



11. september 2023

2023 - 5310

ldakru/anhjch

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af den digitale euro, KOM (2023) 0212 samt forordning om digitale eurotjenester udbudt af betalingstjenesteudbydere, som er etableret i en medlemsstat, der ikke har euroen som valuta, KOM (2023) 0211

1. Resumé

EU-Kommissionen fremsatte den 28. juni 2023 et forslag til forordning om en juridisk ramme for introduktionen af en digital euro. Ifølge Kommissionen er formålet med forslaget at sikre en bred adgang til et simpelt, sikkert og billigt digitalt betalingsmiddel i eurolandene, udstedt af Den Europæiske Centralbank, ECB, og de andre centralbanker i eurozonen.

Forslaget skaber en juridiske ramme for, at ECB og de andre centralbanker i eurozonen, kan udstede en digital euro, hvis og når den ønsker det. Med den digitale euro vil borgere i eurolandene få adgang til centralbankpenge i digital form, der på samme måde som eurokontanter vil indebære en direkte fordring mod ECB. Disse borgere vil bl.a. kunne betale med den digitale euro i forretninger i eurolandene, gennemføre person-til-person overførsler og opbevare en vis mængde midler som digitale euro. Den digitale euro kan som udgangspunkt alene distribueres og anvendes i eurolandene.

Initiativet indgår i en række forslag fra Kommissionen, der har til hensigt at styrke EU's strategiske autonomi på betalingsområdet ift. internationale private udbydere af betalingstjenester som f.eks. Mastercard og Visa.

Grundet det danske euroforbehold vil forordningen om indførelse af den digitale euro ikke gælde umiddelbart i Danmark. Forslaget indeholder dog en mulighed for, at EU-lande uden for euroområdet – såsom Danmark – kan få adgang til at anvende den digitale euro på frivillig basis, hvis der inden for de i forordningen fastsatte rammer er indgået en aftale mellem det pågældende EU-lands centralbank (i Danmark Nationalbanken) og ECB herom. Indholdet af de i forordningen fastsatte rammer for en sådan aftale vil skulle afklares nærmere, herunder om de kan rummes inden for det dansk euroforbehold.

Derudover har Kommissionen fremsat et forslag til forordning om betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande. Formålet med forslaget er at gøre

det muligt for betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande at distribuere og håndtere betalinger med den digitale euro.

Regeringen finder det generelt vigtigt, at der tages højde for konsekvenser for både euro- og ikke-eurolande af en digital euro, herunder konsekvenser af en evt. adgang til at benytte digitale euro som betalingsmiddel for borgere og virksomheder i ikke-eurolande.

Regeringen finder det ligeledes vigtigt, at drøftelser om en digital euro foregår blandt alle EU-lande, henset til de mulige konsekvenser for ikke-eurolande.

Regeringen vil arbejde for, at rammerne for aftaler mellem centralbanker i ikke-eurolande og ECB kan give mulighed for at tage højde for individuelle forhold i EU-landene, herunder eventuelle negative konsekvenser. Dette gælder for så vidt angår beløbsgrænser, gebyrer, krav om at detailhandlen skal modtage den digitale euro, krav om at kreditinstitutter skal stille ydelser til rådighed mv, således at ikke-eurolande har mulighed for at få adgang til digitale euro på rimelige og balancerede vilkår.

2. Baggrund

EU-Kommissionen har den 28. juni 2023 fremsat forslag til to forordninger om hhv. et juridisk rammeværk for etableringen af en digital euro samt distribuering af digitale euro i eurolandene fra betalingstjenesteudbydere med forretning i ikke-eurolande. Forslag om indførelse af en digital euro fastlægger de regulatoriske rammer for en digital euro og giver ECB, og de andre centralbanker i eurozonen, mulighed for at udstede en sådan digital euro, når og hvis de ønsker dette.

Kommissionen har de seneste år arbejdet sammen med ECB og eurosyste- met om at undersøge mulighederne for introduktionen af en digital euro, herunder også hvilke tekniske designvalg, der vil være hensigtsmæssige. En digital euro vil som centralbankvaluta udgøre en økonomisk fordring mod ECB. Det adskiller sig fra eksisterende digitale bankindsud i euro, hvor den direkte fordring er mod den bank, hvor indehaveren har konto.

Rådet (ECOFIN) vedtog den 5. april 2022 rådskonklusioner om EU's strategiske autonomi på det økonomiske og finansielle område i en åben økonomi¹. Strategien sigter særligt på at fremme en stærkere international rolle for euroen samt at sikre finansiell stabilitet i eurolandene. Rådet støttede i den forbindelse arbejdet med at analysere mulighederne for en digital euro og opfordrede ECB og Kommissionen til at fortsætte deres forberedende arbejde.

Kommissionen anfører i forslaget, at den digitale euro er blevet udpeget som et element i Kommissionens strategi til støtte for EU's åbne strategiske

¹ [Rådets konklusioner om EU's økonomiske og finansielle strategiske autonomi](#)

autonomi, særligt med henblik på at sikre en stærkere international rolle for euroen og fremme det europæiske økonomiske og finansielle systems åbenhed, styrke og modstandsdygtighed. I dag er det primært amerikanske virksomheder i form af Visa og Mastercard, der stiller betalingsløsninger, der kan anvendes på tværs af landegrænser, til rådighed for europæiske borgere.

Forslaget om indførelse af den digitale euro er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Funktionsmåde (TEUF) artikel 133, mens forslaget om betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande er fremsat med hjemmel i artikel 114 i TEUF. Forslagene skal vedtages af både Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure. Forslaget om indførelse af den digitale euro vedtages efter høring af ECB. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålene med forslagene er at skabe rammerne for, at ECB, og de andre centralbanker i eurozonen, kan udstede en digital euro, hvis og når ECB på et tidspunkt vurderer det hensigtsmæssigt. Forslagene skal sikre, at både fysiske og digitale euro kan anvendes, og skabe rum for adgang til den digitale euro – og på sigt også for borgere i ikke-eurolande på frivillig basis, hvis ikke-eurolandets centralbank indgår en aftale med ECB herom.

Nedenfor gennemgås det væsentligste indhold i de to forslag.

3.1 Forordning om indførelse af den digitale euro

Status som lovligt betalingsmiddel ("Legal tender")

Forslaget medfører, at den digitale euro skal være et lovligt betalingsmiddel ("legal tender status") i eurolandene og således være et gyldigt betalingsmiddel på linje med fysiske eurosedler og mønter. Elektroniske betalinger sker i dag alene med digitale private penge (fx via bankindsud), men disse har ikke "legal tender" status. Digitale euro skal være et digitalt betalingsmiddel, som generelt skal accepteres som betalingsmiddel i fx fysiske butikker i eurolandene samt ved internethandel og andre digitale transaktioner, hvor betalingsmodtageren er bosiddende i et euro-land. Der indføres således et "offentligt" digitalt betalingsmiddel som supplement til kontanter og private digitale penge.

Alle forretningsdrivende i eurolande pålægges at modtage betaling med den digitale euro undtagen virksomheder med færre end 10 ansatte eller en omsætning på under 2 mio. EUR, hvis de ikke tilbyder andre digitale betalingsmuligheder til deres kunder, fx kortbetalinger.

Distribution i euroområdet

Det er hensigten, at den digitale euro skal distribueres af udbydere af be-

talingstjenester, hvilket som udgangspunkt er pengeinstitutter. Det er således ikke ECB, og de andre centralbanker i eurozonen, der skal distribuere den digitale euro direkte til brugerne, men betalingstjenesteudbydere og kreditinstitutter, der skal fungere som et mellemlid mellem ECB og borgerne.

Det foreslås, at alle betalingstjenesteudbydere, som har opnået tilladelse i henhold til betalingstjenestedirektivet, skal kunne formidle adgang til digitale euro ydelser, fx oprette en konto til at holde digitale euro, veksle penge fra en almindelig bankkonto til en konto med digitale euro mv., uden at det kræver udvidelse af tilladelsen. For at sikre at borgere i euroområdet får adgang til at holde den digitale euro, foreslår Kommissionen, at det skal være obligatorisk for kreditinstitutter, der udbyder betalingskonti, at stille basale ydelser med den digitale euro til rådighed for deres kunder i euro-landene.

Adgang til den digitale euro kan formidles til følgende:

- fysiske eller juridiske personer, f.eks. virksomheder, bosat eller etableret i de EU-lande, hvis valuta er euroen,
- fysiske eller juridiske personer, der åbnede en digital euro konto på et tidspunkt, hvor de boede eller var etableret i et EU-land, hvis valuta er euroen, men ikke længere er det,
- besøgende, fx personer som rejser i turist-, forretnings- eller uddannelsesøjemed,
- fysiske eller juridiske personer bosat eller etableret i de EU-lande, hvis valuta ikke er euroen, under forudsætning af, at ECB og centralbanken i det pågældende EU-land har indgået aftale herom, samt at EU-landet har indført de nødvendige love og regler til at understøtte den digitale euro,
- fysiske eller juridiske personer bosat eller etableret i tredjelande, herunder EØS-lande, under forudsætning af, at EU og tredjelandet har indgået nærmere aftale herom, samt at tredjelandet og dets centralbank har foretaget de nødvendige foranstaltninger for indførelse af den digitale euro.

Distribution uden for euroområdet

Forslaget regulerer som udgangspunkt distribution og anvendelse af en digital euro i eurolandene, således at borgere og virksomheder hjemmehørende i EU-lande, som ikke har euroen som valuta (fremover ikke-eurolande), i udgangspunkt ikke har adgang til digitale euro i ikke-eurolande. Distribution og anvendelse af digital euro i et ikke-euroland kræver en anmodning fra det pågældende lands regering og herefter en aftale mellem ECB og det pågældende lands centralbank. Borgere og virksomheder der er hjemmehørende i et ikke-euroland har således i udgangspunktet kun adgang til den digitale euro når de besøger euroområdet

Det er en forudsætning for, at en sådan adgang kan opnås, at det pågældende ikke-euroland anmoder de øvrige EU-lande, Kommissionen og ECB om adgang til at bruge den digitale euro i ikke-eurolandet. Ikke-eurolandet skal i den forbindelse påse, at den nationale centralbank overholder retningslinjer, instrukser mv. fra ECB i forhold til den digitale euro, og at den nationale centralbank giver ECB alle oplysninger om adgang til og brugen af den digitale euro i det pågældende ikke-eurolandet. Det forudsættes endvidere, at ikke-eurolandet vedtager relevant lovgivning til at sikre overholdelse af de relevante krav i forordningen.

Dernæst skal der indgås en formel aftale mellem ECB og den nationale centralbank i ikke-eurolandet. Aftalen skal beskrive de nødvendige foranstaltninger og procedurer for implementering af brugen af den digitale euro, og de forhold, der kan medføre, at aftalen kan begrænses, suspenderes eller afsluttes.

Betalingstjenesteudbydere i det pågældende ikke-euroland skal implementere grænser for brug og opbevaring af den digitale euro som ikke er højere end beløbsgrænserne i euroområdet, jf. næste afsnit.

Betalingstjenesteudbydere, der er lokaliseret i et ikke-euroland, har dog mulighed for at distribuere den digitale euro til de personer anført i de foregående afsnit uden indgåelse af en aftale, jf. forordningsforslaget om digitale eurotjenester udbudt af betalingstjenesteudbydere, som er etableret i en medlemsstat, der ikke har euroen som valuta, jf. afsnit 3.2.

Loft for borgernes beholdning af den digitale euro

Hensigten med den digitale euro er, at den skal ligne fysiske kontanter mest muligt. Dermed skal den digitale euro fungere som betalingsmiddel, men ikke som værdiopbevaringsmiddel (som eksempelvis rentebærende bankindskud). Borgere og virksomheder får dermed kun mulighed for at holde en begrænset mængde af den digitale euro. Det følger også af bestemmelserne om værdiopbevaring, at borgere og virksomheder ikke kan få renter på deres beholdning af den digitale euro.

Ifølge forslaget får ECB bemyndigelse til at fastsætte et loft for borgernes beholdning af den digitale euro ud fra rammer fastlagt i forslaget. Formålet med loftet er at sikre, at den digitale euro primært benyttes som betalingsmiddel og ikke til værdiopbevaring.

Grænsen skal fastsættes under hensyntagen til det overordnede formål med den digitale euro, hvor det skal sikres, at indførslen ikke forstyrrer den finansielle stabilitet i både euro- og ikke-eurolande.

Gebyrer

Brug af den digitale euro vil ifølge forslaget ikke være forbundet med gebyrer for forbrugerne. Der må således ikke blive opkrævet gebyrer for at

få adgang til den digitale euro via forbrugerens betalingstjenesteudbyder, ligesom der ikke må blive opkrævet gebyrer for at anvende den digitale euro i en forretning.

Forslaget indebærer, at forretninger skal betale et gebyr til deres betalings-tjenesteudbyder for modtagelse af den digitale euro. Dette gebyr må ikke være højere end tilsvarende gebyrer ved sammenlignelige digitale betalingsmidler, eksempelvis debetkort eller kontooverførsler.

Forslaget giver ECB bemyndigelse til at fastlægge retningsgivende niveauer for dette gebyr eller et konkret gebyrloft.

Tekniske karakteristika

Forordningen fastsætter regler for den tekniske udformning af den digitale euro.

Det forudsættes, at den digitale euro udformes på en måde, der gør den let at bruge for borgere og virksomheder, herunder personer med handicap, funktionelle begrænsninger eller begrænsede digitale færdigheder og ældre personer.

Distributører af den digitale euro skal understøtte en såkaldt 'vandfaldsfunktionalitet'. I praksis vil det betyde, at der tilkøbes en privat bankkonto til kontoen med digitale euro. Hvis eksempelvis borgeren gennemfører en betaling, hvor købsbeløbet overstiger borgerens beholdning af digitale euro, vil betalingen alligevel kunne gennemføres, såfremt der er tilstrækkelige midler på den tilknyttede private bankkonto, idet det manglende beløb automatisk kan overføres fra den tilknyttede bankkonto, hvis der er dækning på denne. Tilsvarende vil borgeren kunne modtage digitale euro i et omfang, der overstiger loftet, idet det overskydende beløb automatisk vil blive overført til den tilknyttede bankkonto.

Den digitale euro skal kunne anvendes til både offline, hvor der ikke er internetadgang, og online transaktioner.

Den digitale euro må ikke være programmerbare penge, således at den kun kan anvendes til køb af specifikke typer af varer eller tjenesteydelser eller være underlagt tidsfrister, hvorefter de ikke længere er anvendelige.

Den konkrete udmøntning af disse krav skal udføres af ECB.

Distributionsmåder

Forordningen om indførelsen af den digitale euro fastlægger regler for, hvordan den digitale euro kan distribueres. Det kræves bl.a., at den løsning, ECB udvikler, i videst mulige omfang skal fungere sammen med private betalingsløsninger, og at brugere til enhver tid skal kunne vælge en anden

betalingstjenesteudbydere og flytte sin beholdning af digitale euro til denne uden omkostninger.

Forordningen om indførelsen af den digitale euro kræver, at *den europæiske digitale identitetstegnebog* kan anvendes til at få adgang til den digitale euro, når forslaget indføres. *Den europæiske digitale identitetstegnebog* ("Digital Identity Wallet"), som introduceres med revisionen af eIDAS-forordningen, forventes færdigforhandlet i efteråret 2023.

Privatliv og databeskyttelse

Forordningen om indførelsen af den digitale euro fastlægger krav til ECB og de nationale centralbanker i forhold til at behandle persondata i forbindelse med afvikling af betalinger med den digitale euro. Det skal sikres, at hverken ECB eller de nationale centralbanker direkte kan identificere borgeres individuelle beholdninger af digitale euro. Kravene om privatliv og databeskyttelse må dog samtidig ikke hindre, at betalingstjenesteudbydere kan overholde kravet om beholdningsgrænser for den enkelte bruger, og at brugerne kan skifte mellem forskellige digitale eurokonti.

Forslaget indeholder en tilpasning af privatlivsbeskyttelsen, der har til hensigt at sikre, at brugen af den digitale euro til offline-betalinger har samme niveau af privatlivsbeskyttelse som brugen af kontanter og således en højere grad af privatlivsbeskyttelse end onlinebetalinger. Det indebærer, at der er begrænsninger i forhold til opbevaring af transaktionsdata for offline-betalinger, således at hverken betalingstjenesteudbydere, ECB eller de nationale centralbanker får adgang til disse.

Betalingsstjenesteudbydere skal opbevare data om indsættelse og hævning i opbevaringsløsningen for den digitale euro i overensstemmelse med hvidvaskreglerne svarende til det niveau, der i dag gælder for indsættelse og hævning af kontanter.

Tilsyn

Forslaget fastlægger, at den digitale euro vil være underlagt tilsyn af de kompetente myndigheder, som fører tilsyn med betalingstjenesteudbydere samt finansielle virksomheder i forhold til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering. I Danmark er det Finanstilsynet, der er ansvarlig myndighed på begge områder. Allerede indgåede aftaler mellem tilsynsmyndigheder i hjemlande og værtslande opretholdes også i forhold til den digitale euro.

Euro-landene skal udpege en kompetent myndighed til at påse overholdelsen af forpligtelsen til at tage imod betaling med den digitale euro jf. forordningen. Afhængigt af den aftale et ikke-euroland måtte indgå med ECB om anvendelse af den digitale euro i landet, vil der også skulle udpeges i myndighed der.

3.2 Forordning om betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande

Forordningsforslaget om betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande har til formål at fastlægge, hvilke krav betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande skal efterleve, når de distribuerer den digitale euro. Det gælder både i euro- og ikke-eurolande.

Betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolandes distribuering til kunder i ikke-eurolande er dog under forudsætning af, at centralbanken i ikke-eurolandet kan indgå en aftale med ECB om distribution, jf. afsnittet om distribution uden for euroområdet ovenfor.

Derudover fastsætter forslaget regler for tilsynet med og håndhævelsen af disse krav.

Udbud af betalingstjenesteydelser

Kommissionen foreslår, at betalingstjenesteudbydere, der hører hjemme i ikke-eurolande, kan tilbyde betalingstjenesteydelser vedr. den digitale euro til de samme personer, som betalingstjenesteudbydere hjemmehørende i euro-lande, jf. ovenfor afsnit om 'Distribution i euroområdet'.

Tilsyn

Forslaget fastlægger, at den kompetente myndighed, der er udpeget i overensstemmelse med det nuværende betalingstjenestedirektiv, skal føre tilsyn med overholdelsen af forordningen og med reglerne om distribution, anvendelse og funktionalitet i forordningen om indførsel af den digitale euro. I Danmark vil det være Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden i fællesskab. De kompetente myndigheder skal samarbejde med ECB om tilsynet.

Endvidere vil betalingstjenesteudbydere i ikke euro-lande fortsat være underlagt hvidvasktilsyn jf. nuværende hvidvaskdirektiv.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslagene. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at forslaget om indførsel af digital euro er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen anfører, at pengepolitik er EU's eksklusive kompetence for de lande, som har euroen som valuta. Selvstændige tiltag fra disse lande er derfor ikke mulige og nærhedsprincippet finder ikke anvendelse.

Angående forslaget til forordning om betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande anfører Kommissionen, at det er nødvendigt på europæisk niveau at regulere distributionen af den digitale euro fra betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande for at sikre den frie bevægelighed for betalingstjenester i

hele EU og derved finansiell stabilitet og lige vilkår for alle udbydere af betalingstjenester.

Regeringen vurderer, at det er væsentligt at sikre ensartede krav og tilsynsstandarder for betalingstjenesteudbyders distribution og anvendelse af en digital euro. Regeringen vurderer på den baggrund, at forslaget om forordning om betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Danmark er ikke medlem af euroen. Der er derfor ikke regler om udstedelse af euro i Danmark. Nuværende brug af euro i Danmark, både fysiske og digitale, er undergivet aftalefrihed.

Der er for nuværende ingen planer om udstedelse af en borgervendt centralbankudstedt digital valuta (CBDC) i danske kroner. De regulatoriske rammer for udstedelse af borgervendt CBDC i Danmark skal i givet fald ske med respekt for Nationalbanklovens formålsbestemmelse. Hvis en given borgervendt CBDC skal have status af gyldigt betalingsmiddel, hvilket vil betyde, at man som udgangspunkt har ret til at anvende valutaen til køb af varer og tjenesteydelser, vil dette imidlertid skulle fastsættes ved national lov i Danmark.

7. Konsekvenser

7.1 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til forordning om indførelse af den digitale euro er fremsat i medfør af artikel 133 TEUF, som efter artikel 139, stk. 2, litra f, i TEUF ikke gælder for EU-lande med dispensation fra den fælles valuta, herunder Danmark (euroforbeholdet). Forordningen vil af den grund *ikke* gælde umiddelbart i Danmark.

Forordningens artikel 18 giver dog Danmark (det pågældende EU-lands nationale centralbank) mulighed for på mellemstatsligt niveau at indgå en aftale med ECB om, at betalingstjenesteudbydere kan distribuere digitale euro til borgere i Danmark og at den digitale euro kan anvendes i Danmark. Forordningen fastsætter i den forbindelse nogle rammer for en sådan aftale. Indholdet af disse rammer vil skulle afdækkes nærmere.

Det vil afhænge af den konkrete aftale, hvilke lovændringer, der kræves.

Forordning om betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande har hjemmel i artikel 114 i TFEU og vil derfor have direkte virkning i Danmark.

7.2 Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslagene forventes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Finanstilsynet vil, i det omfang, at der indgås en frivillig aftale om indførelse af digital euro i Danmark, have omkostninger forbundet med tilsynet med reglerne. Det bemærkes, at Finanstilsynet finansieres af afgifter pålagt virksomhederne under tilsyn.

Det bemærkes, at udgifter, som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal holdes inden for berørte ministeriers eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget om indførelse af digital euro vedrører primært distribuering og anvendelse af den digitale euro i euroområdet, og de forventede samfundsøkonomiske konsekvenser i Danmark vil således være begrænsede.

Hvis ECB beslutter at udstede en digital euro, vil forslaget om indførelse af den digitale euro give danske borgere, der opholder sig i eller besøger euroområdet, adgang til et nyt betalingsmiddel samt en ny måde at opbevare euro på. Den digitale euro kan derfor, hvis den endelige løsning er tilstrækkelig attraktiv, udgøre et alternativ til eksisterende løsninger på betalingsmarkedet og således give danske borgere flere valgmuligheder, når de skal foretage betalinger i euroområdet.

Aftale om adgang til den digitale euro i ikke-eurolande

Forslaget giver endvidere mulighed for, at EU-lande, hvis valuta ikke er euro, kan indgå en aftale om distribuering og anvendelse af den digitale euro i det pågældende EU-land. Vilkår for anvendelsen vil afhænge af aftalen mellem centralbanken i det pågældende EU-land og ECB.

I det tilfælde, at Danmark måtte finde det hensigtsmæssigt at anmode om, at den digitale euro kan anvendes i Danmark, og at Nationalbanken efterfølgende indgår en aftale med ECB, kan den digitale euro få samfundsøkonomiske konsekvenser i Danmark. De mulige samfundsøkonomiske konsekvenser som følge af en sådan aftale vil bl.a. afhænge af, hvordan den digitale euro endelig designes, herunder loftet på borgeres beholdning af den digitale euro samt den konkrete aftale mellem Nationalbanken og ECB.

Loft for borgeres beholdning af den digitale euro

Ifølge forslaget skal ECB fastsætte et loft for beholdninger af den digitale euro. Ved fastsættelse af loftet for anvendelse af den digitale euro i ikke-

eurolande skal ECB rådføre sig med den nationale centralbank. Et potentielt loft for en beholdning af den digitale euro i et ikke-euroland ikke må være højere end det af ECB fastsatte loft gældende for euroområdet. Sætter ECB loftet for euroområdet højt, kan danske borgere potentielt få mulighed for at konvertere store andele af deres nuværende krone-indlån i danske banker til digitale euro. Danske borgeres adgang til euro i digital form er dog allerede til stede i dag. Visse danske banker tilbyder danske borgere eurokonti, og det er muligt at betale i euro via tilknyttede betalingskort. Samtidig er der som udgangspunkt ikke noget, der hindrer danske borgere i at oprette eurokonti hos europæiske banker i dag. Den digitale euro adskiller sig dog fra euroindlån ved at være et krav mod ECB og ved ikke at være forrentet. I drøftelserne op til Kommissionens forslag er et loft på EUR 3.000 gentagne gange blevet nævnt af ECB, men niveauet er ikke fastsat i forordningsforslaget.

I den hypotetiske situation at regeringen vælger at anmode om anvendelse af digital euro i Danmark, at loftet fastsættes meget højt, og at det er nemt at konvertere store andele af krone-indlån i danske banker til digitale euro, kan det potentielt få betydning for den monetære og finansielle stabilitet. I perioder med finansiell uro kan en mulighed for nemt at overføre private bankindsud til den digitale euro øge risikoen for systemiske bankruns, en situation, hvor betydelige indskud trækkes ud af bankerne på samme tid og overflyttes til digitale euro. Dette kan potentielt påvirke valutakursen samt den pengepolitiske transmission – og i tilfælde af at bankernes indlån reduceres meget, kan det føre til stramning af kreditvilkår.

Alt tyder dog på, at ECB vil fastsætte loftet for borgernes beholdning af den digitale euro på et tilstrækkeligt lavt niveau, så den digitale euro netop ikke udgør en risiko for den finansielle stabilitet i euroområdet. Så længe dette hensyn er tilvejebragt for euroområdet, vurderes det ikke, at en eventuel aftale om anvendelse af den digitale euro i Danmark vil udgøre en risiko for monetær og finansiell stabilitet i Danmark. Eventuelle monetære konsekvenser, som følge af et loft på eksempelvis EUR 3.000 vil således kunne håndteres inden for rammerne af fastkurspolitikken. Tilsvarende vurderes pengeinstitutter i Danmark ikke at blive udfordret på deres indlånslikviditet med en sådan beløbsgrænse.

Forpligtelser i forbindelse med anvendelsen af den digitale euro i ikke-eurolande

Det er uklart, i hvilket omfang en anvendelse af den digitale euro i ikke-eurolande vil blive underlagt samme bestemmelser, som er angivet i forordningsforslaget. Hvis Danmark vælger at anmode om anvendelse af den digitale euro i Danmark, kan det sammenholdt med nogle bestemmelser i forordningsforslaget potentielt føre til uhensigtsmæssigheder – fx hvis danske forretninger forpligtes til at modtage den digitale euro, eller at danske banker forpligtes til at distribuere den digitale euro, som forordningens

bestemmelser tilsiger i euroområdet. Sådanne bestemmelser vil være forbundet med væsentlige omkostninger for private aktører og fremme brugen af euro på bekostning af den danske krone.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget til forordning om betalingstjenesteudbydere i ikke-eurolande muliggør, at betalingstjenesteudbydere etableret i Danmark kan distribuere den digitale euro og tilbyde tilknyttede tjenester til borgere og virksomheder i euroområdet. Da der alene vil være tale om distribuering og anvendelse af den digitale euro i euroområdet, vil de erhvervsøkonomiske konsekvenser for så vidt angår Danmark være begrænsede. Omvendt kan det stille danske betalingstjenesteudbydere dårligere i konkurrencen med europæiske udbydere, hvis de ikke får mulighed for at distribuere den digitale euro i euro-zonen.

Aftale om adgang til den digitale euro i ikke-eurolande

Hvis der indgås en aftale mellem Danmark og ECB om distribuering af den digitale euro til borgere i Danmark, kan dette have konsekvenser for betalingstjenesteudbydere og forretninger i Danmark.

Da de erhvervsøkonomiske konsekvenser vil afhænge af den nærmere aftale, er det dog ikke muligt at kvantificere disse nærmere på nuværende tidspunkt.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger d. 4. august 2023.

Nedenfor sammenfattes hovedindholdet af de indkomne høringssvar fra Danmarks Nationalbank (Nationalbanken), Finans Danmark (FIDA), Dansk Industri (DI), Dansk Erhverv (DE) og Vipps MobilePay.

Danmarks Nationalbank hæfter sig ved, at Danmark allerede har en vel fungerende finansiell infrastruktur med effektive betalingsløsninger. Danske borgere kan allerede i dag få adgang til eurokonti og eurobetalinger, såfremt det ønskes. Derudover vurderer Nationalbanken, at indførelse af digitale centralpenge indebærer både operationelle, økonomiske, juridiske og finansielle risici.

Nationalbanken efterspørger, at forordningen præciserer besøgende i eurolandes adgang til og beholdning af den digitale euro, herunder at den relevante bestemmelse alene muliggør besøgendes anvendelse af den digitale euro i euroområdet.

Derudover påpeger Nationalbanken, at der er behov for en tydeliggørelse i forordningen af, at der bør tages hensyn til nationale forhold og beskyttelse

af EU-landenes finansielle og monetære stabilitet i en aftale mellem et ikke-eurolands centralbank og ECB.

Afslutningsvist påpeger Nationalbanken, at der er behov for en tydeliggørelse i forordningen af, at der ved fastsættelsen af loftet for anvendelse af den digitale euro i ikke-eurolande bør tages hensyn til nationale forhold og den nationale centralbanks anbefaling i den henseende.

Finans Danmark værdsætter, at centralbanker undersøger muligheder og udfordringer ved digitalisering, men stiller sig uforstående over for behovet for en digital euro. Dette skyldes, at de anser faktorer som effektiv finansiel regulering og brugervenlige elektroniske betalingsløsninger som tilstrækkelige for at opnå tillid til private penge. Dertil påpeger FIDA, at den digitale euro vil virke imod hensigten, da den kræver store investeringer til underliggende infrastruktur fra private aktører, som ellers kunne have benyttet ressourcerne på at udvikle nye betalingsløsninger.

I forhold til selve designet af den digitale euro har FIDA tre centrale bekymringer.

For det første påpeger FIDA, at borgeres indskud i digitale euro vil medføre et tab af indlån i banker. Det vil betyde, at banker vil skulle reducere deres udlån eller hente dyrere finansiering. Det kan have negativ påvirkning på økonomisk vækst gennem hæmmede finansieringsmuligheder. Samtidigt vurderes det at kunne skabe risici for finansiel ustabilitet, da husholdninger og virksomheder vil kunne overføre bankindskud til digitale euro i en situation med finansielt stress. Derfor efterspørger FIDA et lavt beholdningsloft for borgere. Ligeledes hæfter FIDA sig positivt ved, at forslaget på nuværende tidspunkt betyder, at digitale euro ikke er rentebærende, da den digitale euro ikke skal fungere som værdiopbevaring. Derudover er det nødvendigt med beløbsloft for transaktioner for at mindske hvidvaskrisici.

For det andet understreger FIDA vigtigheden af, at den digitale euro kan indarbejdes i private digitale betalingsløsninger ved, at der indbygges incitament til, at udbydere udvikler og tilbyder brugervenlige betalingsløsninger til brugere af en digital euro. FIDA bemærker, at krav om gebyrer kan påvirke dette, ligeledes at pligt til at distribuere gennem ECB vil kunne udgøre en hindring for dette.

For det tredje bemærker FIDA, at den digitale euro vil kunne have væsentlige indirekte effekter på Danmark som et ikke-euroland. Her hæfter FIDA sig dog ved, at digitale euro primært er rettet mod bosiddende i eurolande, og at danske borgere, der er besøgende i eurolande over længere tid, vil

kunne oprette en digital eurokonto hos en betalingstjenesteudbyder i euroområdet. FIDA støtter, at brug af digitale euro i ikke-eurolande sker under forudsætning af en aftale med den nationale centralbank og ECB.

Dansk Industri støtter forslaget og anser det som positivt, at betalingsområdet digitaliseres yderligere for danske virksomheder.

DI har dertil en række konkrete bemærkninger. DI støtter muligheden for offline-betalinger, der kan fremme anonymitet af hensyn til privatlivsbeskyttelse. DI understreger nødvendigheden af, at den digitale euro kan indarbejdes i private betalingssystemer for at fremme private aktørers innovation. Ift. gebyrer på den digitale euro understreger DI, at det vil udgøre en omkostning for virksomheder, hvorfor en gebyrgrænse og mulighed for at skifte mellem udbydere støttes og anses som centralt. DI understreger afslutningsvist, at mange danske virksomheder i praksis vil skulle omstille sig til den digitale euro, hvorfor man efterspørger, at der indgås en formel aftale om anvendelse af den digitale euro i Danmark med ECB hurtigst muligt efter en introduktion af en digital euro.

Dansk Erhverv hilser digitale løsninger velkomment, men påpeger, at der allerede eksisterer effektive og gode digitale betalingsløsninger i Danmark. I denne sammenhæng påpeger DE, at indførslen af en digital euro skal ske med opmærksomhed på flere potentielle faldgruber.

DE problematiserer kravet om pligtmæssig accept, og at den enkelte betalingsmodtager ikke selv vil have mulighed for at vurdere, hvilke betalingsmidler man ønsker at modtage. Såfremt det vil berøre betalingsmodtagere i Danmark, ønsker DE, at en digital euro indføres på konkurrencedygtige vilkår. I denne sammenhæng ønsker DE, at betalingsgebyrerne overvælttes til forbrugere for at skabe incitament til, at den mest økonomisk fordelagtige betalingsmetode vælges.

DE ønsker også, at gebyrerne for betalingsmodtagerne minimeres ved, at der etableres en hensigtsmæssig afregningsmodel. Her er det centralt, at en model er konkurrencedygtig overfor alternative betalingsmetoder.

Vipps MobilePay udtrykker støtte til forslagets målsætninger, men påpeger, at der allerede eksisterer veludviklede kommercielle betalingsløsninger i Europa. Her argumenterer Vipps MobilePay for, at den digitale euro ikke vil forbedre den eksisterende infrastruktur, men derimod underminere nuværende og fremtidige løsninger ved at skævvride konkurrencevilkår og derigennem begrænse innovation på markedet.

Vipps MobilePay har fire mere specifikke bemærkninger:

For det første en bekymring for, at distributions- og inklusionselementerne i forslaget medfører øgede hvidvaskrisici, da højrisikokunder vil have krav

på at blive inkluderet som kunder. Dette vil også føre til øgede økonomiske byrder for betalingstjenesteudbydere ifm. kontrol af kundeforhold.

For det andet en kritik af et forbud mod at gemme offline-transaktionsdata, da manglende indsigt i transaktionsmønstre øger risiko for hvidvask.

For det tredje en bekymring for, at ECB skal fastsætte gebyrgrænser for betalingstjenesteudbydere, da det vil kunne skævvride konkurrencesituationen på bekostning af mindre og lokale betalingsudbydere.

For det fjerde en bekymring for, at den digitale euro skal distribueres gennem ECB's platform frem for markedsudviklede løsninger som Vipps MobilePay, da det vil kunne hæmme innovation og udvikling og samtidigt skabe en konkurrenceforvridende situation.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er på nuværende tidspunkt ikke nærmere kendskab til andre EU-landes holdninger til forslaget. Landene ventes dog generelt at støtte formålet med og udviklingen af en digital euro mhp. billige og effektive betalingsløsninger for eurolandene og andre EU-lande, som måtte vælge at have adgang til en digital euro. EU-landene ventes generelt at lægge vægt på analyse af mulige konsekvenser af en digital euro. Ikke-eurolande ventes generelt at lægge vægt på, at en digital euro er operationel med andre potentielle digitale centralbankpenge og undgår utilsigtede konsekvenser for den finansielle stabilitet og pengepolitik i ikke-eurolande.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter arbejdet med at sikre en god og fremtidssikret udvikling på betalingsområdet i EU. Regeringen finder, at den endelige udformning af en digital euro skal have en væsentlig merværdi, herunder set i lyset af eksisterende effektive og velfungerende betalingsløsninger i EU-landene, som bl.a. findes i Danmark allerede i dag.

Regeringen finder det generelt vigtigt, at der i udformningen af en digital euro tages højde for direkte og afledte konsekvenser for både euro- og ikke-eurolande, herunder en evt. adgang til at benytte digital euro som betalingsmiddel for borgere og virksomheder i ikke-eurolande.

Regeringen er som udgangspunkt positiv over for, at ikke-eurolande, hvis de hver især ønsker det, kan vælge at anmode om, at borgere i landet kan få adgang til den digitale euro. Det vurderes umiddelbart, at forslaget danner et godt udgangspunkt for, at ikke-eurolande kan vælge at få adgang til en digital euro på frivillig basis. Regeringen har ikke taget stilling til, hvorvidt det vil være relevant og om det vil være muligt for Danmark at opnå adgang til digitale euro. Det vil afhænge af forslaget og den digitale euros endelige udformning, herunder rammerne for en aftale mellem ECB og det pågældende euroland. Det bemærkes, at muligheden for at indgå en aftale om, at betalingstjenesteudbydere kan distribuere digitale euro til fysiske og

juridiske personer, der er bosiddende eller etableret i Danmark, vil skulle vurderes nærmere, herunder i forhold til euro-forbeholdet, når der er klarhed om de i forordningen fastsatte rammer for en sådan aftale.

Regeringen vil arbejde for, at rammerne for aftaler mellem centralbanker i ikke-eurolande og ECB kan give mulighed for at tage højde for individuelle forhold i EU-landene, herunder mulige negative konsekvenser, således at vilkårene for ikke-eurolandes adgang til digitale euro bliver balancerede og rimelige. Rammerne for aftalerne skal således bl.a. give mulighed for, at loftet for beholdning af digitale euro i ikke-eurolande af hensyn til nationale forhold, herunder finansiell stabilitet, skal kunne fastsættes med en lavere beløbsgrænse end den af ECB fastlagte. Regeringen finder det ligeledes vigtigt at ikke-eurolande og ECB kan fastlægge rammer for gebyrer i forbindelse med en frivillig aftale.

Regeringen vil arbejde for, at erhvervsdrivende i ikke-eurolande ikke, som for deres respektive nationale valutaer, pålægges at modtage betaling i digital euro, hvis det pågældende ikke-euroland ønsker at indgå en aftale med ECB om adgang til en digital euro.

Ligeledes vil regeringen arbejde for, at kravet om at kreditinstitutter skal stille basale ydelser med den digitale euro til rådighed for kunder gøres frivilligt i ikke-eurolande, hvis der indgås en frivillig aftale mellem ECB og ikke-eurolandet.

Regeringen finder det vigtigt, at udformningen af en digital euro tager højde for potentielle risici for hvidvask og terrorfinansiering, herunder i forbindelse med offlinebetalinger. Forslaget skal ramme en passende balance mellem forebyggelse af hvidvask- og terrorfinansieringsrisici og dataskyttelseshensyn.

Regeringen finder det vigtigt på linje med forslaget, at det fremgår af lovforslagets lovtekst, at en digital euro ikke er rentebærende af hensyn til formålet om, at en digital euro skal fungere som et betalingsmiddel og ikke et værdiopbevaringsmiddel (som eksempelvis rentebærende bankindsud), samt for at reducere risici ved substitution fra bankindlån til digital euro.

Regeringen vil arbejde for, at en digitale euro skal designes med fokus på at understøtte innovation på betalingsmarkedet og at den skal implementeres på en ikke unødigt byrdefuld måde. Dette indebærer tæt koordinering mellem udviklingen af den digitale euro og arbejdet med at etablere specifikationer for den europæiske digitale identitetstegnebog i regi af eIDAS-forordningen.

Regeringen finder det derudover vigtigt, at drøftelser om en digital euro foregår blandt alle EU-lande, henset til de mulige konsekvenser også for ikke-eurolande, og at en digital euro tager hensyn til velfungerende digitale detailbetalingsløsninger samt den monetære og finansielle stabilitet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Samlenotat om rådskonklusioner om EU's strategiske autonomi på det økonomiske og finansielle område i en åben økonomi er oversendt til Europaudvalget d. 24. marts 2022 forud for ECOFIN 5. april 2022².

² [SAU Alm.del - Bilag 188: SAU - Samlenotat vedr. ECOFIN 5. april 2022 \(ft.dk\)](#)