III

(Atti preparatorji)

IL-BANK ĊENTRALI EWROPEW

OPINJONI TAL-BANK ĊENTRALI EWROPEW

tat-12 ta' Ottubru 2016

dwar proposta għal direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill li temenda d-Direttiva (UE) 2015/849 dwar il-prevenzjoni tal-użu tas-sistema finanzjarja għall-finijiet tal-ħasil tal-flus jew il-finanzjament tat-terroriżmu, li temenda d-Direttiva 2009/101/KE

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Introduzzjoni u bażi legali

Fid-19 ta' Awwissu 2016 u t-23 ta' Settembru 2016, il-Bank Ċentrali Ewropew (BĊE) irċieva talbiet mill-Kunsill u mill-Parlament Ewropew rispettivament għal opinjoni dwar proposta għal direttiva li temenda d-Direttiva (UE) 2015/849 dwar il-prevenzjoni tal-użu tas-sistema finanzjarja għall-iskop tal-ħasil tal-flus jew il-finanzjament tat-terroriżmu u i temenda d-Direttiva 2009/101/KE [1] (iktar 'il quddiem "id-direttiva proposta").

Il-kompetenza tal-BĊE li jagħti opinjoni hija bbażata fuq l-Artikoli 127(4) u 282(5) tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea, billi d-direttiva proposta fiha dispożizzjonijiet li huma fl-oqsma ta' kompetenza tal-BĊE. B'mod partikolari, il-kompetenza tal-BĊE li jagħti opinjoni hija bbażata fuq l-Artikolu 127(2) u (5) u l-Artikolu 128(1) tat-Trattat, billi d-direttiva proposta fiha dispożizzjonijiet li għandhom implikazzjonijiet għal ċerti kompiti tas-Sistema Ewropea tal-Banek Ċentrali (SEBĊ), inkluża l-promozzjoni tal-operazzjoni bla xkiel ta' sistemi ta' ħlas, sabiex ikun hemm tmexxija bla xkiel tal-politiki segwiti mill-awtoritajiet kompetenti relatati mal-istabbiltà tas-sistema finanzjarja u li tawtorizza l-ħruġ ta' karti tal-flus tal-euro ġewwa l-Unjoni. F'konformità mal-ewwel sentenza tal-Artikolu 17.5 tar-Regoli tal-Proċedura tal-Bank Ċentrali Ewropew, il-Kunsill Governattiv adotta din l-opinjoni.

1. Osservazzjonijiet

1.1. *Regolament ta' pjattaformi ta' skambju ta' muniti virtwali u fornituri tal-kartieri ta' kustodja*

1.1.1. Id-direttiva proposta twessa' l-lista ta' entitajiet obbligati li għalihom tapplika d-Direttiva (UE) 2015/849 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill [2] sabiex jiġu inklużi fornituri li jaħdmu primarjament u professjonalment f'servizzi ta' skambju bejn "muniti virtwali" u "muniti ta' kors legali" (mifhuma fid-direttiva proposta li huma muniti ddikjarati li huma valuta legali [3]) u fornituri tal-kartieri li joffru servizzi ta' kustodja ta' kredenzjali neċessarji għall-aċċess ta' muniti virtwali (iktar 'il quddiem "fornituri tal-kartieri ta' kustodja") [4]. Id-direttiva proposta teħtieġ ukoll lill-Istati Membri li jiżguraw li l-fornituri tas-servizzi ta' skambju bejn muniti virtwali u muniti ta' kors legali u fornituri tal-kartieri ta' kustodja ikunu liċenzjati jew reġistrati [5]. Il- BĊE jappoġġa bis-sħiħ dawn id-dispożizzjonijiet, li huma skont ir-Rakkomandazzjonijiet tat-Task Force ta' Azzjoni Finanzjarja (FATF) [6],

---

(1) COM(2016) 450 finali.

(2) Id-Direttiva (UE) 2015/849 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-20 ta' Mejju 2015 dwar il-prevenzjoni tal-użu tas-sistema finanzjarja għall-finijiet tal-ħasil tal-flus jew il-finanzjament tat-terroriżmu, li temenda r-Regolament (UE) Nru 648/2012 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, u li tħassar id-Direttiva 2005/60/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill u d-Direttiva tal-Kummissjoni 2006/70/KE (ĠU L 141, 5.6.2015, p. 73).

(3) Ara l-premessa 6 tad-direttiva proposta.

(4) Ara premessa 6 u l-punt (1) tad-direttiva proposta.

(5) Ara l-punt (16) tal-Artikolu 1 tad-direttiva proposta.

(6) Ara tal-FATF: "International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations" (Frar 2012). Ara wkoll ir-rapport tal-FATF "Virtual Currencies - Key Definitions and Potential AML/CFT Risks" (Ġunju 2014) u tal-FATF's "Guidance for a Risk-Based Approach - Virtual Currencies" (Ġunju 2015). Id-dokumenti kollha huma disponibbli fuq is-sit elettroniku tal-FATF fi: www.fatf-gafi.org.

peress li terroristi u gruppi oħra kriminali bħalissa jistgħu jittrasferixxu flus ġewwa netwerks ta' munita virtwali billi jaħbu t-trasferimenti jew billi jibbenefikaw minn ċertu grad ta' anonimità f'dawn il-pjattaformi ta' skambju. L-użu ta' muniti virtwali fih ukoll riskji ikbar minn mezzi tradizzjonali ta' ħlas fis-sens li t-trasferibbiltà ta' munita virtwali tiddependi fuq l-Internet u hija limitata biss mill-kapaċità tan-netwerk ta' kompjuters u l-infrastruttura tal-IT sottostanti l-munita virtwali partikolari.

F'dan il-kuntest, il-BĊE jsemmi wkoll li l-muniti diġitali mhux neċessarjament għandhom jiġu skambjati f'muniti stabbiliti legalment. Jistgħu jintużaw ukoll biex jinxtraw oġġetti u servizzi, mingħajr ma jkun meħtieġ skambju f'munita legalment stabbilita jew l-użu ta' fornitur tal-kartiera ta' kustodja. Dawn it-tranżazzjonijiet ma jkunux koperti minn l-ebda miżuri ta' kontroll ipprovduti fil-proposta u jistgħu jipprovdu mezz għall-finanzjament ta' attivitajiet illegali.

1.1.2. Il-BĊE jirrikonoxxi li l-avvanzi teknoloġiċi relatati mat-teknoloġija tal-ktieb idditribwit sottostanti l-mezzi alternattivi ta' ħlas, bħal muniti virtwali, jista' jkollhom il-potenzjal li jżidu l-effiċjenza, il-firxa u l-għażla ta' ħlas u l-metodi ta' trasferiment. Il-korpi leġiżlattivi tal-Unjoni għandhom, madankollu, jieħdu ħsieb li ma jidhrux li qed jippromwovu l-użu ta' muniti diġitali mwaqqfa privatament, billi dawn il-mezzi alternattivi ta' ħlas la huma muniti legalment stabbiliti, u lanqas ma jikkostitwixxu valuta legali maħruġa mill-banek ċentrali u awtoritajiet pubbliċi oħrajn [1]. Il-BĊE għandu tħassib fuq diversi affarijiet fir-rigward tad-differenzi li jeżistu bejn dak li l-proposta tirriferi għalihom bħala "muniti ta' kors legali" u "muniti virtwali", waħda minnhom hija l-volatilità assoċjata mal-muniti virtwali, li tipikament hija ogħla mill-muniti maħruġa mill-banek ċentrali jew li l-ħruġ tagħhom huwa awtorizzat diversament mill-banek ċentrali, billi din il-volatilità mhux dejjem tidher li hija relatata ma' fatturi ekonomiċi jew finanzjarji. Tħassib ieħor huwa li: (a) diversament mid-detenturi ta' muniti stabbiliti legalment, id-detenturi ta' unitajiet ta' muniti virtwali tipikament m'għandhomx garanzija li jkunu jistgħu jiskambjaw l-unitajiet tagħhom għal oġġetti u servizzi jew munita stabbilita legalment fil-futur; u (b) id-dipendenza fuq atturi ekonomiċi fuq unitajiet ta' muniti virtwali, jekk miżjuda sostanzjalment fil-futur, tista' fil-prinċipju taffettwa l-kontroll tal-banek ċentrali fuq il-provvista ta' flus bir-riskju potenzjali għall-istabbiltà tal-prezzijiet, għalkemm taħt il-prattika kurrenti dan ir-riskju huwa limitat. Għalhekk, filwaqt li huwa xieraq għall-korpi leġiżlattivi tal-Unjoni, b'mod konsistenti mar-rakkomandazzjonijiet tal-FATF, li jirregolaw il-muniti virtwali mill-perspettivi ta' kontra l-ħasil tal-flus u kontra l-finanzjament ta' kontra t-terroriżmu, m'għandhomx f'dan il-kuntest partikolari jippruvaw jippromwovu użu ikbar ta' muniti virtwali.

1.1.3. Il-kliem "muniti virtwali" huwa ddefinit fid-direttiva proposta bħala li jfisser "rappreżentazzjoni diġitali ta' valur li la huwa maħruġ minn bank ċentrali jew awtorità pubblika, lanqas ma huwa neċessarjament marbut ma' munita ta' kors legali iżda huwa aċċettat minn persuni fiżiċi jew ġuridiċi bħala mezz ta' ħlas u jista' jiġi ttrasferit, maħżun jew innegozjat elettronikament" [2].

Il-BĊE jixtieq jagħmel numru ta' kummenti speċifiċi dwar din id-definizzjoni.

L-ewwel nett, "muniti virtwali" ma jikkwalifikawx bħala muniti minn perspettiva tal-Unjoni [3]. Skont it-Trattati u d-dispożizzjonijiet tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 974/98, l-euro hija l-munita unika tal-unjoni ekonomika u monetarja tal-Unjoni, i.e. ta' dawk l-Istati Membri li adottaw l-euro bħala l-munita tagħhom [4]. B'mod

(1) Ara l-paġna 13 tal-Memorandum Spjegattiv li jakkumpanja d-direttiva proposta u l-premessi 6 u 7 tad-direttiva proposta. Ara wkoll l-Abbozz tar-rapport tal-Kumitat tal-Parlament Ewropew dwar l-Affarijiet Ekonomiċi u Monetarji fuq muniti virtwali (2016/2007 (INI)) tat-23 ta' Frar 2016.

(2) Il-punt (2)(c) tal-Artikolu 1 tad-direttiva proposta. Id-definizzjoni tidher li hija bbażata fuq dik proposta fil-paragrafu 19 tal-Opinjoni tal-Awtorità Bankarja Ewropea (ABE) fuq il-muniti virtwali tal-4 ta' Lulju 2014 (ABE/Op/2014/08), disponibbli fuq is-sit elettroniku tal-ABE fi www.eba.europa.eu.

(3) Ara d-definizzjoni ta' "munita" fl-Artikolu 2(a) tad-Direttiva 2014/62/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-15 ta' Mejju 2014 dwar il-protezzjoni tal-euro u muniti oħra kontra l-iffalsifikar permezz tal-liġi kriminali, u li tissostitwixxi d-Deċiżjoni Kwadru tal-Kunsill 2000/383/ĠAI (ĠU L 151 21.5.2014, p. 1).
Ara wkoll il-paġna 16 tal-iStaff Discussion Note tal-Fond Monetarju Internazzjonali (FMI) fuq "Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations" (Jannar 2016), disponibbli fuq is-sit elettroniku tal-FMI fi www.imf.org.

(4) Ara l-Preambolu u l-Artikolu 3(4) tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea; l-Artikolu 119(2) tat-Trattat dwar il- Funzjonament tal-Unjoni Ewropea; u l-Artikolu 2 tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 974/98 tat-3 ta' Mejju 1998 dwar l-introduzzjoni tal-euro (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 10, Vol. 1, p. 111).

konsistenti mal-approċċ, li jew diġà ġie adottat, jew bħalissa qed jiġi kkunsidrat, minn ġurisdizzjonijiet oħrajn li jirregolaw il-pjattaformi ta' skambju ta' munita virtwali, inklużi l-Kanada, il-Ġappun u l-Istati Uniti, il-BĊE jirrakkomanda li jiġu ddefiniti iktar speċifikament il-muniti virtwali, b'mod li espliċitament jiġi kkjarifikat li l-muniti virtwali m'humiex muniti legalment stabbiliti jew flus ([1]).

It-tieni nett, peress li l-muniti virtwali fil-fatt mhumiex muniti, ikun iktar preċiż jekk jitqiesu bħala mezzi ta' skambju, iktar milli mezzi ta' ħlas. Barra minn hekk, id-defininzzjoni tad-direttiva proposta ta' "muniti virtwali" bħala mezz ta' ħlas ma tqisx li f'ċerti ċirkustanzi l-muniti virtwali jistgħu jintużaw għal skopijiet li mhumiex dawk ta' mezz ta' ħlas ([2]). Kif ġie osservat mill-Bank għall-Ħlasijiet Internazzjonali (BIS), it-teknoloġija tal-ktieb iddistribwit sottostanti ħafna skemi ta' munita diġitali jista' jkollhom applikazzjoni ferm usa' lil hinn mill-ħlasijiet ([3]). F'dan ir-rigward, il-FATF innota li użi mhux għal ħlas ta' muniti virtwali jistgħu jinkludu prodotti beni rifuġju (store-of-value) għall-finijiet ta' tifdil jew investiment, bħal derivattivi, komoditajiet, u prodotti tat-titoli ([4]). Muniti diġitali iktar riċenti, li huma bbażati fuq ktieb iddistribwit iktar sofistikat u teknoloġija tal-blockchain, għandhom firxa wiesgħa ta' użi li jmorru lil hinn minn skopijiet ta' ħlas ([5]), inklużi, pereżempju, każino onlajn. Fid-dawl ta' dan li ntqal iktar 'il fuq, il-BĊE jissuġġerixxi li d-direttiva proposta tirreferi wkoll għal użi oħra posibbli ta' muniti virtwali fid-definizzjoni proposta ta' dak il-kliem.

Il-BĊE jissuġġerixxi l-adattament tad-definizzjoni ta' muniti virtwali taħt id-direttiva proposta sabiex jittieħdu inkunsiderazzjoni l-punti msemmija iktar il fuq.

1.2. *Reġistri ċentrali ta' kontijiet bankarji u tal-ħlas*

1.2.1. Bis-saħħa tad-direttiva proposta, l-Istati Membri huma meħtieġa li jpoġġu fis-seħħ mekkaniżmi awtomatizzati ċentralizzati jew sistemi ta' irkupru ta' dejta elettroniċi, li jippermettu l-identifikazzjoni, b'mod tempestiv, ta' kull persuna naturali jew legali li jkollha jew tikkontrolla kontijiet ta' ħlas u kontijiet bankarji miżmumin minn istituzzjoni ta' kreditu fit-territorju tagħhom ([6]). Il-memorandum spjegattiv li jakkumpanja d-direttiva proposta jiċċara f'dan ir-rigward li l-Istati Membri huma liberi li jwaqqfu jew reġistru bankarju ċentrali, jew sistema ta' irkupru, liema waħda tkun l-iktar xierqa għall-qafas eżistenti tagħhom ([7]). Għalhekk l-Istati Membri huma liberi li jindikaw il-bank ċentrali nazzjonali (BĊN) tagħhom bħala amministratur tar-reġistru ċentrali tal-kontijiet bankarji (u tal-ħlas). Barra minn hekk, taħt id-direttiva proposta, dan ir-reġistru ċentrali jkun miftuħ għall aċċess mill-unitajiet ta' intelligence finanzjarja u awtoritajiet kompetenti oħrajn.

1.2.2. Il-BĊE diġà esprima l-fehma tiegħu li, għall-finijiet tal-valutazzjoni jekk il-projbizzjoni fit-Trattat fuq il-finanzjament monetarju nkisritx, kompiti fdati lil BĊN fis-Sistema Ewropea tal-Banek Ċentrali (SEBĊ) dwar it-twaqqif ta' reġistru ċentrali ta' kontijiet bankarji m'għandhomx jiġu kkunsidrati kompiti ta' bank ċentrali, u lanqas ma jiffaċilitaw l-eżekuzzjoni ta' dawn il-kompiti ([8]). Il-BĊE jikkunsidra l-kompitu ta' twaqqif ta' reġistru ċentrali bis-saħħa tal-Artikolu 30 tad-Direttiva (UE) 2015/849 b'mod ċar huwa kompitu governattiv billi l-għan tiegħu huwa l-ġlieda kontra l-ħasil tal-flus u l-finanzjament tat-terroriżmu. Sabiex tiġi ssalvagwardata l-indipendenza finanzjarji tal-membri tas-SEBĊ u jitneħħa t-tħassib tal-finanzjament monetarju assoċjat mat-twettiq ta' kompitu governattiv, il-BĊE jenfasizza li, meta tieħu ħsieb l-operazzjoni ta' reġistru ċentrali tal-kontijiet, il-leġislazzjoni nazzjonali li timplimenta d-direttiva proposta għandha tinkludi mekkaniżmu tal-irkupru tal-ispejjeż bi proċeduri espliċiti għall-monitoraġġ, l-allokazzjoni u l-fatturar tal-ispejjeż kollha magħmula mill-BĊNi li huma assoċjati mal-operazzjoni u l-għoti tal-aċċess lir-reġistru ċentrali.

([1]) Ara, pereżempju, l-Artikoli 2 sa 5 tal-Att dwar s-Servizzi ta' Ħlas Ġappuniż, li jiddefinixxu ċ-ċibermunita li teskludi l-yen u muniti barranin, u l-Artikolu 103(8) tal-United States' National Conference of Commissioners on Uniform State Laws Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act ta' Frar 2 2016, li jiddefinixxi l-munita virtwali li teskludi l-flus. Għal analiżi wiesgħa tat-trattament regolatorju ta' Bitcoin f'41 ġurisdizzjoni, ara r-rapport tal-Law Library of Congress "Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions" (Jannar 2014); ara wkoll il-proċeduri tal-Parlament Kanadiż tal-iStanding Senate Committee on Banking, Trade and Commerce tas-26 ta' Marzu 2014, fejn il-Canadian Department of Finance ddikjara li "il-munita virtwali mhijiex… il-munita uffiċjali tal-pajjiż; mhijiex id-dollaru Kanadiż".

([2]) Ara l-paġna 24 tar-Rapport tal-BĊE "Virtual Currency Schemes – a further analysis" (Frar 2015), disponibbli fis-sit elettroniku tal-BĊE fi www.ecb.europa.eu.

([3]) Ara l-paġna 15 of the tar-rapport tal-BIS "Committee on Payments and Market Infrastructures" dwar id-"Digital currencies" (Novembru 2015), disponibbli fiwww.bis.org.

([4]) Pereżempju, muniti kripto bħal "ethers", l-unità monetarja tal-"ethereum block chain", jiġu nnegozjati fuq boroż għal investiment jew għanijiet spekulattiv, imma mhux dejjem iservu bħala mezz ta' ħlas. Ara wkoll il-paġna 4 tal-"Guidance for a risk based approach - Virtual Currencies" tal-FATF (Ġunju 2015), disponibbli fis-sit elettroniku tal-FATF fi www.fatf-gafi.org.

([5]) Ara wkoll il-paġna 7 tal-iStaff Discussion Note tal-Fond Monetarju Internazzjonali (FMI) fuq "Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations" (Jannar 2016), disponibbli fuq is-sit elettroniku tal-FMI fi www.imf.org.

([6]) Ara l-punt (12) tal-Artikolu 1 tad-direttiva proposta.

([7]) Ara l-paġna 7 tal-Memorandum Spjegattiv li jakkumpanja d-direttiva proposta.

([8]) Ara, pereżempju, il-paragrafu 2.1 tal-Opinjoni CON/2011/30; paragrafu 2 tal-Opinjoni CON/2011/98; paragrafi 3.1 u 3.2 tal-Opinjoni CON/2015/46; u l-paragrafi 3.1 sa 3.8 tal-Opinjoni CON/2016/35. L-opinjonijiet tal-BĊE kollha huma disponibbli fis-sit elettroniku tal-BĊE f'www.ecb.europa.eu.

2. **Osservazzjonijiet tekniċi u proposti ta' abbozzar**

Fejn il-BĊE jirrakkomanda li d-direttiva proposta tiġi emendata, qed jiġu stipulati proposti speċifiċi tal-abbozzar f'dokument ta' ħidma tekniku separat flimkien ma' test spjegattiv. Id-dokument ta' ħidma tekniku huwa disponibbli bl-Ingliż fis-sit elettroniku tal-BĊE.

Magħmul fi Frankfurt am Main, it-12 ta' Ottubru 2016.

Il-President tal-BĊE

Mario DRAGHI