

Bruselj, 7. julij 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0211 (COD)

11604/23
ADD 2

EF 230
ECOFIN 756
UEM 231
CONSOM 268
CODEC 1322

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	29. junij 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2023) 234 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi digitalnega eura in predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o opravljanju storitev z digitalnim eurom s strani ponudnikov plačilnih storitev s sedežem v državi članici, katere valuta ni euro, in spremembi Uredbe (EU) 2021/1230 Evropskega parlamenta in Sveta in predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o eurobankovcih in eurokovancih kot zakonitem plačilnem sredstvu

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 234 final.

Priloga: SWD(2023) 234 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.6.2023
SWD(2023) 234 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o uvedbi digitalnega eura

in

predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o opravljanju storitev z digitalnim eurom s strani ponudnikov plačilnih storitev s sedežem v državi članici, katere valuta ni euro, in spremembi Uredbe (EU) 2021/1230 Evropskega parlamenta in Sveta

in

predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta
o eurobankovcih in eurokovancih kot zakonitem plačilnem sredstvu

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

Potreba po ukrepanju

Digitalizacija in nove tehnologije vse bolj vplivajo na življenje evropskih državljanov in na evropsko gospodarstvo, ta trend pa se odraža tudi v plačilih. Gotovina je doslej edina oblika centralnobančnega denarja, ki je na voljo javnosti, vendar je ni mogoče uporabiti v digitalnem okolju. To pomeni, da zaradi naraščajočega deleža plačil ljudje in podjetja nimajo več možnosti, da bi se odločili za centralnobančni denar. Poleg tega se ljudje in podjetja vse bolj preusmerjajo k zasebnim digitalnim plačilnim sredstvom, tudi v primerih, ko bi lahko uporabili gotovino. Odsotnost centralnobančne digitalne valute za plačila malih vrednosti v euroobmočju lahko postopoma ogrozi monetarno suverenost Eurosistema. Pomanjkanje široko dostopnega in uporabnega centralnobančnega denarja v digitalni dobi bi prav tako lahko zmanjšalo zaupanje v zasebni denar, ki je odvisen od konvertibilnosti v javni centralnobančni denar po nominalni vrednosti. Digitalno gospodarstvo potrebuje tudi netvegano centralnobančno digitalno valuto za podporo industriji 4.0 in spletu 3.0.

Možne rešitve

Obstoječe ali načrtovane javne (npr. takojšnja plačila) ali zasebne pobude EU temeljijo na uporabi zasebnih oblik denarja in tako ne obravnavajo osnovnega vprašanja, ki zadeva obliko in razpoložljivost centralnobančnega denarja. Po drugi strani pa je problem mogoče rešiti z digitalno različico centralnobančnega denarja, tj. digitalnim eurom, danim na voljo za plačila malih vrednosti.

Nova oblika centralnobančnega denarja, ki bo poleg eurobankovcev in eurokovancev na voljo širši javnosti, se v bistvenih vidikih uvede in regulira z uredbo EU, ki temelji na členu 133 PDEU.

V tej analizi je ocenjen učinek uvedbe digitalnega eura in regulacije njegovih ključnih značilnosti v zvezi s splošnim ciljem zagotavljanja, da lahko centralnobančni denar, ki ga izdaja Evropska centralna banka (ECB), podpira gospodarstvo EU v digitalni dobi, hkrati pa se ohrani vloga gotovine. Poleg tega se upoštevata dva specifična cilja: (1) okrepitev monetarnega sidra za euro v digitalni dobi z zagotavljanjem, da je centralnobančni denar v fizični in prihodnji digitalni obliki široko dostopen in sprejet s strani uporabnikov v euroobmočju in da je prilagojen njihovim potrebam, ob istočasnem ohranjanju finančne stabilnosti, ter (2) okrepitev odprte strateške avtonomije EU s povečanjem konkurenčnosti eura v primerjavi z drugimi valutami, centralnobančnimi digitalnimi valutami iz tretjih držav in drugimi zasebno izdanimi plačilnimi sredstvi, ki niso denominirana v eurih.

Za uvedbo digitalnega eura je na voljo več možnosti. V predlaganih možnostih se preučuje, kako bi lahko regulirali digitalni euro, da bi dosegli cilje politike in hkrati ključne kompromise: (i) omogočanje široke uporabe ob hkratnem zagotavljanju poštene konkurence z zasebnimi plačilnimi rešitvami, (ii) varovanje zasebnosti ob zagotavljanju sledljivosti, (iii) zagotavljanje široke uporabe ob zaščiti finančne stabilnosti in zagotavljanja kreditov ter (iv) podpiranje mednarodne uporabe ob hkratnem zmanjševanju tveganj za države zunaj euroobmočja in Eurosistem.

Učinki prednostne možnosti

Na podlagi primerjave uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti je najprimernejša naslednja kombinacija možnosti:

- zagotavljanje statusa zakonitega plačilnega sredstva za digitalni euro z obveznostjo za vse prejemnike plačila, da ga sprejmejo, vendar z upravičenimi in sorazmernimi izjemami (možnost 1c) ter prostovoljnimi ali ciljno usmerjenimi obveznimi ureditvami distribucije (možnost 1e/f). Da bi se izognili previsokim provizijam za trgovce, bi bilo treba najvišje obvezne zgornje meje določiti na podlagi metodologije, ki jo določi zakonodajalec in razvije ECB (možnost 1h). Za zagotovitev skladnosti med vsemi oblikami javnega denarja se poleg tega predlaga, da se v vzporednem zakonodajnem predlogu regulira status gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva;
- zagotavljanje visoke ravni zasebnosti za brezstična plačila malih vrednosti brez spletne povezave tako, da se osebni podatki, povezani z identiteto uporabnikov, obdelajo v trenutku odprtja plačilnih računov za digitalni euro pri ponudnikih plačilnih storitev, vendar se ponudnikom plačilnih storitev ne razkrijejo podatki o transakcijah, spletna plačila pa bi se obravnavala kot zasebna digitalna plačilna sredstva v skladu s sedanjimi zahtevami AML/CFT (možnosti 2c in 2d);
- zmanjšanje tveganj, ki jih predstavlja opuščanje finančnih posrednikov, in tveganj za finančno stabilnost, s tem ko se Evropski centralni banki omogoči, da določi in izvaja orodja za omejitev funkcije digitalnega eura kot hranilca vrednosti (možnost 3b);
- zagotavljanje, da je digitalni euro najprej na voljo fizičnim in pravnim osebam s prebivališčem ali sedežem v euroobmočju ter obiskovalcem (možnost 4c), vendar je njegovo uporabo mogoče pozneje razširiti na države članice zunaj euroobmočja in tretje države, če imajo sklenjene sporazume in/ali dogovorjene ureditve z Unijo in/ali Evropsko centralno banko, da se zmanjšajo tveganja za finančno stabilnost in monetarno suverenost Eurosistema in držav zunaj euroobmočja (možnost 4b).

Ta kombinacija možnosti bi prinesla več koristi. Uporabniki bi imeli večjo izbiro in varnost pri svojih odločitvah o plačilih, saj bi lahko za digitalna plačila uporabljali tudi centralnobančni denar in ne le denar poslovnih bank. Poleg tega bi jim koristila tudi ohranitev zaupanja v monetarni sistem zaradi digitalnega monetarnega sidra, ki na koncu podpira tudi izvajanje in učinkovitost monetarne politike ter tako prispeva k finančni stabilnosti in stabilnemu makroekonomskemu okolju. Digitalni euro, ki je enostaven za uporabo, bi okrepil finančno vključenost v digitalizirani družbi. Trgovci bi imeli tudi večjo izbiro in koristi od večje konkurence na vseevropskem trgu plačil, zlasti pri pogajanjih z zasebnimi ponudniki plačil. Ponudniki plačilnih storitev bi lahko digitalni euro distribuili svojim strankam, ustvarjali provizije in ponujali dodatne inovativne storitve, ki temeljijo na digitalnem euru. Poleg tega bi digitalni euro podprl odprto strateško avtonomijo z vzpostavitvijo nove plačilne sheme, ki bi bila odpornejša na morebitne zunanje motnje. Digitalni euro bi lahko tudi podprl evropska podjetja pri primerih prihodnje uporabe v industriji 4.0 in spletu 3.0, tako da bi jim zagotovil javno alternativo za pogojna plačila. V zvezi z mednarodno vlogo eura bi se digitalni euro v prvi fazi osredotočil na euroobmočje, pozneje pa bi se lahko predvidela uporaba zunaj euroobmočja, pod pogojem, da so tveganja za finančno stabilnost in monetarno

suverenost dovolj omejena. To bi lahko nato spodbudilo trgovino in zmanjšalo valutna tveganja.

Stroški izvajanja pobude bi bremenili Eurosistem, trgovce in ponudnike plačilnih storitev. Eurosistem bi moral vlagati v vzpostavitev infrastrukture digitalnega eura (s spletno povezavo ali brez nje), vključno z omrežno infrastrukturo in infrastrukturo za poravnavo. Enkratni stroški ponudnikov plačilnih storitev bi vključevali prilagoditev čelnih sistemov (aplikacij, spletnega bančništva, bankomatov), zalednih sistemov (kar vključuje tako stran plačnika kot stran prejemnika plačila (pridobivanje) in integracijo v sisteme za poravnavo in upravljanja računov) ter prilagoditev AML/KYC, boja proti goljufijam, računovodstva in drugih poslovnih procesov. Trgovci bi morali plačati stroške zagotavljanja, da lahko njihovi terminali sprejemajo tudi plačila z digitalnim eurom. Zaradi sorazmernosti prednostna možnost predvideva izjeme od obveznega sprejetja za nekatere kategorije prejemnikov plačil, pri čemer se razume, da bi morali trgovci in nevladne organizacije, ki sprejemajo zasebna elektronska plačilna sredstva, sprejemati tudi plačila z digitalnim eurom. Potrošniki bi lahko imeli tudi nekaj stroškov s priučitvijo, podobno kot so stroški priučitve, povezani z elektronskim bančništvom ali novimi aplikacijami.

Pobuda bi povzročila tudi nekatere (periodične) operativne stroške. Pričakuje se, da bo Eurosistem imel stroške, povezane npr. z upravljanjem sistema digitalnega eura, trženjem pobude, izobraževanjem potrošnikov in trgovcev, zagotavljanjem podpore strankam in upravljanjem infrastrukture IT. Ponudniki plačilnih storitev bi morali kriti stroške operacij, kot so povezana podpora strankam, preverjanje AML/CFT in goljufij ter upravljanje transakcij. To lahko vpliva tudi na prihodke ponudnikov plačilnih storitev od provizij in obresti. Trgovci bi morali plačati provizije za transakcije ter letne provizije za vzdrževanje in licence svojih POS terminalov. Vendar je razumno domnevati, da ti stroški ne bodo višji od provizij/stroškov obstoječih plačilnih sredstev (predvsem gotovine in debetnih kartic), ki bi jih digitalni euro nadomestil. Ljudje bi lahko brezplačno uporabljali „osnovne“ storitve z digitalnim eurom in plačali provizije za transakcije za dodatne storitve, za katere se prav tako pričakuje, da bodo primerljive s stroški obstoječih plačilnih sredstev. V zakonodaji bo posebna pozornost namenjena zagotavljanju, da so provizije, ki se zaračunavajo trgovcem, sorazmerne.

Pri plačilih z digitalnim eurom se bodo pojavljala podobna kibernetška, informacijska in druga operativna tveganja kot pri obstoječih plačilnih sistemih. Poleg tega se lahko Eurosistem kot izdajatelj digitalnega eura sooča s povečanimi kibernetškimi in operativnimi tveganji. Vprašanja v zvezi s kibernetško varnostjo so obravnavana v obstoječi in prihodnji zakonodaji, ki bi veljala tudi za plačila z digitalnim eurom. To vključuje zahteve iz direktive PSD2, akta o digitalni operativni odpornosti¹, ki naj bi veljal za ponudnike plačilnih storitev,

¹Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o digitalni operativni odpornosti za finančni sektor in spremembi uredb (ES) št. 1060/2009, (EU) št. 648/2012, (EU) št. 600/2014 in (EU) št. 909/2014 [EUR-Lex – 52020PC0595 – SL – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

in akta o kibernetiki odpornosti. Poleg tega naj bi za Eurosistem veljala nova uredba o kibernetiki varnosti, ki jo je Komisija predlagala marca 2022².

Na splošno je bilo v oceni ugotovljeno, da dolgoročne koristi dobro zasnovanega digitalnega eura z ustreznimi zaščitnimi ukrepi odtehtajo njegove stroške. Poleg tega so stroški neukrepanja lahko zelo visoki.

² Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o določitvi ukrepov za visoko skupno raven kibernetike varnosti v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije
https://commission.europa.eu/publications/proposal-cybersecurity-regulation_en