

**Către: Banca Națională a Moldovei  
Ministerul Finanțelor**

**Nr. 50-26/AD din 14.05.2026**

***Ref.: Proiectul de Lege privind piața criptoactivelor (număr unic 338/MF/BNM/2026)***

EBA Moldova salută inițiativa Ministerului Finanțelor de elaborare a proiectului de lege privind piața criptoactivelor, având în vedere importanța instituirii unui cadru normativ predictibil, coerent și aliniat la bunele practici internaționale în domeniu.

Adoptarea unui astfel de cadru este esențială pentru asigurarea protecției consumatorilor, consolidarea integrității pieței, prevenirea utilizării abuzive a sistemului financiar, precum și pentru diminuarea riscurilor operaționale, reputaționale și de conformitate asociate activităților cu criptoactive.

Totodată, această inițiativă este oportună în contextul alinierii progresive a legislației naționale la standardele și practicile Uniunii Europene, contribuind la crearea premiselor pentru dezvoltarea unui ecosistem financiar și tehnologic transparent, sigur, competitiv și sustenabil în Republica Moldova.

În urma examinării proiectului de lege privind piața criptoactivelor, precum și a notei de fundamentare aferente, EBA Moldova formulează observațiile și propunerile sale asupra prevederilor proiectului, prezentate în Anexa la prezenta scrisoare.

***Cu înaltă considerațiune,***

**Mariana RUFA,**  
*Director Executiv EBA*



**General:**

Deși obligația aplicării unei abordări bazate pe risc, inclusiv a măsurilor de precauție, a restricționării anumitor operațiuni sau a refuzului inițierii ori continuării relațiilor de afaceri derivă deja din prevederile Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, considerăm necesară reflectarea expresă a acestor prerogative și în cadrul proiectului de lege privind piața criptoactivelor.

O asemenea reglementare este justificată inclusiv prin specificul activităților aferente criptoactivelor și nivelul sporit de risc pe care anumite categorii de operațiuni le pot genera din perspectiva conformității, trasabilității tranzacțiilor și gestionării riscurilor operaționale și reputaționale.

Totodată, având în vedere că băncile și prestatorii de servicii de plată vor avea calitatea de entități raportoare, considerăm important ca proiectul să prevadă expres posibilitatea aplicării unor măsuri bazate pe risc în raport cu participanții la piața criptoactivelor.

Nr.	Norma proiectului de lege	Comentarii
1	art. 3	<p>Pct. 29) din art. 3 indică faptul că, <b>instituția de credit</b> reprezintă întreprindere a cărei activitate constă în atragerea de depozite sau de alte fonduri rambursabile de la public și în acordarea de credite în cont propriu, inclusiv banca, astfel cum este definită la art. 3 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor (în continuare – Legea nr. 202/2017) și care dispune de o licență eliberată de Banca Națională, în condițiile stabilite de Legea nr. 202/2017. Menționăm faptul că, această definiție urmează să fie corelată cu cadrul normativ legal invocat or, Legea 202/2017, în particular art. 3, nu operează cu noțiunea de instituție de credit, ci doar cu noțiunea de „entitate din sectorul financiar” sau în general noțiunea de – „bancă” atunci când se referă la persoana juridică (și nu „întreprindere”) a cărei activitate constă în atragerea de depozite sau de alte fonduri rambursabile de la public și în acordarea de credite în cont propriu. Corespunzător, urmează a fi corectată terminologia în tot textul de lege unde se utilizează termenul „instituții de credit”. Termenul a fost preluat din Regulamentul (UE) 2023/1114 însă este un termen impropriu pentru cadrul normativ a RM. La fel, articolul 3 utilizează concomitent noțiunile de „token de monedă electronică”, „fonduri”, „servicii de plată”, „prestator de servicii de plată”, „instituție emitentă de monedă electronică” și „monedă electronică”.</p> <p>În forma actuală, proiectul nu delimitează suficient raportul juridic dintre aceste concepte, iar în lipsa unei delimitări clare există riscul apariției unor dificultăți semnificative de calificare juridică a anumitor produse și operațiuni, inclusiv din perspectiva regimului fondurilor clienților; obligațiilor de autorizare; aplicării cerințelor prudențiale; protecției consumatorilor; delimitării competențelor de supraveghere între autoritățile competente.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) În acest context, considerăm necesară completarea proiectului cu prevederi exprese privind: delimitarea dintre tokenurile de monedă electronică și moneda electronică reglementată de Legea nr. 114/2012;</li><li>b) raportul dintre serviciile de criptoactive și serviciile de plată;</li><li>c) regimul juridic aplicabil fondurilor clienților aferente operațiunilor cu criptoactive;</li><li>d) delimitarea competențelor de supraveghere aferente activităților mixte.</li></ul>

2	art. 2 alin. (6)	<p>Prevederea stabilește obligația generală a participanților la piața criptoactivelor de a respecta prevederile Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. Proiectul însă nu reglementează în mod suficient modul în care participanții implicați (alta decât băncile) sunt obligați să respecte prevederile Legii, fără ca aceștia să fie incluse în lista entităților raportoare, precum și mecanismele concrete de interacțiune și cooperare dintre furnizorii de servicii de criptoactive și bănci, prestatori de servicii de plată ș.a. entități raportoare care asigură infrastructura de plăți și deservirea bancară aferentă acestor activități.</p> <p>În practică, implementarea cadrului propus poate genera riscul de transferare indirectă asupra instituțiilor financiare și a prestatorilor de servicii de plată a unui nivel semnificativ de risc operațional, reputațional și de conformitate, inclusiv sub aspectul:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>aplicării măsurilor de precauție, inclusiv obligația de verificare a sursei fondurilor;</li><li>monitorizării tranzacțiilor;</li><li>identificării beneficiarilor efectivi;</li><li>evaluării trasabilității tranzacțiilor;</li><li>screening-ului sancțiunilor internaționale;</li><li>evaluării mecanismelor utilizate în cadrul tranzacțiilor cu criptoactive; ș.a.</li></ul> <p>Or, spre deosebire de infrastructura financiară tradițională, anumite categorii de tranzacții cu criptoactive implică elemente sporite de opacitate și dificultăți de trasabilitate, și chiar interacțiunii cu platforme sau jurisdicții care nu sunt supuse unor standarde echivalente de reglementare și supraveghere.</p> <p>Totodată, proiectul nu stabilește obligații suficiente în sarcina furnizorilor de servicii de criptoactive privind transparența informațională și furnizarea datelor necesare instituțiilor financiare pentru realizarea măsurilor control și monitorizare continuă. Or, utilizarea termenului de „transparență” în tot textul proiectului de lege este făcută în mod vag, neclar. În acest context, considerăm necesară includerea categoriilor de persoane implicate în emiterea, oferta publică de criptoactive și admiterea la tranzacționare a criptoactivelor sau care furnizează servicii de criptoactive în Republica Moldova – în categoria entităților raportoare în conținutul art. 4 din Legea 308/2017, sau după caz, completarea normei cu prevederi exprese care:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) să instituie obligația persoanelor implicate de a furniza băncilor și prestatorilor de servicii de plată informațiile necesare pentru realizarea măsurilor AML/CFT;</li></ul>
---	------------------	---

		<p>b) să confirme dreptul băncilor și al prestatorilor de servicii de plată de a aplica măsuri bazate pe risc, inclusiv restricționarea sau refuzul anumitor relații de afaceri și operațiuni aferente activităților cu criptoactive;</p> <p>c) să prevadă mecanisme minime de cooperare și schimb de informații între participanții la piață și entitățile din sectorul financiar.</p>
3	art. 10 alin. (3) și (4)	<p>Articolul 10 alin. (3) și (4) prevede păstrarea fondurilor colectate în cadrul ofertei publice, la instituțiile de credit sau al furnizorilor de servicii de criptoactive care asigură custodia și administrarea criptoactivelor.</p> <p>În forma actuală, norma nu stabilește regimul juridic al fondurilor respective, delimitarea responsabilităților dintre ofertant și instituția de credit și limitele obligațiilor instituției de credit aferente verificării operațiunilor și proiectului de criptoactive.</p> <p>În lipsa unor clarificări exprese, există riscul interpretării potrivit căreia instituțiile de credit ar deține obligații suplimentare de acceptare, monitorizare, supraveghere sau garantare indirectă a fondurilor sau a criptoactivelor.</p> <p>În acest context, considerăm necesară completarea normei cu prevederi exprese privind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) delimitarea responsabilităților ofertantului și instituției de credit;</li> <li>b) inexistența obligației instituției de credit de validare a legalității, viabilității sau sustenabilității proiectului de criptoactive;</li> <li>c) regimul juridic și mecanismele de protecție aplicabile fondurilor colectate.</li> </ul>
4	art. 13	<p>Articolul menționat, reglementează dreptul de retragere al deținătorilor de retail (adică al oricărei persoane fizice ce acționează în scopuri care nu sunt legate de activitatea sa comercială, economică, meșteșugărească sau profesională) și obligația rambursării sumelor achitate.</p> <p>Totuși, prevederea nu reglementează suficient responsabilitatea operațională pentru efectuarea rambursării, mecanismele de reversare a tranzacțiilor, implicațiile pentru prestatorii de servicii de plată implicați în executarea transferurilor, situațiile în care activele au fost deja convertite, transferate sau tranzacționate, cine suportă toate costurile operaționale, cine suportă după caz riscurile valutare etc.</p> <p>În lipsa unor clarificări exprese, există riscul transferării indirecte asupra băncilor și prestatorilor de servicii de plată a unor responsabilități operaționale sau chiar litigioase care exced natura serviciilor bancare și/sau de plată prestate.</p> <p>În acest context, considerăm necesară completarea normei cu prevederi exprese care să stabilească faptul că obligația de rambursare aparține exclusiv ofertantului sau furnizorului de servicii de criptoactive și nu poate genera obligații financiare proprii pentru bănci sau prestatorii de servicii de plată implicați exclusiv în executarea transferurilor.</p> <p>Înțelegem faptul că prevederea constituie o transpunere a art. 13 din Regulamentul MiCA dar, spre deosebire de cadrul european, unde mecanismul dreptului de retragere operează într-un ecosistem armonizat și integrat cu</p>

		standardele operaționale MiCA și cu mecanismele de supraveghere aferente pieței UE, pentru piața financiară a Republicii Moldova, proiectul nu clarifică suficient responsabilitatea operațională pentru procesarea rambursărilor.
5	art. 17 alin. (1)	<p>Cu privire la art. 17 din proiect, considerăm necesară reevaluarea și clarificarea mecanismului propus pentru instituțiile de credit care intenționează să emită tokenuri raportate la active.</p> <p>Deși la fel ca în cazul celorlalte prevederi, proiectul transpune, în esență, abordarea prevăzută de Regulamentul (UE) 2023/1114, formularea actuală a normei nu delimitează suficient raportul dintre cerințele suplimentare instituite prin proiect și obligațiile prudențiale deja aplicabile „instituțiilor de credit” în cadrul supravegherii exercitate de Banca Națională a Moldovei.</p> <p>Or, instituțiile de credit (în sensul utilizat în proiectul de lege) reprezintă entități deja supuse unui cadru complex de reglementare și supraveghere, inclusiv sub aspectul guvernății interne, gestionării riscurilor operaționale și TIC, continuității activității, mecanismelor de control intern, auditului ș.a.</p> <p>În acest context, obligațiile prevăzute la art. 17 alin. (1) lit. iii)-ix), aferente prezentării cadrului de guvernăță, politicilor și procedurilor interne, mecanismelor de control și auditului extern TIC, riscă să genereze suprapuneri semnificative cu mecanismele deja implementate și supravegheate în cadrul regimului prudențial aplicabil sectorului bancar.</p> <p>Totodată, norma nu clarifică în ce măsură Comisia Națională va realiza o reevaluare autonomă a unor mecanisme și procese deja verificate în cadrul supravegherii bancare și nici nu delimitează suficient competențele autorităților implicate. În lipsa unor asemenea clarificări, există riscul dublării cerințelor de conformitate, audit și raportare, precum și al aplicării unor standarde paralele sau neuniforme față de instituțiile de credit.</p> <p>În opinia noastră, art. 17 necesită completări suplimentare care să asigure corelarea corespunzătoare a cerințelor aferente emiterii tokenurilor raportate la active cu cadrul prudențial deja aplicabil băncilor.</p>
6	art. 51	<p>Considerăm necesară clarificarea suplimentară a mecanismului aferent păstrării și investirii fondurilor primite în schimbul tokenurilor de monedă electronică, inclusiv din perspectiva rolului instituțiilor de credit implicate în acest proces.</p> <p>În esență, norma instituie obligația emitentului de a menține o rezervă aferentă tokenurilor de monedă electronică, inclusiv prin păstrarea unei părți din fonduri în conturi deschise la „instituții de credit” și investirea restului în active considerate sigure și cu risc scăzut.</p> <p>Proiectul însă nu specifică rolul instituției de credit în cadrul acestui mecanism și nici limitele responsabilităților acesteia în raport cu emitentul și deținătorii tokenurilor respective.</p>

		<p>În special, nu este clar dacă „instituția de credit” are exclusiv un rol de păstrare a fondurilor sau dacă asupra acesteia pot fi interpretate obligații suplimentare aferente verificării, monitorizării sau validării mecanismului de rezervă utilizat de emitent. Totodată, nu este specificată în acest caz, în mod expres dacă instituția financiară are obligația în acest caz să aplice abordarea bazată pe risc sau măsurile de precauție prevăzute de Legea nr. 308/2017.</p> <p>De asemenea, noțiunea de „active sigure, cu risc scăzut” este formulată într-o manieră generală, fără a fi clarificate criteriile efective de eligibilitate și mecanismele de administrare a riscurilor aferente acestor investiții.</p> <p>În opinia noastră, norma necesită clarificări suplimentare inclusiv din perspectiva riscurilor operaționale, reputaționale și de conformitate care pot apărea pentru instituțiile de credit implicate în păstrarea rezervelor aferente tokenurilor de monedă electronică, precum și a delimitării exprese a responsabilităților emitentului față de cele ale instituției de credit care asigură infrastructura bancară aferentă acestor fonduri.</p>
7	art. 97 alin. (1)	<p>Prevederea indică faptul că, sancțiunile pot fi aplicate de către autoritățile competente, în funcție de aria de competență conform art.85.</p> <p>Prevederile art. 85 însă nu delimitează clar sfera de competență a CNPF și BNM asupra „instituțiilor de credit”. Respectiv, considerăm necesară reglementarea mai clară a delimitare a atribuțiilor inclusiv sub aspectul măsurilor și sancțiunilor aplicabile entităților care, prin natura activității desfășurate, se află simultan sub supravegherea Băncii Naționale a Moldovei și a Comisiei Naționale a Pieței Financiare.</p> <p>În lipsa unui mecanism clar de coordonare instituțională și delimitare a competențelor sancționatorii, există riscul aplicării unor sancțiuni paralele pentru aceeași conduită sau pentru același set de circumstanțe factice, inclusiv de către autorități diferite, ceea ce poate ridica probleme inclusiv din perspectiva principiului <i>non bis in idem</i> și a securității juridice.</p> <p>În opinia noastră, norma necesită completări suplimentare care să asigure coordonarea corespunzătoare a competențelor de supraveghere și sancționare exercitate de autoritățile competente, inclusiv în vederea evitării dublării măsurilor administrative și asigurării respectării principiului proporționalității și securității juridice pentru entitățile reglementate.</p>