

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI KÖZPONTI BANK

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2016. október 12.)

a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv iránti javaslatról

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Bevezetés és jogalap

2016. augusztus 19-én és 2016. szeptember 23-án az Európai Központi Bank (EKB) felkérést kapott a Tanácstól és az Európai Parlamenttől, hogy alkosson véleményt a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv iránti javaslatról⁽¹⁾ (a továbbiakban: javasolt irányelv).

Az EKB-nak a vélemény meghozatalára szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén alapul, mivel a javasolt irányelv az EKB hatáskörébe tartozó rendelkezéseket tartalmaz. Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre különösen a Szerződés 127. cikkének (2) és (5) bekezdésén és 128. cikkének (1) bekezdésén alapul, mivel a javasolt irányelv a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) egyes feladatait is érintő rendelkezéseket tartalmaz, ideértve a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítására, a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó politikáik zavartalan folytatásában való támogatására és az Unióban az eurobankjegyek kibocsátásának engedélyezésére vonatkozó rendelkezéseket. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzata 17.5. cikkének első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. Észrevételek**1.1. A virtuális pénzváltó platformok és a letétkezelő pénztárca-szolgáltatók szabályozása**

1.1.1. A javasolt irányelv kiterjeszti azon kötelezett szolgáltatók listáját, amelyekre az (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelv⁽²⁾ vonatkozik, annak érdekében, hogy kiterjessze az irányelv hatályát azon szolgáltatókra, amelyek elsősorban és hivatásszerűen a „virtuális” és „törvényes” fizetőeszközök (ez alatt a javasolt irányelv a törvényes fizetőeszköznek minősített fizetőeszközöket érti⁽³⁾) közötti átváltási szolgáltatásokkal foglalkoznak, valamint a virtuális fizetőeszközökhöz való hozzáféréshez szükséges hitelesítő adatokkal kapcsolatos letétkezelési szolgáltatásokat nyújtó pénztárca-szolgáltatókra (a továbbiakban: letétkezelő pénztárca-szolgáltatók)⁽⁴⁾. A javasolt irányelv egyben előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák a virtuális és törvényes fizetőeszközök közötti átváltási szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók és a letétkezelő pénztárca-szolgáltatók nyilvántartásba vételét vagy működésének engedélyezését⁽⁵⁾. Az EKB erősen támogatja ezeket a rendelkezéseket, amelyek összhangban állnak a Pénzügyi Akció Munkacsoport (FATF) ajánlásaival⁽⁶⁾, tekintve, hogy a terroristák és más bűnözői csoportok

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 141., 2015.6.5., 73. o.).

⁽³⁾ Lásd a javasolt irányelv (6) preambulumbekendését.

⁽⁴⁾ Lásd a javasolt irányelv (6) preambulumbekendését és 1. cikkének 1. pontját.

⁽⁵⁾ Lásd a javasolt irányelv 1. cikkének 16. pontját.

⁽⁶⁾ Lásd a Pénzügyi Akció Munkacsoport „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations” (A pénzmosással, a terrorizmus finanszírozásával és a tömegpusztító fegyverek elterjedésével foglalkozó nemzetközi standardok: a FATF ajánlásai) c. dokumentumát (2012. február). Lásd még a FATF „Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks” (A virtuális fizetőeszközök legfontosabb fogalom meghatározásairól és a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem potenciális kockázatairól) c. jelentését (2014. június) és a FATF „Guidance for a risk-based approach – Virtual Currencies” (Útmutató a kockázatalapú megközelítéshez – virtuális fizetőeszközök) c. dokumentumát (2015. június). Valamennyi dokumentum elérhető a FATF weboldalán a www.fatf-gafi.org címen.

jelenleg pénzt tudnak átutalni a virtuális fizetőszköz-rendszereken belül azáltal, hogy elrejtik az átutalást vagy bizonyos mértékű anonimitást élveznek ezeken a platformokon. A virtuális fizetőszközök használata egyben a hagyományos fizetőszközöknél nagyobb kockázatokat hordoz olyan értelemben, hogy a virtuális fizetőszközök átutalhatósága az interneten alapul, és annak korlátját csak az adott virtuális fizetőszköz mögöttes számítógép-hálózatának és informatikai infrastruktúrájának kapacitása képezi.

Ezzel összefüggésben az EKB megemlíti azt is, hogy a digitális fizetőszközöket nem szükségszerűen kell átváltani törvényes fizetőszközre. Felhasználhatóak áruk és szolgáltatások vásárlására anélkül, hogy azokat törvényes fizetőszközre kellene átváltani, vagy letétkezelő pénztárca-szolgáltatót kellene igénybe venni. Ezekre az ügyletekre a javaslatban foglalt ellenőrző intézkedések nem vonatkoznának, és azok jogellenes tevékenységek finanszírozási eszközei lehetnének.

- 1.1.2. Az EKB elismeri, hogy az alternatív fizetőszközök, például a virtuális fizetőszközök alapját képező megosztott könyvelési technológiákhoz kapcsolódó technológiai előrelépések növelhetik a fizetési és átutalási módszerek hatékonyságát, hatókörét és választékát. Az Unió jogalkotó szerveinek azonban ügyelniük kell arra, hogy ne tűnjön úgy, hogy népszerűsítik a magánúton létrehozott digitális pénzek használatát, mivel az említett alternatív fizetőszközök nem jogszabályban létrehozott fizetőszközök, illetve nem minősülnek központi bankok és más hatóságok által kibocsátott törvényes fizetőszköznek sem⁽¹⁾. Az EKB-nak több aggálya is van azokkal az eltérésekkel kapcsolatban, amelyek a javaslatban említett „törvényes fizetőszköz” és „virtuális fizetőszköz” között fennállnak; ezek egyike a virtuális fizetőszközökhöz társuló volatilitás, amely rendszerint magasabb, mint azon fizetőszközök esetében, amelyeket központi bankok bocsátanak ki vagy amelyek kibocsátását egyébként azok engedélyezik, mivel ez a volatilitás nem minden esetben látszik gazdasági vagy pénzügyi tényezőkhöz kapcsolódni. A további aggályok a következők: a) a törvényes fizetőszközök birtokosaitól eltérően a virtuális fizetőszközök birtokosai számára nem garantált, hogy virtuális fizetőszköz-egységeiket a jövőben árukra, szolgáltatásokra vagy törvényes fizetőszközre válthatják; és b) ha a gazdasági szereplők virtuális fizetőszköz-egységekre való hagyatkozása a jövőben lényegesen nő, ez elviekben befolyásolhatja a központi bankok pénzellátás feletti ellenőrzését, ami potenciális árstabilitási kockázatokat hordozhat, noha a jelenlegi gyakorlatban ez a kockázat korlátozott. Ennélfogva, míg az Unió jogalkotó szervei számára helyénvaló a virtuális fizetőszközök pénzmosás elleni és terrorizmus finanszírozása elleni szempontból történő szabályozása a FATF ajánlásaival összhangban, ezzel összefüggésben nem szabad a virtuális fizetőszközök szélesebb körű használatának népszerűsítésére törekedniük.
- 1.1.3. A javasolt irányelvben a „virtuális fizetőszköz” fogalom meghatározása: „digitális értékmegjelenítő, amelyet nem központi bank vagy közigazgatási szerv bocsát ki, és nem feltétlenül kapcsolódik törvényes fizetőszközökhöz, de természetes vagy jogi személyek fizetőszközként elfogadják, valamint elektronikusan továbbítható, tárolható vagy adható-vehető”⁽²⁾.

Az EKB a fogalom meghatározással kapcsolatban több konkrét észrevételt kíván tenni.

Először, a „virtuális fizetőszköz” uniós szempontból nem minősül fizetőszköznek⁽³⁾. A Szerződésekkel és a 974/98/EK tanácsi rendelet rendelkezéseivel összhangban az Unió gazdasági és monetáris uniójának – azaz azon tagállamoknak, amelyek az eurót fizetőszközként bevezették – egyedüli pénzneme az euro⁽⁴⁾. A virtuális

⁽¹⁾ Lásd a javasolt irányelv indokolásának 13. oldalát és a javasolt irányelv (6) és (7) preambulumbekendését. Lásd még az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottságának a „Jelentéstervezet a virtuális fizetőszközökről (2016/2007 (INI))” c. 2016. február 23-i dokumentumát.

⁽²⁾ A javasolt irányelv 1. cikke 2. pontjának c) alpontja. A fogalom meghatározás láthatóan az Európai Bankhatóság (EBH) virtuális fizetőszközökről szóló 2014. július 4-i véleményének (19) bekezdésében javasolt meghatározáson alapul (EBA/Op/2014/08), elérhető az EBH weboldalán a www.eba.europa.eu címen.

⁽³⁾ Lásd a „pénz” fogalom meghatározását az euro és más pénz nemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2014. május 15-i 2014/62/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 151., 2014.5.21., 1. o.) 2. cikkének a) pontjában.

Lásd még a Nemzetközi Valutaalap (IMF) „*Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations*” (Virtuális fizetőszközök és azokon túl: kezdeti megfontolások) c. személynvi vitaanyagát (2016. január), 16. o., elérhető az IMF weboldalán a www.imf.org címen.

⁽⁴⁾ Lásd az Európai Unióról szóló szerződés preambulumát és 3. cikkének (4) bekezdését; az Európai Unió működéséről szóló szerződés 119. cikkének (2) bekezdését; valamint az euro bevezetéséről szóló, 1998. május 3-i 974/98/EK tanácsi rendelet (HL L 139., 1998.5.11., 1. o.) 2. cikkét.

pénzváltó platformokat szabályozó országok – köztük Kanada, Japán és az Egyesült Államok – által már elfogadott vagy jelenleg mérlegelt megközelítésnek megfelelően az EKB azt ajánlja, hogy a virtuális fizetőeszköz fogalom meghatározása legyen konkrétabb, olyan módon, amely kifejezetten egyértelművé teszi, hogy a virtuális fizetőeszköz nem törvényes fizetőeszköz, illetve nem pénz ⁽¹⁾.

Másodszor, tekintve, hogy a virtuális fizetőeszközök ténylegesen nem fizetőeszközök, helyesebb lenne azokat fizetőeszköz helyett átváltási eszköznek nevezni. Emellett a javasolt irányelvben a „virtuális fizetőeszköz” fizetőeszközként történő fogalom meghatározása nem veszi figyelembe, hogy bizonyos körülmények között a virtuális fizetőeszközök a fizetőeszköztől eltérő célokra is felhasználhatóak ⁽²⁾. Amint azt a Nemzetközi Fizetések Bankja (BIS) megjegyezte, a számos virtuális fizetőeszköz-rendszer alapját képező megosztott könyvelési technológiák alkalmazási köre a fizetéseken jóval túlmutathat ⁽³⁾. A FATF ebben a tekintetben megjegyezte, hogy a virtuális fizetőeszközök nem fizetési célú felhasználásai körébe tartozhatnak a megtakarítási és befektetési célú értékmegőrző termékek, mint a származtatott eszközök, tőzsdei áruk és az értékpapírtermékek ⁽⁴⁾. A kifinomultabb megosztott könyvelési és elosztott adatbázis-technológiákon alapuló újabb keletű digitális fizetőeszközök felhasználási területe a fizetési célú felhasználásnál jóval tágabb körű ⁽⁵⁾, beleértve például az online kaszinókat is. A fentiekre figyelemmel az EKB azt javasolja, hogy a javasolt irányelv is utaljon a kifejezés fogalom meghatározásában a virtuális fizetőeszközök egyéb lehetséges felhasználásaira is.

Az EKB javasolja a virtuális fizetőeszköz javasolt irányelv szerinti fogalom meghatározásának a fenti pontok figyelembevételére érdekében történő kiigazítását.

1.2. A bankszámlák és fizetési számlák központi nyilvántartása

1.2.1. A javasolt irányelv szerint a tagállamoknak olyan automatizált központi mechanizmust vagy elektronikus adat-visszanyerési rendszert kell bevezetniük, amely segítségével időben azonosíthatók a fizetési számlával rendelkező vagy fizetési számla felett ellenőrzést gyakorló természetes vagy jogi személyek, továbbá a hitelintézetek által az adott tagállam területén kezelt bankszámlák ⁽⁶⁾. A javasolt irányelvet kísérő indoklás e tekintetben pontosítja, hogy a tagállamok szabadon választhatnak központi banki nyilvántartás vagy adat-visszanyerési rendszer létrehozása között attól függően, hogy melyik megoldás illeszkedik jobban meglévő keretrendszerükbe ⁽⁷⁾. A tagállamok ezért szabadon jelölhetik ki nemzeti központi bankjukat (NKB) a bankszámlák (és fizetési számlák) központi nyilvántartásának vezetőjeként. Emellett – a javasolt irányelv értelmében – az említett központi nyilvántartás a pénzügyi információk egységei és más illetékes hatóságok számára is elérhető lenne.

1.2.2. Az EKB korábban hangot adott azon véleményének, hogy a monetáris finanszírozás Szerződés szerinti tilalma megszegésének vizsgálata céljára a KBER-ben a bankszámlák központi nyilvántartásának létrehozásával kapcsolatban valamely NKB-ra bízott feladatok nem minősülnek központi banki feladatnak, és nem is segítik elő az ilyen feladatok végrehajtását ⁽⁸⁾. Az EKB az (EU) 2015/849 irányelv 30. cikke szerinti központi nyilvántartás létrehozásának feladatát egyértelműen kormányzati feladatnak tekinti, mivel annak célja a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem. A KBER tagjai pénzügyi függetlenségének garantálása érdekében és a kormányzati feladat ellátásához kapcsolódó monetáris finanszírozási aggályok eloszlatására az EKB hangsúlyozza, hogy a számlák központi nyilvántartása üzemeltetési feladatának felvállalásakor a javasolt irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabálynak rendelkeznie kell egy olyan költség-visszatérítési mechanizmusról, amely kifejezett eljárásokat ír elő az NKB-k mindazon költségeinek figyelemmel kísérésére, felosztására és kiszámlázására, amelyek a központi nyilvántartás üzemeltetésével és ahhoz való hozzáférés biztosításával kapcsolatban merülnek fel.

⁽¹⁾ Lásd például a pénzügyi szolgáltatásokról szóló japán törvény 2–5. cikkét, amely a kiberpénz fogalmának meghatározásából kizárja a jent és a valutákat, valamint az Egyesült Államok egységes állami jogszabályokkal foglalkozó biztosai nemzeti konferenciájának 2016. február 2-i törvénytervezetét a virtuális fizetőeszköz-vállalkozások szabályozásáról, amely a virtuális fizetőeszköz fogalmából a pénzt kizárja. A bitcoin 41 országbeli szabályozási megítélésének széles körű elemzését lásd a Kongresszus Jogi Könyvtárának „Report on the Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions” (Jelentés a bitcoin egyes kiválasztott országokban történő szabályozásáról) c. kiadványában (2014. január); lásd még a kanadai parlament szenátusának banki és kereskedelmi ügyekkel foglalkozó állandó bizottságának eljárását, amelyben a kanadai pénzügyminisztérium kimondta, hogy „a virtuális fizetőeszköz nem az ország törvényes fizetőeszköze és nem kanadai dollár”.

⁽²⁾ Lásd az EKB „Virtual Currency Schemes – a further analysis” (Virtuális fizetőeszköz-rendszerek – további elemzés) c. kiadványának (2015. február) 24. oldalát, elérhető az EKB weboldalán a www.ecb.europa.eu címen.

⁽³⁾ Lásd a BIS Fizetési és Piaci Infrastruktúra Bizottságának a digitális fizetőeszközökről készült 2015. novemberi jelentésének 15. oldalát, elérhető a www.bis.org címen.

⁽⁴⁾ Például az olyan kriptopénzekkel, mint az éterek – az ethereum elosztott adatbázis pénzneme –, tőzsdéken kereskednek befektetési vagy spekulatív célokból, de azok nem mindig töltenek be fizetőeszköz funkciót. Lásd még a FATF „Guidance for a risk based approach – Virtual Currencies” (Útmutató a kockázatalapú megközelítéshez – virtuális fizetőeszközök) c. kiadványának (2015. június) 4. oldalát, elérhető a FATF weboldalán a www.fatf-gafi.org címen.

⁽⁵⁾ Lásd az IMF „Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations” (Virtuális fizetőeszközök és azokon túl: kezdeti megfontolások) szemlélyzeti vitaanyagának (2016. január) 7. oldalát, elérhető az IMF weboldalán a www.imf.org címen.

⁽⁶⁾ Lásd a javasolt irányelv 1. cikkének 12. pontját.

⁽⁷⁾ Lásd a javasolt irányelvet kísérő indoklás 7. oldalát.

⁽⁸⁾ Lásd például a CON/2011/30 vélemény 2.1. pontját; a CON/2011/98 vélemény 2. pontját; a CON/2015/46 vélemény 3.1 és 3.2. pontjait; valamint a CON/2016/35 vélemény 3.1–3.8. pontjait. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján: www.ecb.europa.eu.

2. **Technikai észrevételek és szövegezési javaslatok**

Abban az esetben, ahol az EKB a javasolt irányelv módosítására tesz javaslatot, a külön technikai munkadokumentum tartalmazza a szövegezési javaslatokat és az azokhoz fűzött magyarázatot. A technikai munkadokumentum a vélemény melléklete és angol nyelven az EKB weboldalán érhető el.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2016. október 12-én.

az EKB elnöke

Mario DRAGHI
