

De digitale euro: eenvoud als uitgangspunt, stapsgewijze invoering als voorwaarde

De digitale euro is een van de meest ambitieuze Europese betalingsprojecten van de voorbije decennia. Nu de politieke onderhandelingen over het wetgevend kader gefinaliseerd worden, komt de aandacht steeds meer te liggen op de concrete uitwerking ervan. Daarbij volstaat het niet de vraag te stellen of de digitale euro technisch mogelijk of beleidsmatig wenselijk is, zij moet ook praktisch uitvoerbaar en veilig zijn alsook private Europese betaalinitiatieven versterken in plaats van deze verder te fragmenteren.

Het uiteindelijke succes van de digitale euro zal dan ook vooral bepaald worden door de keuzes die vandaag worden gemaakt over haar ontwerp en implementatie, en niet zo zeer door de politieke beslissing om haar in te voeren. Een te complex model dreigt hoge kosten te veroorzaken en operationele risico's te vergroten terwijl de toegevoegde waarde voor consumenten ten opzichte van bestaande betaaloplossingen beperkt blijft.

Voor consumenten heeft een betaalmiddel immers twee essentiële kenmerken: het moet veilig zijn, maar bovenal ook eenvoudig in gebruik. Vandaag bestaan reeds talrijke veilige en gebruiksvriendelijke betaaloplossingen. Een te complexe digitale euro zal naar alle waarschijnlijkheid het gebruiksgemak verminderen en daardoor slechts beperkt door consumenten worden gebruikt.

Drie principes

Het is dan ook van groot belang dat zowel de verdere uitwerking als de finale redactie van de wettekst worden gestuurd door een aantal duidelijke kernprincipes. Wij stellen in dit verband drie richtinggevende principes voor:

1. Maak de digitale euro zo eenvoudig mogelijk en kies voor een gefaseerde invoering
2. Houd in het ontwerp expliciet rekening met fraude- en veiligheidsrisico's
3. Integreer de digitale euro maximaal in het bestaande Europese betaallandschap

Principe 1: Eenvoud en gefaseerde invoering

De huidige ontwerpkeuzes vertrekken vanuit maximale gebruiksvriendelijkheid en brede inzetbaarheid in alle betaalsituaties. De voorgestelde wetsontwerpen impliceren een digitale euro die, onmiddellijk bij invoering, bruikbaar zou zijn voor elke mogelijke online of offline betaling (tussen personen, aan een betaalterminal of voor e-commerce). Daarnaast wordt voorzien dat consumenten de volledige vrijheid hebben over waar en hoeveel digitale eurorekeningen ze kunnen openen. Deze rekeningen moeten gevoed kunnen worden vanuit een gewone bankrekening die de consument aanduidt.

Het gebruik van de digitale euro moet daarbij ook eenvoudig zijn voor de consument. De financiering van de digitale eurorekening vanuit de zichtrekening zou automatisch gebeuren, net zoals een automatische “defunding” naar de zichtrekening moet worden voorzien om te voldoen aan de wettelijke limieten op het aanhouden van digitale euro’s. Tot slot moet de consument zijn digitale euro’s naar een andere betaalinstelling kunnen transfereren met behoud van het rekeningnummer.

Samen genomen leidt dit tot de invoering van een volledig nieuw en sterk geïntegreerd geïnformatiseerd betaalsysteem in één enkele stap. Dit komt neer op een **“big bang”-benadering**, met aanzienlijke operationele en systeemrisico’s. Historisch gezien is dit niet de manier waarop betalingsinnovaties doorgaans succesvol worden uitgerold.

In de praktijk worden nieuwe betalingsschema’s en infrastructuren zelden in één keer ingevoerd. Succesvolle migraties starten met een beperkte basisfunctionaliteit, die vervolgens stapsgewijs wordt uitgebreid naarmate stabiliteit, ervaring en vertrouwen in het ecosysteem groeien. De kernuitdaging ligt daarbij niet in de technologie, maar in het opbouwen van vertrouwen en het verzekeren van een gecontroleerde adoptie door alle betrokken actoren in het betalingslandschap.

Voorbeelden uit het verleden illustreren dit duidelijk. De invoering van **SEPA** verliep via een lange overgangperiode waarin nationale en Europese schema’s parallel bestonden. Bij de implementatie van nieuwe SWIFT-standaarden zoals ISO 20022 worden oude en nieuwe formaten gedurende een overgangperiode naast elkaar gebruikt om continuïteit en stabiliteit te garanderen.

Een recent en relevant voorbeeld is **Wero**, dat sinds de lancering in 2024 in verschillende Europese markten stapsgewijs wordt uitgerold. Het initiatief startte met peer-to-peerbetalingen en breidt momenteel uit naar e-commerce-toepassingen. Dit toont aan dat zelfs een nieuw pan-Europees betalingsinitiatief bewust kiest voor een gefaseerde marktintroductie in plaats van een onmiddellijke, allesomvattende uitrol.

Tegen deze achtergrond stellen wij een vergelijkbare gefaseerde aanpak van de digitale euro voor.

1. Start met één rekening per gebruiker

Start met één digitale eurorekening per gebruiker bij een in Europa gevestigde betaalinstantie (PSP), gekoppeld aan een zichtrekening bij dezelfde PSP. Dit beperkt complexiteit en verankert de digitale euro volledig binnen het gereguleerde Europese financieel systeem.

Dit vermijdt bovendien een openfunding-model waarbij niet-Europese walletaanbieders digitale eurodiensten zouden kunnen aanbieden zonder volledige verantwoordelijkheid voor de onderliggende rekening en bijhorende complianceverplichtingen. Hierdoor zou de controle over de distributie en gebruik van de digitale euro gedeeltelijk buiten Europa kunnen komen te liggen, met een verdere toegenomen afhankelijkheid van niet-Europese marktpartijen.

2. Gefaseerde invoering met focus op offline functionaliteit

De keuze tussen online en offline functionaliteit moet gefaseerd gebeuren. Het ligt voor de hand om te starten met één van beide modaliteiten. In de eerste fase ligt de grootste meerwaarde en slaagkans bij een offline digitale euro. Indien wordt gekozen om de digitale euro in te voeren, kan de offline versie in bepaalde crisissituaties met beperkte connectiviteit complementair functioneren naast cashbetalingen. Dit sluit aan bij het cashachtige karakter dat wordt beoogd voor de digitale euro, inclusief gebruiksgemak, privacy en de afwezigheid van programmeerbaarheid.

3. Start met één use case: peer-to-peer betalingen

Ook de use cases moeten stapsgewijs worden ingevoerd. In een eerste fase moet gefocust worden op peer-to-peer betalingen. Dit is een gecontroleerde use case die toelaat het systeem onder reële omstandigheden te testen en vertrouwen op te bouwen.

Wanneer deze fase stabiel functioneert en breed wordt geadopteerd, kan geleidelijk worden uitgebreid naar betalingen aan de betaalterminal in winkels en vervolgens naar e-commerce. Deze uitbreiding dient marktgedreven te zijn en enkel plaats te vinden wanneer de basisversie aantoonbaar succesvol is.

4. Beperking van holding limits

Om het cashachtige karakter van de digitale euro te vrijwaren, pleiten wij voor een beperkte holdinglimiet per gebruiker. Die limiet moet voldoende laag zijn om de digitale euro strikt als betaalmiddel te positioneren, en niet als spaar- of beleggingsinstrument.

Elke euro die via de digitale euro bij de centrale bank wordt aangehouden, is immers een euro die verschuift van de balans van commerciële banken. Deze deposito's vormen vandaag een belangrijke bron voor de kredietverlening aan gezinnen en ondernemingen. Een te hoge holdinglimiet kan daardoor de financiering van de reële economie onder druk zetten.

Principe 2: Fraudeproblematiek

Bij de ontwikkeling van de digitale euro moet de bescherming van de consument tegen fraude expliciet worden verankerd als één van de centrale ontwerpprincipes. Dit is essentieel om te vermijden dat gebruiksgemak ten koste gaat van veiligheid.

In deze context dient kritisch gekeken te worden naar het bovenvermelde automatisch financieringsmechanisme, ook wel het “waterfall system” genoemd. Binnen dit model kan een betaling automatisch worden aangevuld vanuit een gekoppelde bankrekening wanneer het saldo van de digitale euro-wallet onvoldoende is, zonder de expliciete bevestiging van de gebruiker.

Bijvoorbeeld: indien een fraudeur toegang krijgt tot een digitale euro-wallet met €50 saldo en een betaling van €1.000 initieert, kan via automatische financiering de resterende €950 rechtstreeks worden opgehaald van de gekoppelde bankrekening.

Dit risico wordt verder versterkt in een ecosysteem waarin een digitale euro-wallet gekoppeld kan zijn aan bankrekeningen bij verschillende Payment Service Providers (PSPs). Hierdoor kan de potentiële financiële schade aanzienlijk toenemen en kan de effectiviteit van bestaande fraudebeheersingsmechanismen onder druk komen te staan, omdat een aanvaller via automatische financiering toegang krijgt tot meerdere gekoppelde rekeningen bij verschillende instellingen

Daarom moeten kritieke handelingen, zoals het aanvullen van de digitale-eurorekening, steeds een expliciete en actieve instructie van de gebruiker vereisen, in lijn met de principes van PSD2 en de vereisten inzake Strong Customer Authentication (SCA). Het automatische financieringsmechanisme staat hier haaks op en is bovendien moeilijk te verzoenen met de richting van PSR en PSD3, waar versterkte consumentenbescherming centraal staat.

Principe 3: Integratie in het bestaande betaallandschap

Eén van de belangrijkste argumenten voor de invoering van de digitale euro is het versterken van de Europese betalingssoevereiniteit. Dat is een legitieme en belangrijke doelstelling, die steun verdient.

Europa vertrekt echter niet van nul. Het beschikt vandaag al over performante instant betalingssystemen, robuuste clearing- en settlementinfrastructuren onder Europees toezicht en opkomende pan-Europese initiatieven zoals EPI (met Wero) en EuroPA.¹

Tegen deze achtergrond zou het uitbouwen van een volledig nieuwe, afzonderlijke infrastructuur voor de digitale euro – met een geschatte kost van 18 miljard euro – economisch contraproductief zijn. Het

¹ EPI (European Payments Initiative) is een pan-Europees initiatief van banken en betaalinstanties dat tot doel heeft een uniforme Europese betaaloplossing te ontwikkelen, met onder meer de digitale wallet Wero. EuroPA (European Payments Alliance) is een samenwerking tussen bestaande mobiele betaaloplossingen (zoals Bizum, Bancomat en MB Way) die interoperabiliteit tussen nationale betaalsystemen mogelijk maakt en zo grensoverschrijdende betalingen binnen Europa vereenvoudigt.

zou niet alleen aanzienlijke middelen onttrekken aan de innovatiecapaciteit van private betaaloplossingen, maar ook het risico op fragmentatie van het bestaande betaallandschap vergroten.

Een meer efficiënte en toekomstgerichte aanpak bestaat erin om maximaal voort te bouwen op bestaande systemen en initiatieven. Door de digitale euro te integreren in bestaande private betaaloplossingen zoals EPI (Wero) en EuroPA en deze daarmee interoperabel te maken, kan sneller schaal worden bereikt en blijft de continuïteit voor gebruikers en handelaars behouden.

Kortom, de digitale euro moet worden ingebed in en voortbouwen op het bestaande Europese betaallandschap, in plaats van parallelle structuren te creëren.

Conclusie: Europese betalingssoevereiniteit: randvoorwaarden

Het versterken van Europese betalingssoevereiniteit is een legitieme en waardevolle doelstelling. Indien Europa deze ambitie wil realiseren, zal dit moeten gebeuren met en via Europese ondernemingen, instellingen en experts die het systeem in de praktijk moeten implementeren.

Deze partijen beschikken over cruciale operationele kennis en waarschuwen terecht voor risico's zoals overcomplexiteit, hoge kosten en een lage adoptiegraad. Hun inzichten verdienen daarom een centrale plaats in de verdere uitwerking.

Europese soevereiniteit kan enkel worden gerealiseerd via nauwe samenwerking met de partijen die het systeem uiteindelijk moeten uitvoeren en dragen.