

III

(Sagatavošanā esoši tiesību akti)

EIROPAS CENTRĀLĀ BANKA

EIROPAS CENTRĀLĀS BANKAS ATZINUMS

(2016. gada 12. oktobris)

par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai, ar ko groza Direktīvu (ES) 2015/849 par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un Direktīvu 2009/101/EK

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Ievads un tiesiskais pamats

Eiropas Centrālā banka (ECB) 2016. gada 19. augustā un 2016. gada 23. septembrī saņēma Padomes un Parlamenta lūgumus sniegt atzinumu par priekšlikumu direktīvai, ar ko groza Direktīvu (ES) 2015/849 par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un Direktīvu 2009/101/EK⁽¹⁾ (turpmāk – “ierosinātā direktīva”).

ECB kompetence sniegt atzinumu balstās Līguma par Eiropas Savienības darbību 127. panta 4. punktā un 282. panta 5. punktā, jo ierosinātajā direktīvā ir noteikumi, kas ir ECB kompetences jomā. Jo īpaši ECB kompetence sniegt atzinumu balstās uz Līguma 127. panta 2. un 5. punktu, kā arī 128. panta 1. punktu, jo ierosinātajā direktīvā ir noteikumi, kas ietekmē noteiktus Eiropas Centrālo banku sistēmas (ECBS) uzdevumus, t. sk., maksājumu sistēmu raitas darbības veicināšanu, palīdzības sniegšanu kompetentajām iestādēm tādas politikas sekmīgā īstenošanā, kas attiecas uz finanšu sistēmas stabilitāti, un euro banknošu emisijas Savienībā atļaušanu. ECB Padome ir pieņēmusi šo atzinumu saskaņā ar Eiropas Centrālās bankas Reglamenta 17.5. panta pirmo teikumu.

1. Apsvērumi**1.1. Virtuālās valūtas apmaiņas platformu un depozitāro maku pakalpojumu sniedzēju regulēšana**

1.1.1. Ierosinātā direktīva paplašina atbildīgo subjektu sarakstu, uz kuriem attiecas Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2015/849⁽²⁾, lai tajā iekļautu pakalpojumu sniedzējus, kuri primāri veic “virtuālo valūtu” un “papīra valūtu” apmaiņu (ar ko ierosinātajā direktīvā saprot valūtu, kas pasludināta par likumīgu maksāšanas līdzekli⁽³⁾), un maku pakalpojumu sniedzējus, kas piedāvā piekļuvi virtuālām valūtām nepieciešamo personalizēto drošības datu glabāšanas pakalpojumus (turpmāk – “depozitāro maku pakalpojumu sniedzēji”) ⁽⁴⁾. Ierosinātajā direktīvā arī prasīts dalībvalstīm nodrošināt, ka virtuālo valūtu un papīra valūtu apmaiņas pakalpojumu sniedzēji un depozitāro maku pakalpojumu sniedzēji tiek licencēti vai reģistrēti⁽⁵⁾. ECB stingri atbalsta šos noteikumus, kas atbilst Finanšu darba grupas (*Financial Action Task Force; FATF*) ieteikumiem⁽⁶⁾, ņemot vērā, ka teroristi

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2015/849 (2015. gada 20. maijs) par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 684/2012 un atceļ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2005/60/EK un Komisijas Direktīvu 2006/70/EK (OV L 141, 5.6.2015., 73. lpp.).

⁽³⁾ Sk. ierosinātās direktīvas 6. apsvērumu.

⁽⁴⁾ Sk. Ierosinātās direktīvas 6. apsvērumu un 1. panta 1. punktu.

⁽⁵⁾ Sk. Ierosinātās direktīvas 1. panta 16. punktu.

⁽⁶⁾ Sk. FATF “*International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations*” (February 2012). Sk. arī FATF ziņojumu “*Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*” (June 2014) un FATF “*Guidance for a Risk-Based Approach – Virtual Currencies*” (June 2015). Visi dokumenti ir pieejami FATF tīmekļa vietnē: www.fatf-gafi.org.

un citas kriminālas grupas pašlaik spēj pārskaitīt naudu virtuālās valūtas tīklos, slēpjot pārvedumus vai gūstot labumu no anonimitātes, ko zināmā mērā sniedz šādas maiņas platformas. Virtuālo valūtu izmantošana rada arī lielāku risku nekā tradicionālie maksāšanas līdzekļi, jo virtuālās valūtas pārvedamība ir atkarīga no interneta, un to ierobežo vienīgi attiecīgās virtuālās valūtas pamatā esošā datortīkla un IT infrastruktūras kapacitāte.

Šajā sakarā ECB norāda, ka digitālās valūtas ne vienmēr nepieciešams apmainīt tiesību aktos noteiktās valūtās. Tās var tikt izmantotas, lai iegādātos preces un pakalpojumus, neprasot apmaiņu tiesību aktos noteiktā valūtā vai neizmantojot depozitāro maku pakalpojumu sniedzēju. Uz šādiem darījumiem neattiektos neviens no ierosinātajā direktīvā paredzētajiem pasākumiem, un šādi darījumi varētu tikt izmantoti nelegālu aktivitāšu finansēšanai.

- 1.1.2. ECB atzīst, ka tehnoloģiskie sasniegumi, kas saistīti ar sadalītās virsgrāmatas tehnoloģiju, kas ir alternatīvo maksāšanas līdzekļu, piem., virtuālo valūtu, pamatā, potenciāli var palielināt maksāšanas un pārvedumu metožu efektivitāti, sasniedzamību un izvēli. Tomēr Savienības likumdevējām struktūrām nebūtu jārada iespaids, ka tās veicina privāti izveidotu digitālu valūtu izmantošanu, jo šādi alternatīvi maksāšanas līdzekļi nav ne tiesību aktos noteikta valūta, ne likumīgs maksāšanas līdzeklis, ko emitējusi centrālā banka vai cita valsts varas iestāde⁽¹⁾. ECB ir bažas attiecībā uz vairākām atšķirībām starp tām valūtām, uz ko ierosinātā direktīva atsaucas kā "papīra valūtām", un "virtuālajām valūtām", no kurām viena ir ar virtuālajām valūtām saistītais svārstīgums, kas parasti ir augstāks nekā valūtām, kuras emitējušas centrālās bankas vai kuru emisiju citādi apstiprinājušas centrālās bankas, jo šis svārstīgums ne vienmēr liekas saistīts ar ekonomiskajiem vai finansiālajiem faktoriem. Citas bažas pastāv attiecībā uz to, ka: a) atšķirībā no tiesību aktos noteikto valūtu turētājiem virtuālās valūtas vienību turētājiem parasti nav garantiju tam, ka tie spēs nākotnē savas valūtas vienības apmainīt pret precēm un pakalpojumiem vai tiesību aktos noteiktu valūtu; un b) tautsaimniecības dalībnieku paļaušanās uz virtuālās valūtas vienībām, ja tā nākotnē būtiski pieaugs, principā varētu ietekmēt centrālo banku kontroli pār naudas piedāvājumu, radot iespējamus riskus cenu stabilitātei, lai gan pārsniedz šis risks ir ierobežots. Tādēļ, lai gan ir pareizi, ka Savienības likumdevējas struktūras saskaņā ar FATF ieteikumiem regulē virtuālās valūtas nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas un teroristu finansēšanas novēršanas aspektā, tām šajā kontekstā nebūtu jācenšas veicināt virtuālo valūtu plašāku izmantošanu.
- 1.1.3. Termins "virtuālās valūtas" ierosinātajā direktīvā definēts kā "vērtības digitālais atspoguļojums, kuras neizsniedz centrālā banka vai valsts iestāde, kuras nav obligāti piesaistītas papīra valūtai, bet kuras fiziskas vai juridiskas personas pieņem kā maksāšanas līdzekli un kuras var nodot, glabāt vai tirgot elektroniskā veidā"⁽²⁾.

Attiecībā uz šo definīciju ECB vēlētos izteikt vairākus specifiskus komentārus.

Pirmkārt "virtuālās valūtas" no Savienības viedokļa nav "valūtas"⁽³⁾. Saskaņā ar Līgumiem un Padomes Regulas (EK) Nr. 974/98 noteikumiem euro ir vienīgā valūta Savienības ekonomiskajā un monetārajā savienībā, t. i., tajās dalībvalstīs, kuras par savu valūtu noteikušas euro⁽⁴⁾. Saskaņā ar šo pieeju, kuru jau noteikušas vai šobrīd apsver

⁽¹⁾ Sk. ierosinātās direktīvas Paskaidrojuma raksta 13. lpp. un ierosinātās direktīvas 6. un 7. apsvērumu. Sk. arī Eiropas Parlamenta Ekonomikas un monetāro lietu komitejas 2016. gada 23. februāra Ziņojuma projektu par virtuālajām valūtām (2016/2007 (INI)).

⁽²⁾ Ierosinātās direktīvas 1. panta 2. punkta c) apakšpunkts. Liekas, ka definīcija balstās uz definīciju, kas ierosināta Eiropas Banku iestādes (EBI) 2014. gada 4. jūlija Atzinuma par virtuālajām valūtām (EBA/Op/2014/08) 19. punktā, pieejams EBI tīmekļa vietnē www.eba.europa.eu.

⁽³⁾ Sk. "valūtas" definīciju 2. panta a) punktā Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai 2014/62/ES (2014. gada 15. maijs) par euro un citu valūtu krimināltiesisko aizsardzību pret viltošanu un ar ko aizstāj Padomes Pamatlēmumu 2000/383/TI (OV L 151, 21.5.2014., 1. lpp.).

Sk. arī 16. lpp. Starptautiskā Valūtas fonda (SVF) *Staff Discussion Note on "Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations"* (January 2016), pieejams SVF tīmekļa vietnē.

⁽⁴⁾ Sk. Līguma par Eiropas Savienību preambulu un 3. panta 4. punktu; Līguma par Eiropas Savienības darbību 119. panta 2. punktu; un 2. pantu Padomes Regulā (EK) Nr. 974/98 (1998. gada 3. maijs) par euro ieviešanu (OV L 139, 11.5.1998., 1. lpp.).

citas jurisdikcijas, kuras regulē virtuālās valūtas apmaiņas platformas, piem., Kanāda, Japāna un ASV, ECB iesaka virtuālās valūtas definēt specifiskāk tādā veidā, kas nepārprotami norāda, ka virtuālās valūtas nav tiesību aktos noteiktas valūtas vai nauda ⁽¹⁾.

Otrkārt, ņemot vērā to, ka virtuālās valūtas faktiski nav valūtas, būtu precīzāk tās uzskatīt par maiņas līdzekļiem nevis maksāšanas līdzekļiem. Turklāt ierosinātajā direktīvā paredzētā "virtuālo valūtu" kā maksāšanas līdzekļu definīcija neņem vērā to, ka dažos gadījumos virtuālās valūtas var tikt izmantotas mērķiem, kas nav saistīti ar maksāšanas līdzekļiem ⁽²⁾. Kā norāda Starptautisko norēķinu banka (SNB) sadalītās virsgrāmatas tehnoloģija, kas ir daudzu virtuālo valūtu pamatā, var tikt izmantota daudz plašāk kā tikai maksājumiem ⁽³⁾. Šajā sakarā FATF norāda, ka ar maksājumiem nesaistītā virtuālo valūtu izmantošana var ietvert vērtību uzkrāšanas produktus krājumu vai ieguldījumu vajadzībām, piem., atvasināto instrumentu, preču un vērtspapīru produktus ⁽⁴⁾. Jaunākām digitālajām valūtām, kas balstītas uz sarežģītākām sadalītās virsgrāmatas un blokķēžu tehnoloģijām, ir liels pielietojumu daudzums, kas pārsniedz izmantojumu maksājumu vajadzībām ⁽⁵⁾, t. sk., piem., tiešsaistes kazino. Ņemot vērā iepriekš minēto, ECB iesaka ierosinātās direktīvas virtuālo valūtu termina definīcijā norādīt arī citus iespējamus virtuālo valūtu pielietojumus.

ECB iesaka pielāgot virtuālo valūtu definīciju ierosinātajā direktīvā, lai ņemtu vērā iepriekš tekstā norādītos apsvērumus.

1.2. Bankas un maksājumu kontu centrālie reģistri

1.2.1. Saskaņā ar ierosināto direktīvu dalībvalstīm prasīts izveidot centralizētus automatizētos mehānismus vai centrālās elektroniskās datu izguves sistēmas, kuras ļautu savlaicīgi identificēt fiziskās vai juridiskās personas, kurām ir maksājumu konti vai bankas konti to teritorijā atrodošās kredītiestādēs vai kuras šādas kontus kontrolē ⁽⁶⁾. Ierosinātās direktīvas Paskaidrojuma raksts precizē, ka šajā sakarā dalībvalstis var izvēlēties izveidot centrālo bankas reģistru vai datu izguves sistēmu atkarībā no tā, kas labāk atbilst to pastāvošajam regulējumam ⁽⁷⁾. Tādēļ dalībvalstīm ir iespēja par bankas (vai maksājumu) kontu centrālā reģistra administratoru noteikt nacionālo centrālo banku (NCB). Turklāt saskaņā ar ierosināto direktīvu piekļuve šādam centrālajam reģistram būs atļauta finanšu ziņu vākšanas vienībām un citām kompetentajām iestādēm.

1.2.2. ECB iepriekš paudusi viedokli, ka, lai izvērtētu, vai pārkāpts Līgumā noteiktais monetārās finansēšanas aizliegums, Eiropas Centrālo banku sistēmas (ECBS) NCB uzticētie uzdevumi saistībā ar centrālā banku konta reģistra izveidi netiek uzskatīti par centrālās bankas uzdevumiem un tie arī neveicina šādu uzdevumu izpildi ⁽⁸⁾. ECB uzskata, ka centrālā reģistra izveide saskaņā ar Direktīvas (ES) 2015/849 30. pantu nepārprotami ir valdības uzdevums, jo šādas izveides mērķis ir nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un teroristu finansēšanas novēršana. Nolikā aizsargāt ECBS dalībnieku finansiālo neatkarību un novērst bažas par monetāro finansēšanu saistībā ar valdības uzdevumu izpildi ECB uzsver, ka, uzņemoties centrālā kontu reģistra operatora uzdevumu, nacionālajos tiesību aktos, ar kuriem īsteno ierosināto direktīvu, būtu jāiekļauj izmaksu atlīdzināšanas mehānisms, kurā paredzētas skaidrs procedūras visu to NCB radušos izmaksu monitorēšanai, sadalei un aprēķināšanai, kuras saistītas ar centrālā reģistra darbības un piekļuves nodrošināšanu.

⁽¹⁾ Sk., piemēram, Japānas Maksājumu pakalpojumu likuma 2.–5. punktu, kas kibervalūtu definē, tajā neiekļaujot jenu un un ārvalstu valūtas, un ASV *National Conference of Commissioners on Uniform State Laws Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act of February 2, 2016 103. panta 8. punktu*, kas virtuālo valūtu definē, tajā neiekļaujot naudu. Attiecībā uz bitcoin regulējuma plašu analīzi 41 jurisdikcijā sk. *The Law Library of Congress' report "Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions" (January 2014)*; sk. arī Kanādas parlamenta Pastāvīgās senāta banku, tirdzniecības un komercdarbības komitejas 2014. gada 26. marta protokolu, kurā Kanādas Finanšu departaments norāda, ka "virtuālā valūta nav ... valsts oficiālā valūta; tā nav Kanādas dolārs".

⁽²⁾ Sk. 24. lpp. ECB ziņojumā "Virtuālo valūtu sistēmas – papildu analīze" (2015. gada februāris), pieejams ECB tīmekļa vietnē www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Sk. 15. lpp. SNB Maksājumu un tirgus infrastruktūras komitejas ziņojumā "Digital currencies" (November 2015), pieejams www.bis.org.

⁽⁴⁾ Piem., tādas kriptovalūtas kā *ethers*, kas ir *ethereum* block chain valūtas vienība, tiek tirgotas biržās ieguldījumu vai spekulatīvām vajadzībām, bet ne vienmēr tiek izmantotas kā maksāšanas līdzeklis. Sk. arī 4. lpp. FATF "Guidance for a risk based approach – Virtual Currencies" (June 2015), pieejams FATF tīmekļa vietnē www.fatf-gafi.org.

⁽⁵⁾ Sk. 7. lpp. SVF *Staff Discussion Note on "Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations" (January 2016)*, pieejams SVF tīmekļa vietnē www.imf.org.

⁽⁶⁾ Sk. Ierosinātās direktīvas 1. panta 12. punktu.

⁽⁷⁾ Sk. ierosinātās direktīvas Paskaidrojuma raksta 7. lpp.

⁽⁸⁾ Sk., piem., Atzinuma CON/2011/30 2.1. punktu; Atzinuma CON/2011/98 2. punktu; Atzinuma CON/2015/46 3.1. un 3.2. punktu; un Atzinuma CON/2016/35 3.1–3.8. punktu. Visi ECB atzinumi ir pieejami ECB tīmekļa vietnē www.ecb.europa.eu.

2. Tehniski apsvērumi un redakcionāli priekšlikumi

Gadījumos, kuros ECB iesaka grozīt ierosināto direktīvu, konkrēti redakcionālie priekšlikumi ir izklāstīti atsevišķā tehniskā darba dokumentā, kuram pievienots paskaidrojuma teksts. Tehniskais darba dokuments ir pieejams angļu valodā ECB interneta vietnē.

Frankfurtē pie Mainas, 2016. gada 12. oktobrī

ECB prezidents

Mario DRAGHI
