

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 12. oktobra 2016

o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma in o spremembah Direktive 2009/101/ES

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 19. avgusta 2016 in 23. septembra 2016 prejela zahteve Sveta in Evropskega parlamenta za mnenje o predlogu direktive o spremembah Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma in o spremembah Direktive 2009/101/ES⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: predlagana direktiva).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj predlagana direktiva vsebuje določbe, ki sodijo na področja iz pristojnosti ECB. Še posebej pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz člena 127(2) in (5) ter člena 128(1) Pogodbe, saj predlagana direktiva vsebuje določbe, ki vplivajo na nekatere naloge Evropskega sistema centralnih bank (ESCB), vključno s spodbujanjem nemotenega delovanja plačilnih sistemov, prispevanjem pristojnih organov k nemotenemu izvajanju politik v zvezi s stabilnostjo finančnega sistema in odobritvami izdajanja eurobankovcev v Uniji. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Pripombe

1.1 Ureditev menjalnih platform za virtualne valute in ponudnikov skrbniških denarnic

1.1.1 Predlagana direktiva razširja seznam pooblaščenih subjektov, za katere se uporablja Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta⁽²⁾, na ponudnike, ki primarno in poklicno sodelujejo pri storitvah menjave med „virtualnimi valutami“ in „papirnimi valutami“ (v predlagani direktivi pomenijo zakonito plačilno sredstvo⁽³⁾) in na ponudnike denarnic s skrbniškimi storitvami za poverilnice, potrebne za dostop do virtualnih valut (v nadaljnjem besedilu: ponudniki skrbniških denarnic)⁽⁴⁾. Predlagana direktiva zahteva tudi, da države članice zagotovijo, da ponudniki storitev menjave med virtualnimi valutami in papirnimi valutami ter ponudniki skrbniških denarnic pridobijo licenco ali so registrirani⁽⁵⁾. ECB močno podpira te določbe, ki so v skladu s Priporočili projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF)⁽⁶⁾, saj teroristi in druge hudodelske združbe trenutno lahko prenašajo denar na

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73).

⁽³⁾ Glej uvodno izjavo 6 predlagane direktive.

⁽⁴⁾ Glej uvodno izjavo 6 in točko (1) člena 1 predlagane direktive.

⁽⁵⁾ Glej točko (16) člena 1 predlagane direktive.

⁽⁶⁾ Glej „Mednarodne standarde FATF za boj proti pranju denarja ter financiranju terorizma in širjenju orožja: Priporočila FATF“ (februar 2012). Glej tudi poročilo FATF „Ključne opredelitve virtualnih valut in potencialna AML/CFT tveganja“ (junij 2014) in „Smernice FATF za pristop do virtualnih valut na podlagi tveganja“ (junij 2015). Vsi dokumenti so dostopni na spletni strani FATF na naslovu www.fatf-gafi.org.

virtualnih platformah s prikrievanjem prenosov ali po zaslugi določene stopnje anonimnosti na teh platformah. Uporaba virtualnih valut pomeni tudi večje tveganje kot tradicionalna plačilna sredstva, saj se prenosljivost virtualnih valut zanaša na splet in je omejena le z zmogljivostjo mreže računalnikov in informacijske infrastrukture za določeno virtualno valuto.

V tem okviru ECB tudi pojasnjuje, da ni potrebno, da se digitalne valute menjajo za zakonite valute. Lahko se uporabijo tudi za nakup blaga in storitev, ne da bi bila potrebna menjava v zakonito valuto ali uporaba ponudnika skrbniških denarnic. Teh poslov ne bi zajel nobeden od nadzornih ukrepov, ki so določeni v predlogu, in ti posli bi lahko zagotavljali sredstva za financiranje nezakonitih dejavnosti.

1.1.2 ECB priznava, da tehnološki napredek pri tehnologiji distribuirane knjige transakcij, na kateri temeljijo alternativna plačilna sredstva, kot so virtualne valute, lahko poveča učinkovitost, doseg in izbiro načinov plačila in prenosa. Vendar morajo zakonodajni organi Unije paziti, da se ne bi zdelo, da spodbujajo uporabo zasebnih digitalnih valut, saj takšna alternativna plačilna sredstva niso zakonite valute niti ne pomenijo zakonitih plačilnih sredstev, ki jih izdajajo centralne banke in drugi javni organi⁽¹⁾. ECB ima nekaj pomislekov v zvezi z razlikami, ki obstajajo med tistim, kar se v predlogu nanaša na „papirne valute“ in „virtualne valute“, pri čemer je ena od razlik nihanje, povezano s virtualnimi valutami, ki je običajno višje kot pri valutah, ki jih izdajo centralne banke ali katerih izdajo drugače odobrijo centralne banke, saj se to nihanje ne zdi vedno povezano z gospodarskimi ali finančnimi dejavniki. Drugi pomisleki: (a) v nasprotju z imeniki zakonitih valut imetniki enot virtualne valute običajno nimajo nikakršnega jamstva, da bodo v prihodnosti svoje enote lahko zamenjali za blago in storitve ali zakonito valuto; in (b) če bi se v prihodnosti bistveno povečalo zanašanje gospodarskih akterjev na enote virtualne valute, bi to načeloma lahko vplivalo na nadzor centralnih bank nad ponudbo denarja s potencialnimi tveganji za stabilnost cen, čeprav je v sedanji praksi to tveganje omejeno. Medtem ko je za zakonodajne organe Unije primerno, da skladno s priporočili FATF regulirajo virtualne valute s stališča preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma, v tem okviru ne bi smeli spodbujati širše uporabe virtualnih valut.

1.1.3 Pojem „virtualne valute“ je v predlagani direktivi opredeljen kot „digitalna oblika vrednosti, ki je ne izda niti centralna banka niti javni organ in ki ni nujno vezana na papirno valuto, ampak jo fizične ali pravne osebe sprejemajo kot plačilno sredstvo in ki se lahko elektronsko prenaša, shranjuje in izmenjuje“⁽²⁾.

ECB želi v zvezi s to opredelitvijo podati več posebnih ugotovitev.

Prvič, „virtualne valute“ s stališča Unije niso valute⁽³⁾. V skladu s Pogodbami in določbami Uredbe Sveta (EU) št. 974/98 je euro edina valuta gospodarske in monetarne Unije, tj. tistih držav članic, ki so sprejele euro kot svojo valuto⁽⁴⁾. V skladu s pristopom, ki so ga druge jurisdikcije, ki urejajo platforme za menjavo virtualnih valut,

⁽¹⁾ Glej stran 13 obrazložitvenega memoranduma k predlagani direktivi ter uvodni izjavi 6 in 7 predlagane direktive. Glej tudi osnutek poročila Odbora Evropskega parlamenta za ekonomske in monetarne zadeve o virtualnih valutah (2016/2007 (INI)) z dne 23. februarja 2016.

⁽²⁾ Točka (2)(c) člena 1 predlagane direktive. Zdi se, da ta opredelitev temelji na opredelitvi, predlagani v odstavku 19 Mnenja Evropskega bančnega organa (EBA) o virtualnih valutah z dne 4. julija 2014 (EBA/Op/1014/08), dostopno na spletni strani EBA na naslovu www.eba.europa.eu.

⁽³⁾ Glej opredelitev „valute“ v členu 2(a) Direktive 2014/62/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o kazenskoopravni zaščiti eura in drugih valut pred ponarejanjem ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2000/383/JHA (UL L 151, 21.5.2014, str. 1).

Glej tudi stran 16 dokumenta za razpravo Mednarodnega denarnega sklada (IMF): „Virtualne valute in onkraj njih: uvodne misli“ (januar 2016), dostopno na spletni strani IMF na naslovu www.imf.org.

⁽⁴⁾ Glej preambulo in člen 3(4) Pogodbe o Evropski uniji; člen 119(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije; ter člen 2 Uredbe Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura (UL L 139, 11.5.1998, str. 1).

vključno s Kanado, Japonsko in Združenimi državami, že sprejele ali je trenutno v odločanju, ECB priporoča bolj podrobno opredelitev virtualnih valut na način, ki izrecno določa, da virtualne valute niso zakonite valute ali denar ⁽¹⁾.

Drugič, ker virtualne valute dejansko niso zakonito plačilno sredstvo, bi bilo natančneje, da se jih obravnava kot menjalno sredstvo in ne kot plačilno sredstvo. Poleg tega opredelitev „virtualnih valut“ kot plačilnega sredstva v predlagani direktivi ne upošteva, da je v določenih okoliščinah mogoče virtualne valute uporabiti za druge namene kot za namen plačilnega sredstva ⁽²⁾. Kot je ugotovila Banka za mednarodne poravnave (BIS), se lahko tehnologija distribuirane knjige transakcij, na kateri temeljijo mnoge sheme digitalnih valut, na široko uporablja za neplačilne namene ⁽³⁾. V zvezi s tem je FATF ugotovil, da uporaba virtualnih valut za druge namene kot za plačila, lahko vključuje hranilce vrednosti za varčevanje ali naložbe, kot so izvedeni finančni instrumenti, blago in produkti vrednostnih papirjev ⁽⁴⁾. Novejše digitalne valute, ki temeljijo na bolj zahtevnih tehnologijah distribuiranih knjig transakcij in verigah blokov, imajo širok spekter uporabe, ki presega zgolj plačila ⁽⁵⁾, vključno z, na primer, spletno igralnico. Glede na navedeno ECB predlaga, da se predlagana direktiva pri predlagani opredelitvi tega pojma nanaša tudi na druge mogoče načine uporabe virtualnih valut.

ECB predlaga, da se v predlagani direktivi opredelitev virtualnih valut prilagodi tako, da se upoštevajo zgornje točke.

1.2 Osrednji registri bančnih in plačilnih računov

1.2.1 V skladu s predlagano direktivo morajo države članice vzpostaviti samodejne osrednje mehanizme ali osrednje elektronske sisteme za pridobivanje elektronskih podatkov, ki bi omogočali pravočasno identifikacijo vseh fizičnih ali pravnih oseb, ki imajo ali nadzirajo plačilne račune in bančne račune kreditne institucije na njihovem ozemlju ⁽⁶⁾. Obrazložiten memorandum k predlagani direktivi v zvezi s tem ugotavlja, da lahko države članice vzpostavijo bodisi osrednji bančni register bodisi sistem za pridobivanje podatkov, karkoli najbolj ustreza njihovem že obstoječemu okviru ⁽⁷⁾. Države članice lahko torej določijo svoje nacionalne centralne banke za upravitelje osrednjega registra bančnih (in plačilnih) računov. Poleg tega bi v skladu s predlagano direktivo FIU in drugi pristojni organi lahko imeli dostop do takšnega osrednjega registra.

1.2.2 ECB je že izrazila stališče, da se pri oceni, ali je bila kršena prepoved monetarnega financiranja iz Pogodbe, naloge, ki so zaupane nacionalni centralni banki v Evropskem sistemu centralnih bank (ESCB) v zvezi z vzpostavitvijo osrednjega registra bančnih računov, ne štejejo kot naloge centralne banke niti ne lajšajo izvajanja takšnih nalog ⁽⁸⁾. ECB meni, da je naloga vzpostavitve osrednjega registra v skladu s členom 30 Direktive (EU) 2015/849 nedvomno naloga vlade, saj je njen namen boj proti pranju denarja in financiranju terorizma. Za ohranitev finančne neodvisnosti članov ESCB in odpravo pomislekov glede monetarnega financiranja v povezavi z izvajanjem naloge vlade ECB poudarja, da bi morala pri izvajanju naloge delovanja osrednjega registra računov nacionalna zakonodaja o izvajanju predlagane direktive vključevati mehanizem za povračilo stroškov s posebnimi postopki za spremljanje, dodeljevanje in zaračunavanje vseh stroškov, ki nastanejo nacionalnim centralnim bankam in so povezani z delovanjem in odobritvijo dostopa do osrednjega registra.

⁽¹⁾ Glej, na primer, člene 2 do 5 japonskega zakona o plačilnih storitvah, ki spletno valuto opredeljuje tako, da izključuje jen in tuje valute, ter člen 103(8) Narodne konference pooblaščenecv Združenih držav o predlogu enotne ureditve državnih zakonov v zvezi z zakonom o poslih z virtualno valuto z dne 2. februarja 2016, ki opredeljuje virtualno valuto tako, da izključuje denar. Za obsežno analizo regulativnega obravnavanja Bitcoina v 41 jurisdikcijah glej poročilo Pravne knjižnice Kongresa: „Ureditev Bitcoina v izbranih jurisdikcijah“ (januar 2014); glej tudi postopke stalnega odbora senata za bančništvo in trgovino pri Kanadskem parlamentu z dne 26. marca 2014, v katerih je kanadski oddelek za finance navedel, da „virtualna valuta ni ... uradna valuta države; to ni kanadski dolar“.

⁽²⁾ Glej stran 24 poročila ECB „Sistemi virtualnih valut – nadaljnja analiza“ (februar 2015), dostopno na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Glej stran 15 poročila Odbora BIS za plačila in tržne infrastrukture o „digitalnih valutah“ (november 2015), dostopno na naslovu www.bis.org.

⁽⁴⁾ Na primer, s kriptovalutami, kot je „eter“, enota valute „verige blokov ethereuma“, se trguje tako, da se jih menja za naložbe ali spekulativne namene, vendar vedno ne služijo kot plačilno sredstvo. Glej tudi stran 4 „Smernic FATF za pristop do virtualnih valut na podlagi tveganja“ (junij 2015), dostopno na spletni strani FATF na naslovu www.fatf-gafi.org.

⁽⁵⁾ Glej stran 7 dokumenta za razpravo IMF: „Virtualne valute in onkraj njih: uvodne misli“ (januar 2016), dostopno na spletni strani IMF na naslovu www.imf.org.

⁽⁶⁾ Glej točko (12) člena 1 predlagane direktive.

⁽⁷⁾ Glej stran 7 obrazložitenega memoranduma k predlagani direktivi.

⁽⁸⁾ Glej, na primer, odstavek 2.1 Mnenja CON/2011/30; odstavek 2 Mnenja CON/2011/98; odstavka 3.1 in 3.2 Mnenja CON/2015/46; in odstavke 3.1 do 3.8 Mnenja CON/2016/35. Vsa mnenja ECB so dostopna na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

2. Tehnične pripombe in predlogi sprememb besedila

Kadar ECB priporoča, da se predlagana direktiva spremeni, so konkretni predlogi sprememb besedila s pripadajočimi pojasnili navedeni v ločenem tehničnem delovnem dokumentu. Tehnični delovni dokument je dostopen v angleščini na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 12. oktobra 2016

Predsednik ECB

Mario DRAGHI
