



Bruxelles, den 28.6.2023
SWD(2023) 234 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

**om indførelse af den digitale euro
og**

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om digitale euro-tjenester udbudt af betalingstjenesteudbydere, som er etableret i en medlemsstat, der ikke har euroen som valuta, og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1230

og

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning
om eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel**

{COM(2023) 364 final} - {COM(2023) 368 final} - {COM(2023) 369 final} -
{SEC(2023) 257 final} - {SWD(2023) 233 final}

Behov for handling

Digitalisering og nye teknologier former i stigende grad de europæiske borgeres liv og den europæiske økonomi, og denne tendens afspejles også i betalinger. Kontanter er den eneste form for centralbankpenge, der indtil videre er til rådighed for offentligheden, men de kan ikke anvendes på det digitale område. Det betyder, at borgere og virksomheder til en stadig større andel af deres betalinger ikke længere har mulighed for at vælge centralbankpenge. Desuden vælger borgere og virksomheder i stigende grad at benytte private digitale betalingsmidler, også i situationer, hvor de kunne bruge kontanter. Manglen på en digital centralbankvaluta i euroområdet vil gradvist kunne undergrave Eurosystemets monetære suverænitæt. Manglen på bredt tilgængelige og anvendelige centralbankpenge i den digitale tidsalder kan også mindske tilliden til private penge, som afhænger af konvertibilitet på lige fod med offentlige centralbankpenge. Endelig har den digitale økonomi også brug for en risikofri digital centralbankvaluta til støtte for industri 4.0 og web3.

Mulige løsninger

Eksisterende eller planlagte offentlige EU-initiativer (f.eks. straksbetalinger) og private initiativer er baseret på brugen af private pengeformer og tager derfor ikke fat på det underliggende spørgsmål vedrørende centralbankmidlernes form og tilgængelighed. Problemet kan løses ved hjælp af en digital version af centralbankpenge, dvs. en digital euro, der skal stilles til rådighed for detailbetalinger.

De væsentlige karakteristika ved en ny type af offentligt tilgængelige centralbankpenge, der udstedes sideløbende med eurosedler, fastlægges og reguleres ved en EU-forordning på grundlag af artikel 133 i TEUF.

I denne analyse vurderes det, hvilken indvirkning indførelsen af en digital euro og af reguleringen af dens vigtigste karakteristika vil have i forhold til det generelle mål om at sikre, at centralbankpenge udstedt af Den Europæiske Centralbank (ECB) kan støtte EU's økonomi i den digitale tidsalder, samtidig med at kontantmidlernes rolle bevares. Den tager endvidere hensyn til to specifikke mål: 1) at styrke euroens monetære forankring i den digitale tidsalder ved at sikre, at centralbankpenge i både deres fysiske og fremtidige digitale form er bredt tilgængelige for og accepteret af brugere i euroområdet og skræddersyet til deres behov, samtidig med at den finansielle stabilitet bevares, og 2) at styrke EU's åbne strategiske autonomi ved at øge euroens konkurrenceevne over for andre valutaer, tredjelandes digitale centralbankvalutaer og andre privat udstedte betalingsmidler, der ikke er denomineret i euro.

Der er flere muligheder for at indføre en digital euro. I de foreslåede løsningsmodeller undersøges det, hvordan den digitale euro kan reguleres med henblik på at nå de politiske mål, samtidig med at der foretages en central afvejning af de mål, der ønskes opnået: i) muliggøre en udbredt anvendelse, samtidig med at der sikres fair konkurrence med private betalingsløsninger, ii) beskytte privatlivets fred, samtidig med at der sikres sporbarhed, iii) sikre udbredt anvendelse, samtidig med at den finansielle stabilitet og kreditgivning beskyttes, og iv) støtte international anvendelse, samtidig med at risiciene for lande uden for euroområdet og Eurosystemet mindskes.

Den foretrukne løsnings virkninger

På grundlag af en sammenligning af effektivitet og sammenhæng anses nedenstående kombination af løsningsmodeller for at være den foretrukne:

- Den digitale euro gives status som lovligt betalingsmiddel med en forpligtelse for alle betalingsmodtagere til at acceptere den, dog med begrundede og forholdsmæssige undtagelser (løsningsmodel 1c) og frivillige eller målrettede obligatoriske distributionsordninger (løsningsmodel 1e/f). For at undgå overfakturering af de handlende bør de maksimale obligatoriske lofter fastsættes på grundlag af en metode, der fastsættes af lovgiver og udvikles af ECB (løsningsmodel 1h). For at sikre sammenhæng mellem alle former for offentlige midler foreslås det endvidere at regulere kontantmidlers status som lovligt betalingsmiddel i et parallelt lovgivningsforslag.
- Et højt niveau af databeskyttelse sikres for offline nærbetalinger af lav værdi, ved at personoplysninger om brugernes identitet behandles på tidspunktet for åbning af digitale eurokonti hos betalingstjenesteudbydere, men transaktionsdata ikke videregives til betalingstjenesteudbyderne, mens onlinebetalinger vil blive behandlet som private digitale betalingsmidler i overensstemmelse med de nuværende krav til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (løsningsmodel 2c, 2d).
- Risikoen for finansiel mellemledsafvikling og finansiel ustabilitet mindskes ved at give Den Europæiske Centralbank mulighed for at definere og indføre værktøjer til at begrænse den digitale euros værdiopbevaringsfunktion (løsningsmodel 3b).
- Den digitale euro stilles først til rådighed for fysiske og juridiske personer, der er bosiddende eller etableret i euroområdet, samt besøgende (løsningsmodel 4c), men kan på et senere tidspunkt udvides til at omfatte medlemsstater uden for euroområdet og tredjelande, med forbehold af aftaler og/eller ordninger med Unionen og/eller Den Europæiske Centralbank, for at mindske risiciene for den finansielle stabilitet og den monetære suverænitæt i både Eurosystemet og lande uden for euroområdet (løsningsmodel 4b).

Denne kombination af løsningsmodeller vil medføre flere fordele. Brugere vil have flere valgmuligheder og mere sikkerhed i deres betalingsbeslutninger, da de ikke kun kan bruge kommercielle bankpenge, men også centralbankpenge, når de foretager digitale betalinger. Desuden vil de drage fordel af den fortsatte tillid til det monetære system, der skabes af et digitalt monetært anker, som i sidste ende også understøtter gennemførelsen og effektiviteten af pengepolitikken og dermed bidrager til finansiel stabilitet og stabile makroøkonomiske forhold. En letanvendelig digital euro vil styrke den finansielle inklusion i et digitaliseret samfund. De handlende vil ligeledes få et større udvalg og nyde godt af mere konkurrence på det paneuropæiske betalingsmarked, navnlig når de forhandler med private betalingsudbydere. Betalingstjenesteudbydere kan distribuere den digitale euro til deres kunder, opkræve gebyrer og tilbyde yderligere innovative tjenester, der bygger på den digitale euro. Desuden vil den digitale euro støtte en åben strategisk autonomi ved at skabe en ny betalingsordning, der vil være mere modstandsdygtig over for potentielle eksterne forstyrrelser. En digital euro kan også støtte europæiske virksomheder i forbindelse med fremtidige anvendelser i industri 4.0 og web 3 ved at give dem et offentligt alternativ til betingede betalingstjenester. Hvad angår

euroens internationale rolle, vil en digital euro i første omgang være rettet mod euroområdet, men det vil på et senere tidspunkt kunne overvejes også at anvende den uden for euroområdet, forudsat at risiciene for den finansielle stabilitet og monetære suverænitet er tilstrækkeligt imødegået. Dette vil i givet fald kunne fremme handelen og mindske valutakursrisiciene.

Omkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af initiativet vil skulle afholdes af Eurosystemet, de handlende og betalingstjenesteudbydere. Eurosystemet vil skulle investere i etableringen af den digitale euroinfrastruktur (både online og offline), herunder netværks- og afviklingsinfrastrukturen. Betalingstjenesteudbydernes engangsomkostninger vil omfatte tilpasning af front-end-systemer (apps, netbank, pengeautomater), back-end-systemer (herunder på både betalerens og betalingsmodtagerens side (indløsning) og integration med afviklings- og kontoforvaltningssystemer) samt tilpasning til AML-kravene/KYC-forpligtelserne, bekæmpelse af svig, regnskabsføring og andre forretningsprocesser. De handlende vil skulle betale de omkostninger, der er forbundet med at gøre deres terminaler klar til også at modtage digitale eurobetalinger. Af proportionalitetshensyn omfatter den foretrukne løsningsmodel undtagelser fra den obligatoriske accept for visse kategorier af betalingsmodtagere, men tager udgangspunkt i, at forretningsdrivende og NGO'er, der accepterer private elektroniske betalingsmidler, også vil skulle acceptere digitale betalinger i euro. Der kan også være visse læringsomkostninger for forbrugerne i lighed med de læringsomkostninger, der er forbundet med netbank eller nye apps.

Initiativet vil også udløse nogle (tilbagevendende) driftsomkostninger. Eurosystemet forventes at skulle afholde omkostninger i forbindelse med f.eks. drift af den digitale euroordning, markedsføring af initiativet, uddannelse af forbrugere og handlende, kundesupport og drift af IT-infrastrukturen. Betalingstjenesteudbydere vil skulle afholde en række omkostninger i forbindelse med forskellige opgaver, såsom kunderelateret støtte, AML/CFT-kontrol og kontrol af svig samt transaktionsstyring. Betalingstjenesteudbydernes gebyr- og renteindtægter kan også blive påvirket. De handlende skal betale transaktionsgebyrer og årlige vedligeholdelses- og licensgebyrer for deres POS-terminaler. Det er dog rimeligt at antage, at disse omkostninger ikke vil være højere end gebyrerne/omkostningerne ved de eksisterende betalingsmidler (hovedsagelig kontanter og debetkort), som den digitale euro vil erstatte. Folk vil kunne anvende "basale" digitale eurotjenester gratis og nøjes med at betale transaktionsgebyrer for yderligere tjenester, som også forventes at svare til de omkostninger, der er ved de eksisterende betalingsmidler. Der vil i lovgivningen blive lagt særlig vægt på at sikre, at de gebyrer, der opkræves hos de handlende, er forholdsmæssige.

Betalinger med digitale euro vil være sårbare over for de samme cyber-, IT- og andre operationelle risici som de eksisterende betalingssystemer. Desuden kan Eurosystemet stå over for øgede cyber- og operationelle risici som udsteder af en digital euro. Spørgsmål vedrørende cybersikkerhed behandles i eksisterende og kommende lovgivning, som digitale eurobetalinger også vil være underlagt. Dette omfatter krav i henhold til PSD2, retsakter om

digital operationel modstandsdygtighed (DORA)¹, som betalingstjenesteudbydere vil være omfattet af, og retsakten om cyberrobusthed. Desuden forventes Eurosystemet at være omfattet af den nye forordning om cybersikkerhed, som Kommissionen fremsatte forslag om i marts 2022².

Samlet set konkluderes det i vurderingen, at de langsigtede fordele ved en veludformet digital euro med passende sikkerhedsforanstaltninger opvejer omkostningerne. Dertil kommer, at omkostningerne ved ikke at handle potentielt kan være meget store.

¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om digital operationel modstandsdygtighed i den finansielle sektor og om ændring af forordning (EF) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014 og (EU) nr. 909/2014 [EUR-Lex - 52020PC0595 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om foranstaltninger til sikring af et højt fælles cybersikkerhedsniveau i EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer. https://commission.europa.eu/publications/proposal-cybersecurity-regulation_en.