

## III

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN KESKUSPANKKI

## EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 12 päivänä lokakuuta 2016,

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvosto direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

**Johdanto ja oikeusperusta**

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 23 päivänä syyskuuta 2016 neuvostolta ja Euroopan parlamentilta pyynnöt antaa lausunto ehdotuksesta direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta <sup>(1)</sup> (jäljempänä 'ehdotettu direktiivi').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska ehdotettu direktiivi sisältää EKP:n toimivaltuuksiin kuuluvia säännöksiä. EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu erityisesti perussopimuksen 127 artiklan 2 ja 5 kohtaan sekä 128 artiklan 1 kohtaan, koska ehdotettu direktiivi sisältää Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) tiettyihin tehtäviin vaikuttavia säännöksiä; tällaisia EKPJ:n tehtäviä ovat esim. maksujärjestelmän sujuvuuden edistäminen, myötävaikuttaminen rahoitusjärjestelmän vakautteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen sekä luvan antaminen eurosetelien liikkeeseen laskemiseen unionissa. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

**1. Huomautukset****1.1 Virtuaalivaluuttojen vaihtopalvelujen ja lompakkopalvelujen tarjoajien sääntely**

1.1.1 Ehdotettu direktiivillä laajennetaan sellaisten ilmoitusvelvollisten luetteloa, joihin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2015/849 <sup>(2)</sup> sovelletaan. Luetteloon sisällytetään palveluntarjoajat, jotka tarjoavat ensisijaisesti ja ammattimaisesti virtuaalivaluuttojen ja tavallisten, takaukseen perustuvien valuuttojen (jotka ymmärretään ehdotetussa direktiivissä lailliseksi maksuvälineeksi hyväksytyjä valuuttoja <sup>(3)</sup>) välisiä vaihtopalveluja sekä lompakkopalvelujen tarjoajat, jotka tarjoavat säilytyspalveluja virtuaalivaluuttojen käyttöä varten tarvittaville tunnisteille (jäljempänä 'lompakkopalvelujen tarjoajat') <sup>(4)</sup>. Ehdotetun direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että palveluntarjoajilla, jotka tarjoavat vaihtopalveluja virtuaalivaluuttojen ja tavallisten, takaukseen perustuvien valuuttojen välillä, sekä lompakkopalvelujen tarjoajilla on toimilupa tai että ne ovat rekisteröityjä <sup>(5)</sup>. EKP kannattaa voimakkaasti näitä rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) suosittelun <sup>(6)</sup> mukaisia säännöksiä,

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

<sup>(2)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73).

<sup>(3)</sup> Ks. ehdotetun direktiivin johdanto-osan 6 kappale.

<sup>(4)</sup> Ks. ehdotetun direktiivin johdanto-osan 6 kappale ja 1 artiklan 1 kohta.

<sup>(5)</sup> Ks. ehdotetun direktiivin 1 artiklan 16 kohta.

<sup>(6)</sup> Ks. FATF:n suosituksien "International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations" (helmikuu 2012). Ks. myös FATF:n raportti "FATF Report Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks" (kesäkuu 2014) ja FATF:n ohjeet "Guidance for a Risk-Based Approach – Virtual Currencies" (kesäkuu 2015). Kaikki asiakirjat ovat saatavissa FATF:n verkkosivuilta [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)

ottaen huomioon että terroristit ja rikollisryhmät voivat nykytilanteessa siirtää rahaa virtuaalivaluuttaverkostoissa salaamalla siirrot tai hyödyntämällä näiden palvelujen tietynasteista nimeettömyyttä. Virtuaalivaluuttoihin liittyy myös perinteisiin maksuvälineisiin verrattuna suurempia riskejä siinä mielessä, että niiden siirrettävyys perustuu internetiin ja siirrettävyyden rajoituksena on ainoastaan kunkin virtuaalivaluutan taustalla olevat tietokoneet ja IT-infrastruktuurit.

Tässä yhteydessä EKP huomauttaa, ettei digitaalisia valuuttoja välttämättä tarvitse vaihtaa juridisesti etabloituihin valuuttoihin. Niillä voidaan ostaa palveluja ja tavaroita, eikä tämä edellytä niiden vaihtamista laillisesti etabloituihin valuuttoihin tai lompakkopalvelujen tarjoajan käyttöä. Yksikään ehdotetun direktiivin kontrollitoimista ei ulottuisi tällaisiin transaktioihin, ja näin ollen ne voisivat muodostua laittomien toimien rahoituksen välineeksi.

- 1.1.2 EKP ymmärtää, että vaihtoehtoisten maksuvälineiden – kuten virtuaalivaluuttojen – taustalla olevaan Distributed Ledger -teknologiaan liittyvä teknologinen kehitys saattaa lisätä maksu- ja siirtomenetelmien tehokkuutta, ulottuvuutta ja valintamahdollisuuksia. Unionin lainsäädäntöelinten olisi kuitenkin välttävä antamasta sellainen vaikutelma, että ne edistäisivät yksityisesti perustettuja digitaalisia valuuttoja, sillä tällaiset vaihtoehtoiset maksuvälineet eivät ole laillisesti etabloituja valuuttoja eivätkä ne ole keskuspankkien tai muiden julkisten viranomaisten liikkeeseen laskemia laillisia maksuvälineitä<sup>(1)</sup>. EKP haluaa tuoda esiin ehdotuksessa tarkoitettujen ”tavallisten, takaukseen perustuvien valuuttojen” ja ”virtuaalivaluuttojen” välisiin eroihin liittyviä huolenaiheita. Yksi näistä huolenaiheista on virtuaalivaluuttoihin liittyvä volatilititeetti. Virtuaalivaluuttoihin liittyvä volatilititeetti on tyypillisesti korkeampi kuin sellaisilla valuutoilla, jotka keskuspankki on laskenut liikkeeseen tai joiden liikkeeseenlaskun keskuspankki on hyväksynyt muulla tavoin – tämä johtuu siitä, että virtuaalivaluuttojen volatilititeetti ei vaikuta aina liittyvän talouteen tai rahoitusmarkkinoihin. Muita huolenaiheita: a) toisin kuin lakisääteisten valuuttojen omistajilla, virtuaalivaluuttojen omistajilla ei tyypillisesti ole mitään takuita siitä, että he voivat tulevaisuudessa vaihtaa virtuaalivaluuttansa tavaroihin ja palveluihin taikka juridisesti etabloituun valuuttaan, ja b) jos virtuaalivaluuttayksikköjen käyttö yleistyy tulevaisuudessa talouden toimijoiden keskuudessa merkittävästi, tämä voi vaikuttaa rahan tarjoamista koskevaan keskuspankin kontrolliin, mikä saattaisi olla vaaraksi hintavakaudelle – nykytilanteessa tämä riski ei kuitenkaan ole suuri. Vaikka onkin asianmukaista, että unionin lainsäädäntöelimet sääntelevät virtuaalivaluuttoja FATF:n suositusten mukaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi, unionin lainsäädäntöelinten ei kuitenkaan tulisi tässä yhteydessä edistää virtuaalivaluuttojen laajempaa käyttöä.
- 1.1.3 Käsitteellä ”virtuaalivaluutta” tarkoitetaan ehdotetussa direktiivissä ”digitaalisia arvonkantajia, jotka eivät ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskemia ja joita ei välttämättä ole kytketty paperirahaan mutta jotka luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät maksuvälineenä ja joita voi siirtää, varastoida tai myydä sähköisesti.”<sup>(2)</sup>

EKP haluaa tehdä muutamia huomautuksia tähän määritelmään liittyen.

Ensinnäkin ’virtuaalivaluutat’ eivät ole unionin näkökulmasta valuuttoja<sup>(3)</sup>. Perussopimusten sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 säännösten mukaan euro on unionin talous- ja rahaliiton – eli niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat ottaneet euron valuutakseen – yhtenäisvaluutta<sup>(4)</sup>. Linjassa sen lähestymistavan kanssa, joka on jo

<sup>(1)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen perustelujen s. 13 sekä ehdotetun direktiivin 6 ja 7 perustelukappale. Ks. myös Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan virtuaalivaluuttoja koskeva 23 päivänä helmikuuta 2016 päivätty raporttiluonnos (2016/2007 (INI)).

<sup>(2)</sup> Ehdotetun direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohta. Määritelmä näyttää perustuvan Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) 4 päivänä heinäkuuta 2014 päivättyyn virtuaalivaluuttoja koskevaan lausuntoon (EBA/Op/2014/08), saatavissa EPV:n verkkosivuilta [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu)

<sup>(3)</sup> Ks. euron ja muiden valuuttojen suojelusta väärentämiseltä rikosoikeuden keinoin ja neuvoston puitepäättöksen 2000/383/YOS korvaamisesta 15 päivänä toukokuuta 2014 annetun direktiivin 2014/62/EU (EUVL L 151, 21.5.2014, s. 1). 2 artiklan a kohdassa oleva rahan määritelmä

Ks. myös Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) henkilökunnan virtuaalivaluuttoja käsittelevän keskustelupaperin (Staff Discussion Note on ”Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations”, tammikuu 2016) s. 16, saatavilla IMF:n verkkosivuilla [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>(4)</sup> Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdanto-osa ja 3 artiklan 4 kohta, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 119 artiklan 2 kohta ja euron käyttöönotosta 3 päivänä toukokuuta 1998 annetun asetuksen (EU) N:o 974/98 (EYVL L 139, 11.5.1998, s. 1) 2 artikla.

otettu käyttöön tai jonka käyttöönottoa harkitaan valtioissa, joissa virtuaalivaluuttojen vaihtopalveluja säännellään, kuten Kanadassa, Japanissa ja Yhdysvalloissa, EKP suosittaa täsmällisempää määritelmää, jossa nimenomaisesti täsmennettäisiin, etteivät virtuaalivaluutat ole juridisesti etabloituja valuuttoja tai rahaa <sup>(1)</sup>.

Toiseksi, ottaen huomioon etteivät virtuaalivaluutat itse asiassa ole valuuttoja, olisi korrektimpaa luokitella ne kauppavälineiksi eikä maksuvälineiksi. Lisäksi ehdotetussa direktiivissä olevassa virtuaalivaluutan määritelmässä ei oteta huomioon, että virtuaalivaluuttoja voidaan joissakin tapauksissa käyttää muihin tarkoituksiin kuin maksuvälinekäyttöön <sup>(2)</sup>. Kuten Kasainvälinen järjestelypankki (Bank of International Settlement, BIS) on todennut, monen virtuaalivaluuttajärjestelmän takana olevaa Distributed Ledger -teknologiaa voi käyttää paljon laajemmin kuin pelkästään maksuihin <sup>(3)</sup>. Tähän liittyen FATF on todennut, että virtuaalivaluuttojen muita käyttömahdollisuuksia voivat olla esimerkiksi arvonsäilytystuotteet liittyen säästämis- tai sijoitustarkoituksiin, esim. johdannaiset, hyödykkeet ja arvopaperituotteet <sup>(4)</sup>. Uudemmissa virtuaalivaluutoilla, jotka perustuvat kehittyneempiin Distributed ledger ja Block Chain -teknologiaan, on suuri määrä maksujen suorittamista <sup>(5)</sup> laajempia käyttömahdollisuuksia. Tällaisia käyttötapoja ovat esimerkiksi verkkokasinot. Näin ollen EKP ehdottaa, että ehdotetussa direktiivissä olevaan virtuaalivaluuttojen määritelmään sisällytettäisiin maininta virtuaalivaluuttojen muista mahdollisista käyttötavoista.

EKP ehdottaa ehdotetussa direktiivissä olevan virtuaalivaluuttojen määritelmän mukauttamista edellä mainittujen seikkojen huomioonottamiseksi.

## 1.2 Pankki- ja maksutilien keskitetyt rekisterit

1.2.1 Ehdotetun direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön automatisoituja keskusmekanismeja tai keskitettyjä sähköisiä tietojenhakujärjestelmiä, joiden avulla voidaan ajallaan selvittää minkä tahansa sellaisen luonnollisen tai oikeushenkilön henkilöllisyys, joka on maksutilin tai jäsenvaltioiden alueella toimivassa luottolaitoksessa olevan pankkitilin haltija tai jolla on määräysvalta tällaiseen tiliin <sup>(6)</sup>. Ehdotetun direktiivin perusteluissa täsmennetään, että jäsenvaltioilla on oikeus perustaa joko keskitetty pankkirekisteri tai tietojenhakujärjestelmä, sen mukaan kumpi vaihtoehto paremmin sopii niiden nykyiseen kehukseen <sup>(7)</sup>. Jäsenvaltiot voivat näin ollen nimetä kansallisen keskuspankin pankki- (tai maksu-) tilien hallinnoijaksi. Rahanpesun selvittelykeskuksilla ja muilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi lisäksi pääsy tällaisiin keskusrekistereihin.

1.2.2 EKP on aikaisemmin lausunut että arvioitaessa, onko perussopimuksen keskuspankkirahoituksen kieltoa rikottu, Euroopan keskuspankkijärjestelmässä olevalle kansalliselle keskuspankille uskottuja pankkitilien keskitetyn rekisterin perustamiseen liittyviä tehtäviä ei ole pidettävä keskuspankkitehtävinä ja etteivät tällaiset tehtävät helpota keskuspankkitehtävien hoitamista <sup>(8)</sup>. EKP katsoo direktiivin (EU) 2015/849 30 artiklassa tarkoitetun keskitetyn rekisterin perustamisen kuuluvan yksiselitteisesti valtion tehtäviin, sillä sen tarkoituksena on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen. EKP painottaa, että ehdotetun direktiivin täytäntöönpanevaan kansalliseen lainsäädäntöön olisi keskitetyn rekisterin hoitotehtävien vastaanottamiseen liittyen sisällytettävä kulujen kattamismekanismi; tämä on tarpeen EKP:n jäsenten taloudellisen riippumattomuuden turvaamiseksi sekä valtiolle kuuluvien tehtävien hoitamiseen liittyvien keskuspankkirahoitushuolien poistamiseksi. Tällaiseen kulujen kattamismekanismiin olisi sisällytettävä nimenomaiset menettelyt kaikkien sellaisten kulujen valvomiseksi, kohdentamiseksi ja laskuttamiseksi, joita kansallisille keskuspankeille aiheutuu keskitetyn rekisterin hoitamiseen ja rekisteriin pääsyn myöntämiseen liittyen.

<sup>(1)</sup> Ks. esim. Japanin maksupalvelulain 2–5 artikla, joiden mukaan jeni ja ulkomaan valuutat on suljettu virtuaalivaluutan määritelmän ulkopuolelle sekä 2 päivänä helmikuuta 2016 päivätyn Yhdysvaltain virtuaalivaluuttaliiketoimintalakiuudistuksen (United States' National Conference of Commissioners on Uniform State Laws Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act) 103 artiklan 8 kohta, jossa raha on jätetty virtuaalivaluutan määritelmän ulkopuolelle. Yhdysvaltain kongressin lakikirjaston raportti vuodelta 2014 (The Law Library of Congress: Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions) sisältää laajan analyysin Bitcoinin sääntelystä 41:ssä maassa. Ks. myös Kandan parlamentin pankkialaa ja kauppaa käsittelevän pysyvän senaattikomitean (Canadian Parliament's Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce) 26 päivänä maaliskuuta 2014 pidetyn kokouksen pöytäkirja, jossa Kanadan valtiovarainministeriö toteaa, ettei virtuaalivaluutta ole valtion virallinen valuutta, koska se ei ole Kanadan dollari.

<sup>(2)</sup> Ks. EKP:n raportin "Virtual Currency Schemes – a further analysis" (helmikuu 2016) s. 24. Raportti on saatavissa EKP:n verkkosivuilta [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Ks. BIS:n maksujärjestelmä- ja markkinainfrastruktuurikomitean marraskuussa 2015 julkaisema digitaalisia valuuttoja koskeva "Digital Currencies" -nimisen raportin s. 15. Raportti on saatavilla BIS:n verkkosivuilta [www.bis.org](http://www.bis.org)

<sup>(4)</sup> Esimerkiksi kryptovaluutat kuten "ethers": "ethereum-blockchainin" valuuttayksikkö "ethers" on sijoitusten ja spekulatiivisten ostojen kohteena pörssiissä, mutta sitä ei aina käytetä maksuvälineenä. Ks. myös FATF:n kesäkuussa 2015 julkaistujen "Guidance for a risk based approach – Virtual Currencies" -nimisten suuntaviivojen s. 4, saatavissa FATF:n verkkosivuilta [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)

<sup>(5)</sup> Ks. tammikuussa 2016 julkiastun virtuaalivaluuttoja käsittelevän IMF:n henkilöstön keskustelupaperin (IMF Staff Discussion Note on "Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations", tammikuu 2016) s. 7. Saatavissa IMF:n verkkosivuilta [www.imf.org](http://www.imf.org) Initial Considerations", saatavissa IMF:n verkkosivuilta [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>(6)</sup> Ks. ehdotetun direktiivin 1 artiklan 12 kohta.

<sup>(7)</sup> Ks. ehdotetun direktiivin perustelujen s. 7.

<sup>(8)</sup> Ks. esim. lausunnon CON/2011/30 2.1 kohta, lausunnon CON/2011/98 2 kohta, lausunnon CON/2015/46 3.1 ja 3.2 kohta ja lausunnon CON/2016/35 3.1–3.8 kohta. Kaikki EKP:n lausunnot ovat saatavissa EKP:n verkkosivuilta [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

## 2. Tekniset huomautukset ja muutosehdotukset

Niiltä osin kuin EKP suosittaa ehdotettua direktiiviä muutettavaksi, tarkat muutosehdotukset perusteluineen on esitetty erillisessä teknisessä valmisteluasiakirjassa. Tekninen valmisteluasiakirja on saatavilla englanninkielisenä EKP:n verkkosivuilla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 12 päivänä lokakuuta 2016.

*EKP:n puheenjohtaja*

Mario DRAGHI

---