

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniającej dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylającej dyrektywę 2000/46/WE

COM(2008) 627 wersja ostateczna – 2008/0190 (COD)

(2009/C 218/06)

Dnia 30 października 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 47 ust. 2, pierwsze i trzecie zdanie, oraz art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniającej dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylającej dyrektywę 2000/46/WE”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Peter MORGAN.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z dnia 26 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 1–10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W sytuacji stopniowego rozpowszechniania się elektronicznego przetwarzania danych w usługach finansowych można stwierdzić, że już dzisiaj mamy do czynienia z pieniądzem elektronicznym. Czeki odczytuje się i sortuje elektronicznie, a karty debetowe i kredytowe są elektronicznie odczytywane w bankomatach, terminalach w punktach sprzedaży i innych rodzajach urządzeń płatniczych. Wszystkie wymienione zastosowania opierają się na kredycie dostępnym na rachunku bankowym, którego limit może zależeć od zgromadzonych depozytów bądź ustalany jest przez bank (np. w przypadku kart kredytowych). W każdym wypadku bank przeanalizował zdolność kredytową klienta i jego dobrą wiarę, a następnie wydał odpowiednio książeczkę czekową, kartę debetową czy kartę kredytową. Dostęp do tego elektronicznego systemu kredytowego zależy od zdolności kredytowej. Wiele grup społecznych – osoby nieposiadające rachunku bankowego, osoby posiadające rachunek lecz nadal korzystające głównie z operacji kasowych – nie mogą w nim uczestniczyć.

1.2 Pieniądz elektroniczny działa na innych zasadach. Nie opiera się on na kredycie i wymaga przedpłaty. Dokonana przedpłata przekształcana jest następnie w elektroniczny substytut gotówki przechowywany na nośniku elektronicznym, którym zarządza jego emitent. Elektroniczny nośnik zawierający wniesioną przedpłatę może albo mieć formę przenośną – zazwyczaj w postaci z góry opłaconej karty – lub być przechowywany w formie zapisu on-line z możliwością dostępu przez Internet. Pieniądz elektroniczny umożliwia dokonywanie płatności bezgotówkowych (przeważnie) mniejszych kwot w różnych środowiskach, takich jak terminale w punktach sprzedaży lub on-line za pośrednictwem komunikacji mobilnej lub internetowej. Posiadanie pieniądza elektronicznego nie wiąże się w bezpośredni sposób ze zdolnością kredytową. Wymagana jest jedynie zdolność do dokonania przedpłaty.

1.3 Wydaje się mało prawdopodobne, by pieniądz elektroniczny zdołał kiedykolwiek sprostać wszystkim potrzebom zaspokajanych przez pieniądz. Prawdopodobnie nie zastąpi on trzymany „w skarpecie” banknotów o nominale 500 euro, powinien jednak wystarczyć w transakcjach, z myślą o których nosimy przy sobie monety i banknoty. Tym niemniej jak dotąd rozpowszechnia się on bardzo powoli. Udane inicjatywy w tym zakresie wiązały się z rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Pieniądz elektroniczny powinien rozpowszechnić się równoległe z budową społeczeństwa informacyjnego. Powinien on być pieniądzem owego społeczeństwa. Jego popularyzacja w przyszłości zależeć będzie od inicjatyw podmiotów gospodarczych oraz innowacji technicznych w społeczeństwie informacyjnym. Dyrektywa ma na celu usunąć przeszkody utrudniające twórczą inwencję i innowacje. EKES podpisuje się pod owym celem.

1.4 Pod koniec lat 90-tych Komisja Europejska zaobserwowała, że emitentami pieniądza elektronicznego są wyłącznie instytucje kredytowe i podjęła próbę poszerzenia zbioru podmiotów oferujących tego typu usługi o nowe ich rodzaje. Z myślą o rozwoju rynku Komisja wprowadziła dyrektywę o pieniądzu elektronicznym (2000/46/WE), co miało ułatwić dostęp do rynku pieniądza elektronicznego instytucjom innym niż kredytowe (instytucjom pieniądza elektronicznego).

1.5 Celem tej dyrektywy było stworzenie systemu prawnego odpowiedniego w stosunku do skali zagrożeń wiążących się z nowymi instytucjami pieniądza elektronicznego, który umożliwiłby przy tym rozkwit technologii i innowacji. Efekt wprowadzenia dyrektywy w życie nie był szczególnie pomyślny. Pieniądzowi elektronicznemu wciąż jeszcze daleko do zapewnienia potencjalnych korzyści, których oczekiwano, i nadal nie jest on uważany za wiarygodną alternatywę dla gotówki.

1.6 W konsekwencji Komisja podjęła szeroko zakrojony przegląd sytuacji w zakresie pieniądza elektronicznego. We wnioskach z przeglądu, Komisja stwierdziła, że niektóre przepisy dyrektywy o pieniądzu elektronicznym utrudniły rozwój rynku tego pieniądza, spowalniając równocześnie rozwój innowacji technologicznych. Proces konsultacji i oceny pozwolił wyodrębnić dwa główne problemy. Pierwszy dotyczył niejasnej definicji pieniądza elektronicznego oraz zakresu zastosowania dyrektywy o pieniądzu elektronicznym. Drugi wiązał się z ramami prawnymi, które przewidywały system nadzoru ostrożnościowego i zastosowanie przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy do usług pieniądza elektronicznego. Wnioskiem z przeglądu było to, że większość przepisów dyrektywy o pieniądzu elektronicznym wymaga zmian, dlatego też podjęto decyzję o zastąpieniu tej dyrektywy nową, której projekt – zawarty w dokumencie COM (2008)627 wersja ostateczna – jest przedmiotem niniejszej opinii.

1.7 Celem omawianej dyrektywy jest umożliwienie opracowania nowych, innowacyjnych i bezpiecznych usług z wykorzystaniem pieniądza elektronicznego, zapewnienie dostępu do rynku nowym podmiotom oraz sprzyjanie rzeczywistej i skutecznej konkurencji pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku. Zdaniem EKES-u inicjatywę tę podjęto we właściwym momencie, ponieważ udział konsumentów w społeczeństwie informacyjnym gwałtownie rośnie począwszy od końca ubiegłej dekady, a obecnie popyt na przyjazne dla konsumentów instrumenty w zakresie pieniądza elektronicznego jest stłumiony i pozostaje niezaspokojony. Dyrektywa stanowi próbę usunięcia przeszkód utrudniających inicjatywę podmiotów gospodarczych, które mogłyby zaspokoić wspomniane zapotrzebowanie.

1.8 Wprowadzenie nowych ram prawnych w sektorze finansowym może być problemem z uwagi na kryzys w systemie bankowym i powszechne obawy dotyczące nieefektywności uregulowań tego systemu. Pomimo wspomnianych wątpliwości, EKES z zadowoleniem stwierdza, że proponowany system jest odpowiedni i proporcjonalny do potrzeb. Nowe przepisy nie mają zastosowania w odniesieniu do banków, które jako instytucje winne są obecnemu kryzysowi na rynku kredytowym. Obniżenie wymaganego kapitału założycielskiego służy jedynie zmniejszeniu barier wejścia na rynek. Rezerwy kapitałowe instytucji pieniądza elektronicznego będą proporcjonalne do utrzymywanych przez banki. Środki będące wierzytelnościami użytkowników pieniądza elektronicznego będą miały specjalne zabezpieczenie w postaci ograniczonego katalogu inwestycji, natomiast kwoty pieniężne, jakie wchodzi tutaj w grę, są niewielkie. Gdyby jednak instytucje pieniądza elektronicznego stały się realną siłą na rynku płatności, w dyrektywie przewidziano przepisy umożliwiające jej zmianę w świetle zgromadzonych doświadczeń.

1.9 EKES żywi pewne obawy co do ochrony konsumentów oraz zachęca Komisję do zmodyfikowania przepisów dyrektywy w zakresie ograniczeń dotyczących inwestowania środków płynnych, niezwłocznej konwersji otrzymanych kwot na pieniądz elektroniczny, zabezpieczania płynności w instytucjach hybrydowych oraz likwidacji opłat z tytułu wykupu przed terminem rozwiązywania umowy o usługi w zakresie pieniądza elektronicznego.

1.10 Gotówka zapewnia anonimowość. Zwykła transakcja gotówkowa nie ujawnia tożsamości osoby płacącej. Systemy

pieniądza elektronicznego mogą być anonimowe lub imienne. Podwyższony do 500 EUR limit kwoty przechowywanej elektronicznie powinien zwiększyć atrakcyjność pieniądza elektronicznego dla potencjalnych użytkowników, zwłaszcza dla osób nieposiadających rachunku bankowego lub posiadających rachunek, lecz nadal korzystających głównie z operacji kasowych. Racjonalnie rzecz biorąc, limity te nie powinny stanowić niewspółmiernego zagrożenia procederem prania pieniędzy, co jest możliwe w przypadku większych kwot, jednak pewne obawy co do zaproponowanego limitu pozostają.

1.11 Z monetami i banknotami wiąże się określony koszt ich wytworzenia oraz koszt ich obsługi przez banki i handlowców. Jest sprawą oczywistą, że społeczeństwo UE nadal skazane jest na posługiwanie się gotówką jako środkiem płatniczym i środkiem przechowywania wartości. W niepewnych czasach, z jakimi mamy obecnie do czynienia, obserwuje się ogromny wzrost liczby banknotów znajdujących się w obiegu.

1.12 Wniosek dotyczący dyrektywy nie odwróci sam w sobie negatywnych tendencji. Usunie on natomiast przeszkody na drodze do przedsiębiorczości i innowacji technologicznych. Nie ma takiej władzy, która mogłaby nakazać ogółowi społeczeństwa korzystanie z pieniądza elektronicznego. Banki mogą w tej kwestii odgrywać rolę pionierską, ale pomijając przykład Belgii, gdzie stosuje się kartę Proton, nie przyczyniły się one do większych postępów. Należy zatem zapewnić odpowiednie zachęty. Jak wyraźnie widać na przykładzie biletów okresowych w postaci „kart miejskich”, kart telefonicznych czy sprzedaży przez internet, zastosowania z zakresu społeczeństwa informacyjnego z reguły sprzyjają upowszechnianiu się pieniądza elektronicznego. Ponadto pieniądz elektroniczny jest często produktem działalności zupełnie innego rodzaju, dlatego też niejednokrotnie jego emitenci mogą być przedsiębiorstwami o charakterze hybrydowym, zajmującymi się nie tylko pieniądzem elektronicznym. Owo powiązanie między pieniądzem elektronicznym a innymi rodzajami działalności gospodarczej uznaje się za niezbędne do rozwoju pieniądza elektronicznego. Wniosek dotyczący dyrektywy przygotowany został z myślą o sprzyjaniu takiemu rozwojowi, w związku z czym zasługuje on na poparcie EKES-u.

1.13 Główna obawa dotyczy rozbudowy przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy. EKES nie może pozwolić na ustanawianie sprzecznych limitów przez dwie różne dyrektywy, gdyż prowadzi to do niedopuszczalnego zamieszania prawnego. Jeśli ostatecznie wybrany zostanie nowy limit, dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy musi zostać zmieniona.

1.14 EKES zachęca wszystkie państwa członkowskie do przyjęcia pozytywnych strategii politycznych przy wprowadzaniu w życie nowej dyrektywy. Ważne jest, aby opracowywane przepisy były przedmiotem konsultacji z przedstawicielami branży oraz aby były one tak ukształtowane, by przy niewielkich sumach, jakie wchodzi tutaj w grę, nie stanowiły nadmiernego obciążenia ani dla emitentów pieniądza elektronicznego, ani dla ich klientów. Zależnie od przyjętego podejścia władze krajowe mogą albo wesprzeć ów raczkujący jeszcze sektor albo doprowadzić do jego zdławienia. Zdaniem Komitetu branża ta powinna być wspierana we wszystkich państwach członkowskich.

1.15 Dyrektywa będąca przedmiotem niniejszej opinii jest ważna, a jej przyjęcie może mieć dalekosiężne skutki. EKES wzywa obecne i potencjalne podmioty sektora pieniądza elektronicznego do ponownego oszacowania swych sił, słabości, stojących przed nimi szans i zagrożeń wynikających z wprowadzenia tej dyrektywy w życie. Rynek dostaje właśnie drugą szansę.

2. Wprowadzenie

W punktach 2.2, 2.3 i 2.4 wyjaśniono najważniejsze cechy pieniądza elektronicznego i jego związek ze społeczeństwem informacyjnym.

2.1 Istnieje szereg przykładów sposobów, w jakie udział konsumentów w społeczeństwie informacyjnym prowadzi do przyjęcia pieniądza elektronicznego.

2.2 Typowym przypadkiem jest zastosowanie kart RFID⁽¹⁾. Układy scalone RFID mogą przechowywać zapisane na nich wartości pieniężne, w związku z czym są one powszechnie wykorzystywane do uiszczania opłat za korzystanie ze środków transportu publicznego. Hong Kong wprowadził kartę Octopus w 1997 r. Jest to inteligentna karta zbliżeniowa z zapisaną na niej wartością pieniężną, którą można wielokrotnie ładować. Wykorzystywana do opłat w niemal wszystkich środkach transportu publicznego w Hong Kongu, karta ta służy ponadto do dokonywania płatności w lokalnych sklepach, supermarketach, barach i restauracjach szybkiej obsługi, parkometrach, automatach do sprzedaży różnych produktów, itp. Z karty korzysta 95 % ludności Hong Kongu w wieku 16-65 lat. Przykład ten pokazuje, w jaki sposób styczność konsumentów z zastosowaniami z zakresu społeczeństwa informacyjnego prowadzi do szerszego rozpowszechnienia pieniądza elektronicznego. Obecnie w Londynie z opartej na technologii RFID zbliżeniowej karty „Oyster” korzysta się powszechnie w transporcie publicznym. Użytkownicy oczekują teraz, że będzie można nią płacić w kioskach z gazetami, lokalnych sklepach i barach szybkiej obsługi skupionych wokół węzłów komunikacyjnych i stacji. Takiego rozwoju wypadków należy się spodziewać zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i innych państwach członkowskich w miarę rozpowszechniania się kart RFID.

2.3 Innym, jeszcze popularniejszym przykładem jest rozliczanie w systemie przedpłaty (*prepaid*) konto telefonu komórkowego, które można wykorzystać do płatności za tak różne usługi jak telefoniczne wsparcie techniczne w razie problemów z komputerem, uczestnictwo w konkursach, datki dobroczynne, interaktywne gry, rozrywka dla dorosłych i serwisy informacyjne. Podobnie jak w przypadku „kart miejskich” funkcjonujących w systemie przedpłaty, konta telefonu komórkowego rozliczane w tym systemie określa się mianem pieniądza elektronicznego, gdy zgromadzone na nich środki pieniężne zaczynają być akceptowane przez przedsiębiorstwa inne niż przewoźnicy w transporcie publicznym czy określony operator telefonii komórkowej.

⁽¹⁾ Identyfikacja radiowa (RFID) wykorzystuje elektroniczny układ scalony, który można umieścić na dowolnym nośniku, takim jak metka czy dowód osobisty. Zapisane w układzie dane odczytywane są przy użyciu bezprzewodowego czytnika, a karta musi tylko zbliżyć się do czytnika. Taki sposób funkcjonowania określany jest jako zbliżeniowy lub bezstykowy. Kartami RFID są identyfikatory umożliwiające wstęp do budynku EKES-u.

2.4 Rozwojowi pieniądza elektronicznego sprzyja także internet, ponieważ pieniądz elektroniczny może zaspokoić dwie istotne potrzeby. Większość zakupów, które przedsiębiorstwa oferują konsumentom w internecie, wiąże się z transakcją kredytową. Osoby nieposiadające rachunku bankowego są tutaj automatycznie wykluczone, ponieważ nie dysponują one kartą kredytową ani debetową. Karta z funkcjonalnością pieniądza elektronicznego daje im możliwość skorzystania z internetowych okazji. Obserwuje się także znaczny wzrost zawieranych w internecie transakcji między konsumentami, czemu sprzyja rozwój serwisów aukcyjnych, takich jak e-Bay. Między konsumentami nie ma jednak możliwości zapłaty kartą kredytową lub debetową. Należność uregulować trzeba przy pomocy bezpiecznego pieniądza elektronicznego. Z tego właśnie względu pojawiły się takie systemy, jak PayPal⁽²⁾, który pozostaje w symbiozie z serwisem e-Bay.

2.5 Jak widać na przykładzie „kart miejskich”, kart telefonicznych czy handlu elektronicznego w internecie, zastosowania z zakresu społeczeństwa informacyjnego sprzyjają upowszechnianiu się pieniądza elektronicznego. Przykłady te wskazują również, że pieniądz elektroniczny może być ubocznym produktem działalności zupełnie innego rodzaju, dlatego też niejednokrotnie jego emitenci mogą być przedsiębiorstwami o charakterze hybrydowym. Owo powiązanie między pieniądzem elektronicznym a innymi rodzajami działalności gospodarczej uznaje się za niezbędne do rozwoju pieniądza elektronicznego. Przepisy dyrektywy zostały opracowane z uwzględnieniem tego faktu.

2.6 Instytucje kredytowe, takie jak banki, posiadają wszelkie niezbędne cechy, by być emitentami pieniądza elektronicznego, a ich działalność podlega stosownym ramom prawnym. Do pewnego stopnia inicjatywę podjęły same instytucje kredytowe. Wykorzystywana w Belgii karta Proton jest produktem konsorcjum bankowego. Stanowi połączenie karty debetowej z elektroniczną portmonetką i jest szeroko stosowana przez klientów. Planuje się, że do obiegu wprowadzonych zostanie więcej tego typu kart wyposażonych w funkcję pieniądza elektronicznego działającą na zasadzie zbliżeniowej dzięki technologii RFID. Istnieje jednak wyraźny konflikt interesów między pieniądzem elektronicznym a innymi liniami produktowymi instytucji kredytowych, takimi jak karty kredytowe i debetowe.

2.7 Z danych liczbowych dotyczących ograniczonej liczby instytucji pieniądza elektronicznego posiadających pełne zezwolenie (20 instytucji pieniądza elektronicznego i 127 podmiotów korzystających z wyłączenia) lub dotyczących niewielkiej ilości emitowanego pieniądza elektronicznego (obecnie całkowita kwota pieniądza elektronicznego znajdującego się w obiegu w UE wynosi 1 mld EUR, podczas gdy kwota będącej w obiegu gotówki przekracza 600 mld EUR) wynika, że pieniądz elektroniczny nie przyjął się dotychczas w większości państw członkowskich. Dodatkowo kwota pozostającej w obiegu gotówki rosła stale od momentu wprowadzenia Euro w 2002.

⁽²⁾ PayPal rozpoczął działalność jako instytucja pieniądza elektronicznego na podstawie brytyjskiej ustawy o usługach i rynkach finansowych. Później przekształcił się on w instytucję kredytową, a obecnie jego siedziba mieści się w Luksemburgu.

2.8 W konsekwencji Komisja podjęła szeroko zakrojony przegląd sytuacji w zakresie pieniądza elektronicznego. Proces konsultacji i oceny pozwolił wyodrębnić dwa główne problemy związane z dyrektywą o pieniądzu elektronicznym. Pierwszy dotyczył niejasnej definicji pieniądza elektronicznego oraz zakresu zastosowania tej dyrektywy. Drugi wiązał się z ramami prawnymi, które przewidywały system nadzoru ostrożnościowego i zastosowanie przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy do usług z wykorzystaniem pieniądza elektronicznego.

2.9 Dodatkowo przed końcem listopada 2009 r. wejdzie w życie dyrektywa w sprawie usług płatniczych (2007/64/WE). Dyrektywa ta ma o tyle znaczenie dla wniosku będącego przedmiotem niniejszej opinii, że ustanawia się w niej specjalny system dla instytucji płatniczych analogiczny do systemu dotyczącego instytucji pieniądza elektronicznego. Dyrektywa w sprawie usług płatniczych jest niezgodna z dyrektywą o pieniądzu elektronicznym, więc jeżeli aktualny system przewidziany w dyrektywie o pieniądzu elektronicznym nie zostanie zmodyfikowany, przyczyni się to z upływem czasu do niepewności prawa.

2.10 Wnioskiem z powyższych rozważań jest to, że większość przepisów dyrektywy o pieniądzu elektronicznym wymaga zmian, dlatego też podjęto decyzję o zastąpieniu tej dyrektywy nową, której projekt jest przedmiotem niniejszej opinii.

3. Streszczenie dyrektywy

3.1 Celem tej dyrektywy jest umożliwienie opracowania nowych, innowacyjnych i bezpiecznych usług z wykorzystaniem pieniądza elektronicznego, zapewnienie dostępu do rynku nowym podmiotom oraz sprzyjanie rzeczywistej i skutecznej konkurencji pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku. Należy oczekiwać, że innowacje na rynku płatności przyniosą zauważalne korzyści dla konsumentów, przedsiębiorstw i szeroko rozumianej gospodarki, a kreatywne rozwiązania powinny sprzyjać zwiększeniu szybkości realizacji płatności, wygodzie dla użytkowników i służyć nową funkcjonalnością e-społeczeństwu XXI wieku.

3.2 W projekcie dyrektywy definiuje się pojęcie „pieniądza elektronicznego”, które oznacza wartość pieniężną, stanowiącą prawo do roszczenia wobec emitenta, która jest przechowywana elektronicznie i emitowana w zamian za środki pieniężne (art. 2 ust. 2). Dyrektywa nie ma zastosowania do służących jednemu celowi (zamkniętych) instrumentów z góry opłaconych, które można wykorzystywać jedynie w ograniczony sposób (art. 1.3 i 1.4).

3.3 Zakres zastosowania nowej dyrektywy ułatwia wchodzenie na rynek, ponieważ ma ona zastosowanie do emitentów walorów elektronicznych różnorakiego przeznaczenia (otwartych), takich jak karty RFID, karty do telefonów komórkowych, a także pieniądź elektroniczny przechowywany zdalnie na serwerze.

3.4 Rodzaje działalności instytucji pieniądza elektronicznego zostały szerzej określone w art. 8 i 9. Można tam wyróżnić dwa wymiary. Pierwszy z nich przewiduje świadczenie szerszego wachlarza usług płatniczych określonych w załączniku do dyrektywy w sprawie usług płatniczych, w tym udzielanie

kredytów, świadczenie usług dodatkowych oraz obsługa systemów płatności. W drugim uznaje się, że emitenci pieniądza elektronicznego mogą w ramach swojej normalnej działalności gospodarczej podejmować inny rodzaj działalności, jak np. sprzedaż detaliczna czy usługi telekomunikacyjne. W tym ostatnim wypadku nie będzie już konieczności tworzenia niezależnej instytucji pieniądza elektronicznego. Wymagana jednak będzie ochrona środków pieniężnych użytkowników pieniądza elektronicznego zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie usług płatniczych. Dopuszczenie tego rodzaju hybrydowych instytucji pieniądza elektronicznego powinno sprzyjać zwiększeniu emisji takowego pieniądza.

3.5 Prawa wykupu stanowią instrument ochrony konsumenta. Określają je przepisy art. 5, zgodnie z którym państwa członkowskie dopilnowują, aby na wniosek posiadacza emitent pieniądza elektronicznego umożliwił, w każdym czasie i według wartości parytetowej, wykup wartości pieniężnej posiadanego pieniądza elektronicznego. Przepis ten przysporzył problemów operatorom telefonii komórkowej, w przypadku których przedpła dotyczyła usług telefonicznych z możliwością wykorzystania w sprzedaży detalicznej, obecnie jednak usługi te zostały objęte przepisami art. 5.

3.6 System nadzoru ostrożnościowego zasadniczo opiera się na odpowiednich artykułach dyrektywy w sprawie usług płatniczych. Przewidziano jednak przepisy szczegółowe, dzięki którym system ten staje się proporcjonalny do występującego ryzyka. Występuje tutaj szereg aspektów.

3.6.1 Dyrektywa o pieniądzu elektronicznym przewidywała, że instytucja pieniądza elektronicznego powinna dysponować kapitałem założycielskim w wysokości 1 mln EUR. Obecnie kwotę tę uważa się za zbyt wygórowaną w stosunku do występującego ryzyka oraz za przeszkodę dla tworzenia innowacyjnych MŚP w sektorze pieniądza elektronicznego. Projekt nowej dyrektywy przewiduje obniżenie wymaganego kapitału założycielskiego do 125 tys. EUR.

3.6.2 Oprócz kapitału założycielskiego instytucje pieniądza elektronicznego zobowiązane są utrzymywać płynność (fundusze własne) proporcjonalną do zobowiązań z tytułu pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu. W dyrektywie o pieniądzu elektronicznym było to 2 %. Nowy wymóg wynosi 5 %, przy czym obniża się on wraz ze wzrostem łącznej wartości pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu albo wielkości płatności w skali miesiąca; podstawą do zastosowania obniżenia będzie wyższa z tych dwóch wartości.

3.6.3 Przewidziane zostały ograniczenia dotyczące inwestowania środków gwarantujących pokrycie wartości pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu, jednak odnoszą się one wyłącznie do emitentów prowadzących jednocześnie działalność inną niż usługi płatnicze (art. 9).

3.6.4 Proponowane zmiany w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy przewidzianego w trzeciej dyrektywie w sprawie prania pieniędzy odpowiadają potrzebom prowadzonej działalności gospodarczej i są zgodne z praktyką stosowaną w branży. Maksymalna kwota pieniądza elektronicznego przechowywana na nośniku, która ma być każdorazowo akceptowana zamiast gotówki, wzrasta ze 150 do 500 EUR (art. 16).

3.6.5 Dyrektywa o pieniądzu elektronicznym pozwalała państwom członkowskim na wyłączenie licznych wymogów dotyczących zezwoleń na celu ułatwienia nowym podmiotom wchodzenia na rynek oraz wprowadzania przez nie innowacji. Wyłączenia te jednak stosowane były przez państwa członkowskie w sposób niejednolity, co powodowało nierówne warunki konkurencji uczestników rynku. W nowym systemie zachowuje się wyłączenia (art. 10), z tym że zgodnie z odpowiednimi przepisami dyrektywy w sprawie usług płatniczych instytucje pieniądza elektronicznego korzystające z takowych wyłączeń nie mogą działać ponad granicami państw członkowskich. Innymi słowy, jeżeli stosuje się wyłączenia, nie ma mowy o „paszporcie”.

4. Perspektywa społeczno-gospodarcza

4.1 EKES jest wielce zainteresowany postępem w kierunku realizacji celów projektu lizbońskiego. Proponowana dyrektywa zasługuje na poparcie Komitetu, ponieważ wspiera ona cele strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, do których drogą mają być m.in. innowacje technologiczne, inicjatywa przedsiębiorcza, kreatywność w internecie oraz tworzenie MŚP, co doprowadzi do rozwoju e-społeczeństwa XXI wieku.

4.2 Wprowadzenie nowych ram prawnych w sektorze finansowym może być problemem z uwagi na kryzys w systemie bankowym i powszechne obawy dotyczące nieefektywności uregulowań tego systemu. Pomimo wspomnianych wątpliwości, EKES z zadowoleniem stwierdza, że proponowany system jest odpowiedni i proporcjonalny do potrzeb, ponieważ:

- przepisy zostały przygotowane z myślą o innowacyjnych MŚP w sektorze usług płatniczych; aktualny kryzys bankowy wynika z zaangażowania kredytowego banków; instytucje pieniądza elektronicznego nie będą miały prawa do emisji kredytu w oparciu o środki użytkowników, tak aby nie pojawiło się ryzyko kredytowe;
- wymogi dotyczące funduszy własnych (punkty 3.6.1 i 3.6.2 powyżej) sprawiają, że początkowy kapitał wynoszący 125 tys. EUR będzie rósł proporcjonalnie wraz ze wzrostem wartości środków gwarantujących pokrycie pozostającego w obiegu pieniądza elektronicznego; obniżenie wymaganego kapitału założycielskiego służy jedynie zmniejszeniu barier wejścia na rynek; dyrektywa przewiduje znaczne wymogi kapitałowe w odniesieniu do większej wartości pozostającego w obiegu pieniądza elektronicznego;
- rezerwy kapitałowe instytucji pieniądza elektronicznego będą proporcjonalne do utrzymywanych przez banki, zaś środki stanowiące roszczenia użytkowników pieniądza elektronicznego będą szczególnie chronione poprzez ograniczony katalog inwestycji;

— kwoty pieniężne, jakie wchodzi tutaj w grę, są niewielkie; gdyby jednak instytucje pieniądza elektronicznego stały się realną siłą na rynku płatności, w dyrektywie przewidziano przepisy umożliwiające jej zmianę w świetle zgromadzonych doświadczeń.

4.3 EKES żywi pewne obawy co do ochrony konsumentów oraz zachęca Komisję do zmodyfikowania przepisów dyrektywy:

4.3.1 Ograniczenia dotyczące inwestowania środków gwarantujących pokrycie pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu w obecnym kształcie mają zastosowanie do hybrydowych instytucji pieniądza elektronicznego. Aby zwiększyć bezpieczeństwo klientów, przepisy te powinny mieć zastosowanie do wszystkich instytucji pieniądza elektronicznego.

4.3.2 Instytucje pieniądza elektronicznego nie mogą utrzymywać środków klienta jako depozytów. Przyjęte środki należy niezwłocznie przekształcić w pieniądź elektroniczny. Ten wymóg ochronny nie został wyraźnie ujęty w przepisach dyrektywy.

4.3.3 Należy zmienić treść art. 9, tak aby zawierał on wyraźny wymóg, iż środki gwarantujące pokrycie zobowiązań wynikających z pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu powinny być szczególnie chronione w przypadku instytucji hybrydowych.

4.3.4 Art. 5 ust. 4 przewiduje niepobieranie opłat jeżeli wykup ma miejsce w dniu rozwiązania umowy, natomiast art. 5 ust. 5 dopuszcza nałożenie opłaty w przypadku wykupu przed zakończeniem umowy. Należy skreślić ten ostatni przepis, ponieważ nie ma rozróżnienia między wykupem w czasie trwania umowy i w dniu jej rozwiązania, co prawdopodobnie może w praktyce prowadzić do takiego rozwiązywania umów, które powodować będzie niespełnianie ostrożnościowego wymogu identyfikacji klienta.

4.4 Stosunek do gotówki jest różny w poszczególnych kulturach obecnych w UE, podobnie jak podejście do technologii. Pewnym miernikiem prawdopodobnego poziomu akceptacji pieniądza elektronicznego może być tempo, w jakim rozpowszechnia się poczta elektroniczna i internet. Kolejnym czynnikiem będzie struktura sektora detalicznego i sektora usług. Większe firmy prawdopodobnie szybciej zaakceptują pieniądź elektroniczny. Z tych i innych powodów związanych z mentalnością obywateli poszczególnych państw członkowskich, byłoby nierozsądnie oczekiwać, że tempo rozpowszechniania pieniądza elektronicznego będzie jednakowe w całej UE.

4.5 Spośród około 20 zarejestrowanych dotychczas instytucji pieniądza elektronicznego ok. 15 zarejestrowanych jest w Wielkiej Brytanii. Do takiego wyniku przyczyniła się pozytywna wobec pieniądza elektronicznego polityka władz finansowych na Wyspach (UK Financial Services Authority). W szczególności władze te przeprowadziły konsultacje z przedstawicielami branży, tak aby zapewnić funkcjonowanie przepisów brytyjskich w praktyce. Cel ów udało się im osiągnąć. EKES zachęca wszystkie państwa członkowskie do przyjęcia również pozytywnych strategii politycznych w odniesieniu do nowej dyrektywy. Strategie te powinny przyczynić się do chętniejszego akceptowania pieniądza elektronicznego w państwach UE.

4.6 Przy okazji pojawiają się znaczne obawy związane z rozwojem przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy. Trzecia dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zawiera artykuł dopuszczający odstąpienie przez państwa członkowskie od stosowania zasad należytej staranności wobec klienta, bądź odłożenie ich stosowania, w odniesieniu do pieniądza elektronicznego (uproszczony system należytej staranności wobec klienta), gdy kwota przechowywana elektronicznie na nośniku nie przekracza 150 EUR, jeżeli nie ma możliwości doładowania, oraz 2 500 EUR w roku kalendarzowym w przypadku nośnika umożliwiającego doładowanie. Zarówno w dyrektywie w sprawie usług płatniczych, jak i w projektowanej nowej dyrektywie o pieniądzu elektronicznym limity te wynoszą odpowiednio 500 EUR i 3 000 EUR. EKES nie może pozwolić na ustanawianie sprzecznych limitów przez dwie różne dyrektywy, gdyż prowadzi to do niedopuszczalnego zamieszania prawnego. Jeśli ostatecznie wybrany zostanie nowy limit, dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy musi zostać zmieniona.

4.7 Gotówka zapewnia anonimowość. Zwykła transakcja gotówkowa nie ujawnia tożsamości osoby płacącej. Systemy

pieniądza elektronicznego mogą być anonimowe lub imienne. Jednak w przypadku dyrektywy o pieniądzu elektronicznym problem stanowiła jej transpozycja przez państwa członkowskie, które nadmiernie zaostrzały wymogi dotyczące identyfikacji klienta. W przypadku transakcji o niewielkiej wartości wielu użytkowników pragnie zachować swoją anonimowość. W przypadku Wielkiej Brytanii transpozycja dyrektywy o pieniądzu elektronicznym cechuje się tym, że zasada identyfikacji klienta nie ma zastosowania dopóki aktywność klienta nie osiągnie znacznego poziomu. Podwyższony do 500 EUR limit kwoty przechowywanej elektronicznie powinien zwiększyć atrakcyjność pieniądza elektronicznego dla potencjalnych użytkowników, zwłaszcza dla osób nieposiadających rachunku bankowego lub posiadających rachunek, lecz nadal korzystających głównie z operacji kasowych. Racjonalnie rzecz biorąc, limity te nie powinny stanowić niewspółmiernego zagrożenia procederem prania pieniędzy, co jest możliwe w przypadku większych kwot, jednak pewne obawy co do zaproponowanego limitu pozostają.

4.8 Pieniądz elektroniczny ułatwia integrację finansową. W społeczeństwie, które coraz częściej zakłada, że określona płatność dokonana zostanie za pomocą karty debetowej lub kredytowej, możliwość uzyskania karty gotówkowej, którą można się następnie posłużyć w transakcjach kredytowych lub debetowych, staje się potencjalnie bardzo atrakcyjna. Udogodnienie takie mogłoby się okazać szczególnie korzystne dla niektórych grup społecznych. Wśród nich wymienić należy imigrantów, osoby nieposiadające rachunku bankowego, osoby posiadające rachunek, lecz nadal korzystające głównie z operacji kasowych, a także – w pewnych okolicznościach – młodzież i osoby niepełnosprawne. EKES jest zaniepokojony faktem, że z punktu widzenia ochrony konsumentów, grupy te należą również do najbardziej narażonych. Wdrażając dyrektywę, państwa członkowskie powinny uwzględnić owe słabości.

Brukseli, 26 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego