

Onsdag den 26. maj 2016

P8_TA(2016)0228

Virtuelle valutaer

Europa-Parlamentets beslutning af 26. maj 2016 om virtuelle valutaer (2016/2007(INI))

(2018/C 076/13)

Europa-Parlamentet,

- der henviser til Den Internationale Betalingsbanks publikation om digitale valutaer fra november 2015 ⁽¹⁾,
- der henviser til Bank of Englands publikation om de økonomiske aspekter af digitale valutaer (Q3/2014) ⁽²⁾,
- der henviser til Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds udtalelse om virtuelle valutaer fra juli 2014 ⁽³⁾,
- der henviser til Den Europæiske Centralbanks analyse af virtuelle valutasytemer fra februar 2015 ⁽⁴⁾,
- der henviser til Kommissionens handlingsplan til styrkelse af bekæmpelsen af finansiering af terrorisme af 2. februar 2016 ⁽⁵⁾,
- der henviser til Kommissionens undersøgelse vedrørende størrelsen af momsabet i EU fra maj 2015 ⁽⁶⁾,
- der henviser til Kommissionens Fælles Forskningscenters undersøgelse vedrørende virtuelle valutaers digitale dagsorden ⁽⁷⁾,
- der henviser til Den Finansielle Aktionsgruppes (FATF) retningslinjer for en risikobaseret tilgang til virtuelle valutaer fra juni 2015,
- der henviser til Det Europæiske Råds konklusioner om bekæmpelse af finansiering af terrorisme af 12. februar 2016 ⁽⁸⁾,
- der henviser til EU-Domstolens dom vedrørende momsbehandlingen af veksling af en virtuel valuta (C-264/14) ⁽⁹⁾, og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse af 16. juli 2015 ⁽¹⁰⁾,
- der henviser til ESMA's høring om investering under anvendelse af virtuelle valutaer eller distributed ledger-teknologi fra juli 2015 ⁽¹¹⁾,
- der henviser til sin EPRS-briefing om bitcoin-marked, -økonomi og -regulering ⁽¹²⁾,

⁽¹⁾ <http://www.bis.org/cpmi/publ/d137.pdf>

⁽²⁾ <https://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q3digitalcurrenciesbitcoin2.pdf>

⁽³⁾ <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>

⁽⁴⁾ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf>

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/160202_en.htm

⁽⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5592_en.htm

⁽⁷⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC97043/the%20digital%20agenda%20of%20virtual%20currencies_final.pdf

⁽⁸⁾ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/02/12-conclusions-terrorism-financing/>

⁽⁹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1463564584935&uri=CELEX:62014CJ0264>

⁽¹⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A62014CC0264>

⁽¹¹⁾ https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2015-532_call_for_evidence_on_virtual_currency_investment.pdf

⁽¹²⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140793/LDM_BRI\(2014\)140793_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140793/LDM_BRI(2014)140793_REV1_EN.pdf)

Onsdag den 26. maj 2016

- der henviser til Europols rapport med titlen »Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks« af 18. januar 2016 ⁽¹⁾,
 - der henviser til Den Finansielle Aktionsgruppe FATF's rapport om virtuelle valutaer fra juni 2014 ⁽²⁾,
 - der henviser til OECD's studie med titlen »The Bitcoin Question — currency versus trust-less transfer technology« ⁽³⁾,
 - der henviser til IMF's »Staff Discussion Note on Virtual Currencies and Beyond« fra januar 2016 ⁽⁴⁾,
 - der henviser til rapporten fra den ledende videnskabelige rådgiver under det britiske Government Office for Science med titlen »Distributed Ledger Technology: beyond block chain«, fra 2016 ⁽⁵⁾,
 - der henviser til høringen om virtuelle valutaer, arrangeret af Økonomi- og Valutaudvalget den 25. januar 2016,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 52,
 - der henviser til betænkning fra Økonomi- og Valutaudvalget og udtalelse fra Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (A8-0168/2016),
- A. der henviser til, at der endnu ikke er fastlagt en generel definition, men at virtuelle valutaer nogle gange omtales som digitale kontanter, og at Den Europæiske Banktilsynsmyndighed betragter dem som et digitalt udtryk for værdi, der hverken er udstedt af en centralbank eller en offentlig myndighed eller som ikke nødvendigvis er bundet til en fiat-valuta, men som accepteres af fysiske eller juridiske personer som betalingsmiddel, og som kan overføres, opbevares eller handles elektronisk; der henviser til, at virtuelle valutaer oftest er baseret på distributed ledger-teknologien (DLT), som er det teknologiske grundlag for mere end 600 virtuelle valutaordninger ⁽⁶⁾, der muliggør 'peer-to-peer'-udveksling, hvoraf den indtil nu mest kendte er bitcoin; der henviser til, at selv om den blev lanceret i 2009 og for øjeblikket har en markedsandel blandt DLT-baserede virtuelle valutaer på næsten 90 % og en markedsværdi af de udestående bitcoins på ca. 5 mia. EUR ⁽⁷⁾, har den endnu ikke nået systemiske dimensioner;
- B. der henviser til, at DLT omfatter databaser med varierende grad af tillid og robusthed, med potentiale til at behandle et stort antal transaktioner hurtigt og med transformationskapacitet, ikke blot på området for virtuelle valutaer, men også i bredere forstand inden for finansiell teknologi (fintech), hvor clearing og afvikling kunne være en indlysende anvendelse, samt andre på ikke-finansielle områder, navnlig med hensyn til bevis for identitet og ejendomsret;
- C. der henviser til, at investeringerne i DLT er en integrerende del af den igangværende fintech-innovationscyklus, og at der til dato i alt er blevet investeret mere end 1 mia. EUR, fra både venture- og virksomhedskapital ⁽⁸⁾;

Muligheder og risici ved virtuelle valutaer og DLT på det betalingsteknologiske område, der er under hastig forandring

1. understreger, at virtuelle valutaer og DLT har potentiale til at bidrage positivt til borgernes velfærd og den økonomiske udvikling, herunder i den finansielle sektor på følgende måder:

⁽¹⁾ https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes_in_modus_operandi_of_is_in_terrorist_attacks.pdf

⁽²⁾ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>

⁽³⁾ <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/The-Bitcoin-Question-2014.pdf>

⁽⁴⁾ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1603.pdf>

⁽⁵⁾ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf

⁽⁶⁾ <http://www.bis.org/cpmi/publ/d137.pdf>

⁽⁷⁾ <http://coinmarketcap.com/>

⁽⁸⁾ Se bl.a.: <http://www.coindesk.com/state-of-Bitcoin-blockchain-2016/>

Onsdag den 26. maj 2016

- a) ved at nedbringe transaktions- og driftsomkostningerne ved betalinger og navnlig grænseoverskridende pengeoverførsler sandsynligvis til et godt stykke under 1 %, sammenlignet med 2 % — 4 % for traditionelle onlinebetalingssystemer ⁽¹⁾ og over 7 % i gennemsnit for grænseoverskridende pengeoverførsler ⁽²⁾, og således ifølge et optimistisk skøn potentielt nedbringe de samlede omkostninger ved pengeoverførsler med op til 20 mia. EUR
- b) mere generelt ved at sænke omkostningerne i forbindelse med adgang til finansiering, selv uden en traditionel bankkonto, og dermed potentielt bidrage til den finansielle inklusion og opnåelse af G20- og G8-målet om nedbringelse af omkostningerne til 5 % på 5 år (5x5-målet) ⁽³⁾
- c) ved at øge robustheden afhængigt af ordningens struktur, betalingssystemernes hastighed samt handel med varer og tjenesteydelser takket være DLT-systemets decentrale arkitektur, som muligvis kan fortsætte med at fungere pålideligt, selv om dele af netværket skulle få funktionsfejl eller blive hacket
- d) ved at skabe mulighed for systemer, som kombinerer brugervenlighed, lave transaktions- og driftsomkostninger og en høj grad af privatlivsbeskyttelse, men uden fuld anonymitet, således at transaktioner til en vis grad kan spores i tilfælde af misbrug og således, at gennemsigtheden for markedsaktørerne generelt kan øges
- e) ved at anvende sådanne systemer til at udvikle sikre online-mikro betalingsløsninger, der respekterer individets ret til privatliv, og som kan tænkes at erstatte nogle af de eksisterende online-forretningsmodeller, der i væsentlig grad udfordrer individets ret til privatliv
- f) ved potentielt at gøre det muligt at samle forskellige typer af traditionelle og nye betalingsmekanismer, lige fra kreditkort til mobile løsninger, i en enkelt sikker og brugervenlig applikation, der vil fremme udbredelsen af e-handel i Europa og uddybelsen af det indre marked;

2. bemærker, at virtuelle valutaer og DLT-systemer også på nuværende tidspunkt indebærer risici, der skal tages tilstrækkelig hånd om for at øge deres pålidelighed, herunder følgende:

- a) manglen på fleksible, men robuste og pålidelige styringsstrukturer eller endog en definition af disse strukturer, navnlig i visse DLT-applikationer såsom bitcoin, hvilket skaber usikkerhed og problemer med forbrugerbeskyttelsen eller mere generelt problemer med brugerbeskyttelsen, især i tilfælde af udfordringer, som ikke var forudsat af de oprindelige softwareudviklere
- b) den høje volatilitet af virtuelle valutaer og muligheden for spekulationsbobler og manglen på traditionelle former for lovbestemt tilsyn, sikkerhed og beskyttelsesmekanismer, der er problemer, som indebærer udfordringer for brugere
- c) reguleringsmyndighedernes til tider begrænsede kapacitet på området ny teknologi, hvilket kan gøre det vanskeligt at fastlægge passende sikkerhedsforanstaltninger i tide for at sikre, at DLT-applikationerne fungerer korrekt og pålideligt, når eller endog inden de bliver så store, at de bliver systemisk relevante
- d) den juridiske usikkerhed omkring nye anvendelser af DLT;
- e) energiforbruget ved at drive visse virtuelle valutaer, der i forbindelse med bitcoin ifølge rapporten fra den britiske regerings ledende videnskabelige rådgiver om DLT anslås til at overstige 1 GW, hvilket vil medføre et krav om investeringer i forskning i og fremme af mere effektive former for mekanismer til kontrol af transaktioner
- f) manglen på tilstrækkelig gennemsigtig og nemt tilgængelig teknisk dokumentation om, hvordan specifikke virtuelle valutaer og andre DLT-ordninger fungerer;

⁽¹⁾ <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>

⁽²⁾ https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_december_2015.pdf

⁽³⁾ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/0,,contentMDK:22383199~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282885,00.html>

Onsdag den 26. maj 2016

- g) de potentielle kilder til finansiel ustabilitet, der kan være forbundet med afledte produkter, der er baseret på en ringe forståelse af virtuelle valutaers karakteristika
- h) de mulige langsigtede fremtidige begrænsninger for pengepolitikens effektivitet, hvis private ordninger for virtuelle valutaer blev anvendt i vidt omfang som en erstatning for en officiel fiat-valuta
- i) potentialet for transaktioner på det »sorte marked«, hvidvaskning af penge, terrorfinansiering⁽¹⁾ og skattesvig og -unddragelse og andre kriminelle aktiviteter baseret på den »pseudonymitet« og »serviceblanding«, som nogle af disse tjenester tilbyder og den decentrale karakter af visse virtuelle valutaer, idet det dog bør huskes på, at sporbarheden af transaktioner med kontanter som regel er endnu lavere
3. mener, at håndteringen af disse risici vil kræve en styrkelse af reguleringskapaciteten, herunder den tekniske ekspertise og udvikling af en solid retlig ramme, som holder trit med innovationen, således at man kan påregne en rettidig og målrettet respons, hvis og når anvendelsen af visse DLT-applikationer bliver systemisk relevant;
4. påpeger dog, at hvis der vedtages regulering på et meget tidligt tidspunkt, er den muligvis ikke tilpasset en situation, der er under løbende forandring, og kan sende et forkert signal til offentligheden om virtuelle valutaers fordele eller sikkerhed;

Anvendelse af DLT til andre formål end betalinger

5. bemærker, at DLT's mulighed for at fremskynde, decentralisere, automatisere og standardisere datadrevne processer med lavere omkostninger rummer et potentiale for radikalt at ændre den måde, hvorpå aktiver overføres og data opbevares, med konsekvenser for både den private og den offentlige sektor, sidstnævnte i sine tre roller: som henholdsvis tjenesteudbydere, tilsynsmyndighed og lovgiver;
6. påpeger, at clearings-, afviklings- og andre efterhandelsrelaterede administrationsprocesser i øjeblikket koster den globale finansielle sektor langt over 50 mia. EUR om året⁽²⁾ og at dette samt omstruktureringsprocesser for banker er områder, hvor anvendelsen af DLT kan komme til at sætte nye standarder med hensyn til effektivitet, hastighed og robusthed, men vil også skabe nye reguleringsmæssige udfordringer;
7. fremhæver i denne forbindelse, at der er iværksat flere initiativer af aktører i den private sektor og opfordrer kompetente myndigheder både på europæisk og nationalt plan til at overvåge sådanne initiativer;
8. bemærker desuden, at DLT kan bruges til at øge dataudveksling, gennemsigtighed og tillid, ikke kun mellem regering og borgere men også mellem aktører i den private sektor og kunder;
9. anerkender DLT's stadig uudnyttede potentiale, der rækker langt ud over den finansielle sektor, herunder crypto-equity-crowdfunding og tvistbilæggelse, navnlig i finanssektoren og inden for retsvæsenet og potentialet ved intelligente kontrakter kombineret med digitale underskrifter, applikationer, der giver mulighed for øget datasikkerhed og synergier med udviklingen af tingenes internet;
10. understreger den dynamik, som blockchain-teknologier genererer i erhvervmiljøer, samt potentialet for omstilling i realøkonomien på lang sigt;
11. anerkender DLT's potentiale med hensyn til at hjælpe regeringer med at bekæmpe hvidvaskning af penge, svig og korruption;

⁽¹⁾ Selv om der er et potentiale for anvendelse af virtuelle valutaer til terrorfinansiering, har Europol for nylig (18. januar 2016) påpeget, at selv om der har været rapporter fra tredjeparter om terroristers brug af anonyme valutaer såsom bitcoin til at finansiere deres aktiviteter, er dette ikke blevet bekræftet af politimyndighederne.

⁽²⁾ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf

Onsdag den 26. maj 2016

12. tilskynder offentlige institutioner til at afprøve DLT-systemer efter at have foretaget relevante konsekvensanalyser med henblik på at forbedre leveringen af tjenesteydelser til borgerne og e-forvaltningsydelser i overensstemmelse med EU's databeskyttelsesregler; tilskynder offentlige institutioner til at undgå »lock-in«-effekter, som kan være forbundet med afhængighed af proprietære DLT-ordninger; anerkender navnlig DLT's potentiale med hensyn til forbedringer af tingbogsregistre;

13. henstiller til, at offentlige institutioner og kompetente myndigheder, der har til opgave at analysere store mængder data, undersøger muligheden for at benytte tidstro, DLT-baserede tilsyns- og rapporteringsværktøjer som led i en reguleringsteknisk (RegTech-) dagsorden i og uden for den finansielle sektor, herunder for i det mindste at reducere det store moms- og momsregulering i Unionen ⁽¹⁾;

Intelligent regulering med henblik på at fremme innovation og værne om integritet

14. opfordrer til en proportional reguleringsmæssig tilgang på EU-plan, der ikke kvæler innovationen i fødslen eller pålægger den unødvendige udgifter, samtidig med at man tager de reguleringsmæssige udfordringer alvorligt, som den udbredte brug af virtuelle valutaer og DLT kan medføre;

15. fremhæver lighederne mellem distributed ledger-teknologien (DLT), der består af et sæt punkter, som er en del af et system med en fælles database, og World Wide Web, der er defineret som et globalt sæt ressourcer, der er logisk indbyrdes forbundne via hyperlinks; bemærker, at både DLT og WWW er baseret på internettet, et globalt system af indbyrdes forbundne processorer, personlige computere og trådløse computernetværk;

16. minder om, at internettet på trods af flere forsøg på at fremme en tilgang for flere interessenter, stadig styres af National Telecommunications and Information Administration, et agentur under USA's handelsministerium;

17. glæder sig over oprettelsen af en dynamisk koalition vedrørende blockchain-teknologierne på Internet Governance Forum og opfordrer Kommissionen til at fremme en delt og inkluderende styring af DLT for at undgå de problemer, man tidligere er stødt på under udviklingen af internettet;

18. påpeger, at anvendelsen af centrale EU-retsakter såsom EMIR-forordningen, CSD-forordningen, SFD-direktivet, MiFID-direktivet, MiFIR-forordningen, UCITS-direktivet og FAIF-direktivet vil kunne danne en lovgivningsmæssig ramme i linje med udøvende aktiviteter, uafhængigt af den underliggende teknologi, selv om virtuelle valutaer og DLT-baserede applikationer ekspanderer til nye markeder og udvider deres aktiviteter; bemærker imidlertid, at mere skræddersyet lovgivning vil være nødvendig;

19. bifalder Kommissionens forslag om at inkludere vekslingsplatforme for virtuelle valutaer i hvidvaskningsdirektivet for at fjerne muligheden for den anonymitet, der er forbundet med disse platforme; forventer, at ethvert forslag i denne forbindelse vil være målrettet, begrundet ved hjælp af en fuldstændig analyse af de risici, der er forbundet med virtuelle valutaer og baseret på en dybdegående konsekvensvurdering;

20. anbefaler Kommissionen at gennemføre en omfattende analyse af virtuelle valutaer og på grundlag af denne vurdering, og hvis det er nødvendigt, at overveje en revision af den relevante EU-lovgivning om betalinger, herunder direktivet om betalingskonti, betalingstjenestedirektivet og direktivet om elektroniske penge i lyset af de nye muligheder, som de nye teknologiske udviklinger, herunder virtuelle valutaer og DLT, giver for yderligere at øge konkurrencen og sænke transaktionsomkostningerne, herunder ved hjælp af forbedret interoperabilitet og eventuelt også via fremme af en universel, ikke-proprietær elektronisk tegnebog;

21. bemærker, at der i Europa, som ikke mindst som en reaktion på de finansielle kriser og de tilhørende problemer med kreditstramninger, er blevet oprettet flere virtuelle lokale valutaer; anmoder indtrængende om især at være omhyggelig med at definere virtuelle valutaer i forbindelse med ethvert fremtidigt forslag til lovgivning med henblik på i behørig grad at tage højde for »lokale valutaer« af almennyttig karakter, der ofte har begrænset ombyttelighed, og som har store sociale og miljømæssige fordele, og for at undgå uforholdsmæssig regulering på dette område, så længe at beskatning hverken undgås eller omgås;

⁽¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5592_en.htm

Onsdag den 26. maj 2016

22. opfordrer til oprettelse af en horisontal DLT-taskforce (TF DLT) under ledelse af Kommissionen, bestående af tekniske eksperter og reguleringseksperter for at:

- i) levere den nødvendige tekniske og administrative ekspertise på tværs af relevante DLT-applikationer, samle interessenter og støtte de relevante offentlige aktører på EU-plan og i medlemsstaterne i deres bestræbelser på at overvåge anvendelsen af DLT på europæisk plan og verdensplan
- ii) fremme opmærksomhed og analysere fordele og risici — herunder for slutbrugere — ved DLT-applikationer for bedst muligt at udnytte deres potentiale, herunder ved at søge at finde frem til et sæt centrale egenskaber ved DLT-ordninger af almen interesse, såsom ikke-proprietære åbne standarder og ved at finde frem til standarder for bedste praksis, når sådanne standarder udvikles
- iii) støtte en rettidig, velinformeret og proportional respons på de nye muligheder og udfordringer, som opstår i takt med indførelsen af DLT-applikationer, herunder ved hjælp af en køreplan for fremtidige tiltag på EU-plan og i medlemsstaterne, som vil omfatte en vurdering af eksisterende EU-lovgivning med henblik på om nødvendigt at opdatere den som reaktion på en betydelig og systemisk anvendelse af DLT, ved også at behandle forbrugerbeskyttelsesspørgsmål og systemiske udfordringer;
- iv) udvikle stresstests for alle relevante aspekter ved virtuelle valutaer og andre DLT-ordninger, som kommer op på et anvendelsesniveau, som vil gøre dem systemisk vigtige for stabiliteten;

23. understreger betydningen af, at forbrugerne udviser omtanke, men også at der er gennemsigtighed og tryghed omkring anvendelsen af virtuelle valutaer; opfordrer Kommissionen til i samarbejde med medlemsstaterne og branchen for virtuelle valutaer at udarbejde retningslinjer med det mål at sikre, at korrekte, klare og fyldestgørende oplysninger stilles til rådighed for nuværende og fremtidige brugere af virtuelle valutaer, så de kan træffe velinformede beslutninger, og således øge gennemsigtigheden af ordninger for virtuelle valutaer med hensyn til, hvordan de er organiseret og drevet, og hvordan de adskiller sig fra regulerede og tilsynsunderlagte betalingssystemer med hensyn til forbrugerbeskyttelse;

o

o o

24. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.
