

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 17 grudnia 2007 r.

wydana na wniosek Rady Unii Europejskiej w sprawie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1338/2001 ustanawiające środki niezbędne dla ochrony euro przed fałszowaniem

(CON/2007/42)

(2008/C 27/01)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 23 października 2007 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1338/2001 ustanawiające środki niezbędne dla ochrony euro przed fałszowaniem⁽¹⁾ (zwane dalej „projektowanym rozporządzeniem”).

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 123 ust. 4 zdanie trzecie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który stanowi podstawę prawną dla projektowanego rozporządzenia. Kompetencja EBC do wydania opinii wynika również z pierwszego akapitu art. 105 ust. 4 w związku z art. 106 Traktatu, jako że projektowane rozporządzenie dotyczy ochrony banknotów i monet euro. Zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego, Rada Prezesów wydała niniejszą opinię.

1. Uwagi ogólne

1.1. Jak wskazano w uzasadnieniu projektowanego rozporządzenia, EBC wydał w ostatnim czasie zalecenie EBC/2006/13 z dnia 6 października 2006 r. w sprawie przyjęcia niektórych środków dla skuteczniejszej ochrony banknotów euro przed fałszowaniem⁽²⁾ (zwane dalej „Zaleceniem EBC”). W Zaleceniu tym EBC stoi na stanowisku, o ile ogólnie rzecz biorąc prawo karne i przepisy procedury karnej nie należą do kompetencji Wspólnoty, mogą one podlegać kompetencji Wspólnoty jeśli jest to konieczne do zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego⁽³⁾. EBC zalecił w szczególności, iż Komisja powinna „rozważyć poszerzenie uprawnień KCA (Krajowych Centrów Analiz) oraz KBC (krajowych banków centralnych) nie będących KCA w ten sposób aby miały one prawo przechowywania zidentyfikowanych i przeanalizowanych próbek sfałszowanych banknotów, jak również aby mogły one zwracać się z prośbą o dostarczenie i dokonywać w sposób prawnie uregulowany transportu takich banknotów w ramach UE, w celu realizacji [ich badania według] zasad ramowych [wykrywania fałszerstw oraz sortowania banknotów według jakości przez instytucje kredytowe i podmioty zawodowo zajmujące się obsługą gotówki]. W szczególności, art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) 1338/2001 powinien zostać zmieniony, natomiast art. 4 ust. 3 odpowiednio usunięty. Minimalnym satysfakcjonującym

⁽¹⁾ KOM(2007) 525 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Dz.U. C 257 z 25.10.2006, str. 16.

⁽³⁾ Wyrok z dnia 13 września 2005 r., sprawa C-176/03 Komisja v. Rada, ECR I-7879 oraz wyrok z dnia 23 października 2007 r., sprawa C-440/05 Komisja v. Rada, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze.

rozwiązaniem w tym zakresie byłyby zmiana drugiego z wyżej wymienionych przepisów w taki sposób, aby pełne zastosowanie art. 4 ust. 2 nie było uniemożliwiane poprzez zatrzymywanie sfalszowanych banknotów jako dowodów w postępowaniach karnych, z wyjątkiem przypadków gdy jest to nieuniknione ze względu na rodzaj i ilość zatrzymanych banknotów”. Zalecenia te nie zostały uwzględnione w projektowanym rozporządzeniu.

- 1.2. Co do zasady, EBC przyjmuje z zadowoleniem zastosowanie aktów prawnych przyjętych na podstawie Traktatu w ramach pierwszego filaru w celu ochrony waluty euro przed fałszowaniem, zamiast aktów filaru trzeciego wydanych w ramach Współpracy Sądowej i Policji w Sprawach Karnych, gdyż akty pierwszego filaru stanowią jedyny właściwy środek prawny dla ochrony waluty euro przed fałszowaniem w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej Wspólnoty ⁽¹⁾.

2. Uwagi szczegółowe

- 2.1. Proponowane rozszerzenie zakresu tytułu art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1338/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. ustanawiającego środki niezbędne dla ochrony euro przed fałszowaniem ⁽²⁾ w celu wprowadzenia obowiązku przekazywania nowych i starych klas sfalszowanych banknotów dla celów innych niż identyfikacja uwzględnia częściowo zalecenie EBC. Niemniej jednak proponowana zmiana art. 4 ust. 2 nie zapobiega wykorzystywaniu lub zatrzymywaniu banknotów, wobec których istnieje podejrzenie że zostały sfalszowane, na potrzeby postępowań karnych, zgodnie z art. 4 ust. 3. Pozostaje to w sprzeczności z rozszerzeniem zakresu tytułu tego artykułu i zagraża efektywności zmienionego przepisu. Zastosowanie tej normy będzie bowiem nadal całkowicie uzależnione zarówno od przepisów krajowego prawa karnego jak i decyzji organów sądowych lub prokuratorskich. Można sobie wyobrazić, że próbki nowych lub szczególnie niebezpiecznych sfalszowanych banknotów zostaną wykryte w jednym kraju, w ramach jednorazowej konfiskaty, przy czym organy sądowe lub prokuratorskie odmówią zwolnienia lub na mocy krajowego prawa karnego nie będą mogły zwolnić takich banknotów w celu ich zbadania, i tym samym zniweczą cel nowo wprowadzanego przepisu. Jak stwierdzono w ust. 2 Zalecenia EBC, nie jest zamiarem EBC ograniczanie praw osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniach karnych. Niemniej jednak w tym zakresie gwarancje dla różnych interesów prawnie chronionych zostały określone w rozporządzeniu (WE) 1338/2001 i utrzymane w projektowanym rozporządzeniu na niekorzyść ochrony euro przed fałszowaniem. W celu zapewnienia takiej ochrony EBC oraz KBC powinny co do zasady mieć prawo otrzymywania próbek banknotów wykorzystywanych lub zatrzymanych jako materiał dowodowy w postępowaniach karnych, jedynie z wyjątkiem przypadków, gdy jest to niemożliwe ze względu na liczbę i rodzaj zatrzymanych sfalszowanych banknotów.
- 2.2. Jak wspomniano w uzasadnieniu projektowanego rozporządzenia, EBC przyjął już zasady ramowe wykrywania fałszerstw banknotów ⁽³⁾, które KBC Eurosystemu mają wdrożyć do swoich krajowych porządków prawnych. Zasady te zostały wydane przez EBC w ramach wypełnienia obowiązków nałożonych na niego w art. 106 ust. 1 Traktatu oraz art. 16 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, w celu zapewnienia integralności i dostępności banknotów euro w obrocie, a tym samym ochrony zaufania publicznego do banknotów euro. Powyższe aspekty powinny w pełniejszy sposób zostać odzwierciedlone w proponowanej zmianie art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1338/2001 przez wyraźne odwołania do kompetencji EBC w zakresie ustanawiania zasad sortowania banknotów euro zarówno w celu zapewnienia ich jakości pozwalającej na wprowadzenie do obrotu, jak w celu kontroli ich autentyczności, oraz do już podjętych w tym zakresie działań Eurosystemu.
- 2.3. Proponowana zmiana art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1338/2001 nakłada na „instytucje kredytowe i wszelkie inne instytucje biorące udział w sortowaniu i publicznym rozprowadzaniu banknotów i monet jako działalności zawodowej” obowiązek zapewnienia, iż otrzymane przez nie banknoty i monety podlegają sprawdzeniu pod względem ich autentyczności oraz że podrobione banknoty lub monety podlegają wykryciu. Podczas gdy cel takiego obowiązku jest jasny i pożądanym, sformułowanie „inne instytucje biorące udział w sortowaniu i publicznym rozprowadzaniu banknotów i monet jako działalności zawodowej” pozostawia poza jego zakresem inne podmioty, które prowadzą samoobsługowe urzędnictwa przekazujące pieniądze gotówkowy ludności, nawet jeżeli nie następuje to w ramach działalności zawodowej. Implementacja zasad ramowych EBC na poziomie krajowym ukazała wąski zakres tego pojęcia, w szczególności w odniesieniu do sprzedawców detalicznych którzy uzupełniają gotówkę w bankomatach (punktach wypłaty gotówki). Taki wąski krąg adresatów obowiązku przewidzianego w art. 6 może prowadzić do powstania luki, przez którą banknoty i monety euro nie będą podlegały sprawdzeniu zgodnie z procedurami EBC oraz Komisji, ze szkodą dla ludności oraz dla instytucji kredytowych w strefie euro, które będą podlegały ostrzejszym wymogom. Szersza definicja stanowiłaby zatem najwłaściwsze rozwiązanie.

⁽¹⁾ Zob. także zalecenie EBC/1998/7 z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie przyjęcia niektórych środków dla skuteczniejszej ochrony banknotów i monet euro przed fałszowaniem.

⁽²⁾ Dz.U. L 181 z 4.7.2001, str. 6.

⁽³⁾ Zob. zasady ramowe wykrywania fałszerstw oraz sortowania banknotów według jakości przez instytucje kredytowe i podmioty zawodowo zajmujące się obsługą gotówki, dostępne w witrynie internetowej EBC pod adresem: www.ebc.int/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotes2005pl.pdf

- 2.4. Projektowane rozporządzenie wprowadza w art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1338/2001 postanowienie nakładające na państwa członkowskie obowiązek wydania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w celu nałożenia na instytucje kredytowe i inne podmioty obowiązku zapewnienia że banknoty i monety euro podlegają sprawdzeniu pod względem ich autentyczności oraz że podrobione banknoty lub monety podlegają wykryciu zgodnie z procedurami określonymi przez EBC oraz Komisję. Państwa członkowskie byłyby zobowiązane przyjąć takie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r. i niezwłocznie powiadomić o tym EBC oraz Komisję. Zdaniem EBC w związku z faktem, że EBC oraz Komisja odpowiadają za ustanawianie procedur będących podstawą tego obowiązku, to właśnie EBC oraz Komisja, zarówno powodów praktycznych jak i prawnych, powinny określać terminy na ich wdrożenie. Z praktycznego punktu widzenia ustalanie terminów wdrożenia wymaga specjalistycznej wiedzy dotyczącej poziomu kompetencji oraz możliwości podmiotów lokalnych. Należy również wziąć pod uwagę koszty migracji oraz koszty produkcji i nabycia nowych urządzeń wykrywających fałszerstwa. W związku z tym wprowadzenie jednolitego terminu wdrożenia projektowanego rozporządzenia może okazać się rozwiązaniem nadmiernie rygorystycznym. Z prawnego punktu widzenia organ mający kompetencję do ustalenia zasad w odniesieniu do procedur sortowania dla celów sprawdzania jakości i autentyczności banknotów i monet euro powinien także być organem określającym terminy ich zastosowania. Proponuje się w związku z tym usunięcie z przepisów projektowanego rozporządzenia przewidywanego terminu wdrożenia; zamiast tego rozporządzenie powinno natomiast przewidywać, że terminy dla stosowania tego obowiązku, zgodnie z procedurami określonymi przez EBC oraz Komisję, powinny zostać określone w tych procedurach.
- 2.5. W odniesieniu do objęcia zakresem rozporządzenia w tym samym stopniu monet i banknotów, a także mając na względzie kompetencję w sprawach związanych z banknotami euro, ECB zauważa, że takie podejście może wywołać negatywny skutek w postaci zagrożenia płatności detalicznych w państwach członkowskich, ponieważ — w przeciwieństwie do banknotów — wykonalność techniczna proponowanego wymogu sprawdzania monet nie jest jeszcze pewna.
- 2.6. Z uwagi na to, że nie jest całkowicie jasne czy odwołanie zawarte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1339/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. rozszerzającego działanie rozporządzenia (WE) nr 1338/2001 ustanawiającego środki niezbędne dla ochrony euro przed fałszowaniem na państwa członkowskie, które nie przyjęły euro jako swojej jednej waluty ⁽¹⁾ do rozporządzenia (WE) nr 1338/2001 ma charakter dynamiczny, istnieje konieczność opracowania projektu kolejnego rozporządzenia, rozszerzającego stosowanie projektowanego rozporządzenia na państwa członkowskie spoza strefy euro ⁽²⁾, w szczególności w odniesieniu do zmian wprowadzanych w art. 4 i w art. 5. Niemniej jednak, jak to już zostało odnotowane powyżej w kontekście „procedur, które zostaną określone przez Europejski Bank Centralny”, do których projektowane rozporządzenie wprowadza odwołanie w art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1338/2001, to EBC jest najlepiej przygotowany do podejmowania decyzji w sprawie wdrażania wydanych przez siebie procedur w odniesieniu do banknotów euro. W tym względzie oraz w świetle ograniczeń geograficznych obszaru, na którym euro stanowi prawny środek płatniczy, w lipcu 2006 r. ⁽³⁾ EBC podjął decyzję, iż procedury takie wejdą w życie w nowych uczestniczących państwach członkowskich po przyjęciu przez nie waluty euro.

3. Propozycje zmian

W przypadku gdyby opinia EBC miała prowadzić do zmian w projektowanym rozporządzeniu, ich propozycje zamieszczono w załączniku.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem, dnia 17 grudnia 2007 r.

Prezes EBC
Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ Dz.U. L 181 z 4.7.2001, str. 11.

⁽²⁾ Taka sytuacja miała niedawno miejsce w odniesieniu do innych aktów zmieniających przepisy prawne odnoszące się do ochrony euro, tzn. decyzji Rady 2006/849/WE z dnia 20 listopada 2006 r. zmieniającej i rozszerzającej decyzję 2001/923/WE ustanawiającą program wymiany, pomocy i szkoleń dla ochrony euro przed fałszowaniem (program Perykles) (Dz.U. L 330 z 28.11.2006, str. 28) oraz decyzji Rady 2006/850/WE z dnia 20 listopada 2006 r. rozszerzająca na nieuczestniczące państwa członkowskie stosowanie decyzji 2006/849/WE zmieniającej i rozszerzającej decyzję 2001/923/WE ustanawiającą program wymiany, pomocy i szkoleń dla ochrony euro przed fałszowaniem (program Perykles) (Dz.U. L 330 z 28.11.2006, str. 30).

⁽³⁾ Zob. dokument EBC „Postanowienia przejściowe dla implementacji w nowych uczestniczących państwach członkowskich zasad ramowych dotyczących powtórnego wprowadzania banknotów do obiegu”, dostępny w witrynie internetowej EBC pod adresem:
<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotesframework2006pl.pdf>

ZAŁĄCZNIK

PROPOZYCJE ZMIAN

Tekst proponowany przez Komisję

Zmiany proponowane przez EBC ⁽¹⁾

Poprawka 1

Art. 1 ust. 1

W rozporządzeniu (WE) nr 1338/2001 wprowadza się następujące zmiany:

1. W art. 4 wprowadza się następujące zmiany:

a) tytuł otrzymuje następujące brzmienie:

„Obowiązek przekazywania podrobionych banknotów”;

b) na końcu ust. 2 dodaje się następujące zdanie:

„W celu ułatwienia kontroli autentyczności banknotów euro będących w obiegu zezwala się na transport podrobionych banknotów między właściwymi organami krajowymi, jak również instytucjami i organami Unii Europejskiej.”.

W rozporządzeniu (WE) nr 1338/2001 wprowadza się następujące zmiany:

1. W art. 4 wprowadza się następujące zmiany:

a) tytuł otrzymuje następujące brzmienie:

„Obowiązek przekazywania podrobionych banknotów”;

b) na końcu ust. 2 dodaje się następujące zdanie:

„W celu ułatwienia kontroli autentyczności banknotów euro będących w obiegu zezwala się na transport podrobionych banknotów między właściwymi organami krajowymi, jak również instytucjami i organami Unii Europejskiej.”.

c) **ustęp 3 otrzymuje następujące brzmienie:**

„Przepis ust. 2 jest stosowany tak, aby nie uniemożliwiać wykorzystywania lub przetrzymywania podrobionych banknotów jako materiału dowodowego w postępowaniach karnych, uwzględniając liczbę oraz rodzaj zatrzymanych podrobionych banknotów.”

Uzasadnienie — Patrz ust. 2.1 niniejszej opinii

Poprawka 2

Art. 1 ust. 3 lit. a)

3. W art. 6 wprowadza się następujące zmiany:

a) ustęp 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Instytucje kredytowe i wszelkie inne instytucje biorące udział w sortowaniu i publicznym rozprowadzaniu banknotów i monet jako działalności zawodowej, łącznie z przedsiębiorstwami, których działalność polega na wymianie banknotów i monet, takimi jak kantory wymiany walut, zobowiązane są do zapewnienia, że sprawdzono autentyczność otrzymanych przez nie banknotów i monet euro, które zamierzają ponownie wprowadzić do obrotu oraz że wykryto fałszywe pieniądze. Weryfikacja powinna się odbywać zgodnie z procedurami określonymi przez Europejski Bank Centralny i Komisję odpowiednio w stosunku do banknotów i monet euro.

Instytucje, o których mowa w pierwszym akapicie, są zobowiązane do wycofania z obiegu wszystkich otrzymanych banknotów i monet euro, o których wiedzą lub mają wystarczające powody podejrzewać, że są sfałszowane. Niezwłocznie przekazują je właściwym organom krajowym.”.

3. W art. 6 wprowadza się następujące zmiany:

a) ustęp 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Instytucje kredytowe i wszelkie inne instytucje biorące udział w sortowaniu i publicznym rozprowadzaniu banknotów i monet ~~jako działalności zawodowej~~, łącznie z:

— przedsiębiorstwami, których **działalność zawodowa** polega na wymianie banknotów i monet, takimi jak kantory wymiany walut, **oraz**

— **sprzedawcami detalicznymi oraz innymi podmiotami gospodarczymi, takimi jak kasyna, których uboczna działalność polega na sortowaniu i publicznym rozprowadzaniu banknotów i monet za pomocą bankomatów**

zobowiązane są do zapewnienia, że sprawdzono ~~autentyczność~~ otrzymanych przez nie banknotów ~~ów~~ i monet euro, które zamierzają ponownie wprowadzić do obrotu oraz że wykryto fałszywe pieniądze. ~~Weryfikacja~~ ~~Takie sprawdzanie~~ powinno się odbywać zgodnie z procedurami określonymi przez Europejski Bank Centralny i Komisję odpowiednio w stosunku do banknotów i monet euro, **zgodnie z ich właściwymi kompetencjami oraz mając na względzie właściwości odpowiednio banknotów i monet euro.**

Instytucje, **sprzedawcy detaliczni oraz inne podmioty gospodarcze** o których mowa w pierwszym akapicie, są zobowiązane do wycofania z obiegu wszystkich otrzymanych banknotów i monet euro, o których wiedzą lub mają wystarczające powody podejrzewać, że są sfałszowane. Niezwłocznie przekazują je właściwym organom krajowym.”.

Uzasadnienie — Patrz ust. 2.3 niniejszej opinii

(1) Pogrubienie oznacza nowy tekst proponowany przez EBC. Przekreślenie oznacza tekst proponowany przez EBC do usunięcia.

Poprawka 3

Art. 1 ust. 3 lit. b)

b) na końcu ust. 3 dodaje się następujący akapit:

„W drodze odstępstwa od pierwszego akapitu ustępu 3 przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne służące stosowaniu pierwszego akapitu ustępu 1 niniejszego artykułu są przyjmowane najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r. Państwa członkowskie niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję i Europejski Bank Centralny.”.

b) na końcu ust. 3 dodaje się następujący akapit:

„W drodze odstępstwa od pierwszego akapitu ustępu 3 przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne służące **stosowaniu procedur wskazanych w pierwszym akapicie** ustępu 1 niniejszego artykułu są przyjmowane ~~najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r.~~ **w terminach określonych w takich procedurach**. Państwa członkowskie niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję i Europejski Bank Centralny.”

Uzasadnienie — Patrz ust. 2.4 niniejszej opinii

Poprawka 4

Art. 2

Niniejsze rozporządzenie stosuje się w uczestniczących państwach członkowskich określonych w pierwszym tiret art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 ⁽¹⁴⁾.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się w uczestniczących państwach członkowskich określonych w pierwszym tiret art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 ⁽¹⁴⁾.

Procedury wskazane w art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1338/2001 wchodzi w życie w uczestniczących państwach członkowskich zgodnie ze wskazaniem zawartym w drugim akapicie art. 6 ust. 3.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 139 z 11.5.1998, str. 1.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 139 z 11.5.1998, str. 1.

Uzasadnienie — Patrz ust. 2.5 niniejszej opinii
