



EU:s lagstiftningspaket om digital euro 2022/23:FPM117

Finansdepartementet

2023-08-23

Dokumentbeteckning

COM(2023) 369

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of the digital euro

COM(2023) 368

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the provision of digital euro services by payment services providers incorporated in Member States whose currency is not the euro and amending Regulation (EU) 2021/1230 of the European Parliament and the Council

COM(2023) 364

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the legal tender of euro banknotes and coins

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 28 juni 2023 ett paket med tre förslag till förordningar som syftar till att ge lagstöd för inrättandet av en digital centralbanksvaluta i euro (digital euro).

1. Förordning om inrättande av digital euro
Innehåller ett övergripande regelverk för inrättandet av digital euro i euroområdet, med regler för finansiell stabilitet, distribution och ersättningsmodeller, lagligt betalningsmedel, personlig integritet samt sanktionskontroller och bekämpning av penningtvätt.
2. Förordning om tillhandahållande av digital euro av betaltjänstförmedlare i icke-euromedlemsstater
Reglerar hur betaltjänstförmedlare auktoriserade i medlemsstater som inte har euron som valuta får tillhandahålla tjänster för digital euro.
3. Förordning om eurokontanter som lagligt betalningsmedel

Sverige har inte euron som valuta och det är bara förordningen om tillhandahållande av digital euro av betaltjänstförmedlare i icke-euomedlemsstater som kommer att direkt påverka Sverige. Eftersom Sverige är en del av den inre marknaden kan även de andra två förslagen indirekt påverka svenska företag och privatpersoner.

Regeringen anser att det är viktigt att en eventuell lansering av en digital euro vilar på en stabil rättslig grund. Fortsatt teknisk utveckling och digitalisering på finans- och betalningsmarknaderna är i grunden positivt. Det är dock viktigt att eventuella konsekvenser för den finansiella stabiliteten uppmärksammas och beaktas, samt att utvecklingen inte sker på bekostnad av frågor som konsumentskydd och arbetet med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. I förhandlingen avser regeringen verka för att regleringen sker med beaktande av att EU är en marknad med flera olika valutor, att den inre marknaden inte fragmenteras och att frågor som berör alla medlemsstater diskuteras och beslutas av samtliga medlemsstater.

1 Förslagen

1.1 Ärendets bakgrund

Mot bakgrund av den snabba digitaliseringen av betalningsmarknaden med nya konkurrerande och delvis oreglerade betalningsmedel, till exempel kryptotillgångar och så kallade stablecoins, samt den minskade användningen av kontanter som kommer av ökad användning av elektroniska betalmedel, undersöker ett stort antal centralbanker fördelar och nackdelar med en digital centralbanksvaluta. En digital centralbanksvaluta är en digital motsvarighet till kontanter, utgiven och garanterad av en centralbank och tillgänglig för allmänheten. Även om många centralbanker analyserar digitala centralbanksvalutor är det idag endast ett fåtal som har gett ut en digital centralbanksvaluta.

Riksbanken började undersöka förutsättningarna för att ge ut en svensk digital centralbanksvaluta, en e-krona, redan 2017. Projektet har haft dialog med flera nationella och internationella aktörer för att utbyta erfarenheter, kartlagt olika tekniska lösningar och tittat på vilka legala frågeställningar som måste tas om hand för att Riksbankens mandat att ge ut en e-krona ska vara tydligt. Regeringen tillsatte i december 2020 en utredning för att se över statens roll på betalningsmarknaden och ta ställning till hur rollen bör se ut i framtiden. Ett av de områden som utredningen undersökt är digitala centralbanksvalutor. Utredningen överlämnade sitt betänkande till regeringen 30 mars 2023 och det är nu ute på remiss.

I januari 2021 publicerade kommissionen en plan för att stärka Europas ekonomiska och finansiella system, där en digital euro sågs som en del i att främja eurons internationella roll (2020/21:FPM76). Kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB) kom också överens om att gemensamt analysera utformning och rättslig grund för en digital euro.

I oktober 2021 började ECB undersöka förutsättningarna för att ge ut en digital euro. Avsikten är att undersöka utformning och distribution av en digital euro, samt vilken inverkan en digital euro skulle kunna ha på marknaden. ECB har aviserat att de under hösten 2023 kommer ta beslut om huruvida nästa fas i arbetet, inriktat mot att utveckla och testa en digital euro, ska inledas. Ett eventuellt beslut om att inrätta en digital euro väntas först i ett senare skede och under förutsättning att det finns ett legalt regelverk för den digitala euron. Beslut fattas av ECB-rådet, det högsta beslutande organet vid ECB.

Avsikten med det paket med förslag till förordningar som kommissionen presenterade den 28 juni 2023 är att skapa ett regelverk som ger lagstöd för inrättandet av en digital euro. Den övergripande målsättningen med paketet anges vara att säkerställa medborgares tillgång till centralbankspengar utgivna av ECB även i en digitaliserad ekonomi, samtidigt som kontanternas roll skyddas. Den digitala euron ses även som ett led i att stödja Europas strategiska oberoende, genom att stärka eurons internationella roll och konkurrenskraft gentemot andra valutor och stablecoins denominerade i andra valutor än euron.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Förordning om inrättande av digital euro

Detta förslag är baserat på artikel 133 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och gäller därmed bara euroområdet.

Förslaget sätter ramarna för utgivning av en eventuell framtida digital euro. I förslaget slås fast att den digitala euron är en digital form av den gemensamma valutan under direkt ansvar av ECB. Digitala euron föreslås få status som lagligt betalningsmedel, vilket med vissa undantag innebär att en användare ska kunna betala med digital euro inom euroområdet. Den ska kunna användas för betalningar både online och offline.

Alla betaltjänstförmedlare auktoriserade i EU får tillhandahålla betaltjänster för digital euro utan ytterligare auktorisation. Banker som tillhandahåller vanliga betaltjänster måste dock tillhandahålla betaltjänster för digital euro till sina kunder. Grundläggande betaltjänster för digital euro ska tillhandahållas utan kostnad och det ska finnas funktioner anpassade till funktionshindrade och äldre. Privatpersoner utan bankkonto ska ha rätt att få tillgång till grundläggande betaltjänster för digital euro via en särskild inrättning anvisad av de nationella myndigheterna. Slut användare, dvs.

privatpersoner och företag, ingår avtal med sin betalningsförmedlare om användning av digital euro. ECB kommer inte att ha tillgång till data som gör det möjligt att identifiera individuella användare av digital euro. För att finansiera tillhandahållandet får betalningsförmedlare rätt att ta ut en avgift av de handlare som tar emot betalningar i digital euro. Det kommer också vara tvingande att tillhandahålla tjänster för att kunna göra överföringar till och från digitala eurokonton, inklusive automatiska överföringar. Betaltjänster med digital euro ska fungera med, eller vara integrerade i, den europeiska digitala identitetsplånboken (2020/21:FPM118).

Tillhandahållandet av digital euro ska begränsas till fysiska eller juridiska personer bosatta i euroområdet, samt besökare. ECB kan begränsa användningen för besökare och personer som har digital euro men inte längre är bosatta i euroområdet. För personer bosatta utanför euroområdet införs särskilda regler. För att personer och företag etablerade i ett icke-euroland inom EU ska kunna få tillgång till digital euro krävs att, på icke-eurolandets initiativ, en överenskommelse träffas mellan ECB och den nationella centralbanken, samt att det nationella regelverket i den berörda medlemsstaten anpassas till regelverket för digital euro. För personer bosatta i tredjeland krävs en överenskommelse mellan EU och landet i fråga, anpassning av det nationella regelverket till regelverket för digital euro samt att nationella betaltjänstförmedlare är under (minst) likartad tillsyn som i EU. ECB ska samarbeta med nationella centralbanker som inte har euron som valuta för att möjliggöra interoperabilitet mellan digital euro och andra valutor.

Betaltjänstförmedlarna ansvarar för penningtvätts- och sanktionskontroller. För onlinebetalningar tillämpas penningtvättsregelverket. För offlinebetalningar föreslås särskilda penningtvättsregler, så att endast insättning och uttag till och från offlineinstrumentet kontrolleras. Transaktionsdata för offlinebetalningar behöver därmed inte kontrolleras. Kommissionen får rätt att sätta transaktions- och innehavsbegränsningar. Det föreslås kontroll av innehavare av digital euro mot nya eller uppdaterade sanktionslistor, men ingen kontroll mot sanktionslistor i samband med betaltransaktioner.

ECB åläggs att utveckla verktyg, såsom innehavsbegränsningar, för att värna den finansiella stabiliteten. Den digitala euron ska inte vara räntebärande.

1.2.2 Förordning om tillhandahållande av digital euro av betaltjänstförmedlare i icke-euromedlemsstater

Detta förslag är baserat på artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ämnat att stärka den inre marknaden i hela unionen, men refererar till stor del till artiklar i förordningen om inrättande av digital euro.

Förslaget öppnar upp för betaltjänstförmedlare auktoriserade i medlemsstater som inte har euron som valuta att tillhandahålla tjänster för digital euro. Dessa betaltjänstförmedlare skulle annars inte kunna erbjuda digitala

eurotjänster inom euroområdet trots att de är verksamma i samma område. Dessa tjänster kan dock endast tillhandahållas till fysiska och juridiska personer bosatta i euroområdet, med vissa undantag (bland annat besökare och personer som har digital euro men inte längre är bosatta i euroområdet). Vid tillhandahållandet av tjänster för digital euro måste dessa betaltjänstförmedlare följa samma regelverk som betaltjänstförmedlare i euroområdet. De nationella tillsynsmyndigheterna ansvarar för att regelverket följs. För att tillhandahålla betaltjänster till privatpersoner och företag utanför euroområdet krävs, som beskrivs ovan, överenskommelse med ECB alternativt EU.

1.2.3 Förordning om eurokontanter som lagligt betalningsmedel

Detta förslag är baserat på artikel 133 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och gäller därmed bara euroområdet. Förslaget syftar till att säkerställa tillgången till och acceptansen av eurokontanter i euroområdet, så att medborgare kan fortsätta betala med kontanter om de så vill. Enligt EU-lagstiftningen är eurokontanter skyddade som lagligt betalningsmedel i euroområdet. Innebörden av lagligt betalningsmedel har inte tidigare varit reglerad i EU-lagstiftningen, utan preciseras genom en rekommendation från kommissionen från 2010 och genom ett avgörande från EU-domstolen 2021. Förslaget till förordning kodifierar och förtydligar EU-domstolens avgörande avseende principerna för vad som är lagligt betalningsmedel. Det införs en definition av lagligt betalningsmedel för eurokontanter samt regler för obligatorisk acceptans och vissa undantag från dessa regler. Medlemsstaterna ska säkerställa tillräcklig och effektiv tillgång till kontanter, samt övervaka att nivån av kontantacceptans och tillgång till eurokontanter är tillräckligt hög. Medlemsstaterna ska regelbundet rapportera till kommissionen och ECB och kommissionen kan kräva att medlemsstaterna vidtar åtgärder om de inte gör tillräckligt för att säkerställa tillgång till och acceptans av kontanter. Definitionen av lagligt betalningsmedel är likalydande med motsvarande definition i förordningen om digital euro.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

Förslaget om inrättande av digital euro och förslaget om eurokontanter som lagligt betalningsmedel baseras på artikel 133 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och gäller därmed bara euroområdet. Förslaget om tillhandahållande av digital euro av betaltjänstförmedlare i icke-euomedlemsländer baseras på artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och blir därmed tillämplig i hela unionen. Eftersom det är en förordning behöver den inte genomföras i svensk rätt utan blir omedelbart tillämplig.

Om det i ett senare skede skulle bli aktuellt att tillhandahålla digitala euro till företag och konsumenter i Sverige genom en överenskommelse mellan

Riksbanken och ECB kommer sannolikt förordningen behöva kompletteras med nationella bestämmelser och/eller förändringar i befintligt regelverk. Anpassningar kommer troligen även behöva göras i Finansinspektionens regelverk för tillsyn.

2022/23:FPM117

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har upprättat en konsekvensanalys (SWD[2023]233) och bedömer att förslaget inte kommer att medföra kostnader och nya uppgifter för myndigheter på nationell och EU-nivå, eftersom det inte leder till ökad tillsyn av företag eller några särskilda rapporteringskrav. Däremot kommer kostnader för Eurosystemet uppstå i samband med upprättandet av infrastruktur för digital euro.

Kommissionen bedömer också att förslaget initialt kan medföra vissa kostnader för banker och andra betaltjänstförmedlare. De kommer behöva anpassa olika system och processer, till exempel integrationen med andra system, gränssnittet mot kund i form av appar och bankomater samt för penningtvättsövervakning. Det kommer också att medföra kostnader för handlare eftersom de måste anpassa sin utrustning så att den kan acceptera digital euro. Regeringen kan konstatera att flera svenska banker och andra betaltjänstförmedlare har verksamhet i euroländer och påverkas därigenom av ett eventuellt införande av en digital euro.

Regeringen bedömer att förslaget inte kommer att medföra några kostnader eller nya uppgifter för svenska myndigheter eftersom det inte i någon större omfattning leder till ökad tillsyn av företag eller några särskilda rapporteringskrav. Om det i ett senare skede skulle bli aktuellt att ge möjlighet för svenska personer och företag att få tillgång till digital euro skulle det kunna uppstå kostnader som behöver analyseras i särskild ordning. Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF). Regeringen avser slutligen att agera i linje med Sveriges budgetrestriktiva hållning.

En reglering av eurokontanter som lagligt betalningsmedel omfattar inte Sverige och påverkar därför inte svenska förhållanden.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det är viktigt att en eventuell lansering av en digital euro vilar på en stabil rättslig grund. Fortsatt teknisk utveckling och

digitalisering på finans- och betalningsmarknaderna är i grunden positivt. Det är dock viktigt att eventuella konsekvenser för den finansiella stabiliteten uppmärksammas och beaktas, samt att utvecklingen inte sker på bekostnad av frågor som konsumentskydd och arbetet med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Regeringen är positiv till att betaltjänstförmedlare baserade i medlemsstater som inte har euron som sin valuta kan erbjudas möjlighet att tillhandahålla tjänster med digital euro, som en del i att stärka den inre marknaden. Det är dock viktigt att den inre marknaden fortsatt kan utvecklas, oberoende av medlemsstaternas valuta. Interoperabilitet är i detta sammanhang en viktig aspekt för att möjliggöra transaktioner till och från andra digitala centralbanksväldor eller de traditionella betalningsmarknaderna.

I förhandlingen avser regeringen verka för att regleringen sker med beaktande av att EU är en marknad med flera olika väldor, att den inre marknaden inte fragmenteras och att frågor som berör alla medlemsstater i högsta möjliga utsträckning diskuteras och beslutas av samtliga medlemsstater.

Regeringen avser slutligen att agera i linje med Sveriges budgetrestriktiva hållning, i de delar som kan ha budgetära konsekvenser för Sverige.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Eurogruppen har i ett gemensamt uttalande i januari 2023 uttryckt stöd för arbetet med en digital euro, inkluderat kommissionens avsikt att lägga fram lagförslag för att stödja inrättandet av en digital euro. Eurogruppen framhöll i uttalandet att en digital euro skulle kunna spela en nyckelroll i en alltmer digitaliserad ekonomi genom att stärka Europas strategiska oberoende, främja innovation inom den finansiella sektorn och bevara centralbankspengars funktion som ett ankare för det monetära systemet. De menade vidare att den digitala euron ska komplettera och inte ersätta kontanter, och utformas på ett sätt som värnar finansiell stabilitet, personlig integritet och bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

ECB har på ett övergripande plan välkomnat lagförslagen. Andra institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Flera myndigheter och branschorganisationer har inbjudits att lämna synpunkter på förslaget.

Riksbanken påpekar att förslagen kan komma att påverka regelverken även i icke-euromedlemsstater avseende dessa frågor. Riksbanken ser positivt på möjligheten att privatpersoner och företag i icke-euromedlemsstater genom

avtal med ECB kan få tillgång till digital euro, samt att interoperabilitet mellan den digitala euron och andra valutor föreslås främjas. Riksbanken påpekar därutöver bland annat vikten av att fastställa ansvarsgränserna mellan ECB och betaltjänstleverantörerna.

Några instanser påpekar att införandet av en digital euro innebär en förändring av det finansiella systemets struktur och att man bör vara uppmärksam på risker relaterade till finansiell stabilitet. Finansinspektionen anser att det inte tillräckligt tydligt framgår av förslagen hur en digital euro skulle skapa ett mervärde som motiverar en sådan grundläggande förändring, och efterfrågar en samlad samhällsekonomisk analys. Även Svenska Bankföreningen ser behov av mer analys och framhåller vikten av att den normala politiska beslutsprocessen ligger till grund för beslut om en digital euro. De framhåller vidare att införandet av en digital euro kan innebära kostsamma anpassningar för bankerna och att bankernas inlåning kan komma att minska.

Svensk Handel välkomnar den digitala eurons potential att ge ökat värde till konsumenter och handlare inom EU, men lyfter frågor kring kostnader och implementering.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget till förordning om inrättande av digital euro och förslaget till förordning om eurokontanter som lagligt betalningsmedel är artikel 133 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 i EUF-fördraget), dvs. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet, men enbart de länder som har infört euron som valuta har rösträtt.

Den rättsliga grunden för förslaget till förordning om tillhandahållande av digital euro av betaltjänstförmedlare i icke-euromedlemsländer är artikel 114 i EUF-fördraget. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 i EUF-fördraget), dvs. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet, alla EU:s medlemsländer har rösträtt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen inte är tillämplig på de områden där EU har exklusiva befogenheter. Detta gäller för förslagen till förordning om inrättande av digital euro och förslaget till förordning om eurokontanter som lagligt betalningsmedel, då dessa rör penningpolitik i de medlemsstater som har

euron som valuta. Gällande proportionalitet anser kommissionen att dessa förslag är begränsade till områden där samma mål inte bedöms kunna uppnås på nationell nivå hos medlemsstaterna samtidigt som förslagen är balanserade vad gäller omfattning och styrka.

Avseende förslaget till förordning om tillhandahållande av digital euro av betaltjänstförmedlare i icke-euromedlemsländer bedömer kommissionen att förslaget står i överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådet inleddes under sommaren 2023. Europaparlamentets tidsplan för behandling av förslaget är inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Digital centralbanksvaluta är en digital form av sedlar och mynt tillgänglig för privatpersoner och företag, utgiven av en centralbank.

Eurosystemet består av Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna i de medlemsstater som har euron som sin valuta och är euroområdet monetära myndighet.

Interoperabilitet är förmågan hos olika system att fungera tillsammans.

Stablecoin är en typ av kryptotillgång där värdet på den digitala tillgången är knuten till en referenstillgång, såsom en eller flera nationella valutor eller andra finansiella tillgångar.