



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 7 juli 2023
(OR. en)

11604/23
ADD 2

Interinstitutioneel dossier:
2023/0211 (COD)

EF 230
ECOFIN 756
UEM 231
CONSOM 268
CODEC 1322

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	29 juni 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 234 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de digitale euro en 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 en Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 234 final.

Bijlage: SWD(2023) 234 final

Brussel, 28.6.2023
SWD(2023) 234 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
betreffende de vaststelling van de digitale euro

en

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

en

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel

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

Behoeftte aan actie

Digitalisering en nieuwe technologieën zijn steeds bepalender voor de levenswijze van de Europese burgers en voor de Europese economie, een trend die ook in betalingen tot uiting komt. Contant geld is de enige vorm van centralebankgeld die tot dusver voor het publiek beschikbaar is, maar kan in de digitale omgeving niet worden gebruikt. Dit betekent dat mensen en bedrijven voor een toenemend deel van hun betalingen niet langer over de mogelijkheid beschikken om voor centralebankgeld te kiezen. Bovendien schakelen mensen en bedrijven steeds meer over op particuliere digitale betaalmiddelen, ook in situaties waarin contant geld kan worden gebruikt. De monetaire soevereiniteit van het Eurosysteem kan geleidelijk worden ondermijnd doordat in de eurozone een digitale centralebankmunt voor retailgebruik ontbreekt. Het ontbreken van breed beschikbaar en bruikbaar centralebankgeld in het digitale tijdperk zou ook kunnen leiden tot een beperkter vertrouwen in particulier geld. Dat vertrouwen berust immers op de zekerheid dat particulier geld altijd één op één converteerbaar is naar publiek centralebankgeld. Tot slot heeft de digitale economie ook een risicovrije digitale centralebankmunt nodig ter ondersteuning van Industrie 4.0 en Web3.

Mogelijke oplossingen

Bestaande of geplande initiatieven van de overheid (bv. instantbetalingen) of de particuliere sector in de EU zijn gebaseerd op het gebruik van particuliere vormen van geld en gaan derhalve niet in op de onderliggende kwestie met betrekking tot de vorm en beschikbaarheid van centralebankgeld. Daartegenover staat dat het probleem kan worden opgelost aan de hand van een digitale versie van centralebankgeld, d.w.z. een digitale euro die voor retailbetalingen beschikbaar moet worden gesteld.

Het publiek moet niet alleen kunnen beschikken over eurobankbiljetten en -muntstukken, maar ook over een nieuwe vorm van centralebankgeld die door middel van een EU-verordening op grond van artikel 133 VWEU moet worden vastgesteld, waarbij tevens de essentiële kenmerken ervan worden gereguleerd.

In deze analyse wordt beoordeeld welk effect de vaststelling van een digitale euro en de regulering van de belangrijkste kenmerken ervan zou hebben op de algemene doelstelling, namelijk ervoor zorgen dat het door de Europese Centrale Bank (ECB) uitgegeven centralebankgeld de economie van de EU in het digitale tijdperk kan ondersteunen en tegelijkertijd de rol van contant geld kan beschermen. Voorts wordt rekening gehouden met twee specifieke doelstellingen: 1) de monetaire ankerfunctie van de euro in het digitale tijdperk verstevigen door ervoor te zorgen dat centralebankgeld zowel in fysieke als (in de toekomst) digitale vorm in ruime mate beschikbaar is voor en aanvaard wordt door gebruikers in de eurozone en is afgestemd op hun behoeften, met behoud van de financiële stabiliteit, en 2) de open strategische autonomie van de EU versterken door het concurrentievermogen van de euro ten aanzien van andere valuta's, digitaal centralebankgeld van derde landen en andere, particulier uitgegeven betaalmiddelen die niet in euro luiden, te vergroten.

Voor de invoering van een digitale euro zijn verschillende opties mogelijk. In de voorgestelde opties wordt onderzocht hoe de digitale euro kan worden gereguleerd zodat de

beleidsdoelstellingen worden verwezenlijkt en tegelijkertijd belangrijke wisselwerkingen tegenover elkaar worden afgewogen: i) breed gebruik mogelijk maken en tegelijkertijd eerlijke concurrentie met particuliere betalingsoplossingen waarborgen, ii) de privacy beschermen en tegelijkertijd de traceerbaarheid waarborgen, iii) breed gebruik waarborgen en tegelijkertijd de financiële stabiliteit en de kredietverstrekking beschermen, en iv) internationaal gebruik ondersteunen en tegelijkertijd de risico's voor niet-eurolanden en het eurosysteem beperken.

Effecten van de voorkeursoptie

Op basis van een vergelijking van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de samenhang blijkt de volgende combinatie van opties de voorkeur te hebben.

- Aan de digitale euro de status van wettig betaalmiddel verlenen met de verplichting voor alle begunstigden om deze te aanvaarden, zij het met gemotiveerde en evenredige uitzonderingen (optie 1c) en vrijwillige of gerichte verplichte distributieregelingen (optie 1e/f). Om te voorkomen dat aan handelaren te hoge toeslagen worden aangerekend, moeten verplichte plafonds worden vastgesteld op basis van een methodologie die door de wetgever wordt bepaald en door de ECB wordt ontwikkeld (optie 1h). Om de samenhang tussen alle vormen van overheidsgeld te waarborgen, wordt daarnaast voorgesteld om de status van wettig betaalmiddel van contanten in een parallel wetgevingsvoorstel te regelen.
- Voorzien in een hoog niveau van privacy voor contactloze offlinebetalingen van geringe waarde door persoonsgegevens met betrekking tot de identiteit van de gebruikers te verwerken op het ogenblik dat digitale-eurorekeningen bij betalingsdienstaanbieders worden geopend, maar geen transactiegegevens aan betalingsdienstaanbieders bekend te maken, terwijl onlinebetalingen zouden worden behandeld als particuliere digitale betaalmiddelen in overeenstemming met de huidige vereisten inzake AML/CFT (opties 2c en 2d).
- Het gevaar van financiële desintermediatie en het risico voor de financiële stabiliteit beperken door de Europese Centrale Bank toe te staan instrumenten vast te stellen en toe te passen waarmee de waardeopslagfunctie van de digitale euro kan worden beperkt (optie 3b).
- De digitale euro eerst beschikbaar stellen aan natuurlijke en rechtspersonen die in de eurozone verblijven of gevestigd zijn, alsook aan bezoekers (optie 4c), maar dit eventueel in een later stadium uitbreiden naar lidstaten buiten de eurozone en naar derde landen, afhankelijk van overeenkomsten en/of regelingen met de Europese Unie en/of de Europese Centrale Bank, teneinde de risico's voor de financiële stabiliteit en de monetaire soevereiniteit van zowel het Eurosysteem als van landen buiten de eurozone te beperken (optie 4b).

Deze combinatie van opties zou verschillende voordelen opleveren. Gebruikers zouden meer keuze en zekerheid hebben bij hun betalingsbeslissingen, aangezien zij voor digitale betalingen niet alleen commercieel bankgeld, maar ook centralebankgeld zouden kunnen gebruiken. Bovendien zouden zij baat hebben bij het behoud van het vertrouwen in het

monetaire stelsel dat wordt geboden door een digitaal monetair anker, waarmee uiteindelijk ook de uitvoering en de doeltreffendheid van het monetair beleid worden ondersteund en aldus wordt bijgedragen tot de financiële stabiliteit en een stabiel macro-economisch klimaat. Een gebruiksvriendelijke digitale euro zou de financiële inclusie in een gedigitaliseerde samenleving versterken. Handelaren zouden ook meer keuze hebben en hun voordeel doen met meer concurrentie op de pan-Europese betalingsmarkt, met name wanneer zij onderhandelen met particuliere betalingsdienstaanbieders. Betalingsdienstaanbieders zouden de digitale euro onder hun klanten kunnen distribueren, vergoedingen kunnen genereren en op de digitale euro gebaseerde aanvullende innovatieve diensten kunnen aanbieden. Bovendien zou een digitale euro de open strategische autonomie ondersteunen door een nieuwe betalingsregeling in het leven te roepen die beter bestand is tegen mogelijke externe verstoringen. Een digitale euro zou ook Europese bedrijven kunnen ondersteunen bij hun toekomstige use cases in Industrie 4.0 en Web3 doordat zij voor voorwaardelijke betalingen een overheidsalternatief krijgen aangeboden. Wat de internationale rol van de euro betreft, zou een digitale euro in een eerste stap weliswaar gericht zijn op de eurozone, maar zou in een later stadium het gebruik ervan buiten de eurozone kunnen worden overwogen, mits de risico's voor de financiële stabiliteit en de monetaire soevereiniteit voldoende worden beperkt. Dit zou dan de handel kunnen bevorderen en de wisselkoersrisico's kunnen verminderen.

De uitvoeringskosten van het initiatief zouden worden gedragen door het eurosysteem, handelaren en betalingsdienstaanbieders. Het eurosysteem zou moeten investeren in het opzetten van de infrastructuur voor de digitale euro (zowel online als offline), met inbegrip van het netwerk en de afwikkelingsinfrastructuur. De eenmalige kosten van betalingsdienstaanbieders zouden omvatten: de aanpassing van front-endsystemen (apps, onlinebankieren, geldautomaten), back-endsystemen (met inbegrip van de (acceptatie)zijde van zowel de betaler als de begunstigde en integratie met afwikkelings- en rekeningbeheersystemen), en de aanpassing van AML/KYC, fraudebestrijding, boekhouding en andere bedrijfsprocessen. Handelaren zouden de kosten moeten dragen om hun terminals ook in staat te stellen betalingen met de digitale euro te aanvaarden. Ter wille van de evenredigheid regelt de voorkeursoptie uitzonderingen op de verplichte aanvaarding voor bepaalde categorieën begunstigten, met dien verstande dat handelaren en ngo's die particuliere elektronische betaalmiddelen aanvaarden, ook betalingen met de digitale euro zouden moeten aanvaarden. Voor consumenten zou het leren omgaan met de digitale euro ook een prijs kunnen hebben, vergelijkbaar met die in verband met onlinebankieren of nieuwe apps.

Het initiatief zou ook enkele operationele (terugkerende) kosten met zich meebrengen. Verwacht wordt dat voor het eurosysteem kosten zullen ontstaan in verband met bijvoorbeeld het beheer van de digitale-euroregeling, het op de markt brengen van het initiatief, het voorlichten van consumenten en handelaren, het verlenen van ondersteuning aan klanten en het exploiteren van de IT-infrastructuur. Betalingsdienstaanbieders zouden de kosten moeten dragen van activiteiten zoals de bijbehorende klantenondersteuning, AML/CFT- en fraudecontroles en het transactiebeheer. Ook de provisie- en rente-inkomsten van

betalingdienstaanbieders kunnen nadelig worden beïnvloed. Handelaren zouden de transactievergoedingen en de jaarlijkse onderhouds- en licentievergoedingen van de terminals in hun verkooppunt(en) moeten betalen. Redelijkerwijs mag echter worden aangenomen dat deze kosten niet hoger zullen zijn dan de vergoedingen/kosten van bestaande betaalmiddelen (meestal contant geld en debetkaarten) die door de digitale euro zouden worden vervangen. Mensen zouden gratis gebruik kunnen maken van basisdiensten in verband met de digitale euro en voor aanvullende diensten transactiekosten betalen, die naar verwachting ook vergelijkbaar zullen zijn met de kosten van bestaande betaalmiddelen. In de wetgeving zal er in het bijzonder op worden toegezien dat de aan handelaren aangerekende vergoedingen evenredig zijn.

Voor betalingen met de digitale euro zullen dezelfde cyber-, IT- en andere operationele risico's gelden als voor de bestaande betalingssystemen. Daarnaast kan het eurosysteem als emittent van een digitale euro te maken krijgen met verhoogde cyber- en operationele risico's. Kwesties in verband met cyberveiligheid komen aan de orde in bestaande en toekomstige wetgeving die ook van toepassing zal zijn op betalingen met de digitale euro. Daarbij gaat het onder meer om voorschriften uit hoofde van de tweede richtlijn betalingsdiensten, de verordening betreffende digitale operationele veerkracht¹ die betalingsdienstaanbieders zullen moeten naleven, en de verordening cyberweerbaarheid. Voorts zal het eurosysteem naar verwachting vallen onder de nieuwe cyberbeveiligingsverordening die de Commissie in maart 2022 heeft voorgesteld².

Al met al wordt in de beoordeling geconcludeerd dat de langetermijnvoordelen van een goed ontworpen digitale euro met passende waarborgen opwegen tegen de kosten ervan. Bovendien kunnen de kosten van het uitblijven van maatregelen mogelijk zeer hoog zijn.

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende digitale operationele veerkracht van de financiële sector en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014 en (EU) nr. 909/2014 ([EUR-Lex - 52020PC0595 — NL — EUR-Lex \(europa.eu\)](#)).

² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van cyberbeveiliging in de instellingen, organen en instanties van de Unie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0122>).