

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 12 października 2016 r.

w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającą dyrektywę 2009/101/WE

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 19 sierpnia 2016 r. i 23 września 2016 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wnioski odpowiednio Rady i Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającą dyrektywę 2009/101/WE⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem dyrektywy”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na fakt, że projekt dyrektywy zawiera postanowienia leżące w zakresie kompetencji EBC. W szczególności właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 2 i ust. 5 oraz art. 128 ust. 1 Traktatu z uwagi na fakt, że projekt dyrektywy zawiera postanowienia mające wpływ na niektóre zadania Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), w tym wspieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych, przyczynianie się do należytego wykonywania przez właściwe organy polityk w odniesieniu do stabilności systemu finansowego oraz upoważnianie do emisji banknotów euro w Unii. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Uwagi**1.1. Uregulowania dotyczące platform wymiany walut wirtualnych oraz dostawców kont waluty wirtualnej**

1.1.1. Projekt dyrektywy rozszerza listę podmiotów zobowiązanych, do których zastosowanie ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849⁽²⁾, w celu objęcia nią podmiotów zajmujących się zawodowo, w charakterze głównej działalności, świadczeniem usług wymiany walut pomiędzy „walutami wirtualnymi” a „walutami fiducjarnymi” (rozumianymi zgodnie z projektem dyrektywy jako waluty uznawane za prawny środek płatniczy⁽³⁾) oraz dostawców kont walut wirtualnych oferujących usługi przechowywania danych uwierzytelniających niezbędnych do uzyskania dostępu do walut wirtualnych (zwanych dalej „dostawcami kont waluty wirtualnej”) ⁽⁴⁾. Projekt dyrektywy wymaga także od państw członkowskich zapewnienia, na podmioty świadczące usługi wymiany walut pomiędzy walutami wirtualnymi a fiducjarnymi oraz na dostawców kont waluty wirtualnej nałożony był obowiązek uzyskania zezwolenia lub obowiązek rejestracji⁽⁵⁾. EBC zdecydowanie popiera te postanowienia, które są zgodne z zaleceniami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniądzy (FATF)⁽⁶⁾,

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

⁽³⁾ Zob. motyw 6 projektu dyrektywy.

⁽⁴⁾ Zob. motyw 6 i art. 1 pkt 1 projektu dyrektywy.

⁽⁵⁾ Zob. art. 1 pkt 16 projektu dyrektywy.

⁽⁶⁾ Zob. zalecenia FATF pt.: „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation” (Międzynarodowe standardy dotyczące zwalczania prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu i jego rozprzestrzeniania się) (luty 2012 r.). Zob. także sprawozdanie FATF pt.: „Currencies - Key Definitions and Potential AML/CFT Risks” (Waluty: kluczowe definicje oraz potencjalne ryzyko dla przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu) (czerwiec 2014 r.) oraz dokument FATF pt.: „Guidance for a Risk-Based Approach – Virtual Currencies” (Wskazówki w odniesieniu do podejścia opartego na ryzyku – waluty wirtualne) (czerwiec 2015 r.). Wszystkie dokumenty są dostępne na stronie internetowej FATF pod adresem: www.fatf-gafi.org.

biorąc pod uwagę fakt, że grupy terrorystyczne oraz inne ugrupowania przestępcze są obecnie w stanie dokonywać transferów środków pieniężnych w ramach sieci walut wirtualnych, ukrywając pochodzenie tych transferów lub wykorzystując pewien stopień anonimowości, jaki oferują takie platformy. Korzystanie z walut wirtualnych wiąże się także z większym ryzykiem niż korzystanie z tradycyjnych środków płatniczych w tym sensie, że przenaszalność waluty wirtualnej jest uzależniona od Internetu oraz jest ograniczona jedynie możliwościami sieci komputerów i infrastruktury informatycznej będącej podstawą funkcjonowania danej waluty wirtualnej.

W tym kontekście EBC zauważa także, że waluty cyfrowe niekoniecznie muszą być wymieniane na prawnie ustanowione waluty. Mogą one być wykorzystywane także do zakupu towarów i usług, bez konieczności ich wymiany na prawnie ustanowioną walutę lub skorzystania z dostawcy kont waluty wirtualnej. Takie transakcje nie podlegałyby żadnemu ze środków kontroli przewidzianych w projekcie i mogłyby stać się sposobem na finansowanie nielegalnej działalności.

- 1.1.2. EBC dostrzega, że postęp technologiczny w zakresie technologii rozproszonej rachunkowości księgi głównej (*distributed ledger technology*) będącej podstawą funkcjonowania alternatywnych środków płatniczych, takich jak waluty wirtualne, może mieć duży potencjał do zwiększenia wydajności oraz zasięgu metod transferu, a także poszerzenia wyboru w ich zakresie. Władze ustawodawcze Unii powinny jednak uniknąć stwarzania wrażenia, jakoby promowały one korzystanie z prywatnych walut cyfrowych, jako że takie alternatywne środki płatnicze nie są ani prawnie ustanowionymi walutami, ani nie stanowią prawnych środków płatniczych emitowanych przez banki centralne ani inne organy publiczne⁽¹⁾. EBC ma szereg zastrzeżeń w odniesieniu do różnic zachodzących pomiędzy pojęciami „waluty wirtualne” a „waluty fiducyjne” w rozumieniu projektu, jedną z których jest zmienność powiązana z walutami wirtualnymi, która jest zwykle większa niż w przypadku walut emitowanych przez banki centralne, lub których emisja jest w inny sposób autoryzowana przez banki centralne, z uwagi na fakt, że zmienność ta nie zawsze wydaje się być powiązana z czynnikami gospodarczymi lub finansowymi. Inne zastrzeżenia dotyczą następujących kwestii: a) inaczej niż w przypadku posiadaczy prawnie ustanowionych walut, posiadacze jednostek walut wirtualnych zazwyczaj nie mają gwarancji, że będą mogli wymienić posiadane jednostki na towary i usługi lub prawnie ustanowioną walutę w przyszłości; oraz b) w przypadku znacznie większego polegania podmiotów gospodarczych na jednostkach walut wirtualnych w przyszłości kontrola banków centralnych nad podażą pieniądza może się zasadniczo zmniejszyć, wiążąc się z potencjalnym ryzykiem dla stabilności cen, choć przy obecnych praktykach ryzyko to jest ograniczone. W związku z powyższym, podczas gdy – zgodnie z zaleceniami FATF – z perspektywy przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu stosowne jest uregulowanie przez organy ustawodawcze Unii walut wirtualnych, organy ten nie powinny w tym konkretnym kontekście dążyć do wspierania szerszego wykorzystania takich walut.
- 1.1.3. Termin „waluty wirtualne” w rozumieniu projektu dyrektywy oznacza „cyfrowe wyznaczniki wartości, które nie są emitowane przez bank centralny ani organ publiczny, nie muszą być powiązane z walutą fiducyjną, lecz są przyjmowane przez osoby fizyczne lub prawne jako środek płatniczy i mogą być przekazywane, przechowywane lub sprzedawane drogą elektroniczną”⁽²⁾.

EBC pragnie przedstawić szereg szczegółowych komentarzy odnośnie do tej definicji.

Po pierwsze, z perspektywy Unii „waluty wirtualne” nie spełniają wymogów odnoszących się do walut⁽³⁾. Zgodnie z Traktatami oraz postanowieniami rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 euro jest wspólną walutą unii gospodarczej i walutowej Unii, tzn. tych państw członkowskich, które przyjęły euro jako swoją walutę⁽⁴⁾. Zgodnie z podejściem, które albo zostało już przyjęte, albo jest obecnie rozważane przez inne systemy prawne regulujące

⁽¹⁾ Zob. s. 13 uzasadnienia projektu dyrektywy oraz motyw 6 i 7 projektu dyrektywy. Zob. także projekt sprawozdania Komisji ds. Gospodarczych i Walutowych Parlamentu Europejskiego na temat walut wirtualnych (2016/2007 (INI)) z dnia 23 lutego 2016 r.

⁽²⁾ Art. 1 pkt 2) lit. c) projektu dyrektywy. Definicja ta wydaje się być oparta na definicji zaproponowanej w pkt 19 opinii Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) w sprawie walut wirtualnych z dnia 4 lipca 2014 r. (EBA/Op/2014/08) dostępnej na stronie internetowej EUNB pod adresem: www.eba.europa.eu.

⁽³⁾ Zob. definicję „waluty” w art. 2 lit. a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/62/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie prawnokarnych środków ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem, zastępującej decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW (Dz.U. L 151 z 21.5.2014, s. 1).

Zob. także s. 16 notatki z debaty pracowników (*Staff Discussion Note*) Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) pt.: „*Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations*” (Waluty wirtualne i dalsza perspektywa: rozważania wstępne) (styczeń 2016), dostępnej na stronie internetowej MFW pod adresem: www.imf.org.

⁽⁴⁾ Zob. preambułę i art. 3 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej; art. 119 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Dz.U. L 139 z 11.5.1998, s. 1).

platformy wymiany walut wirtualnych, w tym Kanadę, Japonię i Stany Zjednoczone, EBC zaleca bardziej szczegółowe zdefiniowanie walut wirtualnych, w sposób wyraźnie wskazujący, że waluty wirtualne nie są prawnie ustanowionymi walutami ani pieniądzem⁽¹⁾.

Po drugie, biorąc pod uwagę fakt, że waluty wirtualne w rzeczywistości nie są walutami, bardziej poprawne byłoby uznawanie ich za środki wymiany niż za środki płatnicze. Ponadto zawarta w projekcie dyrektywy definicja „walut wirtualnych” jako środków płatniczych nie uwzględnia faktu, że w niektórych okolicznościach waluty wirtualne mogą być wykorzystywane w innych celach niż ten, w jakim używane są środki płatnicze⁽²⁾. Jak zostało wskazane przez Bank Rozrachunków Międzynarodowych (BIS), technologia rozproszonej rachunkowości księgi głównej będąca podstawą funkcjonowania wielu systemów waluty cyfrowej mogłaby mieć znacznie szersze zastosowanie, wykraczające poza płatności⁽³⁾. W tym względzie FATF zauważyła, że niezwiązane z płatnościami sposoby wykorzystania walut wirtualnych mogą obejmować produkty lokowania wartości w celach oszczędnościowych lub inwestycyjnych, takich jak instrumenty pochodne, towary oraz papiery wartościowe⁽⁴⁾. Najnowsze waluty cyfrowe, które są oparte na bardziej zaawansowanej technologii rozproszonej rachunkowości księgi głównej oraz technologii powiązanych ze sobą bloków (*block chain*), mają szerokie spektrum zastosowań wykraczających poza cele płatności⁽⁵⁾, w tym np. internetowe kasyna. W świetle powyższego EBC sugeruje, aby definicja walut wirtualnych zawarta w projekcie dyrektywy odnosiła się także do innych możliwych zastosowań tych walut.

EBC sugeruje, aby powyższe punkty zostały wzięte pod uwagę przy przyjmowaniu definicji walut wirtualnych w projekcie dyrektywy.

1.2. Centralne rejestry rachunków bankowych i płatniczych

1.2.1. Zgodnie z projektem dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia scentralizowanych automatycznych mechanizmów lub centralnych elektronicznych systemów wyszukiwania danych, które pozwalałyby na terminową identyfikację każdej osoby fizycznej lub prawnej posiadającej lub kontrolującej rachunki płatnicze oraz rachunki bankowe prowadzone przez instytucję kredytową na ich terytorium⁽⁶⁾. W uzasadnieniu projektu dyrektywy wyjaśniono w tym względzie, że państwa członkowskie mogą utworzyć albo centralny rejestr bankowy, albo system wyszukiwania danych, w zależności od tego, który wariant najlepiej odpowiada istniejącym w danym kraju ramom⁽⁷⁾. Państwa członkowskie mogą więc powierzyć swoim krajowym bankom centralnym (KBC) rolę administratora centralnego rejestru rachunków bankowych (i płatniczych). Ponadto, zgodnie z projektem dyrektywy, do takiego centralnego rejestru dostęp miałyby krajowe jednostki analityki finansowej oraz inne właściwe organy.

1.2.2. EBC wyraził w przeszłości pogląd, że na potrzeby oceny, czy naruszony został przewidziany w Traktacie zakaz finansowania ze środków banku centralnego, zadania powierzone KBC w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) związane z utworzeniem centralnego rejestru rachunków bankowych nie stanowią zadań banku centralnego oraz banki centralne nie wspierają realizacji takich zadań⁽⁸⁾. EBC uznaje zadanie ustanowienia centralnego rejestru zgodnie z art. 30 dyrektywy (UE) 2015/849 za zadanie zdecydowanie rządowe, jako że jego celem jest zwalczanie prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. W celu zabezpieczenia niezależności finansowej członków ESBC oraz rozwiania obaw dotyczących finansowania ze środków banku centralnego w związku z wykonywaniem zadania rządowego EBC podkreśla, że krajowe przepisy prawne wdrażające proponowaną dyrektywę, na mocy których podjęte ma zostać zadanie prowadzenia centralnego rejestru rachunków, powinny przewidywać mechanizm pokrywania kosztów wyraźnie określający procedury monitorowania, alokowania i fakturowania wszystkich kosztów poniesionych przez KBC wiążących się z prowadzeniem centralnego rejestru oraz udzielaniem dostępu do niego.

(1) Zob. np. art. 2–5 japońskiej ustawy o usługach płatniczych, zgodnie z którą definicja cyberwaluty nie obejmuje jena ani walut obcych, oraz art. 103 ust. 8 projektu ustawy o walutach wirtualnych Krajowej Konferencji Komisarzy Stanów Zjednoczonych dotyczącej Jednolitych Regulacji Stanowych (*United States' National Conference of Commissioners on Uniform State Laws Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act*) z dnia 2 lutego 2016 r., zgodnie z którą definicja waluty wirtualnej nie obejmuje pieniądza. Zob. sprawozdanie Biblioteki Prawnej Kongresu (*The Law Library of Congress*) pt.: „*Report on the Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions*” (Sprawozdanie w sprawie uregulowań dotyczących bitcoina w wybranych systemach prawnych) (styczeń 2014 r.), aby zapoznać się z szeroką analizą sposobu regulacji bitcoina w 41 systemach prawnych; zob. także zapis obrad Stałej Komisji Parlamentu Kanady ds. Bankowości i Handlu (*Canadian Parliament's Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*) z dnia 26 marca 2014 r., podczas których kanadyjskie Ministerstwo Finansów stwierdziło, że „waluta wirtualna nie jest [...] oficjalną walutą państwa; nie jest dolarem kanadyjskim”.

(2) Zob. s. 24 sprawozdania EBC pt.: „*Virtual Currency Schemes – a further analysis*” (Systemy walut wirtualnych – dalsza analiza) (luty 2015 r.) dostępnego na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

(3) Zob. s. 15 sprawozdania Komitetu ds. Płatności i Infrastruktur Rynku BIS pt.: „*Digital currencies*” (Waluty cyfrowe) (listopad 2015 r.) dostępnego pod adresem: www.bis.org.

(4) Np. kryptowaluty, takie jak „ethers” – jednostka walutowa „łańcucha bloków ethereum” – stanowią przedmiot obrotu na giełdach w celach inwestycyjnych lub spekulacyjnych, ale nie zawsze służą jako środki płatnicze. Zob. także s. 4 dokumentu FATF pt.: „*Guidance for a risk based approach – Virtual Currencies*” (Wskazówki w odniesieniu do podejścia opartego na ryzyku – waluty wirtualne) (czerwiec 2015 r.), dostępnego na stronie internetowej FATF pod adresem www.fatf-gafi.org.

(5) Zob. s. 7 notatki z debaty pracowników (*Staff Discussion Note*) MFW pt.: „*Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations*” (Waluty wirtualne i dalsza perspektywa: rozważania wstępne) (styczeń 2016 r.) dostępnego na stronie internetowej MFW pod adresem: www.imf.org.

(6) Zob. art. 1 pkt 12 projektu dyrektywy.

(7) Zob. s. 7 uzasadnienia projektu dyrektywy.

(8) Zob. np. pkt 2.1 opinii CON/2011/30; pkt 2 opinii CON/2011/98; pkt 3.1 i 3.2 opinii CON/2015/46 oraz pkt 3.1–3.8 opinii CON/2016/35. Wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

2. Uwagi techniczne i propozycje zmian

Szczegółowe propozycje zmiany brzmienia projektu dyrektywy wraz z uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 12 października 2016 r.

Mario DRAGHI

Prezes EBC
