

III

(Forberedende retsakter)

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 12. oktober 2016

om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/101/EF

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 19. august 2016 og den 23. september 2016 anmodninger fra henholdsvis Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet om en udtalelse om et forslag til et direktiv om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/101/EF⁽¹⁾ (herefter »direktivforslaget«).

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da direktivforslaget indeholder bestemmelser, der falder inden for ECB's kompetenceområder. Særligt fremgår ECB's kompetence til at afgive udtalelse af artikel 127, stk. 2 og 5 og artikel 128, stk. 1 i traktaten, da direktivforslaget indeholder bestemmelser, som har konsekvenser for visse af Det Europæiske System af Centralbankers opgaver, herunder at fremme betalingssystemernes smidige funktion, at bidrage til den smidige udførelse af de kompetente myndigheders politikker, der angår det finansielle systems stabilitet, og at bemyndige udstedelsen af eurosedler i Unionen. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Bemærkninger

1.1. Regulering af platforme til udveksling af virtuelle valutaer og udbydere af virtuelle tegnebøger

1.1.1. Direktivforslaget udvider listen over de forpligtede enheder, som Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/849⁽²⁾ finder anvendelse for med henblik på at inkludere udbydere, som primært og professionelt er beskæftiget med valutaveksling mellem »virtuelle valutaer« og »fiatvalutaer« (i direktivforslaget forstået som valutaer, der er erklæret for lovlige betalingsmidler⁽³⁾), og udbydere af virtuelle tegnebøger til opbevaring af legitimationsoplysninger, som er nødvendige for at tilgå virtuelle valutaer (herefter »udbydere af virtuelle tegnebøger«)⁽⁴⁾. Det følger af direktivforslaget, at medlemsstaterne skal sikre, at udbydere af valutaveksling mellem virtuelle valutaer og fiatvalutaer og udbydere af virtuelle tegnebøger er godkendte eller registrerede⁽⁵⁾. ECB støtter fuldt ud disse bestemmelser, som er i overensstemmelse med den finansielle aktionsgruppe vedrørende hvidvaskning af penges (FATF) anbefalinger⁽⁶⁾, da terrorister og andre kriminelle grupperinger på nuværende tidspunkt

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF og Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

⁽³⁾ Jf. betragtning 6 i direktivforslaget.

⁽⁴⁾ Jf. betragtning 6 og artikel 1, nr 1), i direktivforslaget.

⁽⁵⁾ Jf. artikel 1, nr. 16), i direktivforslaget.

⁽⁶⁾ Jf. FATF's »International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations« (februar 2012). Jf. også »FATF report Virtual Currencies — Key Definitions and Potential AML/CFT Risks« (juni 2014) og FATF's »Guidance for a risk-based approach — Virtual Currencies« (juni 2015). Alle dokumenter er tilgængelige på FATF's websted: www.fatf-gafi.org.

har mulighed for at overføre penge i virtuelle valutaneværk ved at tilsløre overførslerne eller drage fordel af en vis grad af anonymitet på sådanne vekslingsplatforme. Anvendelsen af virtuelle valutaer udgør også en større risiko end traditionelle betalingsmidler, idet den virtuelle valutas transferabilitet forlader sig på internettet og udelukkende begrænses af den pågældende virtuelle valutas underliggende netværk af computere og IT-infrastrukturens kapacitet.

I denne sammenhæng nævner ECB også, at digitale valutaer ikke nødvendigvis behøver at blive vekslet til lovligt etablerede valutaer. De kan også anvendes til at købe varer og tjenesteydelser uden krav om veksling til lovligt etablerede valutaer eller anvendelse af udbydere af virtuelle tegnebøger. Sådanne transaktioner er ikke omfattet af nogen af de kontrolforanstaltninger, der er indeholdt i forslaget, og kan udgøre et middel til at finansiere illegale aktiviteter.

- 1.1.2. ECB anerkender, at den teknologiske udvikling inden for distributed ledger-teknologiens underliggende alternative betalingsmidler såsom virtuelle valutaer potentielt kan øge effektiviteten, rækkevidden og valget af betalings- og overførselsmetoderne. Unionens lovgivende organer bør imidlertid bestræbe sig på ikke at fremstå som om de støtter anvendelsen af privat etablerede digitale valutaer, da sådanne alternative betalingsmidler hverken er lovligt etablerede valutaer eller udgør lovlige betalingsmidler udstedt af centralbanker og andre offentlige myndigheder⁽¹⁾. ECB har flere betænkeligheder for så vidt angår forskellene mellem det, forslaget benævner »fiatvalutaer« og »virtuelle valutaer«, herunder den volatilitet, der er forbundet med virtuelle valutaer, som ofte er højere end for valutaer udstedt af centralbanker eller hvis udstedelse på anden vis er autoriseret af centralbanker, da denne volatilitet ikke ser ud til at vedrøre økonomiske eller finansielle faktorer. Andre bekymringer er følgende: a) i modsætning til indehavere af lovligt etablerede valutaer har indehavere af enheder i virtuel valuta ofte ingen garanti for, at de vil kunne veksle deres enheder til varer og tjenesteydelser eller lovligt etablerede valutaer i fremtiden, og b) de økonomiske aktørers tillid til enheder i virtuel valuta kan i princippet påvirke centralbankernes kontrol over pengeforsyningen med potentielle risici for prisstabiliteten, hvis de øges væsentligt i fremtiden, omend risikoen er begrænset under den nuværende praksis. Selvom det således er hensigtsmæssigt for unionens lovgivende organer at regulere virtuelle valutaer ud fra et perspektiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme i overensstemmelse med FATF's anbefalinger, bør de ikke i denne specifikke sammenhæng forsøge at fremme en øget anvendelse af virtuelle valutaer.
- 1.1.3. Begrebet »virtuelle valutaer« defineres i direktivforslaget som »et digitalt udtryk for værdi, der hverken er udstedt af en centralbank eller en offentlig myndighed, og som heller ikke nødvendigvis er knyttet til en fiatvaluta, men som benyttes af fysiske eller juridiske personer som betalingsmiddel og kan overføres, opbevares eller handles elektronisk«⁽²⁾.

ECB skal fremsætte en række bemærkninger vedrørende denne definition.

For det første kan »virtuelle valutaer« ikke anses som valutaer ud fra et EU-retligt perspektiv⁽³⁾. I henhold til traktaterne og bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 974/98 er euroen den fælles valuta i den økonomiske og monetære union, dvs. i de medlemsstater der har indført euroen som deres valuta⁽⁴⁾. I overensstemmelse med

⁽¹⁾ Jf. s. 13 i begrundelsen til direktivforslaget og betragtning 6 og 7 i direktivforslaget. Jf. også Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalgs udkast til betænkning om virtuelle valutaer (2016/2007 (INI)) af 23. februar 2016.

⁽²⁾ Jf. artikel 1, nr. 2), litra c) i direktivforslaget. Definitionen er tilsyneladende udarbejdet på grundlag af den foreslåede definition i afsnit 19 i Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) udtalelse om virtuelle valutaer af 4. juli 2014 (EBA/Op/2014/08), som findes på EBA's websted: www.eba.europa.eu.

⁽³⁾ Jf. definitionen af »valuta« i artikel 2, litra a) i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/62/EU af 15. maj 2014 om strafferetlig beskyttelse af euroen og andre valutaer mod falskmøntneri og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2000/383/RIA (EUT L 151, 21.5.2014, s. 1).

Jf. også s. 16 i Den Internationale Valutafonds (IMF) »Staff Discussion Note on Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations« (januar 2016), som findes på IMF's websted: www.imf.org.

⁽⁴⁾ Jf. præambelen og artikel 3, stk. 4 i traktaten om Den Europæiske Union, artikel 119, stk. 2 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3. maj 1998 om indførelse af euroen (EUT L 139, 11.5.1998, s. 1).

denne fremgangsmåde, som enten allerede er blevet vedtaget eller på nuværende tidspunkt overvejes af andre jurisdiktioner, som regulerer platforme til udveksling af virtuelle valutaer, herunder Canada, Japan og USA, anbefaler ECB at definere virtuelle valutaer nærmere på en måde, som udtrykkeligt præciserer, at virtuelle valutaer ikke er lovligt etablerede valutaer eller penge ⁽¹⁾.

For det andet vil det være mere korrekt at betragte dem som et byttemiddel i stedet for et betalingsmiddel, da virtuelle valutaer reelt ikke er valutaer. Direktivforslagets definition af »virtuelle valutaer« tager endvidere ikke hensyn til, at virtuelle valutaer i nogle tilfælde kan anvendes til andre formål udover som et betalingsmiddel ⁽²⁾. Som bemærket af Den Internationale Betalingsbank (BIS) kan distributed ledger-teknologien, som er grundlaget for mange digitale valutasystemer, have en langt bredere anvendelse ud over til betalinger ⁽³⁾. I denne henseende har FATF bemærket, at anvendelse af virtuelle valutaer til andre formål end betaling kan omfatte værdilagringsprodukter til opsparings- og investeringsformål såsom derivater, råvarer og værdipapirprodukter ⁽⁴⁾. Nyere digitale valutaer, som er baseret på mere sofistikeret distributed ledger- og blockchainteknologi, har en lang række anvendelsesmuligheder, som rækker ud over betalingsformål ⁽⁵⁾, herunder eksempelvis onlinekasioner. I lyset af ovenstående foreslår ECB, at direktivforslaget også henviser til andre anvendelsesmuligheder for virtuelle valutaer i den foreslåede definition af begrebet.

ECB foreslår, at direktivforslagets definition af virtuelle valutaer tilpasses med henblik på at tage højde for ovenstående punkter.

1.2. Centrale registre over bank- og betalingskonti

1.2.1. I henhold til direktivforslaget er medlemsstaterne forpligtede til at indføre automatiske centraliserede mekanismer eller centrale elektroniske systemer for dataudtræk, som muliggør rettidig identifikation af fysiske eller juridiske personer, der er indehavere af eller kontrollerer betalingskonti eller bankkonti, som indehaves af et kreditinstitut inden for deres territorium ⁽⁶⁾. Direktivforslagets begrundelse præciserer i denne henseende, at medlemsstaterne er frit stillede til at indføre enten et centralt bankregister eller et system for dataudtræk alt efter, hvad der passer bedst til deres egne gældende regler ⁽⁷⁾. Medlemsstaterne er derfor frit stillede til at udpege deres nationale centralbank (NCB) som administrator for de centrale registre over bankkonti (og betalingskonti). Endvidere vil et sådant centralt register være tilgængeligt for finansielle efterretningsenheder og andre kompetente myndigheder i henhold til direktivforslaget.

1.2.2. ECB har tidligere givet udtryk for, at opgaver, som er overdraget til en national centralbank i Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) vedrørende oprettelsen af et centralt register over bankkonti ikke skal betragtes som centralbankopgaver eller fremme udførelsen af sådanne opgaver i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt traktatens forbud mod monetær finansiering er overtrådt ⁽⁸⁾. ECB er af den opfattelse, at oprettelsen af et centralt register i henhold til artikel 30 i direktiv (EU) 2015/849 klart er en statslig opgave, da formålet er at bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Med henblik på at sikre ESCB's medlemmers finansielle uafhængighed og at afklare de monetære finansierings spørgsmål, som knytter sig til udførelsen af en statslig opgave, skal ECB for så vidt angår varetagelsen af driften og adgangen til et centralt register over bankkonti understrege, at den nationale lovgivning, der gennemfører direktivforslaget, bør indeholde en mekanisme til omkostningsdækning med udtrykkelige procedurer for overvågning, fordeling og fakturering af alle de nationale centralbankers omkostninger i tilknytning til driften og adgangen til det centrale register.

(1) Jf. eksempelvis artikel 2-5 i den japanske lov om betalingstjenester, hvis definition af cybervaluta udelukker yen og andre udenlandske valutaer, og afsnit 103, stk. 8 i USA's National Conference of Commissioners on Uniform State Laws Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act af 2. februar 2016, hvis definition af virtuel valuta udelukker penge. Se The Law Library of Congress' rapport »Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions« (januar 2014) for en omfattende analyse af den lovgivningsmæssige behandling af Bitcoin i 41 jurisdiktioner. Se også det canadiske parlaments Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce's behandling af 26. marts 2014, hvor det canadiske finansministerium udtalte, at »virtuel valuta er ikke ... landets officielle valuta. Det er ikke den canadiske dollar.«

(2) Jf. s. 24 i ECB's rapport »Virtual Currency Schemes — a further analysis« (februar 2015), som findes på ECB's websted: www.ecb.europa.eu.

(3) Jf. s. 15 i BIS' udvalg om betalings- og markedsinfrastrukturers rapport om »Digital currencies« (november 2015), som findes på www.bis.org.

(4) F.eks. handles kryptovalutaer som »ether«, valutaenheden i »ethereumblockchainen«, på børser i investerings- eller spekulationsøjemed, men fungerer ikke altid som betalingsmiddel. Se også s. 4 i FATF's »Guidance for a risk based approach — Virtual Currencies« (juni 2015), som findes på FATF's websted: www.fatf-gafi.org.

(5) Jf. s. 7 i IMF's »Staff Discussion Note on Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations« (januar 2016), som findes på IMF's websted: www.imf.org.

(6) Jf. artikel 1, nr. 12), i direktivforslaget.

(7) Jf. s. 7 i forordningsforslagets begrundelse.

(8) Jf. f.eks. afsnit 2.1 i udtalelse CON/2011/30, afsnit 2 i udtalelse CON/2011/98, afsnit 3.1 og 3.2 i udtalelse CON/2015/46, og afsnit 3.1 til 3.8 i udtalelse CON/2016/35. Alle ECB's udtalelser er tilgængelige på ECB's websted: www.ecb.europa.eu.

2. Tekniske bemærkninger og ændringsforslag

Hvor ECB anbefaler ændringer af direktivforslaget, fremsættes konkrete ændringsforslag med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument. Det tekniske arbejdsdokument er tilgængeligt på engelsk på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 12. oktober 2016.

Mario DRAGHI
Formand for ECB
