

## III

(Acte pregătitoare)

**BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ****AVIZUL BĂNCII CENTRALE EUROPENE**

din 12 octombrie 2016

**cu privire la o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivei 2009/101/CE**

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

**Introducere și temei juridic**

La 19 august 2016 și 23 septembrie 2016, Banca Centrală Europeană (BCE) a primit din partea Consiliului și, respectiv, a Parlamentului European solicitări de emitere a unui aviz cu privire la o propunere de directivă de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivei 2009/101/CE<sup>(1)</sup> (denumită în continuare „directiva propusă”).

Competența BCE de a emite un aviz se întemeiază pe articolul 127 alineatul (4) și pe articolul 282 alineatul (5) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, deoarece directiva propusă cuprinde dispoziții care intră în competența BCE. În special, competența BCE de a emite un aviz se bazează pe articolul 127 alineatele (2) și (5) și pe articolul 128 alineatul (1) din tratat, întrucât directiva propusă conține dispoziții care au implicații pentru anumite misiuni ale Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC), inclusiv promovarea bunei funcționări a sistemelor de plăți, contribuția la buna desfășurare a politicilor promovate de autoritățile competente în ceea ce privește stabilitatea sistemului financiar și autorizarea emisiunii de bancnote euro în Uniune. În conformitate cu articolul 17.5 prima teză din Regulamentul de procedură al Băncii Centrale Europene, Consiliul guvernatorilor adoptă prezentul aviz.

**1. Observații****1.1. Reglementarea platformelor de schimb pentru monedele virtuale și a furnizorilor de portofele digitale**

1.1.1. Directiva propusă extinde lista de entități obligate cărora li se aplică Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului<sup>(2)</sup>, pentru a include furnizorii implicați în primul rând și în mod profesional în servicii de schimb între „monede virtuale” și „monede fiduciare” (înțelese în directiva propusă ca monede declarate mijloc legal de plată<sup>(3)</sup>) și furnizorii de portofele digitale care oferă servicii de custodie a datelor de identificare necesare pentru accesarea monedelor virtuale (denumiți în continuare „furnizori de portofele digitale”<sup>(4)</sup>). De asemenea, directiva propusă impune statelor membre să se asigure că furnizorii de servicii de schimb între monede virtuale și monede fiduciare și furnizorii de portofele digitale sunt autorizați sau înregistrați<sup>(5)</sup>. BCE sprijină cu fermitate aceste dispoziții, care sunt în concordanță cu recomandările Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI)<sup>(6)</sup>, întrucât în prezent teroriștii și alte grupuri infracționale pot transfera fonduri în cadrul rețelelor

<sup>(1)</sup> COM(2016) 450 final.

<sup>(2)</sup> Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO L 141, 5.6.2015, p. 73).

<sup>(3)</sup> A se vedea considerentul 6 al directivei propuse.

<sup>(4)</sup> A se vedea considerentul 6 și articolul 1 punctul 1 din directiva propusă.

<sup>(5)</sup> A se vedea articolul 1 punctul 16 din directiva propusă.

<sup>(6)</sup> A se vedea *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations* („Standardele internaționale în materie de combatere a spălării de bani și a finanțării terorismului și proliferării: Recomandările GAFI”) ale GAFI (februarie 2012). A se vedea, de asemenea, raportul GAFI *Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks* („Monede virtuale – Definiții esențiale și riscuri potențiale în materie de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului”) (iunie 2014) și *Guidance for a Risk-Based Approach – Virtual Currencies* („Orientarea pentru o abordare bazată pe riscuri – Monede virtuale”) a GAFI (iunie 2015). Toate documentele sunt disponibile pe website-ul GAFI, la adresa [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

de monede virtuale prin disimularea transferurilor sau prin faptul că beneficiază de un anumit grad de anonim pe astfel de platforme. De asemenea, utilizarea monedelor virtuale prezintă riscuri mai mari decât mijloacele de plată tradiționale, în sensul că transferabilitatea monedei virtuale se bazează pe internet și este limitată numai de capacitatea rețelei de calculatoare și a infrastructurii informatice aferente a respectivei monede virtuale.

În acest context, BCE menționează, de asemenea, că nu este obligatoriu ca monedele digitale să fie schimbate în monede legale. Acestea ar putea fi utilizate și pentru achiziția de bunuri și servicii, fără a fi necesar schimbul într-o monedă legală sau utilizarea unui furnizor de portofele digitale. Aceste tranzacții nu ar fi acoperite de niciuna dintre măsurile de control prevăzute în propunere și ar putea oferi un mijloc de finanțare a activităților ilegale.

1.1.2. BCE admite că progresele tehnologice legate de tehnologia registrelor distribuite care stau la baza mijloacelor de plată alternative, precum monedele virtuale, pot avea potențialul de a crește eficiența, acoperirea și opțiunile în materie de metode de plată și de transfer. Cu toate acestea, organele legislative ale Uniunii ar trebui să se asigure că nu par să promoveze utilizarea monedelor digitale private, deoarece aceste mijloace de plată alternative nici nu sunt monede legale, nici nu constituie mijloace legale de plată emise de bănci centrale sau alte autorități publice<sup>(1)</sup>. BCE are anumite preocupări în ceea ce privește diferențele existente între ceea ce propunerea numește „monede fiduciare” și „monede virtuale”, una dintre acestea fiind volatilitatea asociată monedelor virtuale, care este de obicei mai mare decât cea a monedelor emise de băncile centrale sau a celor a căror emiteră este autorizată în alt mod de băncile centrale, deoarece această volatilitate nu pare întotdeauna să fie legată de factori economici sau financiari. Alte preocupări sunt următoarele: (a) spre deosebire de deținătorii de monede legale, de obicei, deținătorii de unități de monedă virtuală nu au o garanție că își vor putea schimba în viitor unitățile pentru bunuri și servicii ori monedă legală; și (b) utilizarea unităților de monedă virtuală de către actorii economici, dacă va crește substanțial în viitor, ar putea afecta în principiu controlul băncilor centrale asupra masei monetare, cu riscuri potențiale la adresa stabilității prețurilor, deși în practica curentă acest risc este limitat. Astfel, deși este oportun ca organele legislative ale Uniunii, în conformitate cu recomandările GAFI, să reglementeze monedele virtuale din perspectiva combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului, acestea nu ar trebui să urmărească în acest context să promoveze o utilizare mai largă a monedelor virtuale.

1.1.3. Termenul „monede virtuale” este definit în directiva propusă ca „o reprezentare digitală de valoare care nu este nici emisă de o bancă centrală sau de o autoritate publică, nici în mod obligatoriu legată de o monedă fiduciară, dar este acceptată de către persoane fizice sau juridice ca mijloc de plată și poate fi transferată, stocată sau tranzacționată în mod electronic”<sup>(2)</sup>.

BCE ar dori să formuleze o serie de observații specifice legate de această definiție.

În primul rând, „monedele virtuale” nu se califică drept monede dintr-o perspectivă a Uniunii<sup>(3)</sup>. În conformitate cu tratatele și dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 974/98 al Consiliului, euro este moneda unică a Uniunii economice și monetare a Uniunii, respectiv a statelor membre care au adoptat euro ca monedă națională<sup>(4)</sup>. În

<sup>(1)</sup> A se vedea pagina 13 din expunerea de motive care însoțește directiva propusă și considerentele 6 și 7 din directiva propusă. A se vedea, de asemenea, proiectul de raport referitor la monedele virtuale al Comisiei pentru afaceri economice și monetare a Parlamentului European [2016/2007 (INI)] din 23 februarie 2016.

<sup>(2)</sup> Articolul 1 punctul 2 litera (c) din directiva propusă. Definiția pare să se bazeze pe cea propusă la punctul 19 din avizul Autorității bancare europene (ABE) cu privire la monedele virtuale (*Opinion on virtual currencies*) din 4 iulie 2014 (EBA/Op/2014/08), disponibil pe website-ul ABE, la adresa [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu).

<sup>(3)</sup> A se vedea definiția „monedei” din articolul 2 litera (a) din Directiva 2014/62/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind protecția prin măsuri de drept penal a monedei euro și a altor monede împotriva falsificării și de înlocuire a Deciziei-cadru 2000/383/JAI a Consiliului (JO L 151, 21.5.2014, p. 1).

A se vedea, de asemenea, pagina 16 din documentul de lucru (*Staff Discussion Note*) al Fondului Monetar Internațional (FMI) *Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations* („Dincolo de monedele virtuale: considerente inițiale”) (ianuarie 2016), disponibil pe website-ul FMI, la adresa [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>(4)</sup> A se vedea preambulul și articolul 3 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană, articolul 119 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 974/98 al Consiliului din 3 mai 1998 privind introducerea euro (JO L 139, 11.5.1998, p. 1).

conformitate cu această abordare, care fie a fost deja adoptată, fie este luată în considerare în prezent de alte jurisdicții care reglementează platformele de schimb pentru monedele virtuale, inclusiv Canada, Japonia și Statele Unite, BCE recomandă definirea mai precisă a monedelor virtuale, într-o modalitate care să clarifice în mod explicit că monedele virtuale nu sunt monede legale sau bani <sup>(1)</sup>.

În al doilea rând, deoarece monedele virtuale de fapt nu sunt monede, ar fi mai adecvat ca acestea să fie considerate mijloace de schimb, nu mijloace de plată. În plus, definirea „monedelor virtuale” din directiva propusă ca mijloace de plată nu ține seama de faptul că în anumite împrejurări monedele virtuale pot fi utilizate în alte scopuri decât drept mijloace de plată <sup>(2)</sup>. După cum a observat Banca Reglementelor Internaționale (BRI), tehnologia registrelor distribuite care stă la baza a numeroase monede digitale ar putea avea o aplicare mult mai largă, dincolo de plăți <sup>(3)</sup>. În acest sens, GAFI a constatat că utilizările monedelor virtuale, altfel decât pentru plăți, pot include produse de tip rezervă de valoare în scop de economisire sau investiții, precum instrumente financiare derivate, mărfuri și valori mobiliare <sup>(4)</sup>. Monedele digitale mai recente, care se bazează pe tehnologii mai sofisticate de registre distribuite și de lanțuri de blocuri (*blockchain*), au o gamă largă de utilizări care merg dincolo de plăți <sup>(5)</sup>, inclusiv, de exemplu, cazinouri online. Având în vedere cele de mai sus, BCE sugerează ca directiva propusă să facă trimitere și la alte utilizări posibile ale monedelor virtuale în definiția propusă a acestui termen.

BCE sugerează adaptarea definiției monedelor virtuale din directiva propusă pentru a ține seama de punctele de mai sus.

## 1.2. Registre centrale de conturi bancare și conturi de plăți

1.2.1. În conformitate cu directiva propusă, statele membre trebuie să introducă mecanisme centralizate automatizate sau sisteme centrale electronice de extragere a datelor, care ar permite identificarea, în timp util, a oricăror persoane fizice sau juridice care dețin sau controlează conturi de plăți și conturi bancare deținute de o instituție de credit pe teritoriul lor <sup>(6)</sup>. Expunerea de motive care însoțește directiva propusă clarifică în acest sens faptul că statele membre au libertatea de a înființa un registru bancar central sau un sistem de obținere de informații, oricare din ele se potrivește cel mai bine cadrului lor existent <sup>(7)</sup>. Prin urmare, statele membre au libertatea să-și desemneze banca centrală națională (BCN) ca administrator al registrului central de conturi bancare (și de plăți). De asemenea, în temeiul directivei propuse, acest registru central ar fi deschis accesului unităților de informații financiare și al altor autorități competente.

1.2.2. BCE și-a exprimat în trecut opinia că, în scopul evaluării măsurii în care este încălcată interdicția de finanțare monetară din tratat, atribuțiile încredințate unei BCN din Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) legate de înființarea unui registru central de conturi bancare nu sunt considerate atribuții de bancă centrală și nici nu facilitează executarea unor asemenea atribuții <sup>(8)</sup>. BCE consideră că atribuția de înființare a unui registru central în conformitate cu articolul 30 din Directiva (UE) 2015/849 este în mod clar o atribuție guvernamentală, întrucât scopul acesteia este combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. În vederea protejării independenței financiare a membrilor SEBC și a eliminării preocupărilor cu privire la interdicția de finanțare monetară asociate îndeplinirii unei atribuții guvernamentale, BCE subliniază că, prin asumarea atribuției de administrare a unui registru central de conturi, legislația națională de transpunere a directivei propuse ar trebui să includă un mecanism de recuperare a costurilor, cu proceduri explicite pentru monitorizarea, alocarea și facturarea tuturor costurilor suportate de BCN aferente administrării și acordării accesului la registrul central.

<sup>(1)</sup> A se vedea, de exemplu, articolele 2-5 din legea japoneză privind serviciile de plată, care definesc moneda virtuală astfel încât să excludă yenul și monedele străine, și articolul 103 alineatul (8) din proiectul de act de reglementare a activităților de monedă virtuală (*Regulation of Virtual Currency Businesses Act*) al National Conference of Commissioners on Uniform State Laws din Statele Unite din 2 februarie 2016, care definește moneda virtuală astfel încât să excludă banii. Pentru o analiză amplă a regimurilor de reglementare pentru Bitcoin în 41 de jurisdicții, a se vedea raportul *Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions* („Reglementarea Bitcoin în anumite jurisdicții”) (ianuarie 2014) al Law Library of Congress; a se vedea, de asemenea, lucrările Comisiei permanente pentru bănci și comerț a Senatului Parlamentului canadian din 26 martie 2014, în cadrul cărora Ministerul de Finanțe al Canadei a afirmat că „moneda virtuală nu este [...] moneda oficială a țării; nu este dolarul canadian”.

<sup>(2)</sup> A se vedea pagina 24 din raportul BCE *Virtual Currency Schemes – a further analysis* („Sisteme de monede virtuale – o analiză aprofundată”) (februarie 2015), disponibil pe website-ul BCE, la adresa [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(3)</sup> A se vedea pagina 15 din raportul *Digital Currencies* („Monede digitale”) al Comitetului pentru plăți și infrastructuri de piață al BRI (noiembrie 2015), disponibil la adresa [www.bis.org](http://www.bis.org).

<sup>(4)</sup> De exemplu, criptomonede precum „ether”, unitatea monetară a „blockchain-ului ethereum”, sunt tranzacționate pe platforme de schimb în scopuri speculative sau de investiții, dar nu funcționează întotdeauna ca mijloace de plată. A se vedea, de asemenea, pagina 4 din *Guidance for a risk-based approach – Virtual Currencies* („Orientare pentru o abordare bazată pe riscuri – Monede virtuale”) a GAFI (iunie 2015), disponibilă pe website-ul GAFI, la adresa [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

<sup>(5)</sup> A se vedea pagina 7 din documentul de lucru al FMI *Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations* („Dincolo de monedele virtuale: considerente inițiale”) (ianuarie 2016), disponibil pe website-ul FMI, la adresa [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>(6)</sup> A se vedea articolul 1 punctul 12 din directiva propusă.

<sup>(7)</sup> A se vedea pagina 7 din expunerea de motive care însoțește directiva propusă.

<sup>(8)</sup> A se vedea, de exemplu, punctul 2.1 din Avizul CON/2011/30, punctul 2 din Avizul CON/2011/98, punctele 3.1 și 3.2 din Avizul CON/2015/46 și punctele 3.1-3.8 din Avizul CON/2016/35. Toate avizele BCE sunt disponibile pe website-ul BCE la adresa [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

## 2. **Observații tehnice și propuneri de redactare**

În cazul în care BCE recomandă modificarea directivei propuse, propunerile de redactare specifice însoțite de o explicație se regăsesc într-un document tehnic de lucru separat. Documentul tehnic de lucru este disponibil în limba engleză pe website-ul BCE.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 12 octombrie 2016.

*Președintele BCE*

Mario DRAGHI

---