

III

(Prípravné akty)

EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 12. októbra 2016

k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernica 2009/101/ES

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Úvod a právny základ

Európska centrálna banka (ECB) prijala 19. augusta 2016 žiadosť Rady Európskej únie a 23. septembra 2016 žiadosť Európskeho parlamentu o stanovisko k návrhu smernice, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernica 2009/101/ES⁽¹⁾ (ďalej len „navrhovaná smernica“).

Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článku 127 ods. 4 a článku 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, keďže navrhovaná smernica obsahuje ustanovenia, ktoré patria do pôsobnosti ECB. Právomoc ECB vydať stanovisko je konkrétne založená na článku 127 ods. 2 a 5 a článku 128 ods. 1 Zmluvy, keďže navrhovaná smernica obsahuje ustanovenia, ktoré majú vplyv na niektoré úlohy Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) vrátane podpory plynulého fungovania platobných systémov, prispievania k hladkému uskutočňovaniu politík prijatých príslušnými orgánmi, ktoré sa týkajú stability finančného systému, a povoľovania vydávania eurobankoviek v Únii. V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky prijala Rada guvernérov toto stanovisko.

1. Pripomienky**1.1. Regulácia zmenárenských platforiem virtuálnych mien a poskytovateľov služieb peňaženky**

1.1.1. Navrhovaná smernica rozširuje zoznam povinných subjektov, na ktoré sa uplatňuje smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849⁽²⁾ tak, aby zahrnila poskytovateľov poskytujúcich primárne a profesionálne zmenárenské služby medzi „virtuálnymi menami“ a „menami s núteným obehom (fiat menami)“ [menami s núteným obehom sa v navrhovanej smernici rozumejú meny vyhlásené za legálne platidlo⁽³⁾] a poskytovateľov peňaženky ponúkajúcich služby úschovy prístupových údajov potrebných na prístup k virtuálnym menám (ďalej len „poskytovatelia služieb peňaženky“)⁽⁴⁾. Navrhovaná smernica od členských štátov tiež požaduje zabezpečiť, aby poskytovatelia zmenárenských služieb medzi virtuálnymi menami a menami s núteným obehom, ako aj poskytovatelia služieb peňaženky mali licenciu, alebo aby boli registrovaní⁽⁵⁾. ECB rozhodne podporuje tieto ustanovenia, ktoré sú v súlade s odporúčaniami Finančnej akčnej skupiny (FATF)⁽⁶⁾, vzhľadom na to, že

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (Ú. v. EÚ L 141, 5.6.2015, s. 73).

⁽³⁾ Pozri odôvodnenie 6 navrhovanej smernice.

⁽⁴⁾ Pozri odôvodnenie 6 a článok 1 bod 1 navrhovanej smernice.

⁽⁵⁾ Pozri článok 1 bod 16 navrhovanej smernice.

⁽⁶⁾ Pozri dokument „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations“ (február 2012). Pozri tiež správu FATF „Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks“ (jún 2014) a dokument „Guidance for a Risk-Based Approach – Virtual Currencies“ (jún 2015). Všetky dokumenty sú dostupné na webovom sídle Finančnej akčnej skupiny www.fatf-gafi.org.

teroristické a iné zločinecké skupiny sú v súčasnosti schopné prevádzať peniaze v rámci sietí virtuálnych mien tak, že zatajujú prevody alebo využívajú určitý stupeň anonymity týchto zmenárenských platforiem. Používanie virtuálnych mien tiež predstavuje väčšie riziko ako tradičné platobné prostriedky v tom zmysle, že prevoditeľnosť virtuálnej meny závisí od Internetu a je obmedzená len kapacitou počítačovej siete a IT infraštruktúry príslušnej virtuálnej meny.

V tejto súvislosti ECB tiež uvádza, že digitálne meny sa nemusia nevyhnutne zameniť za zákonné meny. Mohli by sa tiež použiť na nákup tovaru a služieb bez toho, aby bolo potrebné zameniť ich za zákonnú menu alebo využiť poskytovateľa služieb peňaženky. Takéto transakcie by neboli pokryté žiadanými z kontrolných opatrení uvedených v návrhu a mohli by umožniť financovanie nelegálnych činností.

1.1.2. ECB si uvedomuje, že technologický pokrok týkajúci sa rozšírenej technológie počítačových súborov na zapisovanie transakcií, ktorá je základom alternatívnych platobných prostriedkov, akými sú virtuálne meny, môže mať potenciál na zvýšenie efektívnosti, dosahu a výberu platobných metód a metód prevodu. Legislatívne orgány Únie by však mali venovať pozornosť tomu, aby sa ich postup nejavil ako podpora používania súkromne zavedených digitálnych mien, keďže takéto alternatívne platobné prostriedky nie sú zákonom zavedené ako meny, ani nepredstavujú zákonné platidlo vydané centrálnymi bankami a inými verejnými orgánmi⁽¹⁾. ECB má viaceré obavy v súvislosti s rozdielmi, ktoré existujú medzi „menami s núteným obehom“ a „virtuálnymi menami“ v zmysle navrhovanej smernice, pričom jednou z nich je volatilita spojená s virtuálnymi menami, ktorá je zvyčajne vyššia ako pri menách, ktoré vydávajú, alebo ktorých vydávanie iným spôsobom schvaľujú centrálné banky, keďže táto volatilita sa vždy nejaví tak, že by súvisela s ekonomickými alebo finančnými faktormi. Ďalšie obavy sa týkajú týchto skutočností: a) na rozdiel od držiteľov zákonných mien nemajú držitelia virtuálnych menových jednotiek zvyčajne žiadnu záruku, že budú v budúcnosti schopní zameniť svoje jednotky za tovar a služby alebo za zákonnú menu; a b) ak by hospodárske subjekty v budúcnosti používali virtuálne menové jednotky v podstatne vyššom rozsahu, mohlo by to mať v zásade vplyv na kontrolu centrálnych bánk nad množstvom peňazí s potenciálnym rizikom pre cenovú stabilitu, aj keď v súčasnosti je riziko obmedzené. Hoci je namieste, aby legislatívne orgány Únie v súlade s odporúčaniami FATF regulovali virtuálne meny v súvislosti s bojom proti praniu špinavých peňazí a proti financovaniu terorizmu, nemali by v tejto súvislosti podporovať širšie používanie virtuálnych mien.

1.1.3. Pojem „virtuálne meny“ je vymedzený v navrhovanej smernici ako meny, ktoré sú „digitálnym nositeľom hodnoty, ktorý nie je vydaný centrálnou bankou ani orgánom verejnej moci, ani nevyhnutne naviazaný na peniaze s núteným obehom, ale je akceptovaný fyzickými alebo právnickými osobami ako platobný prostriedok a možno ho elektronicky prevádzať, uchovávať alebo s ním elektronicky obchodovať“⁽²⁾.

ECB by rada vzniesla niekoľko špecifických pripomienok k uvedenému vymedzeniu pojmu.

Po prvé „virtuálne meny“ nepredstavujú meny z hľadiska práva Únie⁽³⁾. V súlade so zmluvami a s ustanoveniami nariadenia Rady (ES) č. 974/98 je euro jednotnou menou hospodárskej a menovej únie, t. j. tých členských štátov, ktoré prijali euro ako svoju menu⁽⁴⁾. V súlade s prístupom, ktorý bol v iných jurisdikciách regulujúcich

(1) Pozri s. 13 dôvodovej správy k navrhovanej smernici a body odôvodnenia 6 a 7 navrhovanej smernice. Pozri tiež návrh správy o virtuálnych menách vypracovaný Výborom Európskeho parlamentu pre hospodárske a menové veci z 23. februára 2016 [2016/2007 (INI)].

(2) Článok 1 bod 2 ods. c) navrhovanej smernice. Vymedzenie pojmu je zrejme založené na vymedzení pojmu navrhnutom v odseku 19 stanoviska Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA) k virtuálnym menám z 4. júla 2014 (EBA/Op/2014/08), ktoré je dostupné na webovom sídle www.eba.europa.eu.

(3) Pozri vymedzenie pojmu „mena“ v článku 2 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/62/EÚ z 15. mája 2014 o trestnoprávnej ochrane eura a ostatných mien proti falšovaniu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2000/383/SVV (Ú. v. EÚ L 151, 21.5.2014, s. 1).

Pozri tiež s. 16 diskusného materiálu Medzinárodného menového fondu (MMF) o virtuálnych menách a širších súvislostiach s názvom „Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations“ (január 2016), ktorý je dostupný na webovom sídle MMF www.imf.org.

(4) Pozri preambulu a článok 3 ods. 4 Zmluvy o Európskej únii, článok 119 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a článok 2 nariadenia Rady (ES) č. 974/98 z 3. mája 1998 o zavedení eura (Ú. v. ES L 139, 11.5.1998, s. 1).

zmenárenské platformy virtuálnych mien prijatý, alebo sa v nich v súčasnosti jeho prijatie zvažuje (vrátane Kanady, Japonska a Spojených štátov), ECB odporúča podrobnejšie vymedziť pojem virtuálnych mien tak, aby sa výslovne ustanovilo, že virtuálne meny nie sú zákonnými menami alebo peniazmi⁽¹⁾.

Po druhé vzhľadom na skutočnosť, že virtuálne meny nie sú v skutočnosti menami, bolo by presnejšie považovať ich za prostriedky výmeny a nie za peňažné prostriedky. Navyše vymedzenie pojmu „virtuálne meny“ v navrhovanej smernici ako platobného prostriedku nezohľadňuje skutočnosť, že za určitých okolností sa virtuálne meny môžu použiť na iné účely a nielen ako platobné prostriedky⁽²⁾. Ako to uviedla Banka pre medzinárodné zúčtovanie (BIS), technológia počítačových súborov na zapisovanie transakcií, ktorá je základom mnohých systémov digitálnych mien, môže mať oveľa širšie uplatnenie ako len jej využitie pre platby⁽³⁾. V tejto súvislosti FATF uviedla, že okrem využitia virtuálnych mien pre platby sa tieto môžu využiť ako produkty na uchovanie hodnoty na účely sporenia alebo investícií, ako sú napr. derivátové a komoditné produkty a produkty cenných papierov⁽⁴⁾. Novšie digitálne meny, ktoré sú založené na sofistikovanejšej rozšírenej technológii počítačových súborov na zapisovanie transakcií a technológii blockchain, majú široké spektrum využitia, ktoré presahuje platobné účely⁽⁵⁾, vrátane napr. on-line kasín. Vzhľadom na uvedené ECB navrhuje, aby navrhovaná smernica v navrhovanom vymedzení dotknutého pojmu uviedla aj iné možné využitia virtuálnych mien.

ECB navrhuje úpravu vymedzenia pojmu virtuálne meny v navrhovanej smernici tak, aby sa zohľadnili uvedené body.

1.2. Centrálny register bankových a platobných účtov

1.2.1. Podľa navrhovanej smernice sú členské štáty povinné zaviesť centralizované automatizované mechanizmy alebo centrálny elektronický systém vyhľadávania údajov, ktoré by umožnili včasnú identifikáciu akýchkoľvek fyzických alebo právnických osôb, ktoré vlastnia alebo kontrolujú platobné účty a bankové účty vedené niektorou úverovou inštitúciou na ich území⁽⁶⁾. Dôvodová správa k navrhovanej smernici v tejto súvislosti uvádza, že členské štáty môžu vytvoriť buď centrálny bankový register alebo systém vyhľadávania, podľa toho, ktorý spôsob najlepšie vyhovuje ich vlastnému existujúcemu rámcu⁽⁷⁾. Členské štáty preto môžu určiť, že správcom centrálného registra bankových (a platobných) účtov bude ich národná centrálna banka. Navyše budú mať podľa navrhovanej smernice k takémuto centrálnemu registru prístup finančné spravodajské jednotky a iné príslušné orgány.

1.2.2. ECB sa už v minulosti vyjadrila, že na účely posúdenia, či bol porušený zákaz menového financovania uvedený v Zmluve, sa úlohy zverené národnej centrálnej banke v Európskom systéme centrálnych bánk (ESCB) týkajúce sa vytvorenia centrálného registra bankových účtov nepovažujú za úlohy centrálnej banky, ani neuľahčujú uskutočňovanie takýchto úloh⁽⁸⁾. ECB považuje úlohu spočívajúcu vo vytvorení centrálného registra podľa článku 30 smernice (EÚ) 2015/849 za zjavnú úlohu vlády, keďže jej účelom je boj proti praniu špinavých peňazí a proti financovaniu terorizmu. S cieľom zabezpečiť finančnú nezávislosť členov ESCB a rozptýliť obavy z menového financovania, ktoré sú spojené s uskutočňovaním úlohy vlády, ECB zdôrazňuje, že v prípade prevzatia úlohy prevádzkovať centrálny register účtov by mali vnútroštátne právne predpisy implementujúce navrhovanú smernicu obsahovať mechanizmus návratnosti nákladov s podrobnými postupmi pre monitorovanie, priradovanie a fakturovanie všetkých nákladov, ktoré vznikli národným centrálnym bankám a ktoré sú spojené s prevádzkovaním centrálného registra a s udeľovaním prístupu do tohto registra.

(1) Pozri napr. články 2 až 5 japonského zákona o platobných službách, ktoré vymedzujú pojem kybernetická mena tak, že z neho vylučujú len a cudzie meny, ako aj § 103 ods. 8 návrhu zákona o regulácii subjektov podnikajúcich v oblasti virtuálnych mien z 2. februára 2016 vypracovaného Národnou konferenciou komisárov pre jednotné zákony štátov v Spojených štátoch, ktorý vymedzuje pojem virtuálna mena tak, že z neho vylučuje peniaze. Pre hlbšiu analýzu regulácie virtuálnej meny bitcoin v 41 jurisdikciách pozri správu Právnej knižnice Kongresu „Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions“ (január 2014); pozri tiež zápis zo zasadnutia stáleho senátneho výboru kanadského parlamentu pre bankovníctvo, obchod a výmenu z 26. marca 2014, na ktorom kanadské ministerstvo financií uviedlo, že virtuálna mena nie je oficiálnou menou krajiny, nie je kanadským dolárom.

(2) Pozri s. 24 správy ECB „Virtual Currency Schemes – a further analysis“ (február 2015), ktorá je dostupná na webovom sídle ECB www.ecb.europa.eu.

(3) Pozri s. 15 správy Výboru BIS pre platobnú a trhovú infraštruktúru s názvom „Digital currencies“ (november 2015), ktorá je dostupná na webovom sídle BIS www.bis.org.

(4) Napríklad kryptomeny ako „ether“, menová jednotka platformy „Ethereum“ založenej na technológii blockchain, sa obchodujú na burzách na investičné alebo špekulatívne účely, ale nie vždy slúžia ako platobný prostriedok. Pozri tiež s. 4 dokumentu FATF s názvom „Guidance for a risk based approach – Virtual Currencies“ (jún 2015), ktorý je dostupný na webovom sídle FATF www.fatf-gafi.org.

(5) Pozri s. 7 diskusného materiálu MMF s názvom „Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations“ (január 2016), ktorý je dostupný na webovom sídle MMF www.imf.org.

(6) Pozri článok 1 bod 12 navrhovanej smernice.

(7) Pozri s. 7 dôvodovej správy k navrhovanej smernici.

(8) Pozri napr. odsek 2.1 stanoviska CON/2011/30, odsek 2 stanoviska CON/2011/98, ods. 3.1 a 3.2 stanoviska CON/2015/46 a odseky 3.1 až 3.8 stanoviska CON/2016/35. Všetky stanoviská ECB sú dostupné na webovom sídle ECB www.ecb.europa.eu.

2. **Technické pripomienky a navrhované znenie zmien**

V prípade, ak ECB odporúča zmenu navrhovanej smernice, navrhované znenie príslušných zmien je uvedené spolu s odôvodnením v osobitnom technickom pracovnom dokumente. Technický pracovný dokument je dostupný v anglickom jazyku na webovom sídle ECB.

Vo Frankfurt nad Mohanom 12. októbra 2016

Prezident ECB

Mario DRAGHI
