

## III

(Přípravné akty)

## EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

## STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 12. října 2016

k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/101/ES

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

**Úvod a právní základ**

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 19. srpna 2016 žádost Rady a dne 23. září 2016 žádost Evropského parlamentu o stanovisko k návrhu směrnice, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/101/ES (dále jen „navrhovaná směrnice“) <sup>(1)</sup>.

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, jelikož navrhovaná směrnice obsahuje ustanovení, která spadají do oblasti působnosti ECB. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je konkrétně založena na čl. 127 odst. 2 a 5 a na čl. 128 odst. 1 Smlouvy, neboť navrhovaná směrnice obsahuje ustanovení, která mají vliv na některé úkoly Evropského systému centrálních bank (ESCB) včetně podpory plynulého fungování platebních systémů, úkolu přispívat k řádnému provádění opatření, jež přijímají příslušné orgány v oblasti stability finančního systému, a povolování vydávání eurobankovek v Unii. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

**1. Připomínky****1.1. Regule platform pro výměnu virtuálních měn a poskytovatelů elektronických peněženek**

1.1.1. Navrhovaná směrnice rozšiřuje seznam povinných osob, na něž se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 <sup>(2)</sup>, tak aby zahrnovala poskytovatele, kteří poskytují převážně a profesionálně služby výměny mezi „virtuálními měnami“ a „fiat měnami“ (podle navrhované směrnice se jimi rozumějí měny, které byly prohlášeny za zákonné platidlo <sup>(3)</sup>), a poskytovatele peněženek, kteří nabízejí služby úschovy pověřovacích údajů potřebných pro přístup k virtuálním měnám (dále jen „poskytovatelé elektronických peněženek“) <sup>(4)</sup>. Navrhovaná směrnice též ukládá členským státům povinnost zajistit, aby poskytovatelé služeb výměny mezi virtuálními měnami a fiat měnami a poskytovatelé elektronických peněženek měli licenci nebo registraci <sup>(5)</sup>. ECB zásadně podporuje tato ustanovení, která jsou v souladu s doporučeními Finančního akčního výboru (FATF) <sup>(6)</sup>,

<sup>(1)</sup> COM(2016) 450 final.

<sup>(2)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).

<sup>(3)</sup> Viz 6. bod odůvodnění navrhované směrnice.

<sup>(4)</sup> Viz 6. bod odůvodnění a čl. 1 bod 1 navrhované směrnice.

<sup>(5)</sup> Čl. 1 bod 16 navrhované směrnice.

<sup>(6)</sup> Viz „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations“ (únor 2012). Viz též zpráva FATF „Virtual Currencies - Key Definitions and Potential AML/CFT Risks“ (červen 2014) a dokument FATF „Guidance for a Risk-Based Approach - Virtual Currencies“ (červen 2015). Všechny dokumenty jsou dostupné na internetových stránkách FATF [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

neboť teroristické a jiné zločinecké skupiny mohou v současné době převádět peníze v rámci sítí virtuálních měn zatajením převodů nebo využíváním určité míry anonymity na těchto platformách. Používání virtuálních měn rovněž představuje větší riziko než tradiční platební prostředky v tom smyslu, že převoditelnost virtuální měny závisí na internetu a je omezena jen kapacitou počítačové sítě a IT infrastruktury příslušné virtuální měny.

V této souvislosti ECB též poznamenává, že digitální měny se nemusí nutně směřovat za zákonné měny. Lze je použít k nákupu zboží a služeb i bez toho, aby bylo nutné je směnit za zákonnou měnu nebo využít poskytovatele elektronických peněženek. Na tyto transakce by se nevztahovala žádná z kontrolních opatření upravených v navrhované směrnici a mohly by tak umožnit financování protiprávní činnosti.

- 1.1.2. ECB uznává, že technický pokrok v oblasti technologie distribuované účetní knihy, na níž jsou založeny alternativní platební prostředky, jako jsou virtuální měny, může přispět ke zvýšení účinnosti, dosahu a rozmanitosti platebních metod a metod převodu. Zákonodárné orgány Unie by však měly dbát na to, aby se jejich postup nejevil jako podpora používání soukromě zavedených digitálních měn, neboť tyto alternativní platební prostředky nejsou zákonnými měnami, ani nepředstavují zákonné platidlo vydané centrálními bankami a jinými veřejnými orgány<sup>(1)</sup>. ECB má obavy ohledně rozdílů, které existují mezi „fiat měnami“ a „virtuálními měnami“ ve smyslu navrhované směrnice. Například ji znepokojuje volatilita spojená s virtuálními měnami, která je obvykle vyšší než u měn, jež vydávají nebo jejichž emisi jiným způsobem schvalují centrální banky, jelikož tato volatilita zřejmě ne vždy souvisí s hospodářskými nebo finančními faktory. Dále se ECB obává těchto skutečností: a) na rozdíl od držitelů zákonných měn nemají držitelé jednotek virtuální měny žádnou záruku, že budou v budoucnu schopni směnit své jednotky za zboží a služby nebo za zákonnou měnu, a b) pokud by hospodářské subjekty v budoucnu využívaly jednotky virtuální měny v podstatně vyšším rozsahu, mohlo by to mít v zásadě vliv na kontrolu centrálních bank nad peněžní nabídkou s potenciálním rizikem pro cenovou stabilitu, ačkoli v současnosti je toto riziko omezené. I když je vhodné, aby zákonodárné orgány Unie v souladu s doporučeními FATF regulovaly virtuální měny z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu, neměly by se v této souvislosti snažit podporovat širší využívání virtuálních měn.
- 1.1.3. Pojem „virtuální měny“ je v navrhované směrnici definován jako „digitální znázornění hodnoty, která není vydána centrální bankou ani orgánem veřejné moci ani není nutně spojena s fiat měnou, je však fyzickými nebo právními osobami přijímána jako platební prostředek a může být elektronicky převáděna, uchovávána nebo obchodována“<sup>(2)</sup>.

ECB má k této definici několik konkrétních připomínek.

Zprvée, „virtuální měny“ nepředstavují měny z hlediska práva Unie<sup>(3)</sup>. V souladu se Smlouvami a ustanoveními nařízení Rady (ES) č. 974/98 je euro jednotnou měnou hospodářské a měnové unie, tj. těch členských států, které přijaly euro jako svou měnu<sup>(4)</sup>. V souladu s přístupem, který byl přijat nebo jehož přijetí se v současné době

<sup>(1)</sup> Viz strana 13 důvodové zprávy k navrhované směrnici a 6. a 7. bod odůvodnění navrhované směrnice. Viz též návrh zprávy o virtuálních měnách vypracovaný Hospodářským a měnovým výborem Evropského parlamentu (2016/2007 (INI)) ze dne 23. února 2016.

<sup>(2)</sup> Čl. 1 bod 2 písm. c) navrhované směrnice. Tato definice je zřejmě založena na definici navržené v odstavci 19 stanoviska Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA) k virtuálním měnám ze dne 4. července 2014 (EBA/Op/2014/08), které je dostupné na internetových stránkách orgánu EBA [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Viz definice „peněz“ v čl. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/62/EU ze dne 15. května 2014 o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV (Úř. věst. L 151, 21.5.2014, s. 1).

Viz též strana 16 diskusního příspěvku pracovníků Mezinárodního měnového fondu (MMF) „Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations“ (leden 2016), který je dostupný na internetových stránkách MMF [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>(4)</sup> Viz preambule a čl. 3 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii, čl. 119 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie a článek 2 nařízení Rady (ES) č. 974/98 ze dne 3. května 1998 o zavedení eura (Úř. věst. L 139, 11.5.1998, s. 1).

zvažuje v jiných jurisdikcích, jež regulují platformy pro výměnu virtuálních měn (včetně Kanady, Japonska a Spojených států), ECB doporučuje vymezit virtuální měny přesněji, tak aby bylo výslovně uvedeno, že virtuální měny nejsou zákonnými měnami nebo penězi<sup>(1)</sup>.

Zadruhé, vzhledem k tomu, že virtuální měny ve skutečnosti nejsou měnami, bylo by přesnější považovat je za prostředky směny, a ne za platební prostředky. Navíc fakt, že navrhovaná směrnice definuje „virtuální měny“ jako platební prostředek, nebere v úvahu skutečnost, že za určitých okolností mohou být virtuální měny používány pro jiné účely než jako platební prostředek<sup>(2)</sup>. Jak uvedla Banka pro mezinárodní platby (BIS), technologie distribuované účetní knihy, na níž jsou založeny mnohé systémy digitálních měn, by mohla mít mnohem širší uplatnění než jen v oblasti plateb<sup>(3)</sup>. V této souvislosti FATF uvedl, že kromě jejich využití pro účely plateb mohou virtuální měny sloužit například jako produkty na uchování hodnoty pro účely spoření nebo investic, jako jsou např. derivátové a komoditní produkty a produkty cenných papírů<sup>(4)</sup>. Novější digitální měny, které jsou založeny na vyspělejší technologii distribuované účetní knihy a technologii blockchain, mají široké využití, jež přesahuje platební účely<sup>(5)</sup>, včetně například online kasin. S ohledem na výše uvedené ECB navrhuje, aby navrhovaná směrnice v definici virtuálních měn uváděla i jiné formy využití těchto měn.

ECB navrhuje upravit definici virtuálních měn v navrhované směrnici tak, aby byly zohledněny výše uvedené připomínky.

## 1.2. Centrální registry bankovních a platebních účtů

1.2.1. Podle navrhované směrnice jsou členské státy povinny zavést automatizované centralizované mechanismy nebo centrální elektronické systémy vyhledávání dat, které by umožnily včasnou identifikaci fyzických nebo právnických osob, jež vlastní nebo kontrolují platební účty a bankovní účty vedené u úvěrových institucí na jejich území<sup>(6)</sup>. Důvodová zpráva k navrhované směrnici v této souvislosti upřesňuje, že členské státy mohou zřídit centrální bankovní registr, nebo systém vyhledávání dat, podle toho, co nejlépe vyhovuje jejich stávajícímu rámci<sup>(7)</sup>. Členské státy tedy mohou určit svou národní centrální banku jako správce centrálního registru bankovních (a platebních) účtů. Navíc podle navrhované směrnice budou mít k tomuto centrálnímu registru přístup finanční zpravodajské jednotky a další příslušné orgány.

1.2.2. ECB se již v minulosti vyjádřila, že pro účely posouzení, zda byl porušen zákaz měnového financování zakotvený ve Smlouvě, se úkoly svěřené národní centrální bance Evropského systému centrálních bank (ESCB) v souvislosti se zřízením centrálního registru bankovních účtů nepovažují za úkoly centrální banky, ani neusnadňují plnění těchto úkolů<sup>(8)</sup>. ECB považuje úkol spočívající ve zřízení centrálního registru podle článku 30 směrnice (EU) 2015/849 jednoznačně za úkol vlády, jelikož jeho účelem je boj proti praní peněz a financování terorismu. S cílem zabezpečit finanční nezávislost členů ESCB a rozptýlit obavy týkající se měnového financování, které jsou s výkonem úkolu vlády spojeny, ECB zdůrazňuje, že v případě převzetí úkolu provozovat centrální registr účtů by vnitrostátní právní předpisy, kterými se provádí navrhovaná směrnice, měly zahrnovat mechanismus náhrady nákladů s jasně stanovenými postupy pro sledování, rozdělování a fakturování veškerých nákladů, které národním centrálním bankám vzniknou v souvislosti s provozováním centrálního registru a s poskytováním přístupu do něj.

(1) Viz např. články 2 až 5 japonského zákona o platebních službách, které vymezují pojem kybernetické měny tak, že z něho vylučují japonský jen a cizí měny, a § 103 odst. 8 návrhu zákona o regulaci subjektů podnikajících v oblasti virtuálních měn ze dne 2. února 2016, vypracovaného Národní konferencí komisařů pro jednotné právo států ve Spojených státech, který vymezuje pojem virtuální měny tak, že z něho vylučuje peníze. Pro hlubší analýzu regulace bitcoinu v 41 jurisdikcích, viz zpráva právní knihovny Kongresu „Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions“ (leden 2014); viz též zápis ze zasedání stálého senátního výboru kanadského parlamentu pro bankovníctví a obchod ze dne 26. března 2014, na němž kanadské ministerstvo financí uvedlo, že virtuální měna není oficiální měnou země, není kanadským dolarem.

(2) Viz strana 24 zprávy ECB „Virtual Currency Schemes – a further analysis“ (únor 2015), která je dostupná na internetových stránkách ECB [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

(3) Viz strana 15 zprávy Výboru pro platební a tržní infrastrukturu BIS „Digital currencies“ (listopad 2015), která je dostupná na internetových stránkách [www.bis.org](http://www.bis.org).

(4) Například kryptoměny jako „ether“, měnová jednotka platformy „ethereum“ založené na technologii blockchain, jsou obchodovány na burzách pro investiční nebo spekulativní účely, avšak neslouží vždy jako platební prostředek. Viz též strana 4 dokumentu FATF „Guidance for a risk based approach - Virtual Currencies“ (červen 2015), který je dostupný na internetových stránkách FATF [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

(5) Viz strana 7 diskusního příspěvku pracovníků MMF „Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations“ (leden 2016), který je dostupný na internetových stránkách MMF [www.imf.org](http://www.imf.org).

(6) Čl. 1 bod 12 navrhované směrnice.

(7) Viz strana 7 důvodové zprávy k navrhované směrnici.

(8) Viz například odstavce 2.1 stanoviska CON/2011/30, odstavce 2 stanoviska CON/2011/98, odstavce 3.1 a 3.2 stanoviska CON/2015/46 a odstavce 3.1 až 3.8 stanoviska CON/2016/35. Všechna stanoviska ECB jsou k dispozici na internetových stránkách ECB [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

## 2. **Technické připomínky a pozměňovací návrhy**

Konkrétní pozměňovací návrhy k těm ustanovením navrhované směrnice, která ECB doporučuje změnit, jsou spolu s příslušným odůvodněním uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu. Technický pracovní dokument je k dispozici v anglickém jazyce na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 12. října 2016.

*Prezident ECB*

Mario DRAGHI

---