

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA KESKPANK

EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS,

12. oktoober 2016,

seoses ettepanekuga Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis muudab direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ja muudab direktiivi 2009/101/EÜ

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Sissejuhatus ja õiguslik alus

19. augustil 2016 ja 23. septembril 2016 sai Euroopa Keskpank (EKP) Euroopa Liidu Nõukogult ja Euroopa Parlamendilt taotluse avaldada arvamust seoses ettepanekuga Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis muudab direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ja muudab direktiivi 2009/101/EÜ⁽¹⁾ (edaspidi „ettepanek direktiivi kohta“).

EKP arvamuse andmise pädevus põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõikel 4 ja artikli 282 lõikel 5, kuna ettepanek sisaldab sätteid, mis kuuluvad EKP pädevusvaldkonda. Eelkõige põhineb EKP pädevus aluslepingu artikli 127 lõigetel 2 ja 5 ning artikli 128 lõikel 1, kuna ettepanek sisaldab sätteid, mis võivad mõjutada Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) teatavaid ülesandeid, sh maksesüsteemide sujuva toimimise edendamine, pädevate asutuse finantsüsteemi stabiilsusega seotud poliitika sujuvale teostamisele kaasa aitamine ja euro pangatähtede emissiooni heakskiitmine liidus. EKP nõukogu on käesoleva arvamuse vastu võtnud kooskõlas Euroopa Keskpanga kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.

1. Tähelepanekud**1.1. Krüptoraha vahendusplatvormid ja rahahoiuteenuse pakkujad**

1.1.1. Ettepanek direktiiv laiendab kohustatud isikute nimekirja, mille suhtes kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/849,⁽²⁾ et hõlmata krüptoraha ja usaldusraha (ettepanek direktiivis käsitletud kui seaduslik maksevahend)⁽³⁾ vahendusteenuste pakkujad, kui see on nende peamine tegevusala ja ametialane tegevus, ning rahahoiuteenuse pakkujad, kelle teenuseks on krüptorahale juurdepääsuks vajalike kasutajakoodide haldamine (edaspidi rahahoiuteenuse pakkujad)⁽⁴⁾. Ettepanek direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et krüptoraha, usaldusraha ja rahahoiuteenuste vaheliste vahendusteenuste pakkujad on saanud tegevusloa või on registreeritud⁽⁵⁾. EKP toetab kindlalt neid sätteid, mis on kooskõlas ka rahapesuvastase töökonna (FATF) soovitus-tega,⁽⁶⁾ kuna terroristid ja muud kriminaalsed grupid saavad praegu teha rahaülekandeid krüptorahavõrkudes,

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (ELT L 141, 5.6.2015, lk 73).

⁽³⁾ Vt ettepanek direktiivi põhjendus 6.

⁽⁴⁾ Vt ettepanek direktiivi põhjendus 6 ja artikli 1 punkt 1.

⁽⁵⁾ Vt ettepanek direktiivi artikli 1 punkt 16.

⁽⁶⁾ Vt FATFi „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations“ (veebuar 2012). Vt ka „FATF Report Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks“ (Juuni 2014) ja FATFi „Guidance for a risk-based approach - Virtual Currencies“ (juuni 2015). Kõik dokumendid on avaldatud FATFi veebilehel www.fatf-gafi.org.

kasutades ülekannete peitmiseks nende vahendusplatvormide anonüümsust. Krüptoraha kasutamisest tuleneb suurem risk kui tavalistest maksevahenditest, kuna krüptoraha ülekanne toimub interneti vahendusel ja on piiratud ainult konkreetse krüptoraha arvutite ja infotehnoloogia infrastruktuuri võrgu võimsusega.

EKP märgib selles kontekstis, et digiraha ei pea tingimata vahetama seadusega kehtestatud maksevahendi vastu. Seda võib kasutada ka kaupade ja teenuste ostmiseks ilma seadusliku maksevahendi vastu vahetamata või raha-hoiuteenuse pakkujat kasutamata. Sellised ülekanded ei oleks hõlmatud ettepanekus sätestatud kontrollimeetmetega ja neid saaks kasutada ebaseaduslikuks finantstegevuseks.

- 1.1.2. EKP märgib, et alternatiivsete maksevahendite (näiteks krüptoraha) aluseks oleva avaliku kontoraamatu tehnoloogiaga seotud areng võib tõsta makse- ja ülekandemeetodite tõhustust, kättesaadavust ja valikut. Siiski peaksid liidu seadusandlikud asutused olema ettevaatlikud ja mitte toetama eraviisiliselt loodud digitaalraha kasutust, kuna need alternatiivsed maksevahendid ei ole juriidiliselt vääring ja need ei ole keskpankade ja muude asutuste poolt emiteeritud seaduslik maksevahend⁽¹⁾. EKP näeb mitmeid probleeme seoses erinevusega ettepanekus osutatud usaldusraha ja krüptoraha vahel; üks erinevus on krüptorahaga seotud volatiilsus, mis on tavaliselt kõrgem kui keskpanga poolt emiteeritud või keskpanga heakskiidu kohaselt emiteeritud rahal, kuna see volatiilsus ei näi seotud olevat majanduslike või finantsteguritega. Muud probleemid on järgmised: a) erinevalt seaduslikuks maksevahendiks olevast rahast ei ole krüptorahaühikute kandjal tavaliselt garantiid, et neid saab tulevikus kaupade ja teenuste või seadusega kehtestatud maksevahendi vastu vahetada; ja b) majandussubjektide tuginemine krüptorahaühikutele, kui see peaks tulevikus oluliselt suurenema, võib põhimõtteliselt mõjutada keskpankade kontrolli rahapakkumise üle, millega kaasnevad riskid hinnastabiilsusele, kuigi praegu on risk see väike. Seega, kuigi liidu seadusandjad võivad kooskõlas FATFi soovitusel krüptoraha reguleerida rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamiseks, ei tohiks selles kontekstis püüda krüptoraha edendada.
- 1.1.3. Ettepanud direktiivis määratletakse krüptoraha kui „keskpanga või ametiasutuse väljastatud väärtuse digitaalne esindatus, mis ei pruugi alati olla seotud usaldusraha väärtusega vaid seda aktsepteerib füüsiline või juriidiline isik maksevahendina ning seda saab edastada, talletada või elektrooniliselt kaubelda“⁽²⁾.

EKP esitab selle mõiste osas mõned märkused.

Esiteks, krüptoraha ei ole liidu seisukohast vääring⁽³⁾. Kooskõlas aluslepingutega ja nõukogu määruse (EÜ) nr 974/98 sätetega, on euro ainuke vääring liidu majandus- ja rahaliidus, st liikmesriikides, mille rahaühik on euro⁽⁴⁾. Kooskõlas lähenemisega, mis on vastu võetud või mida kaalutakse krüptoraha vahendusplatvormidega

⁽¹⁾ Vt ettepanud direktiivi seletuskirja lk 13 ja ettepanud direktiivi põhjendused 6 ja 7. Vt ka Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni raporti projekti virtuaalvaluutade kohta (2016/2007 (INI)), 23. veebruar 2016.

⁽²⁾ Vt ettepanud direktiivi artikli 1 punkti 2 alapunkt c. Mõiste paistab tuginevat Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) 4. juuli 2014. aasta arvamuse (krüptorahade kohta) (EBA/Op/2014/08) punktil 19, avaldatud EBA veebilehel www.eba.europa.eu.

⁽³⁾ Vt sularaha mõistet Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014 direktiivi 2014/62/EL (milles käsitletakse euro ja muude vääringute kriminaalõiguslikku kaitset võltsimise vastu ja millelega asendatakse nõukogu raamotsus 2000/383/JSK) artikli 2 punktis a (ELT L 151, 21.5.2014, lk 1).

Vt ka Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) sisearutelu dokumenti „Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations“ (jaanuar 2016) lk 16, avaldatud IMFi veebilehel www.imf.org.

⁽⁴⁾ Vt Euroopa Liidu lepingu preambulit ja artikli 3 lõiget 4, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 119 lõiget 2 ja nõukogu 3. mai 1998. aasta määruse (EÜ) nr 974/98 (euro kasutuselevõtu kohta) artiklit 2 (EÜT L 139, 11.5.1998, lk 1).

seoses muudes jurisdiktsioonides, sh Kanadas, Jaapanis ja Ameerika Ühendriikides, soovib EKP määratleda krüptoraha täpsemalt ja teha seda viisil, millega oleks selge, et krüptoraha ei ole seadusega kehtestatud vääringega raha ⁽¹⁾.

Teiseks, kuna krüptoraha ei ole tegelikult vääring, oleks õigem käsitleda seda kui vahetusvahendit, mitte maksevahendit. Lisaks ei võta ettepannud direktiivi krüptoraha määratlus maksevahendina arvesse, et teatavatel juhtudel saab krüptoraha kasutada muudel eesmärkidel kui maksevahendina ⁽²⁾. Ka Rahvusvaheliste Arvelduste Pank (BIS) on märkinud, et paljude digirahaskeemide aluseks oleva avaliku kontoraamatu tehnoloogia kasutus võib olla maksetest palju laiem ⁽³⁾. FATF on selles osas märkinud, et krüptoraha makseviline kasutus võib hõlmata väärtuse akumulatsiooni säästu või investeerimise eesmärgil, näiteks derivatiivi-, kauba- ja väärtpaberitoodete puhul ⁽⁴⁾. Viimase aja digiraha, mis põhineb avalikul kontoraamatu ja blokiahela tehnoloogial, saab kasutada paljudel eesmärkidel, mitte ainult makseteks, ⁽⁵⁾ sh näiteks *online*-kasiinod. Seetõttu soovib EKP ettepannud direktiivis viidata krüptoraha muudele võimalikele kasutustele ettepannud mõistes.

EKP soovib ettepannud direktiivi krüptoraha mõistet muuta, et võtta eespool toodud aspekte arvesse.

1.2. Panga- ja maksekontode keskregistrid

1.2.1. Ettepannud direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama kesksed automaatsed mehhanismid või kesksed elektroonilised andmeotsingute süsteemid, mis võimaldavad õigeaegselt tuvastada nende territooriumil krediidi-asutuses maksekontosid omavat või kontrollivat igat füüsilist ja juriidilist isikut ⁽⁶⁾. Ettepannud direktiivi seletuskiri selgitab, et liikmesriigid võivad selles osas asutada keskse pangaregistri või otsingute süsteemi, olenevalt sobivusest olemasoleva süsteemiga ⁽⁷⁾. Liikmesriigid võivad seega määrata oma riigi keskpanga (RKP) panga- ja maksekontode keskregistri haldajaks. Lisaks oleks see keskregister ettepannud direktiivi kohaselt avatud juurdepääsuga rahapesu andmebüroodele ja muudele pädevatele asutustele.

1.2.2. EKP on varem esitanud seisukoha, et aluslepingus sätestatud rahastamisekeelu rikkumise kindlakstegemise eesmärgil ei loeta pangakontode keskregistri asutamise seoses Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) RKPdele pandud ülesandeid keskpanga ülesanneteks ja keskpangad ei aita kaasa nende ülesannete täitmisel ⁽⁸⁾. EKP leiab, et keskregistri asutamine direktiivi (EL) 2015/849 artikli 30 alusel on selgelt valitsuse ülesanne, kuna rahapesu ja terrorismi tõkestamine on valitsuse ülesanne. EKPSi liikmete finantssõltumatuse tagamiseks ja valitsuse ülesande täitmisega kaasneva rahastamisekeelu problemaatika vältimiseks rõhutab EKP, et kontode keskregistri käitamise ülesande täitmiseks peab ettepannud direktiivi ülevõttev riigi õigusakt käsitlema kulude katmist koos selge menetlusega RKPde kõikide keskregistri käitamise ja juurdepääsu andmisega seotud kulude jälgimiseks, jagamiseks ja arvete esitamiseks.

⁽¹⁾ Vt näiteks Jaapani makseteenuste seaduse artikleid 2 kuni 5, kus küberraha määratlus välistab jeeni ja välisvaluuta, ja USA ühtse osariikide õiguse volinike riikliku konverentsi 2. veebruari 2016. aasta virtuaalraha äritegevuse seaduse eelnõu punkt 103(8), mille virtuaalraha mõistest jääb välja raha. Vt laiaulatuslikku Bitcoini käsitlemise analüüsi 41 jurisdiktsiooni õigusaktides kongressi õigusraamatukogu aruandes „Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions“ (jaanuar 2014); vt ka Kanada parlamendi alalise senatikomitee (pangandus-, kaubandus- ja kommertsvaldkonnas) 26. märtsi 2014 menetlust, kus Kanada rahandusministeerium märgib, et „virtuaalraha ei ole ... riigi ametlik vääring, mis on Kanada dollar“.

⁽²⁾ VT EKP aruande „Virtual Currency Schemes – a further analysis“ (veebruar 2015) lk 24, avaldatud EKP veebilehel www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Vt BIS maksete ja turuinfrastruktuurikomitee aruanne „Digital currencies“, lk 15 (november 2015), avaldatud veebilehel www.bis.org.

⁽⁴⁾ Näiteks krüptoraha nagu *ethers*, ethereumi blokiahela rahaühik, millega kaubeldakse investeerimise või spekulatiivsetel eesmärkidel, kuid mis ei ole alati maksevahend. Vt ka FATFi juhise „Guidance for a risk based approach - Virtual Currencies“ (juuni 2015) lk 4, avaldatud FATFi veebilehel www.fatf-gafi.org.

⁽⁵⁾ Vt ka IMFi sisearutelu dokumendi „Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations“ (jaanuar 2016) lk 7, avaldatud IMFi veebilehel www.imf.org.

⁽⁶⁾ Vt ettepannud direktiivi artikli 1 punkt 12.

⁽⁷⁾ Vt ettepannud direktiivi seletuskirja lk 7.

⁽⁸⁾ Vt näiteks arvamuse CON/2011/30 punkt 2.1; arvamuse CON/2011/98 punkt 2; arvamuse CON/2015/46 punktid 3.1 ja 3.2 ning arvamuse CON/2016/35 punktid 3.1 kuni 3.8. Kõik EKP arvamused on avaldatud EKP veebilehel www.ecb.europa.eu.

2. Tehnilised märkused ja redaktsiooni ettepanekud

Teksti redaktsiooni ettepanekud, mille puhul EKP on soovitanud ettepanud direktiivi muuta, on esitatud lisas koos selgitustega. See tehniline töödokument on avaldatud inglise keeles EKP veebilehel.

Frankfurt Maini ääres, 12. oktoober 2016

EKP president

Mario DRAGHI
