bank (ESCB), in sicer opredeliti in izvajati monetarno politiko Skupnosti ⁽²⁾ ter podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov. Pristojnost ECB izhaja tudi iz člena 105(5) Pogodbe, v skladu s katerim ESCB prispeva k nemotenemu vodenju politik pristojnih organov glede bonitetnega nadzora kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

Splošne pripombe

Cilj predlagane direktive je odpreti trg za izdajo elektronskega denarja (v nadaljevanju: e-denar) s strani institucij za izdajo elektronskega denarja (*electronic money institutions*, v nadaljevanju: ELMI), za katere velja milejši režim skrbnega in varnega poslovanja, kakor je tisti, ki se uporablja za kreditne institucije. ECB podpira ponovno preučitev Direktive 2000/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. septembra 2000 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti ter nadzoru skrbnega in varnega poslovanja institucij za izdajo elektronskega denarja ⁽³⁾, saj to izkazuje, da Direktiva 2000/46/ES ni povsem skladna s trenutnimi pričakovanji na trgu, kar zadeva izdajo e-denarja. Istočasno ima ECB resne pomisleke glede predloga, da se spremeni pravna opredelitev ELMI iz „kreditne institucije“ v „finančno institucijo“, kakor je opredeljena v Direktivi

⁽¹⁾ COM(2008) 627 konč.

⁽²⁾ V tej zvezi je pomembna tudi pristojnost ECB na podlagi člena 5 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju: Statut ESCB), saj predlagana direktiva vpliva na zbiranje statističnih podatkov za opredelitev in izvajanje denarne politike v euroobmočju.

⁽³⁾ UL L 275, 27.10.2000, str. 39.

2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (preoblikovano) ⁽¹⁾; to ima lahko daljnosežne posledice za izvajanje denarne politike. Prav tako predlagana direktiva vzbuja skrb z vidika nadzora, saj predlaga ohlapnejši nadzorni režim za ELMI, medtem ko hkrati širi področje njihovih dejavnosti. Zgornji pomisleki so podrobneje opisani spodaj.

Posamezne pripombe

1. Pravna narava ELMI

- 1.1 Za oceno posledic predlagane direktive je najprej pomembno razumeti pravno naravo ELMI. S tem v zvezi točka (b) člena 4(1) Direktive 2006/48/ES opredeljuje ELMI kot kreditne institucije v smislu Direktive 2000/46/ES. V skladu s točko (a) člena 1(3) Direktive 2000/46/ES je ELMI opredeljena kot „podjetje ali katera koli druga pravna oseba, razen kreditne institucije iz prvega pododstavka (a) točke 1 člena 1 Direktive 2000/12/ES [zdaj Direktiva 2006/48/ES], ki izdaja plačilna sredstva v obliki elektronskega denarja“. Člen 17(1) predlagane direktive umika ELMI iz zgornje opredelitve kreditnih institucij in jih razvrsti med „finančne institucije“ v skladu s členom 4(5) Direktive 2006/48/ES. Toda glede na dejavnosti, ki jih bodo ELMI skladno s predlagano direktivo smele opravljati, bo pravna narava ELMI tudi v prihodnje enaka pravni naravi kreditnih institucij. Ta ugotovitev temelji na analizi opredelitve kreditne institucije iz točke (a) člena 4(1) Direktive 2006/48/ES, v skladu s katero „kreditna institucija“ pomeni „podjetje, katerega dejavnost je sprejemanje depozitov ali drugih vračljivih sredstev od javnosti in dajanje posojil za svoj račun“.

1.2 „podjetje“

„Podjetje“ je pojem, ki se uporablja pri pravilih iz Pogodbe o konkurenci ⁽²⁾. Čeprav ta pojem v Pogodbi ni opredeljen, se je njegov pomen splošno določil v pravu Skupnosti in zajema vsako fizično ali pravno osebo, ki opravlja komercialne ⁽³⁾ ali gospodarske dejavnosti, ne glede na njen pravni status ali način, kako se financira ⁽⁴⁾. Člen 2(1) predlagane direktive opredeljuje ELMI kot „pravno osebo, ki je [...] pridobila dovoljenje za izdajanje elektronskega denarja“. Prvi del, ki se zahteva po opredelitvi kreditne institucije, in sicer da gre za „podjetje“, je torej izpolnjen. Poleg tega se lahko z gotovostjo trdi, da so izdajanje e-denarja in druge plačilne storitve na splošno, ki jih opravljajo ELMI in kakor so določene v členu 8 predlagane direktive, tako komercialna kot gospodarska dejavnost.

- 1.3 „katerega dejavnost je sprejemanje depozitov ali drugih vračljivih sredstev od javnosti in dajanje posojil za svoj račun“

Kot je zapisalo Sodišče Evropskih skupnosti, „je sprejemanje depozitov od javnosti in odobravanje kreditov temeljna storitev kreditnih institucij“ ⁽⁵⁾. Pozornost je treba nameniti kumulativni naravi dveh vidikov takšne dejavnosti, tj. da morata obstajati hkrati, da lahko kreditna institucija sodi v področje opredelitve iz Direktive 2006/48/ES. Zadošča, da je podjetje na podlagi svojega statuta upravičeno opravljati obe vrsti dejavnosti; ni potrebno, da dejansko opravlja obe dejavnosti istočasno ali celo, da jih v praksi sploh opravlja ⁽⁶⁾. Kar je v tej zvezi bistveno, je to, ali je institucija pravno upravičena za opravljanje zadevnih dejavnosti. Ti elementi so podrobneje obravnavani spodaj.

⁽¹⁾ UL L 177, 30.6.2006, str. 1. Glej člen 4(1) in (5) Direktive 2006/48/ES.

⁽²⁾ Glej Usher, J.A., *The Law of Money and Financial Services in the EC*, 2nd edition, Clarendon Press, Oxford, 2000, str. 116.

⁽³⁾ Odločba Komisije 86/398/EGS z dne 23. aprila 1986 v zvezi s postopkom po členu 85 Pogodbe o EGS (IV/31.149 – Polipropilen) (UL L 230, 18.8.1986, str. 1).

⁽⁴⁾ Zadeva C-41/90 *Höfner in Elser proti Macroton* [1991] PSES I-1979; zadeva T-319/99 *Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN) proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2003] PSES II-357.

⁽⁵⁾ Odstavek 16 zadeve C-442/02, *Caixa-Bank France proti Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* [2004] PSES I-8961.

⁽⁶⁾ Glej Clarotti, P., „The Harmonization of Legislation relating to Credit Institutions“, *Common Market Law Review*, Vol. 19, No 2, Kluwer Law International, 1982, str. 249 in Verheugd, P., „Definition of credit institution“, *Banking and EC Law Commentary*, M. van Empel and R. Smits eds, Kluwer Law International, Deventer, 1992, str. 17.

1.4 „sprejemanje depozitov ali drugih vračljivih sredstev“

1.4.1 Člen 8(2) in (3) predlagane direktive prepoveduje ELMI, da sprejemajo depozite. Medtem ko Direktiva 2006/48/ES ne opredeljuje sprejemanja depozitov, je Sodišče široko interpretiralo koncept „depozitov ali drugih vračljivih sredstev“ po Direktivi 2006/48/ES in ugotovilo, da pojem „druga vračljiva sredstva“ [...] ne zajema le finančnih instrumentov, ki imajo značilnost vračljivosti, ampak tudi tiste, ki so, čeprav te značilnosti nimajo, predmet pogodbenega dogovora o vračilu plačanih sredstev ⁽¹⁾. Ni pomembno, ali so taka sredstva prejeta v obliki depozitov ali v drugih oblikah, kot so „stalne izdaje obveznic in drugih primerljivih vrednostnih papirjev“ ⁽²⁾, kakor je navedeno v predhodnici Direktive 2006/48/ES. Tako lahko vsako prejetje denarnih sredstev prispeva k dejavnosti sprejemanja depozitov (v širšem smislu), če obsega vračilo prejetih denarnih sredstev. V tem pogledu je nepomembno, ali zahteva po vračilu obstaja že v času, ko so sredstva prejeta (in predstavlja „bistveni“ element te transakcije), ali ta obveznost nastane šele kot posledica oblikovanja pogodbenega upravičenja, ⁽³⁾. Pravilno interpretacijo sprejemanja depozitov“ bo moralo voditi vprašanje glede vrst prihrankov, ki jih je treba zavarovati, in interpretacija značilnosti „kreditne dejavnosti“ v luči tveganj, ki se štejejo za bistvena v zvezi z zavarovanjem vračila depozitov. Rezultat je težnja k široki interpretaciji tako dejavnosti sprejemanja depozitov kot tudi kredita ⁽⁴⁾.

1.4.2 V luči zgoraj navedenega je treba omeniti, da uvodna izjava 8 Direktive 2000/46/ES določa, da „sprejem sredstev javnosti v zameno za elektronski denar, ki se vodi kot pozitivni saldo na računu pri instituciji izdaje, predstavlja sprejemanje vlog ali drugih vračljivih zneskov“. S predlagano direktivo se takšno prejetje sredstev ne bo več obravnavalo kot depozit ali drugo vračljivo sredstvo. Razlogi za takšno spremembo v obrazložitvenem memorandumu k predlagani direktivi niso podani; toda zdi se, da je splošni namen uskladiti Direktivo 2000/46/ES z Direktivo 2007/64/ES ⁽⁵⁾. Kot je že bilo navedeno v Mnenju CON/2006/21 z dne 26. aprila 2006 o predlogu direktive o plačilnih storitvah na notranjem trgu ⁽⁶⁾, ECB meni, da takšno sprejemanje sredstev pomeni sprejemanje depozitov. Razlog je v tem, da se sredstva lahko zadržijo za nedoločeno obdobje in da sme izdajatelj plačati obresti na prejeta sredstva. Sodišče je še posebej glede plačila obresti zavzelo stališče, da je „za kreditne institucije, ki so podružnice tuje družbe, ob prodoru na trg države članice konkuriranje s stopnjo obrestne mere za račune za vloge na vpogled ena izmed najučinkovitejših metod za doseg tega cilja. [...] Omejitev opravljanja in razvoja storitev preko omenjenih podružnic, ki je posledica sporne prepovedi [prepoved obrestovanja računov za vloge na vpogled], je poleg tega pomembnejša, ker je sprejemanje depozitov od javnosti in odobravanje kreditov temeljna storitev kreditnih institucij“ ⁽⁷⁾.

1.4.3 Končno, ko se zatrjuje, da bodo ELMI nadaljevale s sprejemanjem depozitov ali drugih vračljivih sredstev, je odločilno, da so sredstva, ki so plačana ELMI, unovčljiva v skladu s členom 5 predlagane direktive, ki določa, da se zadevna sredstva na zahtevo vrnejo imetniku e-denarja v nominalni vrednosti.

1.5 „od javnosti“

V zvezi s sprejemanjem depozitov velja, da mora institucija opravljati dejavnost sprejemanja depozitov „od javnosti“. V odsotnosti sodne prakse Sodišča, ki bi neposredno obravnavala pojem „javnost“, uporabljen v opredelitvi kreditne institucije po Direktivi 2006/48/ES, je več pravnih teoretikov izrazilo svoje mnenje o pomenu pojma „javnost“ v opredelitvi „kreditne institucije“ iz prve alineje člena 1

⁽¹⁾ Glej odstavek 17 zadeve C-366/97, *Massimo Romanelli* [1999] PSES I-855.

⁽²⁾ Uvodna izjava 5 k prvi Direktivi Sveta 77/780/EGS z dne 12. decembra 1977 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 322, 17.12.1977, str. 30).

⁽³⁾ Glej Alexander Bornemann, *Abridged Opinion on the Concept of the Credit Institution in the Directives of the European Community Relating to Bank Regulation and Supervision*, str. 11. Dostopno kot PDF dokument na <http://www.money-advice.net/media.php?id=234>

⁽⁴⁾ *Ibid.*

⁽⁵⁾ Direktiva 2007/64/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o plačilnih storitvah na notranjem trgu in o spremembah direktiv 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES in 2006/48/ES ter o razveljavitvi Direktive 97/5/ES (UL L 319, 5.12.2007, str. 1).

⁽⁶⁾ UL C 109, 9.5.2006, str. 10.

⁽⁷⁾ Glej odstavka 14 in 16 zadeve C-442/02, *Caixa-Bank France* proti *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*.

Direktive 77/780/EGS, ki je bila dobesedno povzeta v točki (a) člena 4(1) Direktive 2006/48/ES. Ugotovljeno je bilo, da „je bil v času sprejetja prve bančne direktive glavni namen bonitetnega nadzora kreditnih institucij zaščita vlagateljev in varčevalcev [...] Zaradi tega razloga se podjetje, ki pridobiva sredstva na medbančnem trgu od kreditnih institucij ali drugih profesionalnih subjektov na trgu – kot na primer institucionalnih vlagateljev in zavarovalnih družb, ne šteje za kreditno institucijo“ ⁽¹⁾. Zato „se institucije, ki delujejo samo na medbančnih trgih, [...] ne štejejo za kreditne institucije po pravu ES, saj sredstev ne sprejemajo od javnosti“ ⁽²⁾. Iz tega je razvidno, da koncept „javnosti“ zajema fizične in pravne osebe, za katere se domneva, da potrebujejo pravno zaščito, medtem ko se šteje za subjekte, ki take zaščite ne potrebujejo, kot so tisti, ki si priskrbijo sredstva samo na medbančnih trgih, da ne sodijo pod pojem „javnosti“. Zaradi tega se vse pravne ali fizične osebe razen kreditnih ali finančnih institucij za namene opredelitve kreditne institucije opredelijo kot „javnost“. V zvezi z ELMI se za „javnost“, od katere izdajatelji e-denarja sprejemajo sredstva, štejejo imetniki e-denarja.

1.6 „dajanje posojil za svoj račun“

V skladu s členom 1(5)(a) Direktive 2000/46/ES so poslovne dejavnosti ELMI omejene in izrecno izključujejo „odobravanje kakršnih koli kreditov“. Ker posli kreditne institucije zajemajo tako sprejemanje depozitov kot odobravanje kreditov, se lahko trdi, da ELMI danes ne izpolnjujejo obeh meril, sprejemanje depozitov in odobravanje kreditov, in se obravnavajo kot kreditne institucije samo zaradi opredelitve iz Direktive 2006/48/ES. Vendar ne glede na to, da predlagana direktiva prepoveduje ELMI, da sprejemajo depozite, bodo le-te dejansko nadaljevale s sprejemanjem takih depozitov ali drugih vračljivih sredstev. Poleg tega bodo še naprej izpolnjevale ostala merila za odobravanje kreditov. Bolj natančno, v skladu s točko (b) člena 8(1) predlagane direktive bo ELMI dovoljeno, da odobravajo kredite pri ponujanju nekaterih vrst plačilnih storitev ⁽³⁾. Toda ELMI lahko odobrijo takšne kredite samo pod številnimi posebnimi pogoji ⁽⁴⁾.

- 1.7 Opredelitev „kreditne institucije“ v Direktivi 2006/48/ES je povezana z naravo poslov, ki se opravljajo, in ne z naravo subjekta, ki jih opravlja ⁽⁵⁾. V tem smislu se zdi jasno, da bodo ELMI kljub temu, da po predlagani direktivi ne bodo več kreditne institucije in jim bo prepovedano sprejemati depozite ali druga vračljiva sredstva, dejansko še vedno sprejemale takšne depozite. Natančneje, prejeta sredstva se bodo lahko zadržala za nedoločeno obdobje, dokler imetnik ne bo zahteval, da se unovčijo, izdajatelji e-denarja pa bodo na prejeta sredstva lahko plačali obresti. Poleg tega bodo ELMI še naprej izpolnjevale ostala merila za poslovanje kreditnih institucij. S pravnega stališča se zato zdi, da bodo značilnosti ELMI, kot so opredeljene v predlagani direktivi, še bolj kot do sedaj podobne značilnostim kreditnih institucij, saj dejavnost sprejemanja depozitov ostaja enaka, v prihodnje pa bo dovoljeno omejeno odobravanje kreditov. Ob upoštevanju tega je treba pripomniti, da so pravni teoretiki pri razvijanju

⁽¹⁾ Verheugd, P., „Definition of credit institution“, *Banking and EC Law Commentary*, M. van Empel and R. Smits eds, Kluwer Law International, Deventer, 1992, str. 23.

⁽²⁾ Dassesse, M., Isaacs, S., in Penn, J., *EC Banking Law, 2nd edition*, Lloyd's of London Press, 1994, str. 19.

⁽³⁾ Plačilne storitve, ki jih bodo ELMI smele opravljati, so tiste, ki so navedene v točkah 4, 5 in 7 v Prilogi k Direktivi 2007/64/ES: (i) izvrševanje plačilnih transakcij, pri katerih so sredstva krita s kreditno linijo za uporabnika plačilnih storitev, ko se izvršujejo direktne bremenitve, plačilne transakcije s plačilno kartico in kreditni prenos; (ii) izdajanje in/ali pridobivanje plačilnih instrumentov; in (iii) mobilna plačila, pri katerih mobilni operater deluje kot posrednik pri prodaji blaga in storitev.

⁽⁴⁾ Člen 8(1)(b) predlagane direktive se sklicuje na člen 16(3) in (5) Direktive 2007/64/ES, kar pomeni, da (a) je posojilo pomožno in se odobri izključno v povezavi z izvršitvijo plačilne transakcije; (b) se posojilo odplača v roku, ki ne presega dvanajstih mesecev; (c) se takšno posojilo ne sme odobriti iz sredstev, ki so prejeta ali se hranijo z namenom izvršitve plačilne transakcije; (d) morajo biti lastna sredstva ELMI za nadzorne organe vedno zadostna glede na skupni znesek odobrenega posojila; in (e) se ne posega v drugo ustrezno zakonodajo Skupnosti ali nacionalno zakonodajo glede pogojev odobritve kredita potrošnikom.

⁽⁵⁾ Glej Usher, J.A., *The Law of Money and Financial Services in the EC, 2nd edition*, Clarendon Press, Oxford, 2000, str. 116.

opredelitve „kreditnih institucij“ opomnili, da „je na tem področju treba zavzeti dosleden pristop, da ne bi prišlo do izkrivljanja konkurence, kar bi se zgodilo, če bi se nad podjetji, ki so si v bistvenem podobne in opravljajo enake ali vsaj zelo podobne posle, v eni državi izvajal administrativni nadzor, v drugi pa ne“ ⁽¹⁾. S centralnobančnega vidika so ELMI del sektorja izdajateljev denarja, zato jim je treba nepretrgano zagotavljati enake konkurenčne pogoje, kot veljajo za kreditne institucije, opredeljene v Direktivi 2006/48/ES ⁽²⁾.

2. Denarna politika

- 2.1 Skladno s prvim stavkom člena 19.1 Statuta ESCB lahko „skladno s cilji monetarne politike [...] ECB od kreditnih institucij s sedežem v državah članicah zahteva, da imajo obvezne rezerve na računih pri ECB in nacionalnih centralnih bankah“. ELMI so glede na to, da imajo pravni status kreditnih institucij, dolžne izpolnjevati zahteve Eurosistema ⁽³⁾ glede obveznih rezerv, kot je podrobneje urejeno v Uredbi ECB/2003/9 z dne 12. septembra 2003 o uporabi obveznih rezerv ⁽⁴⁾. Obvezne rezerve so pomemben ukrep za izvajanje denarne politike, tj. za uravnavanje kratkoročnih obrestnih mer, ki se lahko naložijo le kreditnim institucijam. Zaradi tega je opredelitev kreditnih institucij, kakor je določena v Direktivi 2006/48/ES, pomembna za ECB in nacionalne centralne banke.
- 2.2 Če ELMI ne bodo več zajete v opredelitvi kreditnih institucij, kakor predlaga člen 17(1) predlagane direktive, bodo s centralnobančnega vidika nastopile daljnosežne posledice. Ker e-denar zamenjuje tudi plačilna sredstva, ki jih ponujajo banke (npr. v obliki transakcij z debetnimi karticami), bi takšna plačilna sredstva ponujale institucije za izdajo elektronskega denarja, ki ne bodo več obvezniki za obvezne rezerve. Treba se je izogniti neusklajenemu obravnavanju različnih plačilnih sredstev, ki so si v mnogo pogledih precej podobna.
- 2.3 Poleg tega bi sprememba ravnotežja med e-denarnimi in bančnimi računi vplivala na stanja likvidnosti pri bankah in bi lahko otežila izvajanje denarne politike. Medtem ko so obstoječe količine e-denarja premajhne, da bi povzročile težave s tem v zvezi, obstaja možnost, da se imetja e-denarja v prihodnje znatno povečajo, kakor je predvideno v oceni učinka k predlagani direktivi, in sicer zaradi ohlapnih normativnih zahtev, ki bi veljale za ELMI po sprejetju predlagane direktive. Zaradi razvrstitve ELMI med finančne institucije, kakor so opredeljene v členu 4(5) Direktive 2006/48/ES, ELMI ne bi bile več obvezniki za obvezne rezerve po členu 19.1 Statuta ESCB. V tem primeru in če bi e-denar v pomembnem obsegu nadomestil gotovino, bi to po mnenju ECB pomembno vplivalo na likvidnostne pogoje v bančnem sektorju. Posledično bi izvajanje denarne politike Eurosistema postalo težje in rezultati bolj negotovi.
- 2.4 S stališča denarne politike se v nasprotju z rešitvijo iz predlagane direktive torej močno podpira, da se ELMI še naprej razvrščajo med kreditne institucije. Glede tega je ECB mnenja, da zgoraj opisani pomsleki v zvezi z denarno politiko jasno odtehtajo razloge, na katerih temelji predlagana direktiva, in sicer da se pravni predpisi, ki se uporabljajo za ELMI, uskladijo s tistimi, ki se uporabljajo za plačilne institucije, kot so opredeljene v členu 4(4) Direktive 2007/64/ES in ki niso zajete v opredelitvi kreditnih institucij ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Glej Clarotti, P., „The Harmonization of Legislation relating to Credit Institutions“, *Common Market Law Review*, Vol. 19, No 2, Kluwer Law International, 1982, str. 249.

⁽²⁾ Takšno stališče je skladno z nasvetom iz Poročila o elektronskem denarju (*Report on electronic money*), ki ga je izdala ECB avgusta 1998, po katerem bi bilo treba takrat veljavno bančno direktivo spremeniti, da bi se zagotovilo, da bi ELMI spadale pod opredelitev kreditnih institucij. Nadaljnje informacije so dostopne na spletni strani ECB na: www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ Eurosistem sestavljajo ECB in nacionalne centralne banke držav članic, ki so sprejele euro.

⁽⁴⁾ UL L 250, 2.10.2003, str. 10.

⁽⁵⁾ Glej odstavek 5.1 mnenja ECB CON/2006/21, v katerem je ECB izrazila, da bi bilo bolje, če bi se plačilne institucije zajele z opredelitvijo kreditnih institucij, in navedla, „če je plačilnim institucijam dovoljeno imeti sredstva, ki v ekonomskem in pravnem smislu veljajo za depozite, čeprav konceptualno niso označeni kot taki po predlagani direktivi, bo stopnja tveganja enaka tisti, ki jo nosijo kreditne institucije ali institucije za izdajo elektronskega denarja. Glede na to bi morala biti tudi stopnja zaščitnih ukrepov enaka tisti, ki velja za kreditne institucije in/ali institucije za izdajo elektronskega denarja. Iz tega sledi, da bi morale biti plačilne storitve po možnosti omejene na kreditne institucije ali institucije za izdajo elektronskega denarja. To bi zagotovilo zadostno zaščito sredstev potrošnikov in zanesljivo finančno dejavnost, zato je to za ECB prednostni pristop“.

- 2.5 ECB pozdravlja dejstvo, da člen 5 predlagane direktive v veliki meri ohranja zahteve za unovčljivost, določene v členu 3 Direktive 2000/46/ES. Unovčljivost je s centralnobančnega vidika bistveno vprašanje. Zato mora za ELMI obstajati pravna obveza, da na zahtevo imetnika e-denarja unovčijo e-denar za centralnobančni denar po nominalni vrednosti. Samo z zagotovitvijo, da lahko imetniki e-denarja zamenjajo vrednost e-denarja v bankovce ali knjižni denar, se lahko ohrani zaupanje v e-denar kot učinkovito in zanesljivo nadomestilo za kovance in bankovce. Z vidika denarne politike je zahteva po unovčljivosti potrebna med drugim za to, da se zavaruje funkcija denarja kot obračunske enote, da se ohranja stabilnost cen s tem, ko se prepreči neomejeno izdajanje e-denarja, in da se varuje zmožnost nadzora nad likvidnostjo in kratkoročnimi obrestnimi merami, ki jih določi ECB.
- 2.6 Izdajatelji e-denarja unovčijo e-denar imetnikom, kakor je opisano zgoraj, bodisi z zakonitim plačilnim sredstvom bodisi, s soglasjem zadevnega imetnika e-denarja, preko bančnih poti z nepreklicnim plačilnim nalogom za knjiženje v dobro bančnega računa imetnika e-denarja. Plačila iz unovčenja bi morala biti denominirana v isti valuti, v kateri je denominiran izdani e-denar (¹). V povezavi s tem ECB opaza, da člen 5(1) predlagane direktive določa, da lahko imetnik e-denarja v vsakem trenutku zahteva, da se unovči „denarna vrednost elektronskega denarja, ki ga hranijo“. Ta določba ne odraža vsebine člena 3(1) Direktive 2000/46/ES, v skladu s katero lahko imetnik izbira med unovčenjem v nominalni vrednosti v kovancih in bankovcih ali z nakazilom na račun. Zaradi pravne jasnosti in zato, da se zagotovi usklajen prenos določb v nacionalno zakonodajo držav članic, ECB predlaga, da se člen 5(1) predlagane direktive ustrezno spremeni tako, da bo zagotovil možnost, da imetnik e-denarja prosto izbere zase primernejši način unovčenja.
3. *Nadzorni okvir*
- 3.1 Člen 8(1) predlagane direktive bistveno širi področje dejavnosti, ki jih bodo ELMI upravičene opravljati, v primerjavi s členom 1(5) Direktive 2000/46/ES, v skladu s katero je poslovanje ELMI, razen izdajanja e-denarja, omejeno na opravljanje tesno povezanih finančnih in nefinančnih storitev, izključuje pa odobravanje kakršnih koli kreditov. Predlagana direktiva razširja dovoljene dejavnosti na: (i) opravljanje plačilnih storitev, navedenih v Prilogi k Direktivi 2007/64/ES, kar vključuje odobravanje nekaterih kreditov; (ii) upravljanje plačilnih sistemov; in (iii) poslovne dejavnosti, ki niso izdajanje elektronskega denarja. Hkrati s sprostitevjo seznama dovoljenih dejavnosti je sistem nadzora omiljen z med drugim bistveno zmanjšanimi zahtevami glede ustanovnega kapitala in z odstranitvijo obstoječih omejitev pri naložbah iz člena 5 Direktive 2000/46/ES. Po razumevanju ECB je osnovna utemeljitev te temeljne spremembe doseči, da se pravni okvir za ELMI poenoti z in dokončno integrira v Direktivo 2007/64/ES. Skladno s tem predlagani sistem nadzora, poenoten z določbami, ki se uporabljajo za plačilne institucije po Direktivi 2007/64/ES, ustreza predlagani spremembi opredelitve ELMI. Glede tega je vredno upoštevati naslednje vidike.
- 3.2 Prvič, ECB meni, da je, razen glede pravice ELMI in kreditnih institucij, da izdajajo e-denar, razlikovanje med ELMI in plačilnimi institucijami nejasno; zaradi tega je ocena tveganj in s tem povezanih varoval z vidika nadzora zahtevna naloga. Bolj konkretno, težava ne nastane le zaradi dejstva, da smejo ELMI imeti sredstva, ki so v praksi enakovredna depozitom in drugim vračljivim sredstvom, ampak tudi zato, ker lahko ELMI odobrijo kredite, ki se financirajo iz denarja, prejetega od javnosti. Poleg tega je poenotenje ELMI s plačilnimi institucijami zapleteno, ker je treba razlikovati med plačilnimi storitvami, ki temeljijo na plačilnih računih, in plačilnimi storitvami za e-denar, ki temeljijo na centraliziranih računih.

(¹) Za dodatne informacije glej Poročilo o elektronskem denarju (*Report on electronic money*) in Mnenje ECB CON/1998/56 z dne 19. januarja 1999 na zahtevo Sveta Evropske unije v skladu s členom 105(4) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in s členom 4(a) Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke o 1. predlogu Komisije za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti ter nadzoru skrbnega in varnega poslovanja institucij za izdajo elektronskega denarja in 2. predlogu Komisije za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive 77/780/EGS o uskladitvi zakonov in drugih predpisov v zvezi z začetkom opravljanja in opravljanjem dejavnosti kreditnih institucij.

- 3.3 Drugič, predlagana sprememba opredelitve ELMI ne bi zmanjšala tveganj, povezanih z njihovimi dejavnostmi. Nasprotno, ocena učinka predlagane direktive ne obravnava tveganj, ki so lahko povezana s širšim obsegom dejavnosti, ki so jih ELMI upravičene opravljati.
- 3.4 Tretjič, ECB meni, da še vedno manjka jasn dokaz domnevnega nesorazmerja med varnostnimi zahtevami in dejanskimi tveganji, povezanimi z dejavnostmi ELMI. Iz zgoraj opisanih preudarkov sledi, da bi bilo nedvomno treba nadalje preučiti potencialna tveganja, povezana z novo „pravno naravo“ ELMI, da bi se zagotovila primerna normativna in nadzorna ureditev ELMI.
- 3.5 Četrtrič, kakor je bilo zgoraj že omenjeno, je vredno poudariti, da člen 5 Direktive 2000/46/ES o omejitvah pri naložbenih strategijah ni odražen v predlagani direktivi. Precej omejevalna narava Direktive 2000/46/ES glede možnosti, ki jih dopušča izdajateljem e-denarja, da z izdajanjem e-denarja ustvarjajo dobiček, se je s predlagano direktivo sprostila. Ta predlagana sprememba se lahko izkaže kot pozitivna za rast te panoge v prihodnosti. Toda treba je upoštevati znatno likvidnostno tveganje in tveganje neizpolnitve obveznosti, s katerim se ELMI lahko soočijo, če bi jim bilo dovoljeno nalagati v kakršna koli sredstva. V zvezi s tem bi se lahko dosegla dobro uravnotežena rešitev, če bi obstajala prožnejša ureditev glede omejitev pri naložbah od tiste, ki je trenutno določena v Direktivi 2000/46/ES. Popolna sprostitev obstoječih omejitev pri naložbah, kakor je določena v predlagani direktivi, bi zahtevala dopolnitev, ki bi zagotovila dodatna nadzorna varovala.
- 3.6 Končno, predlagana direktiva dviguje pragove za identifikacijo in skrbno preverjanje strank, kakor so urejeni v Direktivi 2005/60/ES o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma ⁽¹⁾. Toda ti pragovi ne ustrezajo pragom iz Direktive 2007/64/ES. Občutnejše povečanje obstoječih pragov bi olajšalo anonimnost pri plačilnih transakcijah in povečalo tveganje pranja denarja in financiranja terorizma, ki je povezano z izdajanjem e-denarja, še posebej s pridobitvijo več predplačilnih kartic.

4. Statistika

ELMI so trenutno del poročevalske populacije denarnih finančnih institucij (MFI) za denarno in finančno statistiko ECB, skladno z Uredbo ECB/2001/13 z dne 22. novembra 2001 o konsolidirani bilanci stanja v sektorju monetarnih finančnih institucij ⁽²⁾. Ugotavlja se, da bodo ELMI, čeprav ne bodo več opredeljene kot kreditne institucije, še naprej zajete v statistični opredelitvi MFI iz dela 1, oddelek I, odstavek 2 v Prilogi 1 k Uredbi ECB/2001/13, v skladu s katero za rezidentne finančne institucije razen kreditnih institucij veljajo zahteve za statistično poročanje, ki so odvisne od, med drugim, stopnje zamenljivosti med instrumenti, ki jih izdajajo, in depoziti, položenimi pri kreditnih institucijah; razlog je v tem, da bodo ELMI od subjektov, ki niso MFI, še naprej prejemale sredstva, ki so enakovredna depozitom čez noč, in nalagale v vrednostne papirje za svoj račun.

5. Dodatne pravne in tehnične pripombe

- 5.1 Člen 1(3) predlagane direktive določa, da se direktiva ne bo uporabljala za storitve, ki temeljijo na instrumentih, ki se med drugim uporabljajo v okviru „omejenih mrež“. ECB priznava, da bi se za razlago te določbe lahko uporabila uvodna izjava 5 v smislu, da je mogoče instrumente, ki se uporabljajo v okviru omejene mreže, „uporabljati samo za nakup blaga ali storitev v posebni trgovini, verigi trgovin ali za omejen izbor blaga ali storitev“. Toda bilo bi koristno, če bi zadevna določba vsebovala dodatna pojasnila, kajti izdajanje e-denarja v okviru mreže npr. dveh velikih trgovinskih verig bi lahko potencialno predstavljalo izvzetje za izdajanje znatnega zneska e-denarja.

⁽¹⁾ UL L 309, 25.11.2005, str. 15.

⁽²⁾ UL L 333, 17.12.2001, str. 1.

- 5.2 Člen 1(4) predlagane direktive pod določenimi pogoji izvzema operaterje mobilne telefonije iz področja uporabe predlagane direktive. ECB razume, da se izvzetje uporablja za primere, kjer operater mobilne telefonije deluje kot posrednik, ne da bi dodal „stvarno vrednost“ blagu in storitvam, kakor je določeno v zadnjem stavku uvodne izjave 5 v predlagani direktivi. Zaradi pravne jasnosti ECB predlaga, da se uvodna izjava 5 nadalje razdeli, tako da bo vsebovala usmeritve glede tega, ali so npr. toni zvonjenja ali vremenske napovedi zajeti v izvzetju.
- 5.3 Opredelitev e-denarja v členu 2(2) predlagane direktive je zelo široka in zajema večino vrst računov; določa tisto, kar se v splošnem šteje za e-denar, to pa zajema tudi bančne račune in plačilne račune, kajti knjigovodenje in shranjevanje sredstev se dandanes opravlja elektronsko, ne glede na vrsto računa, za katerega gre. Sklicevanje na plačilne transakcije, kot so opredeljene v Direktivi 2007/64/ES, dodaja opredelitvi še en zelo splošen koncept, saj plačilne transakcije niso omejene na tradicionalna plačilna sredstva, ampak zajemajo tudi prenos in dvig sredstev. Iz te splošne opredelitve e-denarja bi sledilo, da bi se tako tradicionalni bančni računi kot tudi plačilni računi lahko obravnavali kot e-denar. ECB bi zato svetovala, da se natančneje določi, da se lahko vsa prejeta sredstva uporabljajo izključno za elektronski prenos sredstev od imetnika e-denarja na prejemnike plačila.
- 5.4 Brez poseganja v zgoraj izraženo mnenje ECB o tem, da so prejeta sredstva glede na pravno naravo dejansko depoziti, se zdi, da člen 8(2) predlagane direktive že zajema vsebino člena 8(3), zaradi česar se slednji odstavek lahko črta.
- 5.5 Člen 11(1) predlagane direktive določa, da Komisija sprejme izvedbene ukrepe. Točka (c) v členu 11(1) predstavlja pravno podlago za sprejetje „ukrepov za upoštevanje tehnološkega napredka in razvoja trga“, kar je po mnenju ECB preširoko formulirano, neomejeno glede področja uporabe in verjetno ne izpolnjuje zahteve iz člena 11(2) predlagane direktive, da morajo biti vsi izvedbeni ukrepi „namenjeni spreminjanju nebistvenih določb“ predlagane direktive.

Predlagane spremembe besedila

Za primer, ko bi zgornji nasveti vodili v spremembe predlagane direktive, so predlagane spremembe besedila navedene v prilogi.

V Frankfurtu na Majni, 5. decembra 2008

Predsednik ECB
Jean-Claude TRICHET

PRILOGA

Predlagane spremembe besedila

Besedilo, ki ga predlaga Svet	Spremembe, ki jih predlaga ECB ⁽¹⁾
Sprememba 1 Člen 2(2) predlagane direktive	
2. „elektronski denar“ pomeni denarno vrednost v obliki zahtevka izdajatelju, ki je elektronsko shranjena in izdana na podlagi prejema denarnih sredstev za namen izvrševanja plačilnih transakcij, kakor so opredeljene v členu 4(5) Direktive 2007/64/ES, in jo sprejemajo fizične ali pravne osebe, ki niso izdajatelj;	2. „elektronski denar“ pomeni denarno vrednost v obliki zahtevka izdajatelju, ki je elektronsko shranjena in izdana na podlagi prejema denarnih sredstev za izključni namen izvrševanja plačilnih transakcij, kakor so opredeljene v členu 4(5) Direktive 2007/64/ES, elektronskega prenosa sredstev od imetnika elektronskega denarja na prejemnike plačila , in jo sprejemajo fizične ali pravne osebe, ki niso izdajatelj;
<u>Utemeljitev</u> – Glej odstavek 5.3 tega mnenja	
Sprememba 2 Člen 5(1) predlagane direktive	
1. Države članice zagotovijo, da izdajatelj elektronskega denarja na zahtevo imetnika v vsakem trenutku in v nominalni vrednosti unovčijo denarno vrednost elektronskega denarja, ki ga hranijo.	1. Države članice zagotovijo, da izdajatelj elektronskega denarja na zahtevo imetnika v vsakem trenutku in v nominalni vrednosti unovčijo denarno vrednost elektronskega denarja, ki ga hranijo, v kovance in bankovce ali s prenosom na račun.
<u>Utemeljitev</u> – Glej odstavek 2.6 tega mnenja	
Sprememba 3 Člen 8(3) predlagane direktive	
3. Institucije za izdajo elektronskega denarja ne opravljajo dejavnosti sprejemanja depozitov ali drugih vračljivih sredstev v smislu člena 5 Direktive 2006/48/ES.	[Se črta]
<u>Utemeljitev</u> – Glej odstavek 5.4 tega mnenja	
Sprememba 4 Člen 17 predlagane direktive	
Člen 17 Spremembe Direktive 2006/48/ES 1. Člen 4 se spremeni na naslednji način: (a) točka (1)(b) se nadomesti z: „(1) ‚kreditna institucija‘ pomeni podjetje, čigar poslovanje predstavlja sprejemanje depozitov in drugih vračljivih sredstev od javnosti in odobravanje kreditov za svoj račun“; (b) točka (5) se nadomesti z: „(5) ‚finančna institucija‘ pomeni podjetje, razen kreditne institucije, čigar osnovna dejavnost je pridobivati kapitalske deleže ali opravljati eno ali več dejavnosti, ki so našteje v točkah 2 do 12 in 15 v Prilogi I“. 2. Priloga I se doda naslednja točka 15: „15. Izdajanje elektronskega denarja“.	[Se črta]
<u>Utemeljitev</u> – Glej oddelke 1, 2 in 4 tega mnenja	
(¹) Prečrtani tisk v besedilu členov označuje, kje ECB predlaga črtanje besedila. Kreпки tisk v besedilu členov označuje, kje ECB predlaga vstavitev novega besedila.	