

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 12 oktober 2016

om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Inledning och rättslig grund

Den 19 augusti 2016 och den 23 september 2016 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från rådet respektive Europaparlamentet om ett yttrande över ett förslag om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG (nedan kallat *förslaget till direktiv*)⁽¹⁾.

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom förslaget till direktiv faller inom ECB:s behörighetsområde. ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artikel 127.2 och 127.5 samt artikel 128.1 i fördraget, eftersom det förslaget till direktiv innehåller bestämmelser som berör vissa av Europeiska centralbankssystemets (ECBS) uppgifter, bl.a. att främja väl fungerande betalningssystem, att medverka till att de behöriga myndigheterna smidigt kan genomföra sin politik när det gäller det finansiella systemets stabilitet samt rätten att tillåta utgivning av eurosedlar inom unionen. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

1. Observationer

1.1 Reglering av växlingsplattformar för virtuella valutor och förvaringstjänster för virtuella plånböcker

1.1.1 Genom förslaget till direktiv utökas förteckningen över ansvariga enheter som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849⁽²⁾ för att inkludera leverantörer som främst och professionellt erbjuder valutatjänster mellan "virtuella valutor" och "fiatvalutor" (som enligt förslaget till direktiv är valutor som förklarats vara lagliga betalningsmedel⁽³⁾) samt leverantörer av förvaringstjänster för identifieringsuppgifter som krävs för åtkomst av virtuella valutor (nedan kallade *förvaringstjänster för virtuella plånböcker*)⁽⁴⁾. Enligt förslaget till direktiv ska medlemsstaterna också se till att leverantörer av valutatjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor, och förvaringstjänster för virtuella plånböcker har tillstånd eller är registrerade⁽⁵⁾. ECB är mycket positiv till dessa bestämmelser, som är i linje med rekommendationerna från arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF)⁽⁶⁾,

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och rådets och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

⁽³⁾ Se skäl 6 i förslaget till direktiv.

⁽⁴⁾ Se skäl 6 och artikel 1.1 i förslaget till direktiv.

⁽⁵⁾ Se artikel 1.16 i förslaget till direktiv.

⁽⁶⁾ Se ATF:s *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations* (februari 2012). Se även *FATF Report Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks* (juni 2014) och *FATF Guidance for a Risk-Based Approach – Virtual Currencies* (juni 2015). Alla dokument finns på FATF:s webbplats www.fatf-gafi.org

eftersom terrorister och andra kriminella grupper för närvarande kan överföra pengar inom virtuella valutanät genom dolda överföringar eller genom att utnyttja en viss grad av anonymitet på dessa plattformar. Användningen av virtuella valutor utgör också en större risk än traditionella betalningsmedel i den bemärkelsen att överförbarheten av virtuella valutor är beroende av internet och bara begränsas av den kapacitet som en viss virtuell valutas underliggande nätverk av datorer och IT-infrastruktur har.

I detta sammanhang påpekar ECB också att digitala valutor inte nödvändigtvis måste växlas till rättsligt etablerade valutor. De kan användas för att köpa varor och tjänster utan att växlas till ett rättsligt etablerade valutor eller utan att använda en förvaringstjänst för virtuella plånböcker. Sådana transaktioner skulle inte omfattas av någon av de kontrollåtgärder som framgår av förslaget och skulle kunna användas för att finansiera illegal verksamhet.

1.1.2 ECB är medveten om att den tekniska utvecklingen bakom den distribuerade databastekniken (distributed ledger technology, DLT) som är grunden för alternativa betalningssätt, t.ex. virtuella valutor, potentiellt kan öka effektiviteten, spridningen och valet av betalnings- och överföringsmetoder. EU:s lagstiftande organ bör dock undvika att intrycket uppstår att man gynnar användningen av privata digitala valutor, eftersom sådana alternativa betalningssätt varken är rättsligt etablerade valutor och heller inte utgör lagliga betalningsmedel som getts ut centralbanker och andra offentliga myndigheter⁽¹⁾. ECB har flera synpunkter på de skillnader som finns mellan det som i förslaget kallas "virtuella valutor" och "fiatvalutor" – en sådan är de virtuella valutornas volatilitet, som normalt är högre än volatiliteten för valutor som getts ut av centralbanker eller vars utgivning godkänns av centralbanker, eftersom denna volatilitet inte alltid tycks ha ett samband med ekonomiska eller finansiella faktorer. Andra synpunkter är a) till skillnad från innehavare av rättsligt etablerade valutor saknar innehavare av virtuella valutaenheter oftast en garanti för att de i framtiden kommer att kunna byta ut dessa enheter mot varor och tjänster eller rättsligt etablerade valutor, och b) att om de ekonomiska aktörerna i framtiden i allt högre grad förlitar sig på virtuella valutor, skulle detta i princip kunna få negativa konsekvenser för centralbankernas möjlighet att kontrollera penningmängden och teoretiskt kunna medföra risker för prisstabiliteten, även om detta just nu inte är någon risk. Även om det är lämpligt att EU:s lagstiftande organ, i överensstämmelse med FATF-rekommendationerna, reglerar virtuella valutor för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, bör de i detta sammanhang inte främja en ökad användning av virtuella valutor.

1.1.3 Termen "virtuella valutor" definieras i förslaget till direktiv som "en digital värderepresentation som varken emitterats av en centralbank eller en offentlig myndighet, som inte nödvändigtvis är kopplad till en fiatvaluta, och som godtas av fysiska och juridiska personer såsom betalningsmedel och som kan överföras, lagras och handlas elektroniskt"⁽²⁾.

ECB har flera specifika kommentarer avseende den definitionen.

Den första är att "virtuella valutor" inte kan anses vara valutor ur ett unionsperspektiv⁽³⁾. I enlighet med fördragen och bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 974/98 är euron den gemensamma valutan i den ekonomiska och monetära unionen som inrättats av Europeiska unionen, dvs. de medlemsstater som har antagit euron som sin valuta⁽⁴⁾. Utifrån detta tillvägagångssätt som antingen har genomförts eller håller på att genomföras

⁽¹⁾ Se sidan 13 i motiveringen till förslaget till direktiv och skälen 6 och 7 i förslaget till direktiv. Se även förslaget till betänkande från Europaparlamentets utskott för ekonomi- och valutafrågor om virtuella valutor (2016/2007 [INI]) av den 23 februari 2016.

⁽²⁾ Se artikel 1.2 c i förslaget till direktiv. Denna definition tycks vara baserad på punkt 19 i Europeiska bankmyndighetens (EBA) yttrande om virtuella valutor av den 4 juli 2014 (EBA/Op/2014/08) som finns på EBA:s webbplats www.eba.europa.eu

⁽³⁾ Se definitionen av *pengar* i artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/62/EU av den 15 maj 2014 om straffrättsligt skydd av euron och andra valutor mot penningförfälskning och om ersättande av rådets rambeslut 2000/383/RIF (EUT L 151, 21.5.2014, s. 1).

Se även sidan 16 i Internationella valutafondens (IMF) publikation *Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations* (januari 2016), finns på IMF:s webbplats www.imf.org.

⁽⁴⁾ Se ingressen och artikel 3.4 i fördraget om Europeiska unionen, artikel 119.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, samt artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron (EGT L 139, 11.5.1998, s. 1).

i andra jurisdiktioner som reglerar växlingsplattformar för virtuella valutor (bl.a. Kanada, Japan och Förenta staterna) rekommenderar ECB att definitionen av virtuella valutor bör vara mer specifik, så att den uttryckligen stadgar att virtuella valutor inte är rättsligt etablerade valutor eller pengar ⁽¹⁾.

Eftersom virtuella valutor inte är riktiga valutor, vore det mer naturligt att se dem som överföringssystem än som betalningsmedel. Definitionen av virtuella valutor såsom betalningsmedel i förslaget till direktiv beaktar inte det faktum att virtuella valutor i vissa fall kan användas för andra ändamål än som betalningsmedel ⁽²⁾. Banken för internationell betalningsutjämnning (BIS) påpekar att den distribuerade databasteknik (distributed ledger technology, DLT) som ligger till grund för virtuella valutor kan användas på många andra områden än betalningar ⁽³⁾. I detta sammanhang har FATF påpekat att virtuella valutor kan användas för andra ändamål än betalningar, t.ex. produkter för att förvara värden för sparande eller för att investera i produkter som derivat, råvaror och värdepapper ⁽⁴⁾. Nyare digitala valutor, som är baserade på mer sofistikerad distribuerad databasteknik och s.k. block-chain teknik, kan användas inom många andra områden än betalningar ⁽⁵⁾, t.ex. kasinon på internet. Mot denna bakgrund föreslår ECB att förslaget till direktiv även nämner andra användningsområden för virtuella valutor i definitionen av denna term.

ECB föreslår att man anpassar definitionen av termen "virtuella valutor" i förslaget till direktiv så att denna beaktar punkterna ovan.

1.2 Centrala register över bank- och betalkonton

1.2.1 Enligt förslaget till direktiv ska medlemsstaterna införa automatiska centraliserade mekanismer eller centrala elektroniska datasöksystem, som gör det möjligt att snabbt fastställa identiteten för fysiska eller juridiska personer som innehar eller kontrollerar betalkonton och bankkonton som innehas av ett kreditinstitut inom deras territorium ⁽⁶⁾. I motiveringen till förslaget till direktiv förtydligas i detta sammanhang att det står medlemsstaterna fritt att inrätta antingen ett centralt bankregister eller ett datasöksystem, beroende på vad som bäst passar i deras egna befintliga ramar ⁽⁷⁾. Medlemsstaterna får alltså utse sina nationella centralbanker till administratör av det centrala registret över bank- och betalkonton. Enligt förslaget till direktiv skulle ett sådant centralt register vara öppet för finansiella utredningsenheter och andra behöriga myndigheter.

1.2.2 ECB har tidigare gett uttryck för åsikten att, vid bedömningen av huruvida förbudet mot monetär finansiering enligt fördraget åsidosatts, sådana uppgifter som Europeiska centralbankssystemet ger en nationell centralbank avseende inrättandet av ett centralt register över bankkonton inte ska bedömas som en centralbanksuppgift, och ej heller underlättar genomförande av sådana uppgifter ⁽⁸⁾. ECB anser att det är entydigt att inrättandet av ett centralt register över bankkonton enligt artikel 30 i direktiv (EU) 2015/849 är en statlig uppgift eftersom syftet är att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. För att säkerställa ECBS-medlemmarnas finansiella oberoende och undvika frågetecken kring förbudet mot monetär finansiering i samband med att en statlig uppgift utförs, understryker ECB att den nationella lagstiftning som genomför förslaget till direktiv om att inrätta och bedriva ett centralt register över bankkonton även bör innehålla bestämmelser om hur kostnaderna härför ska återvinnas, med tydliga regler för att granska, allokera och fakturera alla kostnader som uppstår för de nationella centralbankerna när dessa bedriver och beviljar tillgång till det centrala registret.

⁽¹⁾ Se t.ex. artiklarna 2–5 i den japanska lagen om betaltjänster där man definierar att virtuella valutor ej omfattar yen och utländska valutor, och avsnitt 103.8 i *United States' National Conference of Commissioners on Uniform State Laws Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act* av den 2 februari 2016, där man definierar att virtuella valutor ej omfattar pengar. För en mer ingående analys av regleringen av Bitcoin i 41 jurisdiktioner, se rapporten från *The Law Library of Congress* med titeln "Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions" (januari 2014), se även uttalanden från det kanadensiska parlamentets senatskommitté för bank och handel av den 26 mars 2014, där det kanadensiska finansministeriet förklarar att virtuella pengar inte är den officiella valutan i Kanada, eftersom de inte är kanadensiska dollar.

⁽²⁾ Se s. 24 i ECB:s rapport *Virtual Currency Schemes – a further analysis* (februari 2015), finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ Se s. 15 i rapporten från *BIS Committee on Payments and Market Infrastructures* med titeln *Digital currencies* (november 2015), finns på www.bis.org

⁽⁴⁾ Exempelvis virtuella valutor som "ethers", valutaenheten för "ethereum block chain", som används på handelsplatser för investeringar eller spekulation, men som inte alltid fungerar som betalningsmedel. Se även s. 4 FATF:s *Guidance for a risk based approach - Virtual Currencies* (juni 2015), finns på FATF:s webbplats www.fatf-gafi.org

⁽⁵⁾ Se sidan 7 i IMF:s publikation *Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations* (januari 2016), finns på IMF:s webbplats www.imf.org

⁽⁶⁾ Se artikel 1.12 i förslaget till direktiv.

⁽⁷⁾ Se s. 7 i motiveringen till förslaget till direktiv.

⁽⁸⁾ Se t.ex. punkt 2.1 i yttrande CON/2011/30, punkt 2 i yttrande CON/2011/98, punkterna 3.1 och 3.2 i yttrande CON/2015/46 samt punkterna 3.1–3.8 i yttrande CON/2016/35. Alla ECB-yttranden finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu

2. **Tekniska synpunkter och förslag**

I de fall där ECB rekommenderar att förslaget till direktiv ändras anges de specifika förslagen i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av en förklaring. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 12 oktober 2016.

Mario DRAGHI
ECB:s ordförande
