

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3747

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Digitale Euro

Fiche: Richtlijnvoorstel snellere en veiligere vermindering teveel ingehouden bronbelasting («FASTER») (Kamerstuk 22 112, nr. 3748)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Digitale Euro

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de digitale euro (hierna: voorstel voor de Verordening Digitale Euro)
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verrichting van digitale-eurodiensten door betalingsdienstaanbieders die zijn opgericht in lidstaten die de euro niet als munt hebben en houdende wijziging van Verordening (EU) 2021/1230 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: voorstel voor de Verordening Dienstverlening Digitale Euro)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 369
COM(2023) 368
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0369>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0368>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2023) 233
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Voorstel voor de Verordening Digitale Euro: artikel 133 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
Voorstel voor de Verordening Dienstverlening Digitale Euro: artikel 114 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De bekendste bestaande vormen van geld zijn contant geld (publiek, chartaal geld) en banktegoeden (privaat, giraal geld, dat in feite een vordering is op een commerciële bank). Publiek geld heeft een belangrijke functie in het geldstelsel. De mogelijkheid tot het inwisselen van een claim op een commerciële bank in contant (publiek) geld draagt eraan bij dat commercieel geld gelijkwaardig en waardevast is. Deze inwisselbaarheid zorgt er ook voor dat aan een claim op de ene bank evenveel waarde wordt toegekend als aan een claim op een andere bank. Deze pariteit is belangrijk in onze economie: het zorgt voor een anker.

Er is sprake van toenemende digitalisering van het betalingsverkeer en er wordt door mensen en bedrijven in de Europese Unie (hierna: de EU) steeds meer digitaal betaald. Het gebruik van contant geld als betaal-

middel loopt daardoor terug.¹ De Europese Commissie (hierna: de Commissie) is van mening dat bankbiljetten en euromunten in hun huidige fysieke vorm niet voldoende zijn om de steeds meer digitale economie in de EU in de toekomst te ondersteunen. Daarom moet er volgens de Commissie een publieke vorm van digitaal geld komen die is uitgegeven door de centrale bank: een digitale euro. Een digitale euro zou een nieuwe, digitale vorm van publiek geld zijn, waarmee consumenten en bedrijven betalingen kunnen doen. Een digitale euro kan publiek geld een rol geven in het domein van digitale betalingen; een rol die er voor publiek geld nu nog niet is. Al het digitale geld is nu immers privaat geld: vorderingen op commerciële banken.

De Commissie heeft daarom een voorstel gedaan voor een regelgevend kader voor de mogelijke uitgifte en vormgeving van een digitale euro. Door een publiek digitaal alternatief aan te bieden naast het publieke contante geld, private girale geld en andere private betaalopties, kan volgens de Commissie worden voorkomen dat de rol van de euro te veel onder druk komt te staan door digitale centralebankmunten van andere landen of door munten die worden uitgegeven door private partijen (bijvoorbeeld cryptomunten, waaronder *stablecoins*). Zonder publiek geld (dat wil zeggen: geld dat is uitgegeven door de centrale bank) als onbetwist monetair anker kan het vertrouwen in de euro eroderen. De impact hiervan op de economie is moeilijk in te schatten, maar kan achteraf moeilijk worden teruggedraaid. Een digitale euro met de status «wettig betaalmiddel» kan volgens de Commissie ervoor zorgen dat de rol van publiek geld en het gebruik en behoud van de euro in de toekomst gewaarborgd zijn.

Voorstel voor de Verordening Digitale Euro

Het voorstel bevat de juridische basis voor de uitgifte van een digitale euro door de Europese Centrale Bank (hierna: ECB) en nationale centrale banken. Deze digitale euro is bedoeld en vormgegeven als betaalmiddel; voor betalingen tussen personen, bedrijven en/of overheden. De ECB krijgt op basis van het voorstel de bevoegdheid om grenzen te stellen aan het gebruik van de digitale euro als spaarproduct om de stabiliteit van het financiële stelsel te beschermen. Dit kan de ECB bijvoorbeeld doen door een limiet te stellen aan de hoeveelheid digitale euro's die gebruikers mogen aanhouden op hun digitale-eurorekeningen.² De Commissie stelt voor om de digitale euro de status van «wettig betaalmiddel» te geven en om een acceptatieplicht voor de digitale euro te laten gelden. Dat betekent dat een betaling in digitale euro's in beginsel niet geweigerd kan worden aan de fysieke en online toonbank en dat men in beginsel overal en aan eenieder moet kunnen betalen met de digitale euro. Het voorstel bevat enkele specifieke uitzonderingen op de acceptatieplicht. Wat betreft de distributie van de digitale euro stelt de Commissie voor dat banken met een vergunning voor (kort samengevat) diensten ten aanzien van betaalrekeningen en transacties vanaf en naar die betaalrekeningen³ verplicht worden een gratis basisrekening voor digitale euro's aan te

¹ Tegelijk met de voorstellen ten aanzien van een digitale euro heeft de Commissie een wetsvoorstel gepubliceerd dat de status van wettig betaalmiddel van contant geld en de beschikbaarheid van contant geld regelt (Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel, COM(2023) 364). Het kabinet behandelt dit voorstel in een separaat BNC-fiche.

² Deze aanhoudingslimiet (*«holding limit»*) zou dan gelden per gebruiker van de digitale euro, en niet per digitale-euro-rekening. Indien een persoon meerdere digitale-euro-rekeningen heeft, moet het totaalsaldo van de verschillende rekeningen binnen het door de ECB vastgestelde limiet blijven.

³ Betaaldiensten 1, 2 en 3 uit Bijlage I bij de Richtlijn (EU) 2015/2366 (hierna: de Betaaldienstenrichtlijn).

bieden aan hun retailklanten. Ook andere betaalinstanties mogen betaaldiensten met een digitale euro gaan aanbieden maar worden daartoe niet verplicht. Wel moeten er volgens het voorstel voldoende mogelijkheden bestaan voor mensen zonder reguliere betaalrekening om toegang te krijgen tot basisbetaaldiensten voor een digitale euro. Gebruikers mogen meerdere digitale-eurorekeningen openen bij verschillende aanbieders. De digitale-eurobetaaldiensten kunnen worden aangeboden aan natuurlijke personen en rechtspersonen die verblijven of gevestigd zijn in een lidstaat die de euro als munt heeft. Onder bepaalde voorwaarden kunnen deze diensten ook worden aangeboden aan natuurlijke of rechtspersonen in andere lidstaten van de EU (die niet de euro als munt hebben) of landen buiten de EU.

De gebruiker van de digitale euro zal een overeenkomst aangaan met de bank of betaaldienstverlener. Uitgangspunt is dat er geen directe contractuele relatie zal bestaan tussen de gebruiker en de ECB of nationale centrale banken. Het voorstel bevat ook regels over het aanbieden van de digitale euro aan mensen die niet online bankieren maar op een andere manier toegang moeten of willen krijgen tot de digitale euro, om zo van de digitale euro een inclusief betaalmiddel te maken.⁴

Ten aanzien van de kosten die gepaard gaan met de digitale euro, neemt de Commissie in haar voorstel als uitgangspunt dat aan gebruikers geen kosten in rekening worden gebracht voor de basisbetaaldiensten voor een digitale euro⁵ en dat het Eurosysteem zijn eigen kosten draagt.⁶ Het voorstel bevat regels waaraan de vergoedingen moeten voldoen die betaaldienstverleners onderling rekenen en die winkeliers moeten betalen aan de betaaldienstverlener. De hoogte van deze vergoedingen wordt begrensd en de vergoedingen moeten proportioneel en uniform zijn binnen de EU. De ECB moet volgens het voorstel de tarieven gaan monitoren en de referentietarieven publiceren.

Het voorstel bevat een aantal technische uitgangspunten waar een digitale euro aan moet voldoen. Het voorstel schrijft voor dat er vanaf de eerste uitgifte van een digitale euro zowel online als offline transacties moeten kunnen worden gedaan in digitale euro's. Offline betalingen kunnen worden gedaan op basis van techniek voor *proximity payments*⁷. Zowel online als offline betalingen worden direct afgewikkeld, maar de wijze van finale afwikkeling verschilt.⁸

Het voorstel schrijft expliciet voor dat een digitale euro niet programmeerbaar mag zijn. Dat betekent dat overheden niet kunnen bepalen waar gebruikers van de digitale euro deze wel of niet aan kunnen uitgeven en

⁴ Denk bijvoorbeeld aan *prepaid* kaarten met een saldo.

⁵ Zie Bijlage II bij het voorstel.

⁶ Deze kosten worden gefinancierd via seigniorage-inkomsten. Dat werkt al volgt. De digitale euro's die gebruikers (waaronder consumenten) opnemen en aanhouden zijn een verplichting van het Eurosysteem en komen op de passiva-zijde van de balans van het Eurosysteem. Daar staan activa tegenover, bijvoorbeeld leningen aan banken. Over deze categorie passiva op de balans betaalt het Eurosysteem geen vergoeding. Het Eurosysteem kan echter wel verdienen aan de activa op haar balans en daarmee bijvoorbeeld de kosten voor het ontwikkelen een digitale euro en het afwikkelingsysteem voor digitale euro transacties opvangen.

⁷ Daarbij kan worden betaald door twee toestellen bij elkaar in de buurt te houden.

⁸ Finale afwikkeling van online betalingen moet volgens het voorstel plaatsvinden op het moment dat de overdracht van de digitale euro's bekend wordt in het afwikkelingsysteem van het Eurosysteem. Finale afwikkeling van de offline transacties zal gebeuren op het moment dat de gegevens over de aangehouden hoeveelheden digitale euro's in de toestellen van de betaler en ontvanger worden geactualiseerd. Met andere woorden: de begin- en eindsaldi voor en na het offline gaan worden bekend bij het Eurosysteem, niet de informatie over tussenliggende transacties die offline worden gedaan.

dat dit niet door de ECB kan worden vastgelegd in het ontwerp van de munt. Uitgangspunt is dat digitale euro's door gebruikers worden aangehouden op een digitale-euro-rekening op naam, zoals nu ook bij girale bankrekeningen. Op deze digitale-euro-rekening kunnen betaalopdrachten worden ingesteld door de gebruiker (*conditional payments*).⁹ Het voorstel bevat regels om privacy en gegevens van gebruikers van de digitale euro te beschermen. Het voorstel schrijft voor dat geavanceerde beveiligings- en privacybeschermingsmaatregelen moeten worden genomen om te voorkomen dat gegevens die voor het afwickelen van betalingen aan de ECB en de nationale centrale banken of andere ondersteunende dienstverleners worden verstrekt, herleidbaar zijn tot individuele gebruikers. Het voorstel bevat daarnaast regels ten aanzien van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering die van toepassing moeten worden op offline betalingen met digitale euro's. De Commissie krijgt volgens het voorstel de bevoegdheid om ten behoeve van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering grenzen te stellen aan het aantal (opvolgende) offline betalingen en het totaalbedrag waarmee offline betalingen kunnen worden gedaan.¹⁰

Voorstel voor de Verordening Dienstverlening Digitale Euro

Het voorstel voor de Verordening Dienstverlening Digitale Euro is een aanvulling op de voorgestelde Verordening Digitale Euro. Deze verordening bevat regels voor betaaldienstverleners die zijn gevestigd buiten de eurozone maar binnen de EU, die de digitale euro willen distribueren en betaaldiensten met een digitale euro willen aanbieden. Het voorstel heeft tot doel om fragmentatie binnen de interne markt te voorkomen en concurrentie tussen de betaaldienstverleners in de EU te bevorderen. Het voorstel schrijft onder andere door middel van een schakelbepaling voor aan welke regels deze categorie betaaldienstverleners moet voldoen om ook betaaldiensten met een digitale euro te kunnen aanbieden. Daarnaast bevat het voorstel bepalingen over toezicht en samenwerkingsverbanden tussen lokale toezichthouders en de ECB.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft voor de totstandkoming van deze voorstellen gebruik gemaakt van de informatie die is ingewonnen met consultaties door de ECB en de Commissie en gesprekken met lidstaten in verschillende Europese gremia. Op basis daarvan heeft de Commissie een *Impact Assessment Report* opgesteld. De Commissie concludeert dat de langetermijnvoordelen van een goed ontworpen digitale euro met de juiste waarborgen zwaarder wegen dan de kosten ervan. De impact van het niet invoeren op de economie is moeilijk in te schatten, maar de Commissie is van mening dat als in de toekomst zou blijken dat door het niet-invoeren van een digitale vorm van publiek geld het vertrouwen in de euro daalt, dat verlies aan vertrouwen dan moeilijk terug te draaien is. Voor haar *impact assessment* heeft de Commissie verschillende opties voor de regulering van een digitale euro in kaart gebracht en de voor- en nadelen van de in haar voorstellen opgenomen keuzes voor burgers en bedrijven, handelaren en betaaldienstverleners onderzocht. De Commissie stelt dat consumenten en bedrijven gebaat zijn bij de extra betaalopties die de digitale euro biedt en bij een versterkt vertrouwen in het

⁹ Dergelijke voorwaardelijke betaalopdrachten in combinatie met automatische *funding* van de digitale-euro-rekening zouden het mogelijk moeten maken om transacties met een hoger bedrag te verrichten dan de eventuele aanhoudingslimiet (*holding limit*) die zou kunnen gelden per gebruiker.

¹⁰ Deze bevoegdheid ziet alleen op het offline gebruik. Ten aanzien van online betalingen gelden de bestaande regels voor het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering.

geldsysteem. Ook kan de digitale euro financiële inclusie bevorderen in een gedigitaliseerde samenleving.¹¹ Handelaren krijgen volgens de Commissie een bredere keuze in middelen voor het ontvangen van betalingen en kunnen profiteren van extra concurrentie in de pan-Europese betaalmarkt. De komst van de digitale euro zal volgens de Commissie invloed hebben op de retail betaalmarkt en de markt voor spaarproducten. Betaaldienstaanbieders kunnen volgens de Commissie inkomsten genereren uit (innovatieve) dienstverlening ten aanzien van de digitale euro. Daar staat tegenover dat het omzetten van giraal geld in digitale euro's de liquiditeitspositie van banken zou kunnen verzwakken en hun financieringskosten kan verhogen, wat zich zou kunnen vertalen in minder kredietverstrekking aan de economie. Volgens de analyse van de Commissie heeft een digitale euro echter beperkt invloed op de gezondheid en winstgevendheid van banken als het gebruik van de digitale euro als spaarproduct voldoende wordt beperkt. De implementatiekosten¹² voor het systeem zouden volgens de Commissie moeten worden gedragen door het Eurosysteem, handelaren en betaaldienstverleners. Het cyber- en IT-risico en het energieverbruik van een digitale euro systeem en de impact van dit initiatief op het milieu zijn naar verwachting vergelijkbaar met bestaande digitale betalingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet vindt het belangrijk dat ons betalingsverkeer veilig, betrouwbaar, efficiënt en toegankelijk is, met voldoende waarborgen op het gebied van consumentenbescherming en privacy.¹³ Daarnaast is de stabiliteit en betrouwbaarheid van de financiële sector van groot belang, zodat huishoudens en bedrijven over optimale toegang tot financiering beschikken.¹⁴ Innovatie is een randvoorwaarde voor een goed functionerende, competitieve en toekomstbestendige betaalsector. Nederland behoort hierin tot de voorhoede en wil ook in de toekomst een voedingsbodemp blijven voor duurzame, verantwoorde en innovatieve ontwikkelingen.¹⁵

Zoals hiervoor is toegelicht, kan een digitale euro publiek geld, anders dan nu het geval is, een rol geven in het domein van digitale betalingen. Daarmee kan een digitale euro toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het bestaande girale geld, dat is uitgegeven door private partijen en niet dezelfde ankerfunctie heeft als publiek geld. Met een digitale euro neemt de afhankelijkheid van buitenlandse partijen af. Zoals ook later in dit fiche aan de orde komt, kan een digitale euro daarmee bijdragen aan de open strategische autonomie van de EU, onder meer door de afhankelijkheid van niet-Europese betaalbedrijven te verkleinen.¹⁶ Een digitale euro zou zowel kunnen concurreren met private betaalopties, als een basis vormen voor de ontwikkeling van nieuwe private betaalopties.¹⁷ In eerdere Kamerbrieven heeft het kabinet informatie met uw Kamer gedeeld

¹¹ Omdat de digitale euro ook gebruikt moet kunnen worden op andere manieren dan via online of mobiel betalen. Denk bijvoorbeeld aan kaarten met een saldo.

¹² Zie ook paragraaf 5(c) van dit fiche.

¹³ Fiche «Mededeling strategie voor retailbetalingen», Kamerstuk 22 112, nr. 2952.

¹⁴ Kamerbrief «Visie op het bankenlandschap», Kamerstuk 32 013, nr. 254.

¹⁵ Beleidsagenda voor de Financiële Sector, Kamerstuk 32 013, nr. 258.

¹⁶ Kamerbrief «Open Strategische Autonomie», Kamerstuk 35 982, nr. 9.

¹⁷ Zie voor een verdere toelichting op de voordelen van een digitale euro ook de Kamerbrief «Ontwerpkeuzes van de digitale euro» van 5 juli 2022, Kamerstuk 27 863, nr. 103.

over ontwikkelingen ten aanzien van onder meer de ontwerpkeuzes, mogelijke vormgeving en planning ten aanzien van een digitale euro.¹⁸

In januari 2023 heeft de Eurogroep, op initiatief van onder andere Nederland, een verklaring¹⁹ afgegeven waarin de lidstaten de belangrijkste voorwaarden hebben genoemd waar de voorstellen van de Commissie aan moeten voldoen. Het kabinet heeft ook steeds benadrukt dat een digitale euro – zowel nu als in de toekomst – voordelen moet hebben voor consumenten, bedrijven en de bredere economie en zal blijven benadrukken dat hierover goed wordt gecommuniceerd.

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie voor een regelgevend kader dat de basis vormt voor de vormgeving, uitgifte en distributie van een digitale euro. Het kabinet ziet de potentie van een digitale euro en vindt het belangrijk voorbereid te zijn op de toekomst. De huidige voorstellen richten zich op de digitale euro als betaalmiddel. Een digitale euro als pan-Europees betaalmiddel kan voordelen hebben voor consumenten²⁰, bedrijven en de Nederlandse reële economie als geheel. Het biedt de mogelijkheid om in de hele eurozone met hetzelfde digitale betaalmiddel te betalen en biedt bedrijven de mogelijkheid om meer betaalopties aan hun klanten aan te bieden. De huidige digitale online betaalopties zijn vaak maar beschikbaar in één of een beperkt aantal lidstaten (bijvoorbeeld iDeal, Payconiq of GiroPay) en niet te gebruiken in de hele eurozone.²¹ Op basis van de Commissievoorstellen zou dat met een digitale euro wel kunnen. Algemeen beschikbare online betaalopties worden momenteel bovendien vooral aangeboden door bedrijven die niet (volledig) Europees zijn (bijvoorbeeld buitenlandse creditcardmaatschappijen). Een digitale euro kan helpen om in de toekomst grip te houden op het Europese betalingsverkeer, en – zoals boven toegelicht – ervoor zorgen dat publiek geld toegankelijk blijft en een belangrijke plek behoudt in de samenleving en in de economie, in aanvulling op contant geld. Het kabinet herkent de opvatting van de Commissie dat een publiek digitaal alternatief betaalmiddel (naast het publieke contante geld, private girale geld en andere private betaalopties) kan voorkomen dat de rol van de euro te veel onder druk komt te staan door digitale centralebankmunten van andere landen of door munten die worden uitgegeven door private partijen. Een digitale euro zou kunnen bijdragen aan behoud van vertrouwen in de euro als betaalmiddel. Het kabinet zal er gedurende de onderhandelingen op blijven inzetten dat de digitale euro de beoogde doelen kan waarmaken en daarmee van toegevoegde waarde is ten opzichte van bestaande betaalmiddelen en -opties.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie voor een digitale euro als betaalmiddel en een digitale vorm van de euro als enige munt in de eurozone. Het kabinet hecht er daarbij belang aan dat het voorstel ruimte biedt voor de digitale euro als betaalmiddel voor zowel *retail* als *corporate*

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: Kamerbrief «Ontwerpkeuzes van de digitale euro» van 5 juli 2022, Kamerstuk 27 863, nr. 103; Kamerbrief «Update digitale euro» van 22 november 2022, Kamerstuk 27 863, nr. 106; Kamerbrief «Digitale euro: mogelijke vormgeving en planning» van 16 mei 2023, Kamerstuk 27 863, nr. 136.

¹⁹ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/16/eurogroup-statement-on-the-digital-euro-project-16-january-2023/>.

²⁰ Zij maken een belangrijk deel uit van wat in dit fiche wordt aangeduid met «gebruikers».

²¹ Het *European Payments Initiative* werkt wel aan pan-Europese private betaalopties, zoals de uitrol van het Nederlandse commerciële product *iDeal* in meerdere lidstaten. Dit is echter nog niet gerealiseerd.

(d.w.z. *business to business*) betalingen.²² Tegelijkertijd is het kabinet zich ervan bewust dat een digitale euro mogelijk een grotere rol kan vervullen in het geldstelsel dan nu is voorgesteld, bijvoorbeeld als spaarproduct of als instrument voor financiële instellingen zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in een recent advies²³ schetst. Een grotere rol voor de digitale euro is voor het kabinet echter alleen op lange termijn en gefaseerd mogelijk, omdat het kabinet de eventuele gevolgen voor de financierbaarheid van financiële instellingen en daarmee op de (kredietverlening aan de) reële economie wil beperken. Het kabinet is daarom voorstander van de begrenzings die in het voorstel worden gesteld aan de digitale euro als middel van waardeopslag (*store of value*).²⁴

In het navolgende wordt ingegaan op de belangrijkste onderdelen van de voorstellen. Vooraf merkt het kabinet op dat het voorstel tegemoetkomt aan eerder met uw Kamer besproken zorgen over programmeerbaarheid. Het voorstel schrijft expliciet voor dat een digitale euro niet programmeerbaar is. Ook wordt er in de voorstellen nadrukkelijk aandacht besteed aan privacywaarborgen. Het kabinet zal zich inzetten voor behoud van stevige privacywaarborgen in de voorstellen. Het kabinet heeft tegelijkertijd aandacht voor het spanningsveld tussen de mogelijkheden die een offline variant biedt om met een digitale euro anoniem te betalen (zoals dat nu ook met contant geld mogelijk is, maar dan in het digitale domein) en de risico's op witwassen, terrorismefinanciering en fraude die daarmee gepaard kunnen gaan. Het kabinet heeft ook in het bijzonder aandacht voor de kosten van de digitale euro. Het kabinet vindt dat de kosten (zowel van implementatie als van gebruik) van een digitale euro in verhouding moeten staan tot de voordelen ervan. Over de kostenverdeling heeft het kabinet nog veel vragen; het kabinet zal daar kritisch op zijn in de onderhandelingen. Zoals verzocht door uw Kamer²⁵, zal het kabinet maandelijks verslag doen van de ontwikkelingen ten aanzien van de onderhandelingen.

De digitale euro als wettig betaalmiddel en acceptatieplicht

Het kabinet begrijpt de keuze van de Commissie om de digitale euro de status van wettig betaalmiddel (*legal tender*) te geven en dat er een acceptatieplicht zal gelden, zowel voor online als offline betalingen binnen de eurozone. Hierdoor kan een netwerkeffect ontstaan en kan een digitale euro zijn rol als betaalmiddel in het geldstelsel waarmaken. Het kabinet hecht belang aan een goede balans tussen brede toegang tot en acceptatie van de digitale euro als betaalmiddel. Volgens het kabinet moet worden gestreefd naar een digitale euro die dermate interessant is voor handelaren en winkeliers dat zij deze graag accepteren als betaalmiddel. Het kabinet vindt het belangrijk dat acceptatie van betalingen in digitale euro's laagdrempelig is en dat er bij de eerste uitgifte van een digitale euro rekening wordt gehouden met een transitieperiode. Het kabinet heeft oog voor de gevolgen en uitvoerbaarheid van de acceptatieplicht zoals die in het voorstel is opgenomen voor kleinere winkeliers en micro-ondernemingen en locaties met geïntegreerde betaaloplossingen. De

²² Op basis van de voorgestelde Verordening Digitale Euro zoals deze nu luidt, hebben rechtspersonen toegang tot de digitale euro en betaaldiensten met een digitale euro en kunnen zij transacties hierin verrichten.

²³ AIV advies van 24 mei 2023 «*De euro op het wereldtoneel: de internationale rol van de munt van de EU in geostrategisch perspectief*», zie <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2023/06/14/de-euro-op-het-wereldtoneel>. Het kabinet reageert in een separate Kamerbrief op dit advies van de AIV.

²⁴ Verdere bespreking van standpunten over de bredere potentie van een digitale euro naast de rol als betaalmiddel, vallen buiten het bereik van dit fiche.

²⁵ Dit verzoek werd gedaan conform de aanbeveling van de rapporteurs in het «Eindrapport rapporteurs digitale euro» van 23 juni 2023, Kamerstuk 27 863, nr. 139.

Commissie heeft specifieke uitzonderingen voorgesteld op grond waarvan kan worden afgeweken van de acceptatieplicht.²⁶ In algemene zin vindt het kabinet dat iedere uitzonderingsgrond objectief en handhaafbaar moet zijn. Het kabinet is van mening dat er legitieme permanente gronden²⁷ kunnen zijn (nu of in de toekomst) die het onmogelijk maken voor handelaren en winkeliers om een digitale euro te accepteren en dat dit ook voldoende tot uiting moet komen in de uitzonderingsgronden. De Commissie krijgt in het voorstel een bevoegdheid om aanvullende uitzonderingen op de acceptatieplicht vast te stellen. Het kabinet is daar voorstander van, maar kijkt kritisch naar de formulering en afbakening van de bevoegdheid (zie ook paragraaf 6b). Het kabinet vindt het daarnaast belangrijk dat lidstaten zelf ook de vrijheid hebben om aanvullende uitzonderingen op de acceptatieplicht te kunnen introduceren²⁸ en dat zij daarover duidelijk communiceren (onderling en met de markt).²⁹

Distributie en verdeling van kosten

Het kabinet vindt het belangrijk dat een digitale euro toegankelijk, inclusief en gebruiksvriendelijk is, ook voor mensen in een kwetsbare positie of die moeite hebben met de digitalisering van het betalingsverkeer, zodat iedereen ervoor kan kiezen om de digitale euro te gebruiken als betaalmiddel. Het kabinet steunt het voorstel dat voldoende mogelijkheden moeten bestaan voor mensen zonder reguliere betaalrekening om toegang te krijgen tot digitale-euro-basisbetaaldiensten. In het voorstel is opgenomen dat alle banken die betaaldiensten 1, 2 en 3 uit Bijlage I bij de Betaaldienstenrichtlijn aanbieden, worden verplicht om gratis basisbetaaldiensten voor een digitale euro aan te bieden aan natuurlijke personen die hun klant zijn. Deze verplichte distributie zou gepaard moeten gaan met een proportionele kostenverdeling. Het kabinet is daarom van mening dat deze distributieplicht voor de banken in samenhang moet worden beoordeeld met het compensatiemodel.³⁰ Het kader voor het compensatiemodel dat is opgenomen in het voorstel voor de Verordening Digitale Euro richt zich vooral op transactie gebaseerde vergoedingen. Het voorstel bevat regels en plafonds voor de vergoedingen (*fees*) die betaaldienstverleners onderling rekenen (*inter-PSP fee*) of die winkeliers moeten betalen aan de betaaldienstverlener (*merchant service charge*).³¹ Het kabinet vraagt zich af of dit leidt tot een proportionele kostenverdeling, aangezien de vergoedingen en kosten volgens het voorstel in het gehele eurogebied uniform en evenredig moeten zijn. Het kabinet heeft

²⁶ Bijvoorbeeld voor specifieke micro-ondernemingen en non-profit organisaties, huishoudelijke betalingen tussen natuurlijke personen en bij bepaalde situaties waarin de digitale euro te goeder trouw geweigerd wordt.

²⁷ Ter vergelijking: zo kunnen toonbankinstellingen in Nederland op dit moment weigeren om contant geld te accepteren vanwege veiligheidsoverwegingen.

²⁸ Bij contant geld is er bijvoorbeeld in Nederland voor specifieke sectoren een uitzondering gecreëerd voor veiligheidsredenen. Het is nog niet te voorzien welke gevallen in de toekomst ten aanzien van de digitale euro om (sectorspecifieke of lidstaatspecifieke) uitzonderingen vragen.

²⁹ Het betaallandschap en betaalvoorkeuren per lidstaat kunnen verschillen en eventuele nationale uitzonderingen, mits (onder meer) evenredig en in het algemeen belang, kunnen hieraan tegemoet komen.

³⁰ De uitgangspunten van het compensatiemodel ten aanzien van de digitale euro zoals opgenomen in het voorstel voor de Verordening Digitale Euro, zijn (i) dat de basisdiensten voor een digitale euro gratis zijn voor de gebruiker, (ii) dat er voldoende prikkels zijn om betaaldiensten met een digitale euro aan te bieden en (iii) dat elke partij in de keten verantwoordelijk is voor de eigen kosten. Vanuit dat principe zal het Eurosysteem geen kosten in rekening brengen bij betalingsdienstverleners.

³¹ Zo mogen de vergoedingen niet hoger zijn dan het laagste van de volgende twee bedragen: (i) de relevante kosten van betaaldienstverleners voor het aanbieden van betaaldiensten met een digitale euro, inclusief een redelijke winstmarge en (ii) die van vergelijkbare particuliere digitale betaalmiddelen.

daarbij oog voor de potentiële gevolgen hiervan voor de Nederlandse betaalinfrastructuur als geheel, voor ondernemers, voor overheidsorganisaties en voor het verdienmodel van banken die verplicht worden de digitale euro te distribueren. Het kabinet zal in de onderhandelingen ervoor pleiten dat rekening wordt gehouden met verschillen in de inrichting van de betaalinfrastructuur per lidstaat.³² Daarnaast zal het kabinet erop wijzen dat de regels voor transactie gebaseerde vergoedingen gevolgen kunnen hebben voor de tarieven voor reguliere betaalproducten³³, die mogelijk zullen stijgen om de kosten voor het verplicht distribueren van een digitale euro op te vangen. Het kabinet zal in de onderhandelingen benadrukken dat eventuele tariefverhogingen over de gehele linie niet onredelijk moeten zijn en dat banken en andere betaaldienstverleners hier transparant over moeten communiceren.

Technische aspecten van de digitale euro

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie dat de digitale euro niet programmeerbaar kan zijn. Een digitale euro kan geen bestedingsvoorwaarden of looptijd (vervaldatum) hebben. Het kabinet vindt het wel passend dat er voorwaardelijke betalingen (op basis van vooraf door de gebruiker ingestelde opdrachten) mogelijk zijn in digitale euro's, zoals nu ook het geval is voor giraal geld.³⁴ Het kabinet begrijpt de keuze van de Commissie dat gebruikers een rekening voor digitale euro's moeten openen, omdat dit aansluit bij de huidige praktijk van digitaal bankieren. Het kabinet vindt het verder van belang dat de digitale euro makkelijk is in het gebruik en bijdraagt aan de financiële inclusie in het digitale tijdperk. Het kabinet verwelkomt gepseudonimiseerde en versleutelde afwikkeling van transacties, waardoor de privacy van de gebruiker kan worden gewaarborgd richting de ECB, de nationale centrale banken en eventuele andere dienstverleners. Daardoor heeft de digitale euro zowel *account-based* en *token-based* eigenschappen.

Het kabinet onderschrijft het belang van de mogelijkheid om te wisselen van digitale euro betaaldienstverleners met behoud van rekeningnummer (nummerportabiliteit). Het kabinet ziet de mogelijke potentie van de opties voor gebruikers om in te stellen dat het saldo op hun digitale euro automatisch wordt aangevuld vanaf hun reguliere bankrekening, totdat het bedrag van een eventuele aanhoudingslimiet (*holding limit*) is bereikt, en het instellen van voorwaardelijke betaalopdrachten. Het kabinet mist in het voorstel hoe betaaldienstverleners worden betrokken bij de vormgeving van verdere technische aspecten en zal in de onderhandelingen ertoe oproepen om betaaldienstverleners proactief te betrekken. Het kabinet ziet mogelijkheden voor publiek-private samenwerking bij de digitale euro. Ten slotte is in het voorstel opgenomen dat gebruikers er zelf voor kunnen kiezen om de digitale euro al dan niet te gebruiken via een *European Digital Identity Wallet* (hierna: EDI-wallet), zoals bedoeld in

³² De vergoedingen die worden gevraagd voor vergelijkbare manieren van betalen verschillen op dit moment sterk per lidstaat. Op 29 april 2015 is Verordening (EU) 2015/751 betreffende afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties in werking getreden (oftewel de *Multilateraal Interchange Fee*, MIF). In 2020 is in Nederland de maximale afwikkelingsvergoeding voor binnenlandse debetkaart transacties vastgesteld op € 0,02 per transactie. Nederland heeft hiervoor gebruik gemaakt van een lidstaattoptie, vanwege het efficiënte betalingsverkeer.

³³ Zoals de reguliere betaalrekeningen en spaarrekeningen bij een bank.

³⁴ Deze voorwaardelijke transacties bieden gebruikers de mogelijkheid om automatisch en periodiek betalingen te doen in digitale euro's.

de voorgestelde herziene eIDAS-verordening.³⁵ Op basis van het voorstel is het aanvragen of gebruiken van een EDI-wallet niet nodig om de digitale euro te kunnen gebruiken. Het kabinet steunt het vrijwillige karakter van het gebruik van de EDI-wallet, het behoud van regie over eigen data en transparantie voor consumenten.³⁶ Het kabinet is van mening dat een consument in geen enkel geval gedwongen moet worden om een digitale euro op een bepaalde manier via de EDI-wallet te gebruiken. Het kabinet zal in de onderhandelingen tevens inzetten op consistentie met de verschillende regelgevende kaders³⁷ en het waarborgen van gegevensbescherming.

Privacy en AML/CFT-raamwerk

Het kabinet hecht, ook conform de wens van uw Kamer, aan een zeer goede bescherming van privacy voor gebruikers van de digitale euro. Het kabinet vindt het belangrijk dat in bepaalde mate anonieme betalingen mogelijk zijn, net als dat ook met contant geld het geval is. Daarom steunt het kabinet het voorstel van de Commissie dat passende technische en organisatorische maatregelen moeten worden ingericht, inclusief geavanceerde beveiligings- en privacybeschermingsmaatregelen, om de (persoons)gegevens te beschermen die de ECB of nationale centrale banken ontvangen voor de uitvoering van hun taken. Het kabinet steunt het voorstel dat de ECB en nationale centrale banken geen toegang krijgen tot gegevens die herleidbaar zijn tot individuele gebruikers. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen naar de rolverdeling tussen de betaaldienstverleners en het Eurosysteem ten aanzien van dergelijke maatregelen. Het kabinet zal zich blijven inzetten voor een goede privacybescherming. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om offline (en daarmee anoniem) betalingen met digitale euro's mogelijk te maken vanaf de eerste uitgifte. Bij offline gebruik van de digitale euro zijn transacties niet zichtbaar voor het Eurosysteem. Het kabinet zal zich inzetten voor een concrete en duidelijke afbakening van de bevoegdheid van de Commissie om de transactiehoogtes en transactie-aantallen voor het offline gebruik van de digitale euro te beperken, om zo de mogelijkheid tot het doen van anonieme betalingen te waarborgen. Tot de betreffende limiet moet de offline variant een volwaardige gebruikstoepassing met de hoogst mogelijke privacywaarborgen zijn. Het kabinet houdt daarbij oog voor de risico's die offline gebruik met zich brengen ten aanzien van het voorkomen van witwassen, terrorismefinanciering en fraude en zal zich inzetten voor passende maatregelen. Bij contant geld zijn immers ook maatregelen genomen om de genoemde risico's te mitigeren.³⁸ Het kabinet onderschrijft dat online betalingen met een digitale euro onderworpen moeten zijn aan hetzelfde (huidige) wettelijke

³⁵ Zie Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, amendement op Verordening (EU) No 910/2014, betreffende de invoering van een raamwerk voor een Europese Digitale Identiteit van 3 juni 2021, COM (2021) 281 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281&from=EN>). De Minister van Buitenlandse Zaken informeerde Uw Kamer op 9 juli 2021 over de positie van het kabinet in dit dossier met het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 3161).

³⁶ Dat zou ook in lijn zijn met de wens van uw Kamer, zie bijvoorbeeld de gewijzigde motie van het lid Drost van 16 februari 2023, Kamerstuk 36 305, nr. 7. Het kabinet zal aangeven dat het belangrijk is dat personen meerdere keuzemogelijkheden hebben om zich te identificeren en dat zij te allen tijde zelf een keuze kunnen maken welk middel zij hiervoor willen gebruiken.

³⁷ Het kabinet zal er in de onderhandelingen op wijzen dat in dit voorstel geen bepalingen of overwegingen opgenomen dienen te worden die thuis horen in de herziene eIDAS-verordening, om tegenstrijdige voorschriften over bijvoorbeeld architectuur, standaarden en technische werking of over richtlijnen voor gebruik, certificering en toezicht te voorkomen. In dat licht dient te worden beoordeeld of de referentie naar de EDI-wallet in dit voorstel gepast is.

³⁸ Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verminderen van het in omloop zijnde aantal coupures met een hoge waarde en aanvullende regels voor contant geld transacties met een hoge waarde.

regime als andere digitale betalingen via private partijen, zoals vastgelegd in de Anti-witwasrichtlijn en de *Wire Transfer Regulation*.³⁹

Financiële stabiliteit en monetaire aspecten

Deposito's vormen een stabiele en belangrijke financieringsbron voor banken.⁴⁰ Wanneer depositohouders hun deposito's omzetten naar digitale euro's, zullen banken dit moeten opvangen door andere vormen van financiering aan te trekken of door de rente op deposito's te verhogen om depositovlucht te ontmoedigen. De financieringskosten voor banken kunnen hierdoor toenemen, wat een drukkend effect kan hebben op de kredietverlening aan de reële economie. In de praktijk hangen de effecten van een digitale euro op de stabiliteit van de bankensector, de kredietverlening aan de reële economie en het monetair beleid sterk samen met het totaal aan digitale euro's dat in omloop is en de hoeveelheid overtollige reserves in het systeem. Het kabinet verwacht dat in de huidige situatie van overliquiditeit bij het Europese bankwezen een digitale euro als betaalmiddel, met kleinschalig gebruik, slechts beperkt invloed zal hebben op het bankwezen en de omvang van de centralebankbalans. Dit is echter een momentopname. Bij grootschaliger gebruik van een digitale euro of wisselende omstandigheden (met minder overtollige liquiditeit in het systeem), kunnen de negatieve effecten op de financiële stabiliteit en kredietverlening toenemen. Het kabinet steunt daarom het voorstel van de Commissie om de ECB een bevoegdheid te geven om instrumenten in te zetten die ervoor zorgen dat de digitale euro niet te veel als «oppotmiddel» kan worden gebruikt.⁴¹ Het kabinet is van mening dat de invoering van een aanhoudingslimiet daaraan kan bijdragen, zeker op korte termijn bij de eerste uitgifte van een digitale euro. Het kabinet is net als de Commissie van mening dat deze bevoegdheid tot het stellen van een dergelijke limiet in beginsel thuishoort bij de ECB. Het kabinet zal in de onderhandelingen wel benadrukken dat de bevoegdheid van de ECB niet zover dient te strekken dat door de inzet van deze instrumenten de rol van de digitale euro in het financiële stelsel fundamenteel verandert. Daartoe zou volgens het kabinet namelijk politieke besluitvorming vereist zijn.

Het voorstel voor de Verordening Digitale Euro bevat een bepaling dat een digitale euro geen rente zal dragen. Het kabinet is van mening dat dit past bij een digitale euro die wordt vormgegeven als betaalmiddel.⁴² Het kabinet zal in de onderhandelingen benadrukken dat de digitale euro geen monetair beleidsinstrument, maar een betaalmiddel moet zijn.

Zelfstandige Europese betaalinfrastructuur en internationaal gebruik

Het kabinet steunt de doelstelling van de Commissie om met een digitale euro de Europese betaalmarkt door middel van een publiek alternatief meer te harmoniseren, minder gefragmenteerd te maken en tegelijkertijd concurrentie in het digitale domein te verhogen. Hiermee kan de

³⁹ Richtlijn (EU) 2015/849 en Verordening (EU) 2015/847.

⁴⁰ Met (spaar)gelden van depositohouders die op hun balans staan, kunnen banken andere activiteiten en diensten verrichten, bijvoorbeeld hypotheke of andere leningen aan mensen of bedrijven verstrekken.

⁴¹ Het kabinet deelt de zorg dat de invoering van een digitale euro zonder een dergelijke bevoegdheid mogelijk gepaard gaat met een te grote vorm van financiële disintermediatie en daarmee ook een negatieve impact kan hebben op de kredietverlening aan de reële economie. Verder kan de mogelijkheid tot het inzetten van dergelijke instrumenten helpen tegen acute, grote onttrekkingen bij banken ten bate van een digitale euro die, ondanks de aanwezigheid van een depositogarantiestelsel, bij grote onrust in de markt de systeemrisico's verder kunnen vergroten.

⁴² Hiermee lijkt de digitale euro op contant geld, waarover ook geen rente wordt vergoed.

afhankelijkheid van commerciële partijen en derde landen in het Europese betalingsverkeer worden verkleind en blijvende toegang tot publiek geld worden gewaarborgd. Het kabinet zal inzetten op een digitale euro die – zo veel als praktisch, technisch en juridisch mogelijk is – gestoeld is op Europese (betaal)infrastructuur en op Europese wet- en regelgeving, door Europese bedrijven is ontwikkeld en in Europees beheer is. Hierbij wijst het kabinet erop dat dit het internationaal gebruik van de digitale euro niet in de weg moet staan. Het kabinet deelt het beeld van de Commissie dat een digitale euro tegenwicht kan bieden aan *Central Bank Digital Currencies* (hierna: CBDCs) en *stablecoins* die worden aangeboden door derdelanden en private bedrijven en aan niet-EU-betalinfrastructuren. Een digitale euro met de status «wettig betaalmiddel» kan volgens de Commissie ervoor zorgen dat de rol van publiek geld en het gebruik en behoud van de euro in de toekomst gewaarborgd zijn. Het kabinet deelt deze opvatting. Zonder publiek geld (dat wil zeggen: geld dat is uitgegeven door de centrale bank) als onbetwist monetair anker kan het vertrouwen in de euro eroderen. Het Eurosysteem moet controle kunnen behouden over zijn eigen valuta en betaalinfrastructuur.⁴³ Het kabinet steunt de Commissie in haar voorstellen om primair te focussen op het gebruik en betalingen binnen de eurozone, maar vindt het belangrijk dat de mogelijkheden voor internationaal gebruik worden meegenomen in de wetgeving en in het ontwerp van een digitale euro. Het kabinet zal voorstellen dat de ECB voor *cross currency* gebruik⁴⁴ de effecten op kapitaalvlucht uit derdelanden naar een (digitale) euro en volatiliteit van wisselkoersen voor kwetsbare landen in kaart brengt. Indachtig het principe van vrij verkeer van diensten en kapitaal binnen de EU, steunt het kabinet het voorstel van de Commissie om Europese betaaldienstverleners die niet gevestigd zijn in de eurozone de mogelijkheid te bieden om de digitale euro te distribueren en **betaaldiensten met een digitale euro** aan te bieden. Ook steunt het kabinet de inwisselbaarheid van een digitale euro met giraal geld of contant geld in andere valuta of – op termijn – andere digitale centrale bank munten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de Raad worden de Commissievoorstellen besproken in de ECOFIN. De Commissievoorstellen werden overwegend positief ontvangen in de Raad, maar er werden ook een aantal fundamentele vraagstukken geagendeerd. Wanneer de onderhandelingen gestart zijn, zal duidelijker worden hoe andere lidstaten zich zullen opstellen. De politieke en maatschappelijke discussie over een digitale euro is momenteel in Nederland verder gevorderd dan in veel andere lidstaten. In de aanloop naar de voorstellen van de Commissie, heeft Nederland de voor haar belangrijke punten steeds actief ingebracht in de Eurogroep (zoals ook is opgenomen in de geannoteerde agenda's en verslagen van de Eurogroep). Nederland heeft met de lidstaten Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje in een gezamenlijk non-paper d.d. 9 september 2022 de Commissie opgeroepen om lidstaten vroegtijdig en uitvoerig te betrekken.⁴⁵ Op 16 januari 2023 is een gezamenlijke verklaring⁴⁶ opgesteld door de Eurogroep, waarin de voor het kabinet belangrijke punten ook

⁴³ In het extreme geval dat betalingen binnen de eurozone voor een groot gedeelte zullen verlopen in buitenlandse CBDC en betaalinfrastructuren of private *stablecoins* dan verliest de euro zijn rol als rekeneenheid, wordt de monetaire autonomie van de eurozone beperkt en bestaat het risico dat deze munten of infrastructures als politiek drukmiddel kunnen worden ingezet. Een volledige binnenlandse overstap naar niet-euro valuta lijkt vooralsnog een staartrisiko, maar desondanks ziet het Kabinet een digitale euro als preventieve verzekering om materialisatie van dit staartrisiko te voorkomen.

⁴⁴ Dat wil zeggen het omwisselen naar andere munteenheden.

⁴⁵ Het non-paper is publiek toegankelijk via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3ef4095ce219a9d40dcc8e174c4f57ade599cfdb/pdf>.

terugkomen en waarin de Commissie wordt opgeroepen om bij het opstellen van de voorstellen specifieke voorwaarden en aspecten mee te nemen. Het kabinet zal de samenwerking met andere lidstaten in de Raad blijven opzoeken om zo een effectieve bijdrage te kunnen leveren aan de onderhandelingen.

Het kabinet verwacht op basis van een debat van het Europees Parlement op 19 april jl. dat het Europese Parlement kritisch zal zijn op de voorstellen van de Commissie. De voorstellen zullen worden behandeld in de *Economic and Monetary Affairs Committee* (ECON). Op het moment van dit schrijven zijn de rapporteurs nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de EU ten aanzien van deze voorstellen is positief. De Commissie baseert haar voorstel voor de Verordening Digitale Euro op artikel 133 VWEU. Dat artikel geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor het gebruik van de euro als enige munteenheid van de eurozone. Het kabinet is van mening dat deze rechtsgrondslag aansluit bij het doel en de inhoud van het voorstel voor de Verordening Digitale Euro en de vormgeving van de digitale euro primair als betaalmiddel en als digitale variant van de euro als enige munt. Naar aanleiding van de onderhandelingen kunnen het juridische karakter van de digitale euro en de bevoegdheden van de ECB wellicht nog veranderen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen scherp in de gaten houden of de inhoud van het voorstel binnen de grenzen van artikel 133 VWEU blijft.⁴⁷ Op het gebied van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben heeft de EU een exclusieve bevoegdheid (artikel 3, lid 1, sub c, VWEU).

De Commissie heeft haar voorstel voor de Verordening Dienstverlening Digitale Euro diensten gebaseerd op artikel 114 VWEU. Op grond van artikel 114 VWEU is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag nu het voorstel voor deze verordening regelt dat ook betaaldienstverleners uit EU-lidstaten die niet de euro als munt voeren, binnen ook betaaldiensten met een digitale euro kunnen aanbieden. Dit sluit aan bij de wijze waarop het regime ten aanzien van grensoverschrijdende dienstverlening uit hoofde van de Betaaldienstenrichtlijn binnen de interne markt is vormgegeven. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

⁴⁶ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/16/eurogroup-statement-on-the-digital-euro-project-16-january-2023/>.

⁴⁷ Zie in dit verband ook de Kamerbrief «Digitale euro: mogelijke vormgeving en planning» van 16 mei 2023 (Kamerstuk 27 863, nr. 136), een toezegging aan het lid Alkaya om terug te komen op de rechtsgrondslag in dit fiche (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1954) en een motie van de leden Grinwis en Heinen (Kamerstuk 27 863, nr. 115) waarin onder meer werd verzocht om uiteen te zetten welke rechtsgrondslagen mogelijk een basis kunnen vormen voor de uitgifte van een digitale euro door de ECB.

b) Subsidiariteit

De subsidiariteitstoets is niet van toepassing voor de Verordening Digitale Euro, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU ten aanzien van dit voorstel.⁴⁸ Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel voor de Verordening Dienstverlening Digitale Euro positief. Het voorstel heeft tot doel om relevante bepalingen uit de Verordening Digitale Euro van toepassing te laten zijn op betaaldienstverleners uit lidstaten die niet de euro als munt hebben. Daarmee worden uniforme Europese regels over betaaldiensten met een digitale euro ook op deze betaaldienstverleners van toepassing verklaard. Een dergelijk uniform kader voor grensoverschrijdende dienstverlening binnen de interne markt kan niet bereikt worden door verschillende regels van de lidstaten op nationaal, regionaal of lokaal niveau, maar kan beter door de EU worden bereikt. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de voorstellen is positief. Met de Verordening Digitale Euro wordt beoogd de rol en toegang van de euro als enige munt in de eurozone te waarborgen, door een publieke vorm van digitaal geld te introduceren. De Verordening Dienstverlening digitale euro heeft als doel om met het oog op de interne markt en het vrij verkeer van diensten, betaaldienstverleners uit lidstaten die niet de euro voeren ook in staat te stellen digitale-eurobetaaldiensten te verrichten. Volgens het kabinet kunnen deze doelen bereikt worden met de voorstellen van de Commissie. Zoals hiervoor ook uitgelegd, kan met een publiek digitaal alternatief naast het publieke contante geld, private girale geld en andere private betaalopties, worden voorkomen dat de rol van de euro te veel onder druk komt te staan door digitale centralebankmunten van andere landen of door munten die worden uitgegeven door private partijen en kan voorkomen worden dat het vertrouwen in de euro erodeert bij gebrek aan een onbetwist monetair anker (dat publiek geld is). Het kabinet is verder met de Commissie van mening dat het ook noodzakelijk is om de juridische basis te leggen voor de mogelijke uitgifte en distributie van een toekomstbestendig publiek geldmiddel (naast contant geld), om te voorkomen dat het vertrouwen in de euro erodeert en de euro de economie niet meer kan ondersteunen. De doelstelling van een uniform kader voor een centrale Europese munt in digitale vorm kan naar het oordeel van het kabinet niet door minder ingrijpend optreden worden bereikt. Het kabinet herkent in de voorstellen de waarborgen (bijvoorbeeld privacy maatregelen) waartoe de Eurogroep heeft opgeroepen in haar voornoemde verklaring van 16 januari 2023 en zal er in de onderhandelingen steeds op letten dat deze waarborgen tot uiting komen in de regelgeving. Het kabinet meent dat de voorgestelde maatregelen om de digitale euro in te voeren binnen die randvoorwaarden geschikt zijn, en niet verder gaan dan nodig. Het positieve oordeel over proportionaliteit van de voorstellen neemt niet weg dat het kabinet op onderdelen van het voorstel voor de Verordening Digitale Euro kritisch zal kijken of de voorgestelde maatregelen (waar nodig) voldoende ruimte bieden voor maatwerk om tegemoet te komen aan bijzondere situaties of verschillen in de betaalinfrastructuur tussen lidstaten en daarmee niet verder gaan dan nodig om het voorgestelde doel van het voorstel te bereiken.

⁴⁸ Blijkens artikel 5 lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie geldt het beginsel van subsidiariteit niet voor de onderwerpen die binnen de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. Ingevolge artikel 3 lid 1 VWEU is de Unie exclusief bevoegd op het terrein van monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben. Het onderhavige voorstel valt daar ook onder (zie Hof van Justitie van de Europese Unie, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, r.o. 40). Het subsidiariteitsbeginsel is daarom niet van toepassing.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting. Indien op een later moment toch blijkt dat er sprake is van budgettaire consequenties, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

De ontwikkeling en uitgifte van een digitale euro brengen kosten met zich mee voor het Eurosysteem. Het Eurosysteem moet investeren in het opzetten van een digitale euro infrastructuur (online en offline betalingen), inclusief de netwerk- en afwikkelinfrastructuur. De totale impact op de winsten van DNB is nog ongewis. Ook is nog onvoldoende duidelijk welke invloed de uitgifte van een digitale euro door de ECB heeft op de seigniorage-inkomsten van DNB en de overheid. Het kabinet onderzoekt deze aspecten samen met DNB. Lidstaten dienen verder een toezicht-houder aan te wijzen die toeziet op de naleving van de status van wettig betaalmiddel van een digitale euro. Het kabinet heeft hier nog geen besluit over genomen, dus de financiële consequenties hiervan zijn nog niet bekend. Of, en zo ja in welke mate, toezichthouders meer middelen nodig hebben voor het toezicht hangt af van de uiteindelijke vormgeving van de voorstellen. Het toezicht op de financiële markten wordt in principe bekostigd door de instellingen die onder toezicht van de AFM of DNB staan. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Wat de financiële consequenties van de invoering van een digitale euro zullen zijn voor de Belastingdienst en andere overheidsorganen die belastingen heffen of betalingen, zal het kabinet in samenwerking met hen onderzoeken.⁴⁹ Ook ten aanzien van de EDI-wallets moeten de financiële consequenties nog worden onderzocht.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen zullen financiële consequenties en gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten van betaaldienstverleners en handelaren (incl. het mkb) hebben. Uitgangspunt van de voorstellen is dat de basisdiensten ten aanzien van een digitale euro gratis zijn voor de gebruiker (waaronder de consument). De implementatiekosten voor het systeem komen ten laste van de ECB en het Eurosysteem, betaaldienstverleners en handelaren. De Commissie maakt onderscheid tussen eenmalige⁵⁰ en terugkerende (operationele) kosten.⁵¹ De Commissie stelt dat het redelijk is om er vanuit te gaan dat de terugkerende kosten niet

⁴⁹ De gevolgen zijn gedeeltelijk afhankelijk van de nadere uitwerking van de voorstellen (bijvoorbeeld ten aanzien van de acceptatieplicht en de aanhoudingslimiet per gebruiker).

⁵⁰ Eenmalige kosten van betaaldienstverleners (incl. banken) omvatten bijvoorbeeld het aanpassen van *front-end* systemen (zoals apps, online bankieren en geldautomaten) en de systemen aan de achterkant. Ook moeten betaaldienstverleners volgens de Commissie de manier van fraudebestrijding, «ken uw cliënt»- en AML/CFT-controles en boekhoud- en bedrijfsprocessen aanpassen. Handelaren moeten mogelijk kosten maken om hun pinterminals geschikt te maken voor de digitale euro betalingen (de Commissie maakte in haar *Impact Assessment Report* de inschatting dat mkb-ondernemingen een bedrag tussen EUR 60 en EUR 1.000 kwijt zijn aan nieuwe apparatuur).

hoger zijn dan de vergoedingen en kosten van bestaande betaalmiddelen (private betaalopties en contant geld). In de voorstellen is opgenomen dat de vergoeding die betaaldienstverleners per betaling bij handelaren mogen heffen uniform, proportioneel en niet hoger mag zijn dan voor vergelijkbare digitale transacties. De Commissie stelt dat de voorstellen leiden tot beperkte aanvullende rapportageverplichtingen voor de betaaldienstverleners die betaaldiensten met een digitale euro gaan aanbieden. De verwachting van het kabinet is dat er mogelijk aanvullende standaarden gaan gelden, bijvoorbeeld voor gegevensbeveiliging. Het kabinet vindt het belangrijk dat partijen voldoende tijd krijgen om hun systemen en processen aan te passen en zal hier aandacht voor vragen. Het kabinet zal inzetten op een zo lastenluw mogelijke implementatie van de regels omtrent de digitale euro en zoveel mogelijk aansluiting bij bestaande technische systemen om de kosten te beperken.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het is nog onduidelijk wat de effecten van een digitale euro op het concurrentievermogen van de EU als geheel zullen zijn. Een goed werkend betalingsverkeer is ondersteunend aan de economie als geheel. Zoals de Commissie ook aangeeft, kan een goed werkend digitaal publiek betaalmiddel daaraan bijdragen. Momenteel lopen er ook private alternatieven om meer harmonisatie in het Europese betaalverkeer te creëren. Het *European Payments Initiative* (EPI) is een initiatief van Europese banken om een pan-Europese betaaloplossing te ontwikkelen. Een digitale euro en private initiatieven zouden naast elkaar kunnen bestaan.

Op basis van de Commissievoorstellen kunnen in beginsel alleen betaaldienstverleners (incl. banken) met een Europese vergunning de digitale-eurobetaaldiensten aanbieden. De geopolitieke aspecten van de voorstellen zijn nader besproken in paragraaf 3(b) hierboven. In veel andere landen wordt aan een CBDC gewerkt, waarbij de beleidsvorming en/of uitrol zich in verschillende fases bevinden.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordeningen, die rechtstreeks van toepassing zijn in de lidstaten, behoeven niet te worden omgezet in het nationale recht. Wel dient aan enkele voorschriften van de verordening uitvoering te worden gegeven ten behoeve van het toezicht op de naleving van die voorschriften. In verband daarmee dient het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten te worden gewijzigd. De verordeningen zullen naar verwachting leiden tot beperkte wijziging van het nationale wettelijk kader. Het kabinet onderzoekt de implicaties voor de regelgeving ten aanzien van toezicht op het betalingsverkeer als geheel en de consequenties van de acceptatieplicht ten aanzien van betalingen in digitale euro's voor het beginsel van contractsvrijheid en mogelijke andere consequenties voor het civiel recht.⁵² De voorstellen bevatten geen *lex silencio positivo*.

⁵¹ Voor wat betreft terugkerende (operationele kosten) kan gedacht worden aan de transactiekosten die handelaren moeten betalen aan de betaaldienstverleners, en aan technische onderhoudskosten en kosten voor licenties. Bij betaaldienstverleners kan bijvoorbeeld gedacht worden aan operationele kosten en *compliance* kosten.

⁵² Deze consequenties zullen wellicht pas duidelijk zijn als de finale tekst van de voorstellen bekend is.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Gedelegeerde handelingen

Het voorstel voor de Verordening Digitale Euro bevat vier grondslagen voor de Commissie om gedelegeerde handelingen in de zin van artikel 290 VWEU vast te stellen. Voor al deze bevoegdheden geldt dat deze niet begrensd zijn in de tijd. Het kabinet zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden. De Raad en het Europees Parlement hebben het recht om binnen een maand bezwaar te maken tegen de gedelegeerde handelingen geformuleerd door de Commissie of de bevoegdheidsdelegatie in te trekken op grond van artikel 38 van het voorstel. Ten aanzien van de bezwaartermijn zal het kabinet pleiten voor een termijn van ten minste twee maanden, conform afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven.

Op grond van artikel 11 van het voorstel kan de Commissie uitzonderingen met een monetair karakter identificeren voor de verplichte acceptatie van betalingen in digitale euro's, in aanvulling op de uitzonderingen opgenomen in artikel 9 van het voorstel. De Commissie moet de ECB consulteren over de voorgenomen uitzonderingen. Het kabinet is van mening dat het mogelijk is om aanvullende uitzonderingen te regelen bij een gedelegeerde handeling, nu het hier naar het oordeel van het kabinet niet gaat om essentiële onderdelen van de basishandeling. Volgens het kabinet is het ook wenselijk om aanvullende uitzonderingen te regelen bij een gedelegeerde handeling, omdat dit de flexibiliteit biedt om snel in te spelen op toekomstige ontwikkelingen en bevindingen. Het kabinet vraagt zich door de ruime formulering van de bevoegdheid echter wel af of de bevoegdheid voldoende duidelijk is omschreven in het artikel en zal de mate van afbakening van de bevoegdheid onder de aandacht brengen tijdens de onderhandelingen. Aangezien het om een aanvulling van de uitzonderingen in artikel 9 van het voorstel gaat, steunt het kabinet de keuze voor een gedelegeerde handeling in plaats van een uitvoeringshandeling.

Artikelen 34 lid 3, 35 lid 3 en 36 lid 3 van het voorstel bevatten gedelegeerde bevoegdheden voor de Commissie om de lijsten met persoonsgegevens in Bijlagen III, IV en V bij de Verordening Digitale Euro bij te werken. Deze bijlagen bevatten de persoonsgegevens die de betaaldienstverleners, de ECB en nationale banken, en eventuele andere dienstverleners mogen verwerken voor het uitvoeren van hun taken in het algemeen belang. Het kabinet zet erop in dat verduidelijkt wordt of het hier gaat om een gedelegeerde bevoegdheid om de verordening te «wijzigen» dan wel «aan te vullen» in de zin van artikel 290 VWEU. Het kabinet acht de delegaties mogelijk omdat het niet gaat om essentiële elementen van de verordening. Door deze bevoegdheden kan de Commissie de lijsten actueel houden naar aanleiding van technische ontwikkelingen. Dat moet op een eenvoudige en tijdige manier kunnen plaatsvinden en leent zich daarom niet voor een wetswijziging door de medewetgevers. Daarom is het wenselijk dat de Commissie deze bevoegdheid krijgt. De bevoegdheid is voldoende duidelijk afgebakend, maar het kabinet zal de vraag opwerpen in de onderhandelingen of een verplichte consultatie van de *European Data Protection Board* van toegevoegde waarde zou kunnen zijn bij deze delegaties, in aanvulling op de waarborgen die zijn opgenomen in artikel 38 van het voorstel.

Uitvoeringshandelingen

Artikel 37 lid 5 van het voorstel voor de Verordening Digitale Euro voorziet in een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen (in de zin van artikel 291 VWEU) op te stellen ten aanzien van aanhoudingslimieten en transactielimieten voor het offline gebruik van de digitale euro, met als doel om het risico op witwassen en terrorismefinanciering te beperken. Artikel 37 lid 6 van het voorstel begrenst deze bevoegdheid door onder meer voor te schrijven dat deze limieten het offline gebruik van de digitale euro als betaalmiddel niet onredelijk mogen beperken. De Commissie kan AMLA om een opinie vragen en de *European Data Protection Board* consulteren. Lidstaten kunnen volgens de onderzoeksprocedure met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen concept uitvoeringshandelingen van de Commissie goedkeuren of verwerpen.⁵³ Het kabinet acht de bevoegdheid voor een uitvoeringshandeling mogelijk omdat de essentie van de regel op niveau van de verordening is geregeld en het aldus geen essentiële elementen betreft. Het is wenselijk dat de concrete invulling van de afgebakende onderdelen, namelijk het vaststellen van een bedrag voor twee limieten, in een uitvoeringshandeling geschiedt vanwege de mate van flexibiliteit die dit instrument biedt. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om vaststelling van limieten die in alle lidstaten gelijk moeten zijn en het daarmee ziet op de tenuitvoerlegging van de voorgestelde verordening volgens uniforme voorwaarden. Het kabinet heeft wel twijfels of de afbakening in artikel 37 lid 6 voldoende toereikend is, of dat nadere parameters moeten worden gegeven. Het kabinet zal in de onderhandelingen aandacht vragen hiervoor. Het kabinet steunt de keuze voor de onderzoeksprocedure, aangezien het gaat om uitvoeringshandelingen van algemene strekking.⁵⁴

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Beide verordeningen zouden volgens de voorstellen van kracht worden op de twintigste dag na officiële publicatie daarvan. Het kabinet is van oordeel dat deze termijn kort is, gezien de grote veranderingen die met name de Verordening Digitale Euro met zich kan brengen voor de Europese en nationale betaalinfrastructuur. Marktpartijen, toezichthouders en publieke entiteiten met een rol uit hoofde van de verordeningen dienen voldoende tijd te krijgen om voorbereidingen te treffen, aanpassingen te doen in hun systemen en waar nodig nieuwe techniek te ontwikkelen om de voorschriften na te kunnen leven. Ter uitvoering van enige voorschriften van de verordening zal – teneinde die voorschriften adequaat te kunnen handhaven – het Besluit uitvoering EU-verordening financiële markten moeten worden gewijzigd. De daarvoor benodigde tijd is niet beschikbaar, indien de verordening onmiddellijk na publicatie door de lidstaten moet worden toegepast. Het kabinet zal vanwege het voorgaande tijdens de onderhandelingen pleiten voor een latere datum waarop de verordeningen (geheel of gedeeltelijk) van toepassing worden. Daarnaast zal het kabinet voorstellen om in het voorstel voor de Verordening Digitale Euro een aanvullende bepaling op te nemen over een transitierégime bij de eerste uitgifte van een digitale euro door de ECB of nationale banken ten aanzien van de distributie- en acceptatieplicht en ten aanzien van een uniforme kostenstructuur.

⁵³ Zie artikelen 37 lid 6 en 39 lid 2 van het voorstel en artikel 5 van de Comitologieverordening (Verordening (EU) Nr. 182/2011).

⁵⁴ Zie artikel 2, lid 2, sub a, van de Comitologieverordening (Verordening (EU) Nr. 182/2011).

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel voor de Verordening Digitale Euro bevat een doorlopende evaluatiebepaling (artikel 41), waardoor de Commissie verplicht zal zijn elke drie jaar te rapporteren aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de verordening en de toegang tot en acceptatie van de digitale euro in de eurozone. Een jaar na inwerkingtreding van de verordening dient de Commissie bovendien te rapporteren over retail digitale centrale bank munten in andere lidstaten die niet de euro als munt hebben. Het kabinet steunt deze evaluatiebepalingen en acht deze verstandig. Het kabinet zal in de onderhandelingen voorstellen dat bij de evaluatie over de toepassing van de verordening (artikel 41 lid 1) expliciet wordt gekeken naar de rol die de digitale euro op het peilmoment vervult in het financiële stelsel.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Naar verwachting heeft het voorstel grote gevolgen voor betaaldienstverleners die worden verplicht om een digitale euro te distribueren. Zij zullen hiervoor kosten moeten maken en systemen en processen moeten aanpassen, terwijl het nog onduidelijk is welke opbrengsten hiertegenover zullen staan. Handelaren en, indien van toepassing, overheidsorganisaties die een verplichting krijgen om een digitale euro te accepteren, moeten kosten maken om hun systemen hierop aan te passen. Het is in dit stadium nog onduidelijk of het technisch mogelijk is voor betaaldienstverleners, handelaren en overheidsorganisaties om aan alle technische keuzes uit het voorstel voor de Verordening Digitale Euro te voldoen, zonder hiervoor disproportionele kosten te moeten maken. Tevens kan het voorstel grote gevolgen hebben voor de huidige inrichting van de betaalinfrastructuur, indien niet voldoende rekening wordt gehouden met de verschillen in de lidstaten. In Nederland is DNB aangewezen als de toezichthouder op het betalingsverkeer in zijn geheel, dat zal ook betalingsverkeer ten aanzien van digitale euro's omvatten. Daarnaast houden DNB en de AFM risico-gebaseerd toezicht op betaaldienstverleners die betaaldiensten met een digitale euro zullen aanbieden onder hun vergunning. De exacte implicaties voor de uitvoering en handhaving door DNB is afhankelijk van de technische keuzes die de ECB maakt, met name ten aanzien van de mate van centralisatie van de achterliggende systemen die de digitale euro mogelijk maken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De gevolgen van de voorstellen voor ontwikkelingslanden wijken niet af van de gevolgen voor andere derde landen (zie paragraaf 3b hierboven).