

Vergaderjaar 2020–2021

27 863

Betalingsverkeer

Nr. 90

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2020

In juni 2020 ben ik tijdens een notaoverleg (Kamerstuk 35 107, nr. 16) met uw Kamer in gesprek gegaan over de toekomst van ons geldstelsel, onder meer naar aanleiding van de initiatiefnota «100% veilig sparen en betalen»¹ van het lid Alkaya. Wij hebben toen een interessante en relevante discussie gevoerd, waarbij ik heb toegezegd om na de zomer op een aantal zaken rondom digitaal centralebankgeld terug te komen in een brief. Mede naar aanleiding van de motie van het lid Alkaya informeer ik uw Kamer voortaan halfjaarlijks over dit onderwerp. Daarbij zal ik vanaf nu de term «digitale euro» gebruiken, als verkorte vorm voor digitaal centralebankgeld voor algemeen gebruik.

In deze brief ga ik eerst, zoals toegezegd aan uw Kamer, in op de doelstellingen, voordelen en risico's van de digitale euro waarop de positieve grondhouding van dit kabinet ten aanzien van de ontwikkeling van de digitale euro gestoeld is. Hierna breng ik het recent verschenen rapport van de Europese Centrale Bank (ECB) onder de aandacht.² Vervolgens ga ik, zoals toegezegd aan uw Kamer, in op het proces van de ontwikkeling van de digitale euro. Hierbij besteed ik ook specifiek aandacht aan de ontwerpkeuzes rondom concurrentie en toezicht en de vormgeving van experimenten door De Nederlandsche Bank (DNB). Ten slotte schets ik de vervolgstappen in het proces, waarbij de nadruk de komende tijd vooral ligt op het voeren van de discussie over de digitale euro in de EU en specifiek het eurogebied.

Appreciatie van de digitale euro

Op 21 april jongstleden heb ik de *occasional study* van DNB over de digitale euro, samen met mijn appreciatie, aan de Kamer aangeboden.³ Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze studie is mede op verzoek

¹ Kamerstuk 35 107, nr. 2.

² <https://www.ecb.europa.eu/euro/html/digitaleuro-report.en.html>.

³ Kamerstuk 27 863, nr. 86.

van het kabinet uitgevoerd, onder andere naar aanleiding van het WRR-rapport «Geld en Schuld⁴» en de bovengenoemde initiatiefnota. In het rapport geeft DNB aan dat een digitale euro verschillende voordelen kan bieden en dat de inschatting is dat mogelijke risico's kunnen worden ingeperkt. DNB schreef in de studie dan ook aan een positieve grondhouding te hebben ten aanzien van de ontwikkeling van een digitale euro en hier graag een voortrekkersrol in te willen nemen.

In mijn appreciatie gaf ik aan deze positieve grondhouding te delen. Net als DNB zie ik mogelijkheden voor een digitale euro om als aanvulling op chartaal geld, en niet ter vervanging ervan, de toegankelijkheid van publiek geld ook in de toekomst te waarborgen in Nederland. In de huidige situatie hebben huishoudens en (niet-bancaire) bedrijven alleen de mogelijkheid om publiek geld aan te houden in chartale vorm. Het gebruik daarvan neemt in Nederland al enige tijd af. Het is wenselijk dat een publieke vorm van geld toegankelijk blijft voor iedereen, omdat de inwisselbaarheid tussen privaat en publiek geld in belangrijke mate bijdraagt aan de weerbaarheid en het vertrouwen in het geldstelsel. Ook de WRR onderstreept in het rapport «Geld en Schuld» dat publiek geld als een maatschappelijk anker in het financiële systeem en betalingsverkeer nodig is en blijft.

Daarnaast zie ik nog andere potentiële voordelen. Allereerst kan een digitale euro, afhankelijk van het ontwerp, als achtervang functioneren voor de (private) girale betaalinfrastuur, die in Nederland als vitale infrastructuur is aangemerkt. In dit tijdsgewricht waarin er steeds meer aandacht is voor de veiligheid van vitale en cruciale infrastructuren, met name ten aanzien van digitale bedreigingen⁵, is dat een belangrijke functie die een digitale euro kan vervullen. Dit vraagt om een afweging tussen de maatschappelijke baten van verhoogde weerbaarheid en de kosten van een parallelle infrastructuur, zoals DNB ook noemt. Ten tweede biedt een digitale euro kansen voor technologische innovaties, zoals het ontwikkelen van programmeerbaar geld en het stimuleren van tokenisering (het verhandelen van activa via digitale tokens). De infrastructuur voor een digitale euro biedt mogelijkheden en ruimte voor innovatie van de dienstverlening aan de eindgebruikers door de mogelijke combinatie van een publieke infrastructuur waarop private partijen innovatieve diensten kunnen ontwikkelen en aanbieden. Een derde voorbeeld is dat een digitale euro de efficiëntie van het grensoverschrijdend betalingsverkeer, waarbij nu vaak verschillende financiële instellingen betrokken zijn die elk een commissie vragen, kan verbeteren doordat het aantal schakels in de keten van internationale betalingen afneemt.

Dit neemt niet weg dat er ook risico's aan een digitale euro verbonden zijn, waar de Kamer terecht aandacht voor vroeg tijdens het notaoverleg. De invoering van een digitale euro zou een structurele hervorming van het geldstelsel betekenen, waarvan nog niet alle effecten op dit moment duidelijk zijn. Uit het DNB-rapport blijkt dat invoering van een nieuwe vorm van publiek geld een brede en forse invloed heeft op het monetaire en financiële stelsel en daarmee op de publieke taken en verantwoordelijkheden van centrale banken en overheden. Zo heeft het implicaties voor het monetaire beleid, het betalingsverkeer, de financiële stabiliteit en het toezicht op de financiële sector. Wel zijn er volgens DNB voldoende aanknopingspunten om passende waarborgen in te stellen om deze risico's te ondervangen. Het is daarom goed dat er de komende tijd verder onderzoek wordt gedaan.

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Geld en schuld, de publieke rol van banken*, Den Haag 2019.

⁵ Zie het WRR-rapport «Digitale ontwracting».

Rapport ECB

Met haar studie is DNB de eerste centrale bank in het Eurosysteem die zo de diepte ingaat en stelling neemt ten aanzien van de digitale euro. DNB heeft er daarmee aan bijgedragen dat dit onderwerp hoog op de beleidsagenda van de ECB is komen te staan. Hiervoor is binnen de ECB onder meer een *High Level Task Force*⁶ opgericht, waar DNB aan deelneemt. Deze heeft op 2 oktober jongstleden haar rapport gepubliceerd.

Dit rapport sterkt DNB en mij in de positieve grondhouding die wij hebben ingenomen. De ECB ziet dat een digitale euro er in de context van een snel veranderende digitale wereld voor kan zorgen dat EU-burgers de toegang tot een publieke vorm van geld kunnen behouden en dat innovatie kan worden gestimuleerd. Daarnaast denkt de ECB dat een digitale euro een belangrijke bijdrage kan leveren aan de strategische autonomie van de eurozone door een efficiënt en innovatief alternatief te bieden voor buitenlandse betalingssystemen. Verder benadrukt de ECB ook het grote potentiële voordeel van een digitale euro voor de gebruikers, bedrijven en burgers, die daarmee toegang zouden krijgen tot een *state-of-the-art* publiek betalingssysteem dat kan meebewegen met de ontwikkelingen in de behoeftes van gebruikers.

Ook de ECB benadrukt dat het invoeren van de digitale euro grote implicaties heeft voor de financiële sector en de economie in brede zin. De digitale euro kan invloed hebben op de intermediairfunctie die banken vervullen en de financieringskosten van banken. Ook kan de digitale euro tot gevolg hebben dat de balans van centrale banken wordt vergroot, en daarmee de rol van de centrale bank in de economie en de blootstelling aan risico's groter wordt. De ECB stelt dat de risico's van een digitale euro moeten worden beperkt door te kiezen voor de juiste vormgeving. Hiervoor is het belangrijk dat de centrale banken, samen met andere stakeholders, de mogelijkheden en risico's van de digitale euro verder gaan onderzoeken, waarbij experimenten een belangrijke rol hebben.

Experimenten en design principles

In het debat voor de zomer heb ik met uw Kamer gesproken over de experimenten die DNB zou kunnen gaan uitvoeren. Experimenten kunnen een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van de digitale euro omdat de uitkomsten hiervan in een vroegtijdig stadium belangrijke input leveren voor de beleidsmatige (ontwerp)keuzes alsmede de grenzen van de mogelijkheden van de infrastructuur aangeven. Gegeven het belang van de experimentele fase heeft de ECB aangegeven dat de *High Level Task Force* deze fase gaat coördineren om te zorgen dat de middelen van het Eurosysteem hiervoor efficiënt worden benut. De ECB heeft aangegeven dat richting midden 2021 wordt besloten of de resultaten van deze verkennende experimentele fase aanleiding geven om de digitale euro een vervolg te geven en op te waarderen tot officieel project van het Eurosysteem.

Vooruitlopend op het ECB-programma is DNB afgelopen zomer gestart met de voorbereiding voor de ontwikkeling van experimenten. Daartoe is een programma ingericht, dat enerzijds de verschillende experimenten coördineert in lijn met de activiteiten van de ECB, en anderzijds nadrukkelijk kijkt naar de behoeften, voorkeuren en het gedrag van de Nederlandse consumenten, zodat deze input bij het ontwerp van de digitale

⁶ Introductie bij de persconferentie van de president van de ECB, 12 december 2019, <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2019/html/ecb.is191212~c9e1a6ab3e.en.html>.

euro kan worden meegenomen. De rapporteurs vanuit uw Kamer zijn recent in een technisch overleg met experts van DNB over dit programma geïnformeerd. Daarnaast is DNB bezig met het uitdenken van de *design principles*. Daarbij wordt verkend hoe mogelijke doelstellingen van de digitale euro vertaald kunnen worden naar concrete ontwerpkeuzes.

Een aantal design principles volgt min of meer uit de doelstellingen van de digitale euro en de bestaande institutionele vormgeving van ons geld- en financiële stelsel. Daarmee lijken dit logische basisprincipes te zijn voor de ontwikkeling van een digitale euro. Zo wordt in het eerste werk van DNB en de ECB voorgesorteerd op een aantal van deze design principles, waarbij deze worden gebruikt als werkhypotheses voor de verdere verkenningen. Zo zal een digitale euro die voor het grote publiek toegankelijk is, en dus niet alleen voor *wholesale* gebruikers, het beste aansluiten bij de mogelijke doelstelling om publiek geld in de toekomst voor iedereen toegankelijk te houden. Ook wordt voorgesorteerd op het design principle dat private dienstverleners het beste toegerust zijn voor dienstverlening aan de gebruikers. Dit volgt uit de institutionele vormgeving, waarin de centrale bank tevens de toezichthouder van financiële instellingen is. Als de centrale bank direct rekeningen zou aanbieden, zou de toezichthouder gaan concurreren met de instellingen waar het zelf toezicht op houdt. Dit zou een ingewikkelde situatie opleveren, nog los van het feit dat centrale banken niet zijn toegerust op een dergelijke interactie met klanten. Zo zijn er dus enkele ontwerpkeuzes die voor de hand liggen gegeven het institutionele kader en de doelstellingen van een digitale euro. Ook deze design principles zullen tijdens de experimentele fase tegen het licht worden gehouden. Waarbij het ontwikkelen van een digitale euro een iteratief proces is; de uitkomsten van de experimenten dienen ook weer als input voor de beleidsmatige keuzes die later moeten worden gemaakt in het ontwerp van de digitale euro.

Vervolgstappen

Het kabinet heeft aangegeven positief te zijn over de mogelijkheden van de digitale euro en wil graag door met de ontwikkeling hiervan. Het heeft hierbij duidelijke doelstellingen voor ogen waar het ontwerp van een digitale euro aan moet voldoen. Het vervolg kent nu twee sporen; allereerst moeten de experts, bij de centrale banken en andere (onderzoeks)instellingen, aan de slag met experimenten om te onderzoeken hoe we de digitale euro vorm kunnen geven in overeenstemming met de doelstellingen en de risico's zoveel mogelijk kunnen limiteren. Ten tweede moeten we verder met het politieke gesprek over vormgeving. Daarbij ligt de focus de aankomende tijd in de EU; we zullen ook daar de discussie gaan voeren over de doelstellingen, ontwerpkeuzes en regelgevende aspecten.

In de brief die ik de Kamer in het voorjaar heb gestuurd heb ik aangekondigd om mij in te gaan zetten om de digitale euro in Brussel op de agenda te krijgen. Ik kan inmiddels melden dat de digitale euro onderdeel is geworden van het werkprogramma van de Eurogroep. In dat kader zal er bij de eerstvolgende Eurogroepbijeenkomst op 3 november aanstaande een eerste strategische discussie tussen de lidstaten plaatsvinden. Hier zal ik namens Nederland onze positieve grondhouding uitdragen, zoals ik dat bij de afgelopen Ecofin ook heb gedaan⁷. Vervolgens zal het onderwerp in het voorjaar van 2021 wederom in de Eurogroep worden besproken, waarbij we de belangrijkste voorlopige conclusies zullen bespreken. Uiteraard zal ik de Kamer op de hoogte houden van de discussie in

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1721.

Europees verband en heeft de Kamer de mogelijkheid om zich via de gebruikelijke kanalen in voorbereiding op Europese overleggen uit te spreken over de Nederlandse inzet.

Ook de Europese Commissie heeft in haar Digital Finance Package⁸ aangegeven de werkzaamheden van centrale banken omtrent de verkenning van de digitale euro te steunen. De digitale euro speelt tevens een prominente rol in de *Retail Payments Strategy*, die de Commissie op 24 september 2020 heeft gepubliceerd.⁹

Gezien al deze positieve ontwikkelingen heb ik er het volste vertrouwen in dat we de aankomende tijd goede stappen gaan zetten op dit dossier, waarover ik de Kamer, zoals toegezegd minimaal halfjaarlijks, graag op de hoogte houd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁸ Mededeling COM(2020) 591.

⁹ Mededeling COM(2020) 594.