



Naar een **publieke** **digitale euro?**

Banken ondersteunen nader onderzoek en experiment



De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) behartigt de gemeenschappelijke belangen van de Nederlandse en buitenlandse banken die actief zijn in Nederland. Dit document is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in de publieke digitale euro en het standpunt van banken hierin.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Mogelijke doelen van een publieke digitale euro	6
Alternatief voor global stablecoins en buitenlandse digitale centrale-bankmunten	7
Ondersteuning voor internationale rol van de euro	7
Aanvulling op – of vervanging van – munten en bankbiljetten	7
Betalingsverkeer van en naar andere valuta's faciliteren	8
Programmeerbaar geld mogelijk maken	8
Achtervang voor bestaande betaalinfrastructuur	8
Financiële inclusie bevorderen	9
2 Randvoorwaarden voor het inpassen van een publieke digitale euro in het financiële stelsel	10
Financiële stabiliteit gewaarborgd	10
Innovaties in de betaalinfrastructuur aanvullen en stimuleren	11
Een duidelijk governance-raamwerk	11
Een kostenefficiënte oplossing en betrokkenheid van de private sector	12
Een veilige, efficiënte en robuuste betaalinfrastructuur	12

Samenvatting



Er is nationaal en Europees een breed debat gaande over een digitale centrale-bankmunt. Ook wel central bank digital currency (CBDC) genoemd. De Nederlandse Vereniging van Banken staat in beginsel positief in dit debat. Een debat dat evenwel nog in pril stadium verkeert, met uiteenlopende doelen en ambities voor een eventuele publieke digitale euro. Hoe gaat een digitale euro eruitzien? De vormgeving zal sterk afhangen van de gemaakte keuzes. Een publieke digitale euro kan bijdragen aan Europese soevereiniteit en de internationale rol van de euro, vindt de Nederlandse Vereniging van Banken. Tegelijkertijd vragen we aandacht voor de stabiliteit van het financiële stelsel en voor de maatschappelijke kosten. We ondersteunen het initiatief van de Europese Centrale Bank (ECB) voor nader onderzoek en experiment met een publieke digitale euro.

● ● Mogelijke doelen van een publieke digitale euro

De ECB en nationale centrale banken definieerden diverse scenario's waarin een publieke digitale euro een rol kan spelen.

Het gaat om de publieke digitale euro:

- als alternatief binnen de Eurozone voor global stablecoins en buitenlandse digitale centrale-bankmunten;
- als ondersteuning voor de internationale rol van de euro;
- als aanvulling op – of vervanging van – munten en bankbiljetten;
- om betalingsverkeer van en naar andere valuta's te faciliteren;
- om programmeerbaar geld mogelijk te maken;
- als achtervang voor bestaande betaalinfrastructuur;
- om financiële inclusie te bevorderen.

● ● Randvoorwaarden voor het inpassen van een publieke digitale euro in het financiële stelsel

De introductie van de digitale euro is – afhankelijk van de vormgeving – een fundamentele wijziging van het monetaire stelsel in de Eurozone. Bovenstaande doelen brengen specifieke designkeuzes met zich mee. Die per toepassing zeer verschillend en zelfs tegenstrijdig kunnen zijn. Daarnaast zijn er een aantal algemene randvoorwaarden waar een publieke digitale euro in onze ogen in elk geval aan zou moeten voldoen.

Een publieke digitale euro moet volgens banken:

- financiële stabiliteit waarborgen;
- innovaties in de betaalinfrastructuur aanvullen en stimuleren;
- vallen binnen een duidelijk governance-raamwerk;
- gepaard gaan met een kostenefficiënte oplossing en betrokkenheid van de private sector;
- ingepast zijn in veilige, efficiënte en robuuste betaalinfrastructuur.

Kernboodschap NVB

De Nederlandse Vereniging van Banken is een voorstander van innovatie en verbetering van de Europese betalingsinfrastructuur. De Nederlandse Vereniging van Banken verwelkomt ook de studies van DNB en ECB naar het hoe en waarom van een publieke digitale euro – gericht op het grote publiek. Op dit moment zijn er veel ideeën over de mogelijke doelen van een publieke digitale euro. De vormgeving van de publieke digitale euro – en daarmee de eventuele gevolgen voor het financiële stelsel – hangt sterk af van de *keuzes* in die doelen. Het is belangrijk om deze fundamentele discussie verder te voeren.

Om de volgende stap in de discussie te zetten, is ons advies om allereerst de doelen te bepalen die een publieke digitale euro zou moeten hebben. Hierbij zou ook getoetst moeten worden of er sprake is van marktfalen. Met andere woorden: slagen private partijen er niet in om de gewenste oplossing efficiënt tot stand te brengen? Dit helpt om het project in te kaderen en daarmee behapbaar te maken. Op basis hiervan zouden designkeuzes meer gericht gemaakt kunnen worden. De ECB en nationale centrale banken hebben diverse scenario's geïdentificeerd waarin een publieke digitale euro een rol kan spelen.

Over de mogelijke toepassingen en designopties van een publieke digitale euro gaan wij graag nader het gesprek aan. Niet alleen met de politiek, beleidsmakers en toezichthouders. Maar ook met andere maatschappelijke partijen. Mocht het Eurosysteem overgaan tot een pilotproject, dan staat de Nederlandse Vereniging van Banken ervoor open om op die manier het concept 'publieke digitale euro' nader te onderzoeken.

1 Mogelijke doelen van een publieke digitale euro

.....

Moeten centrale banken digitaal geld in omloop brengen onder huishoudens en bedrijven? Dus als toevoeging op munten, bankbiljetten en betaalrekeningen bij commerciële banken? Deze vraag is nu onderwerp van wereldwijd debat. In 2020 publiceerden DNB en de ECB rapporten over een digitale centrale-bankmunt, hierna de ‘publieke digitale euro’.¹

Er zijn uiteenlopende redenen voor dit debat. Zo neemt in de meeste landen het belang van girale betalingen door middel van een bankrekening bij ‘gewone’ banken sterk toe. Het gebruik van fysieke cash neemt juist af. Al is de hoeveelheid contant geld in circulatie in het algemeen verrassend stabiel. Deze trend speelt al jaren, gedreven door innovaties in de betaalinfrastructuur, vooral de pin- en later de contactloze en mobiele betalingen. De recente wereldwijde pandemie versnelde deze trend. Het verschijnen van private partijen en buitenlandse centrale banken met aspiraties om hun eigen digitale munten en betaalinfrastructuur internationaal te introduceren, vergroot de noodzaak voor het Eurosysteem om na te denken over de monetaire soevereiniteit, financiële stabiliteit en internationale rol van de euro. De ECB en andere centrale banken identificeerden diverse scenario’s waarin een publieke digitale euro een rol kan spelen.

Eerst doelen, dan designkeuzes

De Nederlandse Vereniging van Banken verwelkomt de studies van De Nederlandsche Bank en de Europese Centrale Bank naar het hoe en waarom van een publieke digitale euro, gericht op het grote publiek. Wij merken daarbij op dat – gezien de uiteenlopende mogelijke doelstellingen – er nog grote onzekerheid is over de vormgeving van een eventuele digitale euro. In sommige vormen kan een digitale euro een grote impact op het financiële stelsel hebben. Om de volgende stap in de discussie te zetten, is ons advies om allereerst de doelen te bepalen die een publieke digitale euro zou moeten realiseren. Hierbij zou ook getoetst moeten worden of er sprake is van marktfalen. Met andere woorden: slagen private partijen er niet in om de gewenste oplossing efficiënt tot stand te brengen? Dit helpt om het project in te kaderen en daarmee behapbaar te maken. Op basis hiervan zouden designkeuzes meer gericht gemaakt kunnen worden.

.....

¹ De ECB heeft zijn CBDC gepresenteerd als ‘digitale euro’. Aangezien digitale euro’s al circuleren sinds 2001 in de vorm van bankrekeningen en elektronisch geld, refereren wij in dit paper aan de publieke digitale euro. Met ‘publieke digitale euro’ of ‘digitaal centrale-bankgeld’ bedoelen we geld uitgegeven door de centrale bank en toegankelijk voor het brede publiek. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld bestaande centrale-bankrekeningen toegankelijk voor commerciële banken, bankrekeningen aangehouden bij commerciële banken, of projecten met nieuwe vormen van digitaal geld door commerciële banken.

• • Alternatief voor global stablecoins en buitenlandse digitale centrale-bankmunten

Het Eurosysteem wil binnen de eurozone dominantie voorkomen van niet in euro gedenomineerde en/of door private of publieke partijen buiten de Eurzone beheerde digitale munten. Een publieke digitale euro zou daarom een alternatief moeten zijn voor gebruik door ingezetenen. Een alternatief dat minstens zo aantrekkelijk is als de genoemde alternatieven. Wij constateren dat in de online betaalwereld niet zozeer behoefte is aan een nieuwe (centrale bank)munt. Maar eerder aan een geharmoniseerde Europese betaalmethode.

Wij adviseren daarom om te onderzoeken of deze doelstelling niet ook – of zelfs beter – gerealiseerd kan worden met door private partijen ontwikkelde infrastructuren. Dit in combinatie met heldere regulering en toezicht. Hoofddoel is dat het Eurosysteem volledige monetaire soevereiniteit behoudt, inclusief de schepping van basisgeld (MO) en toezicht op de commerciële geldscheppende instellingen.

• • Ondersteuning voor internationale rol van de euro

De wereldwijde dominantie van de Amerikaanse dollar wordt in toenemende mate betwist. In de toekomst mogelijk ook door een digitale renminbi.² Wij begrijpen en delen de wens om de euro in dit geopolitieke veld een relevante en aantrekkelijke munt te laten blijven. We zien in dit scenario echter ook problemen ontstaan waarvoor nog geen oplossing voorhanden is. In dit perspectief zou namelijk een publieke digitale euro ook voor gebruik door niet-ingezetenen opengesteld moeten worden. Gebruik voor grensoverschrijdende handel of financiële transacties zou ook openstelling voor niet-particulier gebruik vereisen. Dat staat op gespannen voet met de eis dat financiële stabiliteit in de eurozone gewaarborgd blijft (zie verderop). Nader onderzoek zou dus nodig zijn om een publieke digitale euro voor dit doel te ontwikkelen.

• • Aanvulling op – of vervanging van – munten en bankbiljetten

Nederland heeft een efficiënte digitale betaalinfrastructuur, waardoor Nederland een hoog aandeel digitale betalingen kent. De afgelopen jaren is een verdere afname van contant geld als aandeel in het totale aandeel toonbankbetalingen zichtbaar.³ Momenteel loopt er een onafhankelijk onderzoek in opdracht van De Nederlandse Bank naar de chartale infrastructuur op middellange termijn. De ontwikkeling van een publieke digitale euro zou ook in dit licht moeten worden gezien.

.....
² De Chinese Centrale Bank is bezig met het ontwikkelen van een eigen digitale munt. Dit project wordt DCEP (Digital Currency Electronic Payment) genoemd.

³ [DNB-studie: Contant geld moet goed bereikbaar en bruikbaar blijven](#)

Het is echter niet waarschijnlijk dat munten en bankbiljetten in Nederland spoedig verdwijnen. De situatie is vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld Zweden. Zou een afname in de acceptatie van fysieke cashbetalingen leiden tot financiële exclusie, dan is er mogelijk wel reden voor actie door de centrale bank (zie verderop).

Een publieke digitale euro als aanvulling op of vervanging van fysiek cashgeld vraagt specifieke designkeuzes. Zo zou de mogelijkheid moeten worden ingebouwd om – tot op zekere hoogte – anonieme betalingen te kunnen doen. Ook offline gebruik van de digitale euro zou dan mogelijk moeten zijn. Er bestaat echter een inherente spanning tussen cash-kenmerken, zoals enerzijds anonimiteit en anderzijds AML/CFT en CDD-regulering. Kenmerken die specifieke oplossingen op infrastructureel niveau vereisen.

● ● Betalingsverkeer van en naar andere valuta's faciliteren

Een publieke digitale euro kan niet direct helpen om transacties van/naar andere valuta's efficiënter te laten verlopen. Het gaat daarbij immers om de conversie naar andere valuta's (overigens wil de Europese Commissie in haar Retail Payments Strategy hiertoe ook SEPA Instant Credit Transfer stimuleren). 'Wholesale' multi-currency digitale infrastructuurprojecten kunnen hier een rol spelen. Maar vormen een andere richting dan de publieke digitale euro – die primair gericht is op de particuliere markt binnen de eurozone.

● ● Programmeerbaar geld mogelijk maken

Het bouwen van een geheel nieuwe infrastructuur, zoals bij de publieke digitale euro mogelijk zou gebeuren, biedt de kans om programmeerbare kenmerken op fundamenteel niveau in te bouwen. Maar het is evengoed mogelijk zulke kenmerken toe te voegen aan *bestaande* infrastructuren. Of het gemakkelijker in te bouwen is in een separate publieke digitale euro-infrastructuur, hangt af van de designkeuzes. Bovendien rijst de fundamentele vraag of conditionaliteit van transacties (de basis van *smart contracts* en programmeerbaarheid) wel past bij een publieke digitale euro die – als wettig betaalmiddel – in principe altijd en overal geaccepteerd moet worden.

● ● Achtervang voor bestaande betaalinfrastructuur

Vormgeving als achtervang bij verstoring van het reguliere girale en toonbankbetalingsverkeer vereist dat de infrastructuur volledig los komt te staan van bestaande structuren, en ook offline gebruikt kan worden. Problemen met bestaande betaalsystemen zitten lang niet altijd in de beschikbaarheid van betaalafwikkelingsdiensten zelf. Maar vaak in het haperen van communicatiekanalen of stroomvoorziening. Dergelijke problemen zouden een alleen online geïmplementeerde publieke digitale euro evengoed treffen. In de praktijk blijkt het girale betalingsverkeer ook een goede achtervang voor toonbankbetalingsverkeer. Daarnaast zijn munten en biljetten op dit moment een alternatief.

● ● Financiële inclusie bevorderen

Gebrek aan financiële inclusie is een hardnekkig probleem in grote delen van de wereld, en een digitale munt kan tot op zekere hoogte toegankelijkheid van financiële diensten verbeteren. Maar het probleem speelt minder in de Eurozone, waar meer dan 95% van de bevolking directe toegang heeft tot bankdiensten.⁴ Financiële inclusie wordt aangejaagd door digitale financiële dienstverlening, maar het is niet evident dat daarvoor een publieke digitale munt nodig is. Het gaat eerder om randvoorwaarden, zoals bezit van een telefoon of andere drager, de mogelijkheid tot digitale identificatie, het bepalen van kredietwaardigheid en betaalbaarheid van de dienstverlening.⁵

Pilotproject voor meerwaarde en ervaring opdoen

De mogelijke toepassingen van een publieke digitale euro overziend, zien wij kansen maar ook obstakels en conflicten tussen doelen en restricties die aan een publieke digitale euro zullen moeten worden opgelegd. Het afbakenen van de doelen die een publieke digitale euro zou moeten verwezenlijken, is belangrijk om de benodigde designkeuzes helder te krijgen. Gegeven de doelstellingen, zouden één of meerdere pilotprojecten gestart kunnen worden. Dit om meer inzicht te krijgen in de meerwaarde van een publieke digitale euro voor een specifieke toepassing. Maar ook om ervaring op te doen met de voors en tegens. De Nederlandse Vereniging van Banken gaat hierover graag het gesprek aan.

Om de volgende stap in de discussie te zetten, is ons advies om allereerst de doelen te bepalen die een publieke digitale euro zou moeten realiseren.

⁴ [Global Findex 2017 \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/en/publications/global-findex)

⁵ [IMF Financial Access Survey 2020](https://www.imf.org/en/Publications/Financial-Access-Survey)

2 Randvoorwaarden voor het inpassen van een publieke digitale euro in het financiële stelsel

De introductie van de digitale euro is, afhankelijk van de vormgeving, een fundamentele wijziging van het monetaire stelsel in de Eurozone. Bovenstaande doelstellingen brengen een aantal specifieke designkeuzes met zich mee, die per toepassing zeer verschillend en zelfs tegenstrijdig kunnen zijn. Daarnaast zijn er een aantal algemene randvoorwaarden waaraan een publieke digitale euro in onze ogen in elk geval zou moeten voldoen.

● ● Financiële stabiliteit gewaarborgd

De belangrijkste randvoorwaarde is dat financiële stabiliteit gewaarborgd blijft. Verkeerde designkeuzes kunnen een serieus gevaar vormen voor de stabiliteit van het Europese bankwezen.

- 1 Het meest acute gevaar is dat van *bank runs*. Zelfs bij de algemeen zeer lage risico's van banktegoeden en in aanwezigheid van depositogarantiestelsels en een bankresolutieraamwerk zullen particulieren en bedrijven in crisissituaties geneigd zijn hun geld 'in veiligheid te brengen' door het aan te houden in de vorm van publieke digitale euro's. Hierbij kan de liquiditeitspositie van het bankwezen acuut en sterk verslechteren. Hoewel dergelijke *bank runs* ook in het huidige stelsel mogelijk zijn, worden hun snelheid en potentiële omvang sterk verhoogd door een publieke digitale euro.
- 2 Daarnaast zou een publieke digitale euro voor het publiek een alternatief kunnen zijn voor de gewone betaal- en/of spaarrekening. Dit kan banken een belangrijke financieringsbron ontnemen. Dat maakt hen afhankelijker van kapitaalmarktfinanciering. Dit kan de transformatiefunctie van banken bemoeilijken.
- 3 Naast verminderde structurele beschikbaarheid van banktegoeden, kunnen deze tegoeden ook minder stabiel worden als gelden gemakkelijk in en uit de publieke digitale euro stromen. Dit stelt nog hogere eisen aan het liquiditeits- en balansmanagement van banken. Het beheren van de intraday-liquiditeitspositie wordt moeilijker. En daarmee ook het bij voortduring voldoen aan de *liquidity coverage ratio* (LCR). Een grotere afhankelijkheid van alternatieve financieringsbronnen (met name obligatie-uitgifte of geldmarktfinanciering) verlaagt daarnaast de *net stable funding ratio* (NSFR) van banken.

Een manier om deze problemen te ondervangen, is om de functie van een publieke digitale euro te beperken tot betaalmiddel, en het gebruik als spaar- of beleggingsmiddel te vermijden. De ECB kan de totaal beschikbare hoeveelheid CBDC beperken. Bijvoorbeeld door deze te relateren aan de hoeveelheid contant geld. Ook een transactieplafond behoort tot de mogelijkheden. Dit om de financiële stabiliteit te beschermen, door het beperken van de stromen tussen traditionele banktegoeden en de publieke digitale euro.

Het is paradoxaal, maar de centrale bank kan niet als veilige haven dienen voor particulieren in crisistijd, juist om een verergering van de crisis op dat moment te voorkómen. Mechanismen moeten worden ingebouwd voor het weerstaan van politieke druk in crisistijd om de publieke digitale euro wél als veilige haven open te stellen.

Het beperken of volatieler maken van banktegoeden wordt door sommigen gezien als effectief middel om de bancaire kredietverlening te ‘disciplineren’. Ongeacht of dat een terecht doel is, merken we hierbij op dat dit een riskante (gezien hierboven genoemde redenen) en tevens indirecte (want ‘verkeerde’ kant van de bankbalans) manier is om kredietverlening te sturen. Wordt kredietverlening als problematisch beschouwd, dan is het beter om beleidsinstrumenten in te zetten die daar direct op aangrijpen. Het macro-prudentiële instrumentarium van de ECB en DNB is daartoe geëigend.

● ● Innovaties in de betaalinfrastructuur aanvullen en stimuleren

Het betaallandschap ontwikkelt zich zeer snel. De Nederlandse infrastructuur is efficiënt en betrouwbaar, en wordt voortdurend doorontwikkeld. Zo zijn afgelopen jaar in Nederland *instant payments* breed geïntroduceerd en lopen er meerdere andere initiatieven om de efficiëntie van het Europese betalingsverkeer verder te vergroten. Het is belangrijk om de juiste rolverdeling tussen publieke en private sector te bepalen en synergiën te zoeken en te benutten. Alleen zo kunnen we ervoor zorgen dat een publieke digitale euro geen private infrastructurele oplossingen gaat verdringen of nieuwe private initiatieven ontmoedigt – waaronder ook initiatieven om de Europese autonomie in de betaalmarkt te vergroten.

● ● Een duidelijk governance-raamwerk

Een publieke digitale euro zou de rol van het Eurosysteem, commerciële banken en niet-bancaire financiële dienstverleners in het financiële stelsel fundamenteel veranderen. De rolverdeling tussen deze partijen moet volledig transparant zijn. Er is een duidelijk governance-raamwerk nodig dat regelt wie eigenaar is van welke delen van de infrastructuur, wie deze beheert en ontwikkelt en wie verantwoordelijk is voor eventuele problemen. Maar het gaat ook om bijvoorbeeld de poortwachtersfunctie, transactie-monitoring, het reageren op/afhandelen van phishing en spoofing en het renseigneren (informatieverstrekking aan de Belastingdienst). Niet alleen moet de centrale bank hier expertise opbouwen, ook is zij op dit moment niet georganiseerd als bank voor particulieren. Daarnaast komt de onafhankelijke rol van de centrale bank in het geding; de vraag kan zich voordoen wie toezicht houdt op de centrale bank in haar rol van betaaldienstverlener. Hoe dan ook zou de centrale bank het aanbieden van CBDC-diensten aan het publiek moeten overlaten aan private partijen, en zich niet moeten ontwikkelen als concurrent voor private partijen.

● ● Een kostenefficiënte oplossing en betrokkenheid van de private sector

Een publieke digitale euro kan een gelegenheid zijn om het betalingsverkeer, met name grens- en valutaoverschrijdend betalingsverkeer, efficiënter te maken. Hierbij moet goed worden gekeken naar de optimale werkverdeling tussen publieke en private sector. Er moet voldoende gelegenheid zijn voor de private sector om interessante en levensvatbare dienstverlening te ontwikkelen. Daarom pleiten wij voor een kosten-/batenanalyse vóór wordt besloten tot een publieke digitale euro, met meeweging van eventuele alternatieve private infrastructurele oplossingen. Kosten gerelateerd aan ontwikkeling, uitrol en exploitatie van de infrastructuur voor de publieke digitale euro zouden gedragen moeten worden door het Eurosysteem, en niet door de private sector.

● ● Een veilige, efficiënte en robuuste betaalinfrastructuur

Voor een publieke digitale euro is een moderne, veilige en van de grond af *compliant* infrastructuur nodig. De infrastructuur moet voldoen aan de hoogste standaarden van veiligheid, snelheid en efficiëntie. Regulering – waaronder de antiwitwas- en ATF-wetgeving – moet gerespecteerd worden, net als bij elke andere financiële dienst. Verder kan het Eurosysteem, net als commerciële banken, een aantrekkelijk doelwit worden voor cybercriminaliteit. Een gehackte centrale bank kan het vertrouwen van het publiek flink beschadigen. Bovendien moet de situatie vermeden worden waarin een gecompromitteerde centrale bank het hele systeem zou besmetten of lam leggen.

De introductie van de digitale euro is, afhankelijk van de vormgeving, een fundamentele wijziging van het monetaire stelsel in de Eurozone.



© Februari 2021
Nederlandse Vereniging van Banken
Gustav Mahlerplein 29-35
1082 MS Amsterdam
020 550 28 88
www.nvb.nl