

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 30 listopada 2021 r.

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia dotyczącego rozszerzenia wymogów w zakresie identyfikowalności na transfery kryptoaktywów

(CON/2021/37)

(2022/C 68/02)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniach 14 i 20 października 2021 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wnioski odpowiednio Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (wersja przekształcona) ⁽¹⁾ (zwanego dalej „proponowanym rozporządzeniem”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że proponowane rozporządzenie zawiera postanowienia mające wpływ na podstawowe zadania Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) w zakresie realizacji polityki pieniężnej Unii oraz wspierania sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych zgodnie z art. 127 ust. 2 tiret pierwsze i czwarte Traktatu, przyczyniania się przez ESBC do stabilności systemu finansowego zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu oraz w zakresie statusu prawnego banknotów euro zgodnie z art. 128 ust. 1 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

Uwagi ogólne

EBC z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą rozszerzenia wymogów w zakresie identyfikowalności na kryptoaktywa w drodze proponowanego rozporządzenia, które stanowi część pakietu dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT) ⁽²⁾ przyjętego przez Komisję 20 lipca 2020 r.

Ponieważ transfery kryptoaktywów są narażone na podobne ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu jak elektroniczne transfery środków pieniężnych, dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów powinni podlegać wymogom dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na tym samym poziomie co inne podmioty zobowiązane. W związku z tym EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozporządzenie jako środek mający na celu wyrównanie warunków działania dla dostawców usług w zakresie kryptoaktywów.

EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane dostosowanie ram prawnych UE do zaleceń Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), w szczególności do zalecenia 16 ⁽³⁾, ponieważ dodatkowo ogranicza ono ryzyko związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wynikające z transferów kryptoaktywów, a tym samym zapewnia równe warunki konkurencji dla transferów w oficjalnych walutach i transferów w kryptoaktywach mające

⁽¹⁾ COM(2021) 422 final.

⁽²⁾ Pakiet ten obejmuje również: a) wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (C(2021) 420 final); b) wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić, mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz uchylającej dyrektywę (UE) 2015/849 (C(2021) 423 final); oraz c) wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu i zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1093/2010, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095/2010 (C(2021) 421 final).

⁽³⁾ Zob. zalecenia FATF. Dostępne na stronie internetowej FATF pod adresem <https://www.fatf-gafi.org>

na celu zapobieganie niewłaściwemu wykorzystywaniu kryptoaktywów do celów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Chociaż należy zapewnić równe warunki działania pod względem surowości wymogów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mających zastosowanie do dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, szczególne wymogi powinny uwzględniać ryzyko związane z cechami technologicznymi kryptoaktywów i transferów kryptoaktywów. Na przykład wymogi w zakresie identyfikowalności transferów kryptoaktywów powinny uwzględniać szczególne cechy technologii, na których transfery te się opierają.

W celu skutecznego ograniczenia ryzyka związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu proponowane rozporządzenie powinno zostać doprecyzowane, aby wyeliminować wątpliwości co do tego, że jego zakresem objęte są transakcje między portfelami powierniczymi a niepowierniczymi, a zatem w przypadku takich transakcji należy gromadzić i przechowywać dokładnie te same informacje co w przypadku innych transferów kryptoaktywów. Ponadto Komisja i właściwe organy krajowe powinny również ściśle monitorować wydarzenia rynkowe i działania o charakterze prania pieniędzy obejmujące kryptoaktywa, przebiegające bez uczestnictwa dostawców usług lub prowadzone w ramach zdecentralizowanych transakcji wymiany między użytkownikami (typu „peer-to-peer”), a w razie zaobserwowania znacznego wzrostu wolumenów transakcji i zwiększonego wykorzystania takich aktywów do nielegalnej działalności w tym segmencie należy w odpowiednich przypadkach zaproponować dalsze środki ustawodawcze.

Ponadto, biorąc pod uwagę szybkie tempo rozwoju technologicznego w dziedzinie kryptoaktywów, ważne jest ściśle monitorowanie wdrażania przedmiotowych ram prawnych we współpracy z właściwymi organami oraz, w stosownych przypadkach, z sektorem prywatnym.

1. Definicja kryptoaktywów i zakres proponowanego rozporządzenia

1.1 Proponowane rozporządzenie będzie posługiwać się definicją „kryptoaktywów” określoną we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937⁽⁴⁾ (zwanym dalej „proponowanym rozporządzeniem w sprawie rynku kryptoaktywów”). Jak już zauważył EBC⁽⁵⁾, proponowane rozporządzenie w sprawie rynku kryptoaktywów zawiera specyficzną technologicznie i szeroką definicję kryptoaktywów. EBC rozumie, że definicja ta ma być w założeniu szeroka i uniwersalna, a co za tym idzie, proponowane rozporządzenie ma rozszerzać wymogi w zakresie identyfikowalności na wszystkie kryptoaktywa, niezależnie od technologii bazowej (technologii rozproszonego rejestru lub innej) wykorzystywanej do ich emisji.

1.2 EBC rozumie, że – podobnie jak w przypadku proponowanego rozporządzenia w sprawie rynku kryptoaktywów – nie zakłada się objęcia zakresem proponowanego rozporządzenia kryptoaktywów emitowanych przez banki centralne działające w charakterze organów prowadzących politykę pieniężną. Ze względu jednak na pewność prawa i w celu pełnego dostosowania zakresu proponowanego rozporządzenia do zakresu proponowanego rozporządzenia w sprawie rynku kryptoaktywów EBC proponuje wyraźne stwierdzenie tego w motywach i postanowieniach proponowanego rozporządzenia.

2. Odniesienie do oficjalnych walut

Proponowane rozporządzenie zawiera odniesienia do terminu „waluty fiducjarne”⁽⁶⁾. Zgodnie z Traktatami i prawem monetarnym Unii euro jest wspólną walutą strefy euro, tj. tych państw członkowskich, które przyjęły euro jako swoją walutę. Jeżeli chodzi o państwa członkowskie, które nie przyjęły euro jako swojej waluty, traktaty konsekwentnie odnoszą się do walut tych państw członkowskich. Traktaty nie odnoszą się do euro ani do walut państw członkowskich jako do walut „fiducjarnych”. W tym kontekście unijny tekst prawny nie powinien zawierać odwołań do „walut fiducjarnych”. Zamiast tego proponowane rozporządzenie powinno odnosić się do „oficjalnych walut”⁽⁷⁾.

3. Data rozpoczęcia stosowania proponowanego rozporządzenia

Dostosowanie daty rozpoczęcia stosowania proponowanego rozporządzenia do daty rozpoczęcia stosowania proponowanego rozporządzenia w sprawie rynku kryptoaktywów, tak aby umożliwić wcześniejsze stosowanie proponowanego rozporządzenia do transferów kryptoaktywów, jeszcze przed uruchomieniem pozostałej części pakietu w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, byłoby pomocne z perspektywy systemowej oraz z punktu widzenia stabilności

⁽⁴⁾ COM(2020) 593 final.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 12 do opinii Europejskiego Banku Centralnego CON/2021/4 z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937 (Dz.U. C 152 z 29.4.2021, s. 1.). Wszystkie opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EUR-Lex.

⁽⁶⁾ Zob. motyw 8 i 27 proponowanego rozporządzenia.

⁽⁷⁾ Zob. pkt 2.1.5 opinii CON/2021/4 i pkt 1.1.3 opinii Europejskiego Banku Centralnego CON/2016/49 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 (Dz.U. C 459 z 9.12.2016, s. 3).

finansowej. Jak zauważyła Komisja, do tej pory transfery aktywów wirtualnych nie były objęte unijnymi przepisami regulującymi usługi finansowe, co narażało posiadaczy kryptoaktywów na ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, ponieważ przepływy środków pieniężnych pochodzących z nielegalnych źródeł mogą być realizowane poprzez transfery kryptoaktywów, co z kolei szkodzi integralności, stabilności i reputacji sektora finansowego ⁽⁸⁾. Niektóre państwa członkowskie już przyjęły przepisy dotyczące tej kwestii ⁽⁹⁾.

Propozycje zmian w projekcie rozporządzenia wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 30 listopada 2021 r.

Christine LAGARDE

Prezes EBC

⁽⁸⁾ Zob. pkt 1 akapit ósmy w sekcji 1 uzasadnienia proponowanego rozporządzenia.

⁽⁹⁾ Na przykład w dniu 1 października 2021 r. weszło w życie rozporządzenie niemieckiego Ministerstwa Finansów w sprawie zastrzonych wymogów należytej staranności w odniesieniu do transferu kryptoaktywów (*Verordnung über verstärkte Sorgfaltspflichten bei dem Transfer von Kryptowerten vom 24. September 2021 (BGBl. I S. 4465)*). Zgodnie z tym rozporządzeniem dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów dokonujący transferu kryptoaktywów w imieniu podmiotu przyjmującego zlecenie muszą jednocześnie i w bezpieczny sposób przekazać dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów działającemu w imieniu beneficjenta nazwę, adres i numer rachunku (np. klucz publiczny) zleciodawcy oraz nazwę i numer rachunku (np. klucz publiczny) beneficjenta. Dostawca usług w zakresie kryptoaktywów działający w imieniu beneficjenta musi przechowywać i przechowywać informacje dotyczące inicjatora i beneficjenta. Pełna identyfikowalność stron uczestniczących w transferze kryptoaktywów ma służyć zapobieganiu praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, ich wykrywaniu i prowadzeniu dochodzeń w ich sprawie, a także monitorowaniu unikania sankcji. Rozporządzenie to nakłada również na podmioty zobowiązane obowiązek zapewnienia, aby informacje o beneficjentach lub inicjatorach transferu były gromadzone, w przypadku gdy transfer odbywa się z portfela elektronicznego, który nie jest zarządzany przez dostawcę usług w zakresie kryptoaktywów, lub do takiego portfela elektronicznego, nawet jeżeli nie zachodzi ryzyko przekazania danych.