

III

(Parengiamieji aktai)

EUROPOS CENTRINIS BANKAS

EUROPOS CENTRINIO BANKO NUOMONĖ

2016 m. spalio 12 d.

dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, iš dalies keičiančios Direktyvą (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos ir iš dalies keičiančios Direktyvą 2009/101/EB

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Ižanga ir teisinis pagrindas

2016 m. rugpjūčio 19 d. ir 2016 m. rugsėjo 23 d. Europos Centrinis Bankas (ECB) atitinkamai gavo Tarybos ir Europos Parlamento prašymus pateikti nuomonę dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, iš dalies keičiančios Direktyvą (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos ir iš dalies keičiančios Direktyvą 2009/101/EB⁽¹⁾ (toliau – pasiūlyta direktyva).

ECB kompetencija teikti nuomonę yra grindžiama Europos Sąjungos veikimo sutarties 127 straipsnio 4 dalimi ir 282 straipsnio 5 dalimi, kadangi pasiūlytoje direktyvoje yra nuostatų, kurios priklauso ECB kompetencijai. Tiksliau, ECB kompetencija teikti nuomonę yra grindžiama Sutarties 127 straipsnio 2 ir 5 dalimis ir 128 straipsnio 1 dalimi, nes pasiūlytoje direktyvoje yra nuostatų, darančių poveikį tam tikriems Europos centrinių bankų sistemos (ECBS) uždaviniams, įskaitant sklandaus mokėjimo sistemų veikimo skatinimą, prisidedant prie to, kad kompetentingos institucijos galėtų sklandžiai vykdyti savo politiką, susijusią su finansų sistemos stabilumu ir teisės leisti euro banknotus Sąjungoje suteikimu. Vadovaudamasi Europos Centrinio Banko darbo reglamento 17 straipsnio 5 dalies pirmuoju sakiniu, Valdanti taryba priėmė šią nuomonę.

1. Pastabos**1.1. Virtualiosios valiutos konvertavimo platformų ir depozicinės piniginių paslaugų teikėjų reglamentavimas**

1.1.1. Pasiūlyta direktyva išplečia įpareigotųjų subjektų, kuriems taikoma Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849⁽²⁾, sąrašą, kad būtų įtraukti teikėjai, kurie profesinėje veikloje labiausiai užsiima virtualiųjų valiutų ir dekretinių (pasiūlytoje direktyvoje laikomų teisėta mokėjimo priemone paskelbtų⁽³⁾) valiutų konvertavimo paslaugomis bei piniginių paslaugų teikėjai, siūlantys virtualiosioms valiutomis gauti reikalingų kredencialų saugojimo paslaugą (toliau – depozicinės piniginių paslaugų teikėjai)⁽⁴⁾. Pasiūlyta direktyva taip pat reikalauja, kad valstybės narės užtikrintų, jog virtualiųjų ir dekretinių valiutų konvertavimo paslaugų teikėjai ir depozicinės piniginių paslaugų teikėjai būtų licencijuojami ar registruojami⁽⁵⁾. ECB labai pritaria šioms nuostatomis, kurios yra suderintos su Finansinių veiksnių darbo grupės (FATF) rekomendacijomis⁽⁶⁾, atsižvelgiant į tai, kad šiuo metu teroristai ir

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB (OL L 141, 2015 6 5, p. 73).

⁽³⁾ Žr. pasiūlytos direktyvos 6 konstatuojamąją dalį.

⁽⁴⁾ Žr. pasiūlytos direktyvos 6 konstatuojamąją dalį ir 1 straipsnio 1 dalį.

⁽⁵⁾ Žr. pasiūlytos direktyvos 1 straipsnio 16 punktą.

⁽⁶⁾ Žr. FATF „Tarpautinius kovos su pinigų plovimu, terorizmo finansavimu ir ginklų platinimu standartus: FATF rekomendacijos“ (angl. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations*) (2012 m. vasaris). Taip pat žr. FATF ataskaitą „Pagrindinės virtualiųjų valiutų apibrėžtys ir galima AML/CFT rizika“ (angl. *Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*) (2014 m. birželis) ir FATF „Rizika grįšto metodo gairės – virtualiosios valiutos“ (angl. *Guidance for a Risk-Based Approach - Virtual Currencies*) (2015 m. birželis). Visi dokumentai paskelbti FATF interneto svetainėje www.fatf-gafi.org.

kitos kriminalinės grupuotės gali pervesti pinigus virtualiųjų valiutų tinkluose maskuodami pervedimus arba pasinaudodami tam tikru šių konvertavimo platformų anonimiškumo laipsniu. Naudojant virtualiąsias valutas taip pat kyla didesnė rizika, palyginti su tradicinėmis mokėjimo priemonėmis, nes galimybė pervesti virtualią valiutą yra grįsta internetu ir ją riboja tik tam tikrą virtualiąją valiutą palaikančio kompiuterių tinklo ir IT infrastruktūros pajėgumai.

Šiomis aplinkybėmis ECB taip pat pamini, kad skaitmeninės valiutos nebūtinai turi būti konvertuojamos į teisiškai įtvirtintas valutas. Jos taip pat gali būti naudojamos pirkti prekes ir paslaugas, nereikalaujant konvertuoti į teisiškai įtvirtintą valiutą arba naudotis depozicinės piniginės paslaugų teikėju. Tokioms operacijoms nebūtų taikomos jokios pasiūlyme numatytos kontrolės priemonės, todėl galėtų būti sudarytos sąlygos atlikti finansinę neteisėtą veiklą.

- 1.1.2. ECB pripažįsta, kad technologinė pažanga, susijusi su išsklaidytąja operacijų knygos technologija, kuria pagrįstos alternatyvios mokėjimo priemonės, pavyzdžiui, virtualiosios valiutos, gali padidinti veiksmingumą, pasiekiamumą ir mokėjimo bei pervedimo metodų pasirinkimo spektrą. Tačiau Sąjungos teisėkūros subjektai turėtų būti atsargūs ir neskatinti privačiai sukurtų skaitmeninių valiutų naudojimo, nes tokios alternatyvios mokėjimo priemonės nėra nei teisiškai įtvirtintos kaip valiutos, nei jos yra teisėta mokėjimo priemonė, kurią leidžia centriniai bankai bei kitos valdžios institucijos⁽¹⁾. ECB turi keletą pastabų dėl pasiūlyme nurodytų dekretinių ir virtualiųjų valiutų skirtumų, vienas iš jų yra su virtualiosiomis valiutomis susijęs kintamumas, kuris paprastai yra didesnis nei centrinių bankų išleistų valiutų arba valiutų, kurioms išleisti leidimus išduoda centriniai bankai, nes šis kintamumas ne visada susijęs su ekonomiais ar finansiniais veiksniais. Kitos problemos: a) skirtingai nuo teisiškai įtvirtintų valiutų turėtojų, virtualiosios valiutos vienetų turėtojai paprastai nėra užtikrinti, kad jie ateityje galės iškeisti savo vienetus į prekes ir paslaugas arba į teisiškai įtvirtintą valiutą, ir b) ūkio subjektų pasikliovimas virtualiosios valiutos vienetais, jei jų kiekis ateityje labai padidėtų, iš principo galėtų daryti įtaką centrinio banko pinigų pasiūlos kontrolei taip galimai sukeltų riziką kainų stabilumui, nors pagal esamą praktiką ši rizika yra ribota. Todėl nors Sąjungos teisėkūros subjektų iniciatyva, suderinta su FATF rekomendacijomis, reglamentuoti virtualiąsias valutas kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu aspektais ir derama, šiame konkrečiame kontekste jie neturėtų stengtis skatinti plačiau vartoti virtualiąsias valutas.
- 1.1.3. Terminas „virtualiosios valiutos“ yra apibrėžtas pasiūlytoje direktyvoje ir reiškia „skaitmeninių vertės pakaitalą, kurio neišdavė nei bankas, nei valdžios įstaiga, kuris nebūtinai susietas su dekretine valiuta, bet pripažįstamas fizinių arba juridinių asmenų, kaip mokėjimo priemonė, ir gali būti pervedamas, saugomas ir parduodamas elektroniniu būdu“⁽²⁾.

ECB dėl šios apibrėžties norėtų pateikti keletą konkrečių pastabų.

Pirma, pagal Sąjungos poziciją, virtualiosios valiutos neatitinka valiutų sampratos⁽³⁾. Pagal Sutartis ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 974/98 nuostatas, euro yra bendra Sąjungos įsteigtos Ekonominės ir pinigų sąjungos, t. y. tų valstybių narių, kurios įsivedė eurą, valiuta⁽⁴⁾. ECB, nuosekliai atsižvelgdamas į šį požiūrį, kurį kitos jurisdikcijos,

⁽¹⁾ Žr. prie pasiūlytos direktyvos pridėto aiškinamojo memorandumo p. 13 ir pasiūlytos direktyvos 6 ir 7 konstatuojamąsias dalis. Taip pat žr. 2016 m. vasario 23 d. Europos Parlamento ekonomikos ir pinigų reikalų komiteto ataskaitą dėl virtualiųjų valiutų (2016/2007 (INI)).

⁽²⁾ Žr. pasiūlytos direktyvos 1 straipsnio 2 punkto c papunktį. Apibrėžtis yra grįsta EBI interneto svetainėje www.eba.europa.eu paskelbtos 2014 m. liepos 4 d. Europos bankininkystės institucijos (EBI) nuomonės (EBA/Op/2014/08) dėl virtualiųjų valiutų 19 punkte pasiūlyta apibrėžtimi.

⁽³⁾ Žr. „valiutos“ apibrėžtį 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/62/ES dėl euro ir kitų valiutų apsaugos nuo padirbinėjimo baudžiamosios teisės priemonėmis, kuria pakeičiamas Tarybos pamatinis sprendimas 2000/383/TVR (OL L 151, 2014 5 21, p. 1), 2 straipsnio a punkte.

Taip pat žr. Tarptautinio valiutos fondo (TVF) personalo diskusijų pranešimą „Virtualiosios valiutos ir kita: pirminiai svarstymai“ (angl. *Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations*) (2016 m. sausis), paskelbta TVF interneto puslapyje www.imf.org.

⁽⁴⁾ Žr. Europos Sąjungos sutarties preambulę ir 3 straipsnio 4 dalį; Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 119 straipsnio 2 dalį; 1998 m. gegužės 3 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 974/98 dėl euro įvedimo (OL L 139, 1998 5 11, p. 1) 2 straipsnį.

reglamentuojančios virtualiosios valiutos konvertavimo platformas, įskaitant Kanadą, Japoniją ir Jungtines Amerikos Valstijas, jau įtvirtinto arba svarsto, rekomenduoja tiksliau apibrėžti virtualiąsias valiutas, tokiu būdu, kuriuo aiškiai nurodoma, kad virtualiosios valiutos nėra nei teisiškai įtvirtintos valiutos, nei pinigai ⁽¹⁾.

Antra, atsižvelgiant į tai, kad virtualiosios valiutos iš tikrųjų nėra valiutos, būtų tiksliau jas traktuoti kaip mainų nei mokėjimo priemonę. Be to, pasiūlytos direktyvos apibrėžtyje, pagal kurią virtualiosios valiutos apibrėžiamos kaip mokėjimo priemonė, neatsižvelgiama į tai, kad kai kuriomis aplinkybėmis virtualiosios valiutos gali būti naudojamos kitiems nei mokėjimo priemonės tikslams ⁽²⁾. Kaip pažymėjo Tarptautinių atsiskaitymų bankas (TAB), išsklaidytoji operacijų knygos technologija, kuria pagrįsta daug skaitmeninių valiutos schemų, galėtų būti taikoma ne tik mokėjimams, bet ir daug plačiau ⁽³⁾. Šiuo požiūriu FATF pažymėjo, kad virtualiosios valiutos, naudojamos ne mokėjimo tikslais, gali apimti kaupimo priemones taupymo arba investavimo tikslais, pavyzdžiui, išvestines priemones, biržos prekes ir vertybinius popierius ⁽⁴⁾. Naujesnės skaitmeninės valiutos, kurios yra paremtos sudėtingesne išsklaidytąja operacijų knygos arba operacijų blokų grandinė (angl. *block chain*) technologija, pasižymi dideliu panaudojimo spektru, kuris yra platesnis nei mokėjimo tikslai ⁽⁵⁾, pavyzdžiui, internetiniai kazino. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta pirmiau, ECB siūlo, kad pasiūlytos direktyvos pasiūlytoje termino apibrėžtyje taip pat būtų numatyti kiti galimi virtualiųjų valiutų panaudojimo būdai.

ECB siūlo pasiūlytoje direktyvoje pateiktą virtualiųjų valiutų apibrėžtį pakoreguoti atsižvelgiant į pirmiau išdėstytas pastabas.

1.2. Banko ir mokėjimo sąskaitų centriniai registrai

1.2.1. Pagal pasiūlytą direktyvą, valstybės narės turi įdiegti automatinius centralizuotus mechanizmus arba centrinės elektroninių duomenų paieškos sistemas, leidžiančias laiku identifikuoti bet kokius fizinius arba juridinius asmenis, turinčius arba kontroliuojančius mokėjimo sąskaitas, ir jų teritorijoje kreditų institucijos turimas banko sąskaitas ⁽⁶⁾. Prie pasiūlytos direktyvos pridėtame aiškinamajame memorandume apie tai paaiškinama, kad valstybės narės gali pačios apsispręsti, ar kurti centrinį bankų registrą, ar paieškos sistemą pagal tai, kas labiausiai tinka jų esamai sistemai ⁽⁷⁾. Todėl valstybės narės gali pačios nuspręsti paskirti savo nacionalinį centrinį banką (NCB) banko (ir mokėjimo) sąskaitų centrinio registro administratoriumi. Be to, pagal pasiūlytą direktyvą, toks centrinis registras teiktų atvirą prieigą finansinės žvalgybos padaliniais ir kitoms kompetentingoms institucijoms.

1.2.2. ECB pirmiau yra pareiškęs savo nuomonę, kad siekiant įvertinti, ar Sutarties piniginio finansavimo draudimas yra pažeistas, Europos centrinių bankų sistemoje (ECBS) esančiam NCB patikėti uždaviniai, susiję su banko sąskaitų centrinio registro sukūrimu, nelaikytini centrinio banko uždaviniais, taip pat jie nepadaeda vykdyti tokių uždavinių ⁽⁸⁾. ECB mano, kad Direktyvos (ES) 2015/849 30 straipsnyje nustatytas uždavinys sukurti centrinį registrą neabejotinai yra Vyriausybinių uždavinių, kadangi jo paskirtis yra kova su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu. Siekdamas išsaugoti ECBS narių finansinį nepriklausomumą ir išsklaidyti susirūpinimą dėl piniginio finansavimo, susijusio su Vyriausybinių uždavinio atlikimu, ECB pabrėžia, kad nacionaliniai teisės aktai, įgyvendinantys pasiūlytą direktyvą, centrinio sąskaitų registro tvarkymo uždavinio atžvilgiu turėtų numatyti išlaidų padengimo mechanizmą, nustatant aiškias visų NCB patirtų išlaidų, susijusių su centrinio registro tvarkymu ir prieigos suteikimu, stebėsenos, paskirstymo ir sąskaitų išrašymo procedūras.

⁽¹⁾ Žr. pavyzdžiui, Japonijos mokėjimo paslaugų akto 2–5 straipsnį, kuriame apibrėžta elektroninė valiuta, nurodant, kad tai ne jena ir ne užsienio valiutos bei 2016 m. vasario 2 d. Jungtinių Amerikos Valstijų vienodų valstybės įstatymų komisijos narių nacionalinės konferencijos reglamento dėl virtualiosios valiutos verslo akto projekto 103 skirsnio 8 dalį, kurioje virtualioji valiuta apibrėžiama nurodant, kad tai ne pinigai. Apie platesnę bitkoino reglamentavimo režimo 41-oje jurisdikcijoje analizę žr. Kongreso teisės bibliotekos ataskaitą „Dėl bitkoino reglamentavimo tam tikrose jurisdikcijose“ (2014 m. sausis) (angl. *Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions*); taip pat žr. 2014 m. kovo 26 d. Kanados Parlamento nuolatinio senato bankininkystės, prekybos ir komercijos komiteto aktą, kuriame Kanados finansų departamentas pažymėjo, kad „virtualioji valiuta nėra ... oficiali šalies valiuta, tai nėra Kanados doleris“.

⁽²⁾ Žr. ECB ataskaitos „Virtualiosios valiutos schemos – tolesnė analizė“ (2015 m. vasaris) p. 24, paskelbta ECB interneto svetainėje www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Žr. TAB Mokėjimo ir atsiskaitymo sistemų komiteto ataskaitos „Skaitmeninės valiutos“ (2015 m. lapkritis) p. 15, paskelbta www.bis.org.

⁽⁴⁾ Pavyzdžiui, koduotomis valiutomis, tokiomis kaip eteriai, eterio operacijų blokų grandinės valiutos vienetai, prekiaujama biržose investavimo ir spekuliaciniais tikslais, tačiau jos ne visada naudojamos kaip mokėjimo priemonės. Taip pat žr. FATF „Rizika grįsto metodo gairių – virtualiosios valiutos“ (angl. *Guidance for a risk-based approach - Virtual Currencies*) (2015 m. birželis) p. 4, paskelbta FATF interneto svetainėje www.fatf-gafi.org.

⁽⁵⁾ Žr. TVF personalo diskusijų pranešimo „Virtualiosios valiutos ir kita: pirminiai svarstymai“ (angl. *Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations*) (2016 m. sausis) p. 7, paskelbta TVF interneto svetainėje www.imf.org.

⁽⁶⁾ Žr. pasiūlytos direktyvos 1 straipsnio 12 punktą.

⁽⁷⁾ Žr. prie pasiūlytos direktyvos pridėto aiškinamojo memorandumo p. 7.

⁽⁸⁾ Žr., pavyzdžiui, Nuomonės CON/2011/30 2.1 punktą, Nuomonės CON/2011/98 2 punktą, Nuomonės CON/2015/46 3.1 ir 3.2 punktą ir Nuomonės CON/2016/35 3.1–3.8 punktus. Visas ECB nuomones galima rasti ECB interneto svetainėje www.ecb.europa.eu.

2. **Techninės pastabos ir redagavimo pasiūlymai**

Kai ECB rekomenduoja iš dalies keisti pasiūlytą direktyvą, konkretūs redagavimo pasiūlymai kartu su aiškinamuoju tekstu yra pateikiami atskirame techniniame darbo dokumente. Techninis darbo dokumentas pateiktas anglų kalba ECB interneto svetainėje.

Priimta Frankfurte prie Maino 2016 m. spalio 12 d.

ECB Pirmininkas

Mario DRAGHI
