

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 12. listopada 2016.

o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni Direktive 2009/101/EZ

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 19. kolovoza 2016. zahtjev Vijeća, a 23. rujna 2016. zahtjev Europskog parlamenta za davanje mišljenja o Prijedlogu direktive o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni Direktive 2009/101/EZ ⁽¹⁾ (dalje u tekstu „Prijedlog direktive“).

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije jer Prijedlog direktive sadrži odredbe iz područja nadležnosti ESB-a. Posebno, nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 2. i 5. te članku 128. stavku 1. Ugovora, budući da Prijedlog direktive sadrži odredbe koje utječu na određene zadaće Europskog sustava središnjih banaka (ESSB), uključujući promicanje nesmetanog funkcioniranja platnih sustava, doprinos nesmetanom vođenju politika od strane nadležnih tijela u vezi sa stabilnošću financijskog sustava i odobravanje izdavanja euronovčanica u Uniji. Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

1. Napomene**1.1. Reguliranje platformi za zamjenu virtualnih valuta i pružatelja usluga skrbničkog novčanika**

1.1.1. Prijedlog direktive proširuje popis obveznika na koje se primjenjuje Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ kako bi uključila pružatelje usluga koji se prvenstveno i profesionalno bave uslugama zamjene „virtualnih valuta“ i „papirnih valuta“ (u Prijedlogu direktive podrazumijeva se da su to valute koje su zakonska sredstva plaćanja ⁽³⁾) i pružatelje usluga novčanika koji nude skrbničke usluge podataka potrebnih za pristup virtualnim valutama (dalje u tekstu „pružatelji usluga skrbničkog novčanika“) ⁽⁴⁾. Prijedlog direktive također zahtijeva od država članica da osiguraju da pružatelji usluga zamjene virtualnih i papirnih valuta te pružatelji usluga skrbničkog novčanika budu licencirani ili registrirani ⁽⁵⁾. ESB snažno podupire ove odredbe, koje su u skladu s Preporukama radne skupine za financijsko djelovanje (FATF) ⁽⁶⁾, s obzirom da teroristi i druge kriminalne

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL L 141, 5.6.2015., str. 73.).

⁽³⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 6. Prijedloga direktive.

⁽⁴⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 6. i točku 1. članka 1. Prijedloga direktive.

⁽⁵⁾ Vidjeti točku 16. članka 1. Prijedloga direktive.

⁽⁶⁾ Vidjeti FATF-ove „Međunarodne standarde za suzbijanje pranja novca i financiranja i širenja terorizma: FATF-ove Preporuke“ (veljača 2012.). Vidjeti također „FATF-ovo izvješće o ključnim definicijama virtualnih valuta i potencijalnim AML/CFT rizicima“ (lipanj 2014.) i FATF-ove „Smjernice za pristup koji se temelji na procjeni rizika - virtualne valute“ (lipanj 2015.). Svi dokumenti dostupni su na mrežnim stranicama FATF-a na www.fatf-gafi.org.

skupine trenutno mogu prebacivati novac unutar mreža virtualnih valuta prikrivanjem prijenosa ili iskorištavanjem određene razine anonimnosti na tim platformama za razmjenu. Korištenje virtualnih valuta također predstavlja veći rizik od korištenja tradicionalnih sredstava plaćanja jer prenosivost virtualnih valuta počiva na internetu i ograničena je jedino svojstvima određene mreže računala za virtualne valute na kojima počiva i informatičkom infrastrukturom.

U tom smislu, ESB također napominje da digitalne valute ne trebaju nužno biti zamijenjene za zakonski utemeljene valute. One se također mogu koristiti za kupnju dobara i usluga, bez potrebe zamjene za zakonitu valutu ili korištenje pružatelja usluga skrbničkog novčanika. Takve transakcije ne bi bile obuhvaćene niti jednom od kontrolnih mjera predviđenih u Prijedlogu direktive i mogle bi služiti kao sredstvo financiranja nezakonitih aktivnosti.

- 1.1.2. ESB je svjestan da tehnološki napredak povezan s distribuiranom tehnologijom glavne knjige koja je osnova alternativnim sredstvima plaćanja, kao što su virtualne valute, može povećati učinkovitost, doseg i izbor načina plaćanja i prijenosa. Međutim, zakonodavna tijela Unije trebala bi voditi brigu o tome da se ne čini da potiču korištenje privatno uspostavljenih digitalnih valuta, budući da takva alternativna sredstva plaćanja nisu niti zakonski uspostavljena kao valute niti predstavljaju zakonsko sredstvo plaćanja koje su izdale središnje banke i druga javna tijela⁽¹⁾. ESB ima nekoliko nedoumica u odnosu na razlike koje postoje između onoga što Prijedlog direktive navodi kao „papirne valute” i „virtualne valute”, a jedna od njih je volatilnost povezana s virtualnim valutama, koja je obično veća nego kod valuta koje izdaju središnje banke ili čije izdavanje je na drugi način odobrila središnja banka, jer ova volatilnost izgleda da nije uvijek povezana s ekonomskim ili financijskim čimbenicima. Druge nedoumice su: (a) za razliku od imatelja zakonski utemeljenih valuta, imatelji jedinica virtualnih valuta obično nemaju jamstvo da će biti u stanju zamijeniti svoje jedinice za robu i usluge ili zakonitu valutu u budućnosti; i (b) ovisnost gospodarskih subjekata o jedinicama virtualnih valuta, ako se značajno poveća u budućnosti, mogla bi načelno utjecati na kontrolu središnjih banaka nad opskrbom novcem s mogućim rizicima za stabilnost cijena, iako je prema sadašnjoj praksi taj rizik ograničen. Stoga, budući je zakonodavnim tijelima Unije prihvatljivo da, u skladu s FATF-ovim preporukama, reguliraju virtualne valute sa stajališta sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, ona ne bi trebala u ovom konkretnom kontekstu težiti poticanju šire upotrebe virtualnih valuta.
- 1.1.3. Pojam „virtualne valute” definiran je prema Prijedlogu direktive kao „digitalno predstavljanje vrijednosti koju ne izdaje niti središnja banka niti javno tijelo, niti je nužno povezana s papirnom valutom, ali je fizičke ili pravne osobe prihvaćaju kao sredstvo plaćanja i može se prenositi, pohranjivati ili se njome može trgovati elektroničkim putem”⁽²⁾.

ESB bi želio izraziti određene posebne primjedbe u odnosu na ovu definiciju.

Prvo, „virtualne valute” ne ispunjavaju uvjete da bi se smatrale valutama sa stanovišta Unije⁽³⁾. U skladu s Ugovorima i odredbama Uredbe Vijeća (EZ) br. 974/98 euro je jedinstvena valuta ekonomske i monetarne unije, tj. onih država članica koje su usvojile euro kao svoju valutu⁽⁴⁾. U skladu s pristupom, koji je ili već usvojen

⁽¹⁾ Vidjeti stranicu 13. Obrazloženja priloženog Prijedlogu direktive i uvodne izjave 6. i 7. Prijedloga direktive. Vidjeti također Nacrt izvješća o virtualnim valutama Odbora za gospodarska i monetarna pitanja Europskog parlamenta (2016/2007 (INI)) od 23. veljače 2016.

⁽²⁾ Točka 2. podtočka (c) članka 1. Prijedloga direktive. Čini se da se definicija temelji na prijedlogu iz stavka 19. Mišljenja Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) o virtualnim valutama od 4. srpnja 2014. (EBA/Op/2014/08), dostupno na mrežnim stranicama EBA-e na www.eba.europa.eu.

⁽³⁾ Vidjeti definiciju „valute” u članku 2. točki (a) Direktive 2014/62/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o kaznenopravnoj zaštiti eura i drugih valuta od krivotvorenja, kojom se zamjenjuje Okvirnu odluku Vijeća 2000/383/PUP (SL L 151, 21.5.2014., str. 1.).

Vidjeti također stranicu 16. Bilješke o raspravi osoblja Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) „Virtualne valute i šire: Početna razmatranja” (siječanj 2016.), dostupno na mrežnim stranicama MMF-a na www.imf.org.

⁽⁴⁾ Vidjeti uvodnu izjavu i članak 3. stavak 4. Ugovora o Europskoj uniji; članak 119. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura (SL L 139, 11.5.1998., str. 1.).

ili se trenutno razmatra od strane drugih država koje reguliraju platforme za zamjenu virtualnih valuta, uključujući Kanadu, Japan i Sjedinjene Države, ESB predlaže da se virtualne valute detaljnije definiraju, na način da se izričito pojasni da virtualne valute nisu zakonite valute niti novac ⁽¹⁾.

Drugo, s obzirom da virtualne valute zapravo nisu valute, bilo bi ispravnije smatrati ih sredstvom razmjene, nego sredstvom plaćanja. Osim toga, definicija iz Prijedloga direktive „virtualnih valuta” kao sredstava plaćanja ne uzima u obzir da se u određenim okolnostima virtualne valute mogu koristiti za druge svrhe koje osim onih gdje se koriste kao sredstva plaćanja ⁽²⁾. Kao što je primijetila Banka za međunarodne namire (BIS), distribuirana tehnologija glavne knjige koja je osnova mnogim sustavima digitalnih valuta mogla bi imati mnogo širu primjenu povrh plaćanja ⁽³⁾. U tom smislu, FATF je primijetio da korištenja virtualnih valuta koja ne služe za plaćanja mogu uključiti proizvode koji služe čuvanju vrijednosti (*store-of-value products*) za potrebe štednje ili investicija, kao što su izvedenice, robe i vrijednosni papiri ⁽⁴⁾. Nedavno digitalne valute, koje se temelje na sofisticiranijim tehnologijama zajedničkog vođenja glavne knjige i lanac blokova (*eng. block chain*), imaju široki opseg upotrebe koje nadilazi svrhe plaćanja ⁽⁵⁾, uključujući primjerice, online kasina. U svjetlu gore navedenog, ESB predlaže da Prijedlog direktive također uputi na druge moguće upotrebe virtualnih valuta u predloženoj definiciji tog pojma.

ESB predlaže prilagođavanje definicije virtualnih valuta temeljem Prijedloga direktive tako da uzme u obzir gore navedeno.

1.2. Središnji registri banaka i računa za plaćanje

- 1.2.1. U skladu s Prijedlogom direktive, od država članica zahtijeva se da uspostave centralizirane automatizirane mehanizme ili središnji elektronički sustav za dohvat podataka, koji bi omogućio pravodobnu identifikaciju svake fizičke ili pravne osobe koja posjeduje ili kontrolira račune za plaćanje ili bankovne račune koje drži kreditna institucija na njihovu području ⁽⁶⁾. Obrazloženje uz Prijedlog direktive pojašnjava da su u tom smislu države članice slobodne uspostaviti središnji registar banaka ili sustav za dohvat podataka, ovisno o tome koji bolje odgovara njihovom postojećem okviru ⁽⁷⁾. Stoga su države članice slobodne imenovati svoje nacionalne središnje banke kao administratore središnjeg registra bankovnih računa i računa za plaćanje. Nadalje, temeljem Prijedloga direktive, takvi središnji registri bili bi otvoreni za pristup financijskim obavještajnim jedinicama i drugim nadležnim tijelima.
- 1.2.2. ESB je ranije izrazio svoje stajalište da, za potrebe procjene je li povrijeđena zabrana monetarnog financiranja iz Ugovora, zadaće dodijeljen NSB-u u Europskom sustavu središnjih banaka (ESSB) u odnosu na uspostavu središnjeg registra bankovnih računa neće se smatrati zadaćama središnje banke niti će se smatrati da olakšavaju provođenje tih zadaća ⁽⁸⁾. ESB smatra da je zadaća uspostavljanja središnjeg registra u skladu s člankom 30. Direktive (EU) 2015/849 jasno zadaća države budući da je njena svrha sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma. U cilju zaštite financijske neovisnosti članova ESSB-a i otklanjanja nedoumica u vezi s monetarnim financiranjem povezanim s provođenjem zadaća države, ESB naglašava da, u preuzimanju zadaća vođenja središnjeg registra računa, nacionalna zakonodavstva koja provode Prijedlog direktive trebala bi uključiti mehanizam za naknadu troškova s određenim postupcima za praćenje, raspodjelu i ispostavljanjem računa za sve troškove koji nastanu nacionalnim središnjim bankama koje su povezane s vođenjem i odobravanjem pristupa središnjem registru.

⁽¹⁾ Vidjeti primjerice, članke od 2. do 5. japanskog Zakona o platnim uslugama koji definira internetske valute tako da isključuje jen i strane valute te odjeljak 103. stavak 8. Nacrta jedinstvenog zakona Nacionalne konferencije predstavnika Sjedinjenih Država o Zakonu o poslovima s virtualnim valutama (*United States' National Conference of Commissioners on Uniform State Laws Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act*) od 2. veljače 2016. koji definira virtualne valute tako da isključuju novac. Za širu analizu regulatornog tretmana bitcoina u 41 državi, vidjeti izvješće Pravne knjižnice Kongresa „Uređenje bitcoina u odabranim državama” (siječanj 2014.); vidjeti također postupke Stalnog odbora Senata kanadskog Parlamenta o bankarstvu, razmjeni i trgovini od 26. ožujka 2014. gdje Kanadsko ministarstvo financija navodi da „virtualna valuta nije... službena valuta države; ona nije kanadski dolar”.

⁽²⁾ Vidjeti stranicu 24. ESB-ova izvješća „Sustavi virtualnih valuta - daljnje analize” (veljača 2015.), dostupno na mrežnim stranicama ESB-a na www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Vidjeti stranicu 15. izvješća „Digitalne valute” Odbora BIS-a o plaćanjima i tržišnim infrastrukturama (studeni 2015.) dostupno na www.bis.org.

⁽⁴⁾ Primjerice, s kripto-valutama poput „etera” (*eng. ethers*), jedinica valute eterskog lanca blokova (*eng. „ethereum block chain”*), trguje se na burzama u investicijske ili spekulativne svrhe, ali one ne služe uvijek kao sredstva plaćanja. Vidjeti također stranicu 4. FATF-ove „Smjernice za pristup koji se temelji na procjeni rizika - virtualne valute” (lipanj 2015.), dostupno na mrežnim stranicama FATF-a na www.fatf-gafi.org.

⁽⁵⁾ Vidjeti stranicu 7. Bilješke o raspravi osoblja MMF-a „Virtualne valute i šire: Početna razmatranja” (siječanj 2016.), dostupno na mrežnim stranicama MMF-a na www.imf.org.

⁽⁶⁾ Vidjeti točku 12. članka 1. Prijedloga direktive.

⁽⁷⁾ Vidjeti stranicu 7. Obrazloženja uz Prijedlog direktive.

⁽⁸⁾ Vidjeti, primjerice, stavak 2.1 Mišljenja CON/2011/30; stavak 2. Mišljenja CON/2011/98; stavke 3.1 i 3.2 Mišljenja CON/2015/46 i stavke od 3.1 do 3.8 Mišljenja CON/2016/35. Sva mišljenja ESB-a dostupna su na mrežnim stranicama ESB-a na www.ecb.europa.eu.

2. Tehničke primjedbe i prijedlozi izmjena

Tamo gdje ESB predlaže izmjenu Prijedloga direktive, konkretni prijedlozi izmjena navedeni su u posebnom tehničkom radnom dokumentu kojem je u tu svrhu priloženo obrazloženje. Tehnički radni dokument dostupan je na engleskom jeziku na mrežnim stranicama ESB-a.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 12. listopada 2016.

Predsjednik ESB-a

Mario DRAGHI
