

Ontwerp van een digitale euro

Een publiek-private samenwerking in het Europese betalingsverkeer

Samenvatting

De voorgenen introductie van een digitale munt voor consumenten van de centrale bank (CBDC: Central Bank Digital Currency), ook wel digitale euro genoemd, is op politiek niveau voortdurend onderwerp van onderhandeling. Het vereist uitvoerig onderzoek om de impact van dit nieuwe betaalmiddel op zijn juiste waarde te schatten. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) roept op tot een politiek debat om meer inzicht te krijgen in de meerwaarde, de gewenste functies, opzet en eventuele onbedoelde gevolgen van het voorgestelde ontwerp. Wij vinden dat de suggesties vanuit de private sector onderdeel moeten uitmaken van het voorgestelde ontwerp.

Dit document beschrijft de visie en aanbevelingen van de Nederlandse bankensector voor:

- De beleidsdoelstellingen van de digitale euro en in hoeverre deze realistisch zijn;
- Ontwerp en invoering;
- Kosten- en vergoedingenstructuur;
- Benodigheden voor een passend juridisch kader.

Onze belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Een wholesale CBDC (wCBDC) is een doeltreffender instrument om beleidsdoelstellingen

als strategische autonomie te realiseren. Een dergelijk platform, gehost of ondersteund door een centrale bank, is vooral interessant voor cross-currency en omvangrijke transacties. Nederland is als handelsland juist meer geïnteresseerd in een wCBDC (zie NVB position paper: wCBDC ¹⁾).

- Daarnaast willen we dat onbedoelde neven-effecten van de digitale euro de beleidsdoelstellingen niet in de weg staan. Deze effecten en de wijze waarop we die kunnen vermijden, dienen in een politiek debat te worden onderzocht. Zo is onbelemmerd digitaal betalingsverkeer voor alle Europese ingezetenen interessant voor grote, hoofdzakelijk niet-Europese techbedrijven. Deze bedrijven kunnen de digitale euro inzetten voor directe toegang tot de omvangrijke Europese markt en profiteren van grote schaalvoordelen. Daarmee ondermijnen zij de doelstelling van strategische autonomie zoals nagestreefd door de Europese Centrale Bank (ECB) en de Europese Commissie (EC).
- Een driedelige benadering van het ontwerp:
 1. De rol van het Eurosysteem moet worden beperkt tot het beheer van de digitale ‘achterkant’ van de euro via de administratie van digitale eurotegoeden;
 2. De huidige netwerk- en transactie-

infrastructuur en -functionaliteit moeten worden beheerd door een samenwerking van het Eurosysteem en de private sector;

3. Het ontwikkelen van de functionaliteiten en de interface voor de consument moet worden overgelaten aan de private sector vanwege hun innovatiekracht en expertise.

- Hierdoor kunnen initiatieven uit de private sector, zoals het European Payments Initiative (EPI) ²⁾, verder groeien, omdat concurrentie hen stimuleert om superieure diensten en klantervaringen te ontwikkelen tegen minimale kosten voor consumenten, handelaren en banken.
- Er is een uitvoerig debat nodig over het ‘vergoedingenmodel’ dat de belangen van Payment Service Providers (PSP’s) op één lijn brengt met het algemeen belang, waarbij rekening wordt gehouden met vaste opstart- en bedrijfskosten, naast transactiekosten.
 - Tot slot is voor de digitale euro een juridisch kader nodig voor het vastleggen van de prudentiële vereisten voor banken en de gevolgen voor liquiditeit, bedrijfscontinuïteit en crisisbeheer. Een duidelijk juridisch kader biedt ook meer zekerheid over de digitale euro als privaatrechtelijk digitaal bezit.

¹ NVB whitepaper wholesale CBDC.

² European Payments Initiative (EPI).

Tijdlijn

OPERATIONEEL – ECB

De 'voorbereidingsfase'

Inclusief D€ handleiding, testen en experimenteren
Verwachte afronding in Q4 2025.

2024

2025

2026

go/no-go

'Implementatiefase'

Inschatting ≥ 2 jaar

2027

2028

2029

go live?

Werken aan een politiek akkoord over een
wetgevingskader voor de digitale euro

overeenkomst?

tijdschema onzeker

POLITIEK – Europese commissie, Europees parlement; lidstaten

Introductie vanuit Europees beleidsperspectief

Het wettelijke doel van de digitale euro is het bieden van een kosteloze elektronische basis betalingsmogelijkheid voor consumenten, zowel online als offline in de hele eurozone. De munt moet uiteenlopende digitale transacties mogelijk maken, zoals betalingen onderling, toonbankbetalingen, online aankopen en overheidstransacties. De bestaande betaaloplossingen voor eindgebruikers beschikken al over veel van deze functies, terwijl pan-Europese betaaloplossingen (bv. het European Payment Initiative – EPI) nu al binnen de EU worden ontwikkeld door de private sector en jaren eerder beschikbaar zijn dan de digitale euro. We geloven wel dat een offline-variant meerwaarde kan hebben voor de Nederlandse markt.

De ECB en de EC spelen een centrale rol in de vormgeving en uitvoering van de digitale eurostrategie. In juni 2023 heeft de EC een wetsvoorstel gedaan

om de digitale euro als aanvulling op fysieke valuta te positioneren. Dit juridische kader is nodig om de digitale euro tot wettig en geldig betaalmiddel in de eurozone te maken.

De politieke debatten over dit voorstel tussen de Europese medewetgevers (het Europees Parlement, de Raad van nationale regeringen en de Europese Commissie) lopen nu parallel aan het operationele onderzoeks- en ontwikkelingsproces van de ECB. Dit gelijktijdige operationele en politieke proces maakt het ontwerp en de invoering van de digitale euro complexer, omdat het maar de vraag is in hoeverre politici inzicht hebben in en actuele kennis hebben van de vooruitgang op ECB-niveau en op basis daarvan weloverwogen wettelijke beslissingen kunnen nemen.

Doelstellingen van het digitale eurobeleid – de positie van de Nederlandse bankensector

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste beleidsdoelstellingen die de Europese Commissie heeft voorgesteld en doen we waar mogelijk aanbevelingen. We onderschrijven de beweegredenen en zorgen die hebben geleid tot het onderzoek naar een digitale euro. Er bestaat echter wel twijfel of het huidige digitale euromodel voldoende tegemoet komt aan deze zorgen.

Europese strategische autonomie

We onderschrijven de doelstelling van Europa om de strategische autonomie te versterken en benadrukken het grote belang van een publieke betalingsinfrastructuur onder Europees toezicht om dit doel te bereiken. Wij zien ook in dat de private sector een cruciale bijdrage kan leveren. Onbedoelde gevolgen van de digitale euro, zoals de deur openzetten voor partijen buiten het Europese netwerk, ondermijnen dit doel. Daarnaast is de uitgifte van een wCBDC een effectievere manier om strategische autonomie te bevorderen dan een retail CBDC. Een wCBDC kan een cruciale rol spelen bij het vergroten van de stabiliteit, de efficiëntie en het aanpassingsvermogen van het Europese financiële stelsel en ervoor zorgen dat de munt concurrerend en veerkrachtig blijft bij alle technologische vooruitgang en een veranderende marktvraag. Een centraal platform, gehost of ondersteund door een bank, is vooral nuttig voor omvangrijke en transacties in

verschillende valuta's, en Nederland is – als handelsland – dan ook bijzonder geïnteresseerd in de wholesale versie.

Monetair anker

Gezien de recente inspanningen om de infrastructuur voor contant geld in stand te houden en de toegankelijkheid voor het publiek te garanderen,³⁾ lijkt er op dit moment geen onmiddellijke noodzaak om een digitale euro als monetair anker in te zetten.

Innovatie

Wij zijn voorstander van initiatieven die innovatie stimuleren. In onze ogen vereist innovatie concurrentie tussen private partijen. Dit vereist op zijn beurt ruimte voor differentiatie binnen de aanbieders in het ecosysteem. Momenteel lijkt dit aspect echter grotendeels afwezig in de blauwdrukken van de ECB voor de digitale euro. Acties vanuit de publieke sector kunnen zeker bijdragen aan een omgeving die bevorderlijk is voor innovatie. De publieke sector moet hierin echter vooral een faciliterende rol spelen, terwijl het innovatieproces bij marktpartijen dient te liggen en niet door de ECB of wetgevers moet worden aangestuurd. In deze context is het in onze ogen cruciaal om onderscheid te maken tussen de uitgifte van de munt en het aanbieden van betaaldiensten. Het uitgeven van de munt ligt binnen het mandaat van de ECB, in overeenstemming met de EU-Verdragen. Het aanbieden van betaaldiensten, inclusief de bijbehorende infrastructuur, valt buiten

het mandaat van de ECB en binnen het domein van private aanbieders waar het ook zou moeten blijven.⁴⁾ Wij menen dat een gedeelde collectieve infrastructuur aangevuld met een concurrerende laag van diensten en oplossingen, een belangrijke voorwaarde is voor innovatie. We gaan hier dieper op in in het hoofdstuk over ontwerpaanbevelingen verderop in dit document.

Financiële inclusie

Het is onwaarschijnlijk dat de invoering van een digitale euro de toegang tot of de financiële inclusie van betalingen van particulieren in Europa aanzienlijk verbetert. Hiervoor zijn al maatregelen genomen: de Richtlijn Betaalrekeningen zorgt voor betaalbare toegang tot financiële basisdiensten, terwijl de Toegankelijkheidswet digitale inclusie voor mensen met een beperking bevordert. Aankomende wetgeving over wettige betaalmiddelen garandeert de toegang tot, en het gebruik van overheidsgeld voor de consument. Bovendien bieden puur digitale opties geen oplossing voor mensen die moeite hebben om digitale kanalen te gebruiken. We mogen niet uit het oog verliezen welke gevolgen alle komende digitale wet- en regelgeving kan hebben voor kwetsbare groepen en welke verantwoordelijkheid de overheid en financiële dienstverleners dragen voor een inclusieve digitalisering van de samenleving en de economie.

3 [Wetsvoorstel betreffende de hoedanigheid als wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten.](#)

4 [Advies van de ECB over de digitale euro 31 oktober 2023.](#)

Aanbevelingen voor het ontwerp en de invoering van de digitale euro – ‘houd het simpel’

Financiële stabiliteit

Om financiële stabiliteit te garanderen, pleiten we voor een lage aanhoudingslimiet. Dit voorkomt instabiliteit in tijden van crises veroorzaakt door grote en plotselinge schommelingen in liquiditeit. Bovendien maakt een passende aanhoudingslimiet duidelijk dat de digitale euro bedoeld is als contant geld en niet als spaarmiddel. Zo blijft de kredietverleningscapaciteit van banken aan de samenleving gewaarborgd. De combinatie van een maximumsaldo en de (reverse) waterfall-functie (het automatisch aanzuiveren van tekorten of overboeken van maximumoverschrijdingen van of naar de betaalrekening) zorgt ervoor dat consumenten daar weinig tot geen hinder van hebben.

Privacy

Om de privacy te waarborgen mogen, bij het vaststellen van het aanhoudingslimiet op gebruikersniveau, geen identificeerbare persoonlijke gegevens worden opgeslagen. Technische oplossingen hiervoor moeten grondig worden onderzocht voordat we ons op deze aanpak vastleggen.

Hulpbronnen efficiënte strategieën

Bij de ontwikkeling van de digitale euro moet prioriteit worden gegeven aan hulpbronnen efficiënte strategieën voor zowel de aanleg als het onderhoud van infrastructuur. Dit omvat een verantwoord gebruik van zowel publieke als private middelen. Om goed inzicht te krijgen in de gevolgen voor de

middelen, moet onderzoek worden gedaan naar de kosten van de invoering van de digitale euro. Dit onderzoek moet rekening houden met zowel de overheidsinvesteringen als de gevolgen van de noodzakelijke betrokkenheid van exploitanten uit de sector, zoals aanbieders van betaaldiensten (PSP's) en inclusief opstartkosten, vaste kosten, niet-transactiegebonden klantspecifieke kosten en transactiekosten. Factoren die waarschijnlijk van grote invloed zijn op de kosten voor de PSP-sector, zijn onder andere:

- 1 De noodzaak om bestaande betaal- en rekeningfuncties te integreren in het digitale eurosysteem;
- 2 Het brede scala aan instellingen dat moet voldoen aan de regelgeving voor de digitale euro.

De kostenimpact van deze factoren dient volledig helder te zijn.

Offline digitale betalingen

Het ontwerp van de digitale euro moet erop gericht zijn de bestaande betaalinfrastructuur aan te vullen en tegelijkertijd functionaliteiten te bieden die nu nog op de markt ontbreken, zoals uitgebreide mogelijkheden voor offline digitale betalingen. Net als private oplossingen dient de digitale euro bestand te zijn tegen cyberaanvallen en de invloed van buitenlandse staten op de continuïteit. Een dergelijke aanpak garandeert waarde voor de eindgebruiker en richt zich op het bieden van voordelen die bestaande infrastructuur niet bieden.

Voorzichtige opstelling naar niet-geteste innovaties

Complexe en niet-geteste nieuwe ontwerp-elementen die gevolgen hebben voor de huidige infrastructuren, zoals het automatische reverse waterfall-proces, vereisen een grondige evaluatie voorafgaand aan de invoering daarvan. In de huidige opzet kan elke digitale eurotransactie immers onmiddellijk twee (reverse) waterfall-transacties teweegbrengen, waardoor de belasting van de betaalinfrastructuur verdrievoudigt ten opzichte van nu. Daarnaast kan een voorzichtige opstelling naar niet-geteste innovaties de kans op een soepele uitrol van de digitale euro vergroten.

Een structuur die bestaat uit drie lagen

Om innovatie te versterken, vraagt de digitale euro om een structuur die bestaat uit drie lagen, plus maatregelen om concurrentie en innovatie te stimuleren, bijvoorbeeld door te voorkomen dat dominante monopolies ontstaan. Zo kunnen initiatieven uit de private sector, zoals EPI, verder groeien, omdat concurrentie hen stimuleert om superieure diensten en klantervaringen te ontwikkelen op het infrastructurele fundament van de digitale euro tegen minimale kosten voor consumenten, handelaren en banken. Tegelijkertijd maakt dit een eenvoudige, veilige en veerkrachtige publieke infrastructuur mogelijk.

De voorgestelde driedelige aanpak is als volgt:

- 1 Overeenkomstig de EU-Verdragen. Het Euro-systeem (bestaande uit de ECB en nationale centrale banken) heeft het recht om de digitale euro uit te geven als de eenheidsmunt in digitale vorm. Daarnaast staat de digitale euro op de

balans van het Eurosysteem als een schuld in contanten. Het Eurosysteem registreert de digitale eurosaldo's in een administratie (waarbij mogelijke privacyfunctionaliteiten voorkomen dat het saldo door het Eurosysteem zelf kan worden herleid naar de bezitter).

- 2 Alle netwerk- en transactiefuncties dienen onderdeel te zijn van een infrastructuur die wordt beheerd door een samenwerkingsverband van het Eurosysteem en de private sector. Dit is om ervoor te zorgen dat de infrastructuur bestaat uit de beste technologie die de private sector te bieden heeft en daarnaast gebaseerd is op gevestigde en open standaarden. Bestaande, door de sector ontwikkelde en erkende betaalmethodes, zoals bijvoorbeeld gehanteerd door het SEPA-betaalsysteem via de European Payment Council, kunnen dienen als nuttig sjabloon voor de inrichting van de digitale euro-infrastructuur.
- 3 Gebruikersgerichte functies en interfaces dienen zodanig in het private sector gedeelte te worden ingebouwd dat het mogelijk is uiteenlopende oplossingen van private partijen te integreren. Er moeten minimumeisen worden overeengekomen zodat digitale eurobetalingen er voor alle dienstverleners en op alle apparaten hetzelfde uitzien en door klanten op dezelfde manier worden ervaren. Daarnaast dient het ook voor bijvoorbeeld een soepele overdracht van digitale eurowallets naar een andere dienstverlener mogelijk te maken als de klant dat wenst of noodzakelijk acht. Bovendien moeten private partijen de kans krijgen en gestimuleerd worden om te concurreren,

teneinde innovatie en kostenbesparing te stimuleren. Om die reden moet de lijst met vereiste diensten ook tot een minimum worden beperkt.

Verlagen kosten en risico's

Het opleggen van minder verplichtingen aan PSP's en het vereenvoudigen van de integratievereisten kan de kosten aanzienlijk verlagen en de risico's verkleinen.

Stimulering voor vrijwillige deelname

De impact van de invoering van de digitale euro kan worden verkleind via stimuleringsmaatregelen voor vrijwillige deelname, in plaats van verplichte deelname af te dwingen, waardoor veel PSP's onnodig dubbele inspanningen moeten verrichten. De Richtlijn Betaaldiensten 2 (Payment Services Directive 2, PSD2) heeft aangetoond dat wettelijke verplichtingen die niet aansluiten op de marktbelangen van deelnemers zonder enige stimulans, gedoemd zijn te mislukken. Stimuleringsmaatregelen kunnen PSP's helpen om duurzame bedrijfsmodellen te ontwikkelen. Daarom is het essentieel dat we afstappen van het onterechte nulvergoedingenmodel (beperkt tot herverdeling van de inkomsten uit vergoedingen van de handelaar) dat beweert voordelig te zijn voor alle betrokken partijen – zowel handelaren, verwervers, issuers, PSP's als consumenten.

Adequaat vergoedingenmodel voor de private sector

Binnen de huidige strategie voor de financiering van de infrastructuur van de digitale euro worden de operationele kosten van PSP's gedragen door eindgebruikers en private partijen via het zogenaamde vergoedingenmodel. Deze aanpak leidt echter niet tot stimulering van de markt, omdat die geen ruimte biedt voor een positief rendement op investeringen. Aangezien de bovengrens voor de vergoeding gebaseerd is op de 25% meest efficiënte aanbieders, is het grootste deel van de 75% overige aanbieders per definitie niet in staat om hun kosten terug te verdienen. De tweede bovengrens is gebaseerd op vergoedingen die in rekening worden gebracht voor 'vergelijkbare' digitale betaalmiddelen, wat het potentiële rendement nog verder beperkt. Het is van cruciaal belang dat PSP's een zakelijk belang hebben bij het succes van de digitale euro en het vergoedingenmodel moet op die belangen zijn afgestemd. De afschaffing van het nulvergoedingenmodel ten gunste van een model waar zowel handelaren, verwervers, issuers, PSP's als consumenten van profiteren, is van cruciaal belang.

Voor een dergelijk vergoedingsmodel, bevelen wij de volgende uitgangspunten aan:

Uitgangspunten

- 1 Houd de bovengrens voor de hele eurozone gelijk – geen onderscheid tussen landen.
- 2 Vaststelling van een maximale inter-PSP-vergoeding: hoewel we begrijpen dat de bovengrens de kosten omlaag moet brengen, moet deze minder strikt gehanteerd worden, zodat er meer tijd is om de kosten in de verschillende landen te laten convergeren.
- 3 Maximale handelstarieven: in plaats van een maximum op te leggen, kan de wetgever de transparantie van de tarieven vergroten en/of prijsaanbevelingen doen.
- 4 Beperk het aantal basisdiensten dat gratis wordt aangeboden. Sta bijvoorbeeld toe dat kosten in rekening worden gebracht voor kasstortingen/-opnames, zoals nu het geval is voor stortingen/opnames van contant geld op/van betaalrekeningen.
- 5 Sta vergoedingen toe voor banken die de bankrekeningen hosten die verbonden zijn met digitale eurowallets. De (reverse) waterfall-functies tussen deze bankrekeningen en digitale eurowallets dienen opgenomen te worden in het vergoedingsmodel.
- 6 Alle vergoedingen die in de wet worden voorgesteld, zijn transactiegerelateerd. Op transacties gebaseerde inkomsten maken in de huidige infrastructuur echter slechts ongeveer een kwart uit van alle inkomsten uit betalingsverkeer. Een aanzienlijk deel van de kosten is

niet transactiegebonden – bijv. onboarding van klanten, KYC-controles (Know Your Customer), (belasting)rapportageverplichtingen en vaste kosten voor het gebruik en onderhoud van apps en infrastructuur. Daarom moeten PSP's voor digitale euro's een 'pakketvergoeding' in rekening kunnen brengen.

- 7 Ter compensatie van de gederfde rente-inkomsten op in digitale euro omgezette deposito's, stellen we bovendien voor dat de door het Eurosysteem geïnde seigniorage-inkomsten op de digitale euro worden teruggesluisd naar aanbieders van betaaldiensten, naar rato van de door hen beheerde digitale eurotegoeden.

Onvolledig juridisch kader

Het is noodzakelijk dat wetgevers een robuust juridisch kader opstellen voordat ze de digitale euro invoeren. De digitale euro moet duidelijk worden gedefinieerd en het is belangrijk dat de relatie wordt vastgesteld met bestaande wetten zoals de Richtlijnen Betaaldiensten (PSD2/PSD3), de Richtlijn Betaalrekeningen (PAD), de Richtlijn Kapitaalvereisten (CRD) en veel andere regelgeving, ook op het terrein van privaatrecht. We brengen de volgende kwesties onder de aandacht:

Prudentiële normen voor banken

Tot een volledige evaluatie van het digitale euro-kader behoren ook prudentiële normen voor banken en de gevolgen voor liquiditeit, operationele continuïteit en crisisbeheer (CRD/CRR,

BRRD). Deze kwesties worden in het huidige voorstel niet genoemd. In toekomstige verslagen kunnen aanpassingen aan het bestaande prudentiële kader voor de digitale euro opduiken (artikel 40, lid 3, van het voorstel).

Rechtszekerheid

De huidige discussies over het juridische kader van de digitale euro richten zich op de voorgestelde verordeningen voor de digitale euro. We mogen echter niet vergeten dat de digitale euro een digitaal goed wordt waarop eigendomsrechten rusten. De vraag wie recht heeft op dat goed, hoe een zekerheidsrecht kan worden gecreëerd en hoe dit goed kan worden teruggevorderd uit een failliete boedel, moet worden beantwoord volgens de vermogensrechtelijke regels van de lidstaten van de eurozone. Het concept van een immaterieel digitaal goed is echter nog onduidelijk in veel rechtsgebieden. Bovendien leidt de ontwerpkeuze voor de digitale euro (ECB als debiteur, maar banken als centraal klantcontact) tot onzekerheid over de toepassing van privaatrechtelijke concepten voor vermogensoverdracht en de verplichting om debiteuren te informeren. Wij zijn van mening dat alléén een publiekrechtelijk stelsel voor de digitale euro geen volledig juridisch kader creëert dat voldoende rechtszekerheid biedt. We dringen er bij de EU-wetgevers op aan om een meer holistische visie te hanteren en ervoor te zorgen dat de digitale euro als bezit wordt geschaard onder het vermogensrecht. De huidige parallelle aanpak om de digitale euro te ontwerpen en tegelijkertijd de onderliggende juridische structuur vorm te geven is verwarrend.

De rol van de ECB

Er zijn enkele zorgen met betrekking tot de rol van de ECB zoals beschreven in artikel 127 en 128 van het VWEU. De ECB fungeert niet alleen als monetaire autoriteit, hoedster van financiële stabiliteit en banktoezichthouder, maar ook als deelnemer en concurrent in de financiële dienstverlening, met eigen betaalsystemen. Zij heeft de plicht om te overleggen, maar oefent ook discretionaire controle uit over het ontwerp, de werking en de vaststelling van maximumvergoedingen.

Slotoverwegingen

Investeer in een ‘publiek goed’

Het opleggen van verplichte distributie vereist in wezen dat de private sector investeert in een ‘publiek goed’ zonder een duidelijke commerciële stimulans. Het totale economische effect voor banken, onder andere het verlies aan spaargelden, opstartkosten en beperkingen aan klantvergoedingen, is nog onduidelijk.

Experimenteren is nuttig

Experimenteren met de (innovatieve) elementen van de digitale euro in een publiek-private samenwerking is nuttig om te testen en te ervaren of deze elementen in de praktijk al dan niet werken. Dit zou innovatie in Nederland kunnen versnellen, niet alleen voor de handelingen die commerciële banken rond betalingen moeten uitvoeren, maar ook voor ondersteunende processen zoals anti-witwas en KYC processen.

Contact

Edward van der Woerd

Beleidsadviseur Digital Finance
woerd@nvvb.nl



© Januari 2025

Nederlandse Vereniging van Banken
Gustav Mahlerplein 29-35
1082 MS Amsterdam
www.nvvb.nl