

Fiche 2: Mededeling EU-Strategie voor het digitale geldwezen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een EU-strategie voor het digitale geldwezen

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

24 september 2020

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2020) 591

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0591&from=EN>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Economische en Financiële Raad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Dit voorstel is onderdeel van het 'Digital Finance Package', een pakket maatregelen dat ziet op de kansen en risico's van digitalisering in de financiële sector. Digitalisering van de financiële sector is van groot belang voor het moderniseren van de Europese economie. Om deze reden heeft de Commissie een pakket aan maatregelen aangekondigd dat de digitalisering van de financiële sector moet ondersteunen en aanjagen. Deze 'Strategie voor het digitale geldwezen', ook wel de *Digital Finance*-strategie genoemd, heeft als doel consumenten en bedrijven te laten profiteren van de voordelen van digitalisering in de financiële sector en tegelijkertijd de risico's te beperken. Hierbij staan innovatie, digitale weerbaarheid, grensoverschrijdende markten en consumentenbescherming centraal. De strategie gaat gepaard met drie concrete wetgevingsvoorstellen¹, waarvoor afzonderlijke BNC-fiches worden opgesteld.

¹ De Verordening Markten in Crypto-activa (MiCA) (COM(2020) 592), de Verordening voor een pilot regime voor het gebruik van DLT in de verhandeling van financiële instrumenten (COM(2020) 593), en de Verordening digitale operationele weerbaarheid (DORA) (COM(2020) 595).

De strategie is opgesteld aan de hand van vier prioriteiten. De eerste prioriteit betreft het tegengaan van versnippering van de digitale interne markt voor financiële diensten. Wanneer de Europese consument toegang krijgt tot grensoverschrijdende financiële diensten doordat barrières op de interne markt worden weggenomen, worden Europese financiële ondernemingen geholpen hun digitale activiteiten op te schalen. Hiervoor stelt de Commissie voor om 1) het interoperabel gebruik van digitale identiteiten in de hele EU mogelijk te maken en hiervoor uiterlijk in 2024 een rechtskader te ontwikkelen; en 2) de opschaling van digitale financiële diensten in de interne markt te vergemakkelijken door uiterlijk in 2024 voor bepaalde financiële dienstverleners mogelijk te maken om met één vergunning grensoverschrijdend te kunnen opereren. Daarnaast gaat de Commissie in samenwerking met de Europese Toezichthoudende Autoriteiten (ETA's) het Europees forum voor innovatiefacilitatoren (EFIF) versterken, en komt er een EU-platform voor het digitale geldwezen.

De tweede prioriteit is ervoor te zorgen dat het regelgevingskader van de EU digitale innovatie stimuleert. Hiervoor stelt de Commissie voor om 1) EU-markten voor cryptoactiva en getokeniseerde financiële instrumenten mogelijk te maken² en daarnaast initiatieven van centrale banken zoals de ontwikkeling van digitaal centralebankgeld te steunen; 2) samenwerking en het gebruik van cloudcomputing-infrastructuur te bevorderen door tegen eind 2022 een Europese marktplaats voor clouddiensten op te zetten; 3) investeringen in software te bevorderen door de prudentiële regels voor immateriële activa aan te passen; 4) de acceptatie van instrumenten voor kunstmatige intelligentie (AI) te bevorderen en over de toepassing van AI uiterlijk in 2024 duidelijkheid te scheppen; en 5) voortdurend te blijven zorgen voor een toekomstbestendig wetgevingskader door middel van regelmatige evaluaties van de wetgeving.

De derde prioriteit is de totstandbrenging van een Europese ruimte voor financiële data om datagestuurde innovatie te bevorderen, ook wel bekend als *open finance*. Dit sluit aan op de Europese datastrategie. De Commissie zal hierbij eveneens aandacht hebben voor betere toegang en gegevensuitwisseling binnen de financiële sector. Het uitwisselen van gegevens moet evenwel in overeenstemming zijn met de gegevensbeschermings- en mededingingsregels. De Commissie stelt voor om 1) digitale toegankelijkheid van alle actuele gereguleerde financiële informatie te bevorderen en daarvoor EU-infrastructuur op te zetten om toegang tot deze informatie te vergemakkelijken; 2) innovatieve IT-instrumenten te bevorderen om de rapportage en het toezicht te vergemakkelijken; en 3) de uitwisseling van gegevens tussen bedrijven in de financiële sector van de EU en daarbuiten te bevorderen (*open finance*). De Commissie neemt bovenstaande beleidsvoornemens mee in de evaluatie van de herziene richtlijn betaaldiensten (PSD2) die in 2021 van start gaat, en zal naar verwachting medio 2022 een wetgevingsvoorstel presenteren voor *open finance* in andere financiële diensten dan betalingen.

De vierde prioriteit is het ingaan op nieuwe uitdagingen en risico's in verband met de digitale transformatie. Hierbij ligt de nadruk op een gelijk speelveld tussen bestaande marktdeelnemers en

² Dit voorstel wordt verder uitgewerkt in de Verordening Markten in Cryptoactiva (MiCA). Het BNC-fiche hierover ligt reeds in de Kamer.

nieuwe toetreders. Hiervoor stelt de Commissie voor om 1) de financiële stabiliteit te waarborgen en consumenten en beleggers te beschermen op basis van het beginsel 'dezelfde activiteit, hetzelfde risico, dezelfde regels'. Hiervoor worden uiterlijk in 2024 de prudentiële en gedragsregels en het toezicht van de EU zodanig aangepast dat zij toekomstbestendig zijn voor de nieuwe financiële ecosystemen, waarin naast traditionele gereguleerde financiële instellingen ook cruciale technologieleveranciers opereren; 2) de consument en het algemeen belang te beschermen; en 3) de digitale operationele weerbaarheid te versterken, waarvoor de Commissie een verordening voorstelt waarin bepaalde ICT-regels worden geharmoniseerd³.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid omtrent *Digital Finance* is erop gericht innovatie zoveel mogelijk te stimuleren met daarbij nadrukkelijk aandacht voor de bescherming van consumentgegevens. In het FinTech Actieplan hebben de minister van Financiën en staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat op 3 juli 2020 aangegeven dat digitalisering bijdraagt aan 'een diverse en concurrerende financiële sector en in het verlengde daarvan meer keuzevrijheid voor consumenten en een gezonde markteconomie'⁴. Het benutten van de kansen van FinTech is eveneens van belang voor de verdere verdieping van de kapitaalmarktunie. Over het tegelijk met deze mededeling gepubliceerde actieplan voor de kapitaalmarktunie wordt een separaat fiche opgesteld⁵. Het kabinet hecht eraan dat de synergie tussen deze aandachtsgebieden bewaakt wordt. Er wordt ingezet op harmonisatie van regelgeving en toezicht op financiële diensten binnen Europa om ervoor te zorgen dat er een gelijk speelveld wordt gecreëerd op de Europese financiële markt waar zowel bedrijven als consumenten baat bij hebben. Daarnaast zet het kabinet in op wetgeving en beleid dat innovatie ondersteunt, zoals nummerportabiliteit op Europees niveau, Europese regelgeving voor *open banking*, *open finance* en het gebruik van kunstmatige intelligentie in de financiële sector. Hierbij is het van belang dat er ook Europese regelgeving komt voor cyberveiligheid in de financiële sector.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling over de Digital Finance strategie en kan de door de Commissie gestelde prioriteiten en voorgenomen maatregelen in hoofdlijnen steunen. De focus op innovatie en harmonisatie van regelgeving over de digitalisering in de financiële sector sluiten aan bij het kabinetsbeleid.

³ Dit voorstel wordt verder uitgewerkt in de Verordening digitale operationele weerbaarheid (DORA). Het BNC-fiche zal later naar de Kamer worden gestuurd.

⁴ Brief van de Minister van Financiën en Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 3 juli 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/03/aanbiedingsbrief-fintech-actieplan>

⁵ COM(2020) 590

Het kabinet is groot voorstander van de maatregelen die zijn aangekondigd ten aanzien van het gebruik van digitale identiteiten.⁶ Digitale identiteiten kunnen financiële dienstverlening voor zowel consumenten als financiële instellingen makkelijker maken, en kunnen bijdragen aan een efficiëntere uitvoering van anti-witwas en –terrorismefinancieringsvereisten. Het kabinet steunt dan ook de voorstellen van de Commissie voor het verbeteren van de interoperabiliteit van digitale identiteiten. Dit sluit aan bij de overtuiging dat nummerportabiliteit concurrentie op de betalingsmarkt vergroot. Doordat de overstapkosten voor consumenten afnemen en overstappen vergemakkelijkt wordt, leidt dit tot meer innovatie.⁷ Verder is het kabinet het met de Commissie eens dat er voortdurend moet worden getoetst of de huidige wetgeving past bij de toekomstbestendigheid van de financiële sector. Het kabinet ondersteunt daarom het voornemen om de wetgeving regelmatig te evalueren. Daarbij acht het kabinet het van belang dat er oog blijft voor de verschillende bedrijfsgroottes in het bepalen van de op te leggen wetgeving. Hier is aandacht voor in het pakket, maar dit zal zich ook in de daadwerkelijke voorstellen moeten uiten.

Het kabinet is verder enthousiast over het in de mededeling geuite voornemen van de Commissie om de mogelijkheden voor de introductie van digitaal centralebankgeld verder te verkennen. Het rapport van de Europese Centrale Bank dat 2 oktober jl. is gepubliceerd⁸ is een verdere aanmoediging om te experimenteren met een publieke digitale munt. Invoering van een digitale euro kan internationale betalingen efficiënter maken en tegelijkertijd de positie van de euro als internationale standaard verstevigen. Daarnaast biedt het een mogelijkheid om de risico's van *stablecoins* te mitigeren. Belangrijk is eerst uitvoerig te experimenteren met een digitale euro, omdat de invoering verstrekken gevolgen zal hebben voor het financiële stelsel. Het kabinet is positief over het Europese initiatief om dit verder te onderzoeken en de inzet op het niveau van centrale banken.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat, hoewel digitalisering kansen met zich mee brengt op het gebied van innovatie en efficiëntie, er ook risico's zijn. Zo zijn er risico's ten aanzien van gegevensverwerking en –bewaring, maar ook operationele risico's, die een sterk juridisch kader nodig hebben. Hierbij vraagt het kabinet met name aandacht voor de risico's die komen kijken bij de verwerking van gevoelige financiële gegevens van consumenten. Hoewel het kabinet de voordelen van bijvoorbeeld *open finance* en het gebruik van kunstmatige intelligentie ziet en hierbij de kansen wil benutten, hecht het kabinet eveneens aan de privacy van consumenten, een goede bescherming van consumenten en financiële stabiliteit. Tevens vindt het kabinet dat in de uitwerking van dit voorstel rekening moet worden gehouden met betrouwbare interoperabele Europese digitale identiteit. Het kabinet zal hiervoor specifiek aandacht vragen bij deze onderwerpen.

⁶ Digitale identiteiten worden gebruikt om personen te identificeren en digitaal te verifiëren.

⁷ Deze overtuiging is geuit in het 'Non-paper introducing EU-wide account number portability' op 30 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20 27863 nr. 88 (bijlage).

⁸ ECB (2020) Report on a digital euro, gepubliceerd op 2 oktober 2020.

De appreciatie van het kabinet van de wetgevende voorstellen en de andere mededeling uit het Digital Finance Package worden in specifieke BNC-fiches met de Kamer gedeeld. Het betreft de wetgevende kaders voor crypto's, het gebruik van *digital ledger technology* in de verhandeling van financiële instrumenten en digitale operationele weerbaarheid, alsmede de mededeling over een strategie voor retailbetalingen. Ook wordt er een separaat fiche opgesteld voor de mededeling over het nieuwe actieplan voor de kapitaalmarktunie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen is het pakket goed ontvangen door de lidstaten. Voor de lidstaten waar de digitale infrastructuur minder gevorderd is, zal het pakket naar verwachting meer impact hebben, terwijl in Nederland bepaalde aspecten van het voorgestelde pakket reeds staand beleid zijn. Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over de mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor deze mededeling. De mededeling ziet met name op het terrein van de interne markt. Dit is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het grensoverschrijdende karakter van de financiële sector maakt optreden op het niveau van de Europese Unie wenselijk. Op nationaal niveau kan digitalisering van de financiële sector worden gestimuleerd, maar de wet- en regelgeving omtrent bijvoorbeeld kunstmatige intelligentie, datadeling, *open finance* en cryptoactiva behoeft een eenduidige aanpak binnen de Europese Unie. Dit om te voorkomen dat de regelgeving tussen lidstaten verschilt en er sprake is van een ongelijk speelveld. Tenslotte is een gezamenlijk en uniform wetgevend kader wenselijk, omdat het schaalvoordelen creëert en opstartkosten kan verminderen.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De manier waarop de maatregelen worden voorgesteld in de mededeling over een EU-strategie voor het digitale geldwezen, is voldoende om tot een gezamenlijk sterk kader te komen waarbinnen de digitale financiële sector kan innoveren en groeien. De voorgestelde maatregelen in de strategie sluiten goed aan bij het doel van de strategie – met nadruk op het toegankelijker en weerbaarder maken van de sector, zodat ook betalingen beter toegankelijk zijn voor het MKB – en gaan niet verder dan strikt noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Uit de mededeling zelf volgen geen directe budgettaire gevolgen. Wel spreekt de Commissie het voornemen uit om het programma Digitaal Europa te gebruiken voor bijvoorbeeld financiering van het EU-platform voor het digitale geldwezen. Uit de gepubliceerde wetsvoorstellen onder deze mededeling volgen mogelijk ook budgettaire gevolgen. Dit zal in de BNC-fiches over de betreffende voorstellen worden meegenomen.

Wat betreft de EU-begroting is het kabinet van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het is op basis van de mededeling nog moeilijk in te schatten hoe groot de effecten op de administratieve lasten, regeldruk en concurrentiekracht zullen zijn. De strategie in zijn geheel leidt tot meer toezichtdruk bij zowel financiële toezichthouders als toezichthouders op gegevensbescherming. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal het kabinet zich uiteraard inzetten om bij de invulling daarvan de huidige regeldruk waar mogelijk te verlagen. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door het kabinet afzonderlijk worden beoordeeld op het punt van regeldruk en administratieve lasten. Het kabinet is van mening dat een geharmoniseerd regelgevend kader, met voldoende aandacht voor innovatie, alsook bescherming van de consument, zal bijdragen aan de concurrentiekracht van Europa.