

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 12 oktober 2016

inzake een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 19 augustus 2016 en 23 september 2016 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) van de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement respectievelijk een verzoek om een advies inzake een voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG⁽¹⁾ (hierna het „voorstel” genoemd).

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien het voorstel bepalingen bevat die onder de bevoegdheid van de ECB vallen. Met name is de ECB-adviesbevoegdheid gebaseerd op artikel 127, leden 2 en 5, en artikel 128, lid 1, van het Verdrag, aangezien het voorstel bepalingen bevat die implicaties hebben voor bepaalde taken van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB), waaronder het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer, bij te dragen aan een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel en machtiging te geven tot de uitgifte van eurobankbiljetten binnen de Unie. Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Opmerkingen**1.1. Regulering van platforms voor het wisselen van virtuele valuta en aanbieders van bewaarportemonnees**

1.1.1. Het voorstel breidt de lijst van meldingsplichtige entiteiten uit waarop Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad⁽²⁾ van toepassing is, zodat de lijst aanbieders omvat die zich in de eerste plaats en professioneel bezighouden met diensten voor het wisselen van „virtuele valuta” en „fiduciare valuta” (die in het voorstel worden opgevat als munten die als wettig betaalmiddel zijn erkend⁽³⁾), en portemonneeaanbieders die diensten verlenen voor de bewaring van de credentialen die nodig zijn om toegang te krijgen tot virtuele valuta („aanbieders van bewaarportemonnees”)⁽⁴⁾. Het voorstel vereist tevens dat lidstaten verzekeren dat aanbieders van diensten voor het wisselen van virtuele valuta en fiduciare valuta's en aanbieders van bewaarportemonnees over een vergunning beschikken of geregistreerd zijn⁽⁵⁾. De ECB is een sterk voorstander van deze bepalingen die stroken met de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF)⁽⁶⁾, gezien het feit dat terroristen en andere

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

⁽³⁾ Zie overweging 6 van het voorstel.

⁽⁴⁾ Zie overweging 6 en artikel 1, punt 1, van het voorstel.

⁽⁵⁾ Zie artikel 1, punt 16, van het richtlijnvoorstel.

⁽⁶⁾ Zie de „internationale standaards voor de bestrijding van witwassen en van het financieren van terrorisme en proliferatie” van het FATF: De FATF-Aanbevelingen (februari 2012). Zie tevens het „FATF Report Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks” (juni 2014) en het FATF's „Guidance for a risk-based approach — Virtual Currencies” (juni 2015). Alle documenten zijn beschikbaar op de website van het FATF onder www.fatf-gafi.org

criminele groepen thans geld kunnen doorsluizen binnen virtuelevalutanetwerken door de overmakingen te verbergen of door de zekere mate van anonimiteit die zij op dergelijke wisselplatforms genieten. Het gebruik van virtuele valuta's brengt ook grotere risico's met zich mee dan traditionele betaalmiddelen in die zin dat de overdraagbaarheid van virtuele valuta steunt op het internet en slechts beperkt wordt door de capaciteit van het onderliggende netwerk van computers en IT-infrastructuur van de specifieke virtuele valuta.

Binnen dit kader wijst de ECB er tevens op dat digitale valuta niet noodzakelijkerwijze in wettelijk vastgestelde valuta's omgewisseld hoeven te worden. Zij kunnen ook worden gebruikt voor de aankoop van goederen en diensten zonder dat zij in een wettelijk vastgestelde valuta omgewisseld moeten worden of zonder het gebruik van aanbieders van bewaarportemonnees. Dergelijke transacties worden niet bestreken door enige van de in het voorstel opgenomen controlemaatregelen en zouden een middel kunnen zijn om illegale activiteiten te financieren.

1.1.2. De ECB erkent dat de technologische vooruitgang aangaande gedistribueerde grootboeken („distributed ledger technology”) die ten grondslag ligt aan alternatieve betaalmiddelen, zoals virtuele valuta's, de efficiëntie, het bereik en de keuze van betaal- en overboekingsmethoden kan vergroten. De wetgevende lichamen van de Unie moeten evenwel de schijn vermijden dat zij particulier ingevoerde digitale valuta's promoten; als dusdanig zijn alternatieve betaalmiddelen noch wettelijk vastgestelde valuta's, noch zijn zij een wettig betaalmiddel dat werd uitgegeven door centrale banken of andere overheidslichamen⁽¹⁾. De ECB heeft meerdere punten van zorg inzake de bestaande verschillen tussen wat het voorstel aanduidt als „fiduciare valuta” en „virtuele valuta's”, waaronder de met virtuele valuta's verbonden volatiliteit die doorgaans hoger is dan bij door centrale banken uitgegeven valuta's, of waarvoor centrale banken anderszins machtiging tot uitgifte hebben gegeven, aangezien deze volatiliteit niet altijd lijkt samen te hangen met economische of financiële factoren. Andere punten van zorg zijn: a) in tegenstelling tot houders van wettelijk vastgestelde valuta's hebben de houders van virtuelevaluta-eenheden geen garantie dat zij hun eenheden voor goederen en diensten of wettelijk vastgestelde valuta zullen kunnen ruilen, en b) de afhankelijkheid van economische subjecten van virtuelevaluta-eenheden, indien die in de toekomst sterk in aantal verhoogd zouden worden, zou in beginsel de controle door de centrale bank van de geldhoeveelheid kunnen aantasten met mogelijke risico's voor prijsstabiliteit, ook al is het risico onder de huidige omstandigheden beperkt. Derhalve is het enerzijds in overeenstemming met de FATF-aanbevelingen aangewezen dat de wetgevende organen van de Unie vanuit het antiwitwas- en antiterrorismefinancieringsperspectief virtuele valuta's reguleren en zij anderzijds in deze specifieke context niet moeten trachten een breder gebruik van virtuele valuta's te promoten.

1.1.3. Het voorstel definieert de term „virtuele valuta” als „een digitale weergave van waarde die noch door een centrale bank, noch door een overheid wordt uitgegeven en evenmin aan een fiduciare valuta is gekoppeld, maar die door natuurlijke of rechtspersonen als een betaalmiddel wordt aanvaard en kan worden overgedragen, opgeslagen of elektronisch verhandeld”⁽²⁾.

De ECB heeft een aantal specifieke opmerkingen aangaande deze definitie.

Ten eerste, „virtuele valuta's” kunnen vanuit het perspectief van de Unie niet als valuta aangemerkt worden⁽³⁾. Overeenkomstig de Verdragen en de bepalingen van Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad is de euro de gemeenschappelijke munt van de Economische en Monetaire Unie van de Unie, d.w.z. van de eurogebiedlidstaten⁽⁴⁾. Overeenkomstig de benadering die reeds is vastgesteld, of thans wordt overwogen, door andere jurisdicties

(1) Zie bladzijde 13 van de toelichting bij het voorstel en de overwegingen 6 en 7 van het voorstel. Zie tevens het ontwerpverslag over virtuele valuta's (2016/2007 (INI)) van 23 februari 2016 van de Commissie economische en monetaire zaken van het Europees Parlement.

(2) Artikel 1, punt 2, onder c), van het voorstel. De definitie lijkt te zijn gebaseerd op de definitie in paragraaf 19 van het advies inzake digitale valuta's van de Europese Bankautoriteit (EBA) van 4 juli 2014 (EBA/Op/2014/08), beschikbaar op de EBA-website www.eba.europa.eu

(3) Zie de definitie van „valuta” in artikel 2, onder a), van Richtlijn 2014/62/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsenuiterij en ter vervanging van Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad (PB L 151 van 21.5.2014, blz. 1).

Zie tevens bladzijde 16 van de discussienota van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) inzake „Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations” (januari 2016), beschikbaar op de IMF-website www.imf.org

(4) Zie de preambule en artikel 3, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie; artikel 119, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en artikel 2 van Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro (PB L 139 van 11.5.1998, blz. 1).

die wisselplatforms voor virtuele valuta's reguleren, waaronder Canada, Japan en de Verenigde Staten, beveelt de ECB aan virtuele valuta's nader te definiëren en wel zodanig dat geëxpliciteerd wordt dat virtuele valuta's geen wettelijk vastgestelde valuta of geld zijn ⁽¹⁾.

Ten tweede, aangezien virtuele valuta's in feite geen valuta's zijn, zou het juist zijn ze te beschouwen als een ruilmiddel en niet als een betaalmiddel. Bovendien houdt de definitie van „virtuele valuta's” als betaalmiddel in het voorstel er geen rekening mee dat onder sommige omstandigheden virtuele valuta's voor andere doeleinden dan betaalmiddel gebruikt kunnen worden ⁽²⁾. Zoals opgemerkt door de Bank voor Internationale Betalingen (BIS), kan de aan menig digitalevaluateregeling ten grondslag liggende technologie van gedistribueerde grootboeken een veel breder toepassingsgebied hebben dan alleen betalingen ⁽³⁾. Dienaangaande heeft het FATF opgemerkt dat het niet-betalingsgebruik van virtuele valuta's waardeopslagproducten kan omvatten voor spaar- of beleggingsdoeleinden, zoals derivaten, grondstoffen en effectenproducten ⁽⁴⁾. Recentere op meer geavanceerde technologie van gedistribueerde grootboeken- en blokketentechnologie gebaseerde digitale valuta's hebben een breed scala van gebruikdoeleinden die verder gaan dan betalingsdoeleinden ⁽⁵⁾, waaronder bijvoorbeeld onlinecasino's. Gezien het bovenstaande stelt de ECB voor dat het voorstel in de voorgestelde definitie van virtuele valuta's ook andere mogelijke gebruikdoeleinden van die term noemt.

De ECB stelt voor de definitie van virtuele valuta's in het voorstel aan te passen zodat met dit punt rekening wordt gehouden.

1.2. Centrale registers van bank- en betaalrekeningen

1.2.1. Luidens het voorstel moeten lidstaten gecentraliseerde geautomatiseerde mechanismen of elektronische systemen voor gegevensontsluiting instellen die tijdig de identificatie van natuurlijke personen of rechtspersonen mogelijk maken die betaal- en bankrekeningen aanhouden of controleren die een kredietinstelling binnen hun grondgebied aanhoudt ⁽⁶⁾. De toelichting bij het voorstel licht dienaangaande toe dat het de lidstaten vrijstaat hetzij een centraalbankregister op te zetten, hetzij een ander systeem voor gegevensontsluiting, wat het beste bij hun bestaande kader past ⁽⁷⁾. Lidstaten staat het derhalve vrij hun nationale centrale bank (NCB) aan te wijzen als de administrator van het centrale register voor bank- (en betaal-)rekeningen. Bovendien zou een dergelijk centraal register uit hoofde van het voorstel openstaan voor toegang door financiële-inlichtingeneenheden en andere bevoegde autoriteiten.

1.2.2. De ECB heeft eerder gesteld dat voor de vaststelling of het verdragsverbod op monetaire financiering is geschonden, de aan een NCB binnen het kader van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) opgedragen taken die verband houden met de inrichting van een centraal bankrekeningenregister, niet als centralebanktaken beschouwd moeten worden, noch faciliteren zij de uitvoering van die taken ⁽⁸⁾. De ECB vindt de taak van het inrichten van een centraal register krachtens artikel 30 van Richtlijn (EU) 2015/849 duidelijk een overheidstaak, aangezien zijn doel is witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden. Om de financiële onafhankelijkheid van de ESCB-leden te vrijwaren en de met de uitvoering van een overheidstaak gepaard gaande financiële punten van zorg weg te nemen, benadrukt de ECB dat bij het op zich nemen van het beheer van een centraal rekeningenregister de nationale wetgeving ter implementatie van het voorstel een kostendekkingsregeling moet omvatten met expliciete procedures voor de monitoring, het toerekenen en het in rekening brengen van alle door de NCB gemaakte kosten die samenhangen met het beheer en de toegangverlening tot het centrale register.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld artikelen 2 tot en met 5 van de Japanese Payment Services Act, waarin de definitie van cybervaluta de yen en vreemde valuta uitsluit, en afdeling 103(8) van de United States' National Conference of Commissioners on Uniform State Laws Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act van 2 februari 2016 waarin de definitie van virtuele valuta geld uitsluit. Voor een brede analyse van de regelgevende benadering van bitcoin in 41 jurisdicties, zie The Law Library of Congress' verslag „Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions” (januari 2014); zie tevens de notulen van het Canadian Parliament's Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce van 26 maart 2014, waarin het Canadian Department of Finance stelde dat „virtual currency is not [...] the official currency of the country; it is not the Canadian dollar”.

⁽²⁾ Zie bladzijde 24 van het ECB-verslag „Virtual Currency Schemes — A further analysis” (februari 2015), beschikbaar op de ECB-website www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ Zie bladzijde 15 van het verslag van het BIS-Committee on Payments and Market Infrastructures inzake „Digital currencies” (november 2015), beschikbaar op www.bis.org

⁽⁴⁾ Bijvoorbeeld cryptovaluta's zoals „ethers”, de valuta-eenheid van de „etherumblokketen”, worden verhandeld op beurzen voor investerings- of speculatiedoelstellingen, maar dienen niet altijd als betaalmiddel. Zie tevens bladzijde 4 van de FATF „Guidance for a risk based approach — Virtual Currencies” (juni 2015), beschikbaar op de FATF-website www.fatf-gafi.org

⁽⁵⁾ Zie bladzijde 7 van de IMF-discussienota inzake „Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations” (januari 2016), beschikbaar op de IMF-website www.imf.org

⁽⁶⁾ Zie artikel 1, punt 12, van het voorstel.

⁽⁷⁾ Zie bladzijde 7 van de toelichting bij het voorstel.

⁽⁸⁾ Zie bijvoorbeeld paragraaf 2.1 van Advies CON/2011/30; paragraaf 2 van Advies CON/2011/98; paragrafen 3.1 en 3.2 van Advies CON/2015/46, en paragrafen 3.1 tot en met 3.8 van Advies CON/2016/35. Alle ECB-adviezen zijn beschikbaar op de ECB-website www.ecb.europa.eu

2. Technische kanttekeningen en wijzigingsvoorstellen

Door de ECB aanbevolen wijzigingen van het richtlijnvoorstel zijn middels specifieke formuleringsvoorstellen opgenomen in een apart technisch werkdocument met een toelichting. Het technische werkdocument is in de Engelse taal beschikbaar op de ECB-website.

Gedaan te Frankfurt am Main, 12 oktober 2016.

De president van de ECB

Mario DRAGHI
