



Verklaring 04/2022 over de ontwerpkeuzes voor een digitale euro uit het oogpunt van privacy en gegevensbescherming

Aangenomen op 10 oktober 2022

Het Europees Comité voor gegevensbescherming heeft de volgende verklaring aangenomen:

In juli 2021 besloot de Europese Centrale Bank (ECB) om twee jaar uit te trekken voor onderzoek naar een digitale euro. De bedoeling was om, indien daar goedkeuring voor zou komen, twee of drie jaar later over te gaan tot de uitgifte van de digitale euro¹.

Gezien de grote potentiële risico's voor de grondrechten en fundamentele vrijheden die de uitrol van een dergelijk project kan meebrengen voor de Europese burger, heeft de EDPB een brief² gestuurd waarin hij het beginsel van privacy en gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen in herinnering bracht en aanbod om tijdens de onderzoeksfase advies over deze aangelegenheid uit te brengen. Na de positieve reactie van de ECB startte de EDPB deskundigenvergaderingen met de functionaris voor gegevensbescherming en het operationele team voor de digitale euro, die zeer nuttig waren voor een beter begrip van het project. Dankzij deze uitwisselingen kon de EDPB het operationele team van de ECB regelmatig feedback geven over de beleidsimplicaties van het project uit het oogpunt van privacy en gegevensbescherming.

In februari 2022 verklaarde de Europese Commissie (hierna “de Commissie” genoemd) voornemens te zijn in 2023 een ontwerp van EU-wetgevingsinstrument in te dienen ter ondersteuning van de

¹ Zie voor meer [veelgestelde vragen over de digitale euro \(europa.eu\)](#) vraag 8.

² https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_letter_out_2021_0111-digitaleuro-toecb_en_1.pdf

invoering van de digitale euro in het EU-recht³. Tot slot heeft de Eurogroep in 2021 en 2022 verschillende thematische besprekingen gehouden om de belangrijkste beleidsaspecten van het project te volgen, waaronder privacy- en gegevensbeschermingsaspecten.

Aangezien de raad van bestuur van de ECB onlangs werk heeft gemaakt van een eerste reeks ontwerpkeuzes in het kader van de onderzoeksfase, met name wat betreft de online/offline beschikbaarheid van de digitale euro, het gegevensbeschermingsniveau en de overschrijvingsmechanismen, wil de EDPB zijn richtsnoeren en standpunt van het afgelopen jaar nog eens schriftelijk in herinnering brengen.

Privacy en gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen

Allereerst herinnert de EDPB eraan¹ dat het voor het vertrouwen van de Europeanen in de toekomstige digitale euro van cruciaal belang is dat een zeer hoog niveau van privacy en gegevensbescherming wordt geboden, dat voldoet aan de door de burgers geuite verwachtingen. Dit vertrouwen is van doorslaggevend belang voor het welslagen van het project. Contant geld is aantrekkelijk uit het oogpunt van privacy en vrijheden. Duidelijk is dat het voorstel voor een digitale euro zich binnen een reeds zeer concurrerend en efficiënt betaallandschap gunstig zou onderscheiden door een hoge mate van privacy. Deze privacy, die door de publieke sector moet worden gewaarborgd, zou van beslissend belang zijn, wil de EU-burger de digitale euro omarmen. Daarom moet de digitale euro qua ontwerp zo veel mogelijk op contant geld lijken.

Teneinde te voldoen aan de bepalingen inzake privacy en gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen, beveelt de EDPB aan om in de onderzoeksfase verschillende technologische oplossingen te bestuderen die al beschikbaar zijn of binnen een redelijke termijn kunnen worden opgeschaald. Zo kunnen verschillende ontwerpkeuzes worden vergeleken wat betreft privacy en gegevensbescherming. In dit verband moeten de door de ECB goedgekeurde ontwerpkeuzes gebaseerd zijn op een gedocumenteerde effectbeoordeling van alle betrokken risico's, waarbij steeds de voorkeur wordt gegeven aan innovatieve, privacybevorderende technologieën (zoals e-cash en zero-knowledge proof).

In dit stadium van de onderzoeksfase heeft de raad van bestuur van de ECB de ontwerpopties inzake privacy en gegevensbescherming bekrachtigd op basis van de aard van de validatie van transacties en het soort gebruik (online of offline) van de digitale euro. Dit blijkt uit de documenten die de ECB bij de raadpleging van belanghebbenden heeft voorgelegd⁴ en uit het onlangs gepubliceerde ECB-verslag over de voortgang in de fase van onderzoek naar een digitale euro⁵.

Systematische validatie en tracering van transacties vermijden

De EDPB merkt op dat de ECB uitgaat van een basisscenario waarbij een online beschikbare digitale euro wordt ontwikkeld en transacties door een derde partij worden gevalideerd⁵. Een dergelijke

³ Europese Commissie, Staat van de Unie: Intentieverklaring, https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU_2022_Letter_of_Intent_NL_0.pdf

⁴ https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220504_fou_nddesignoptions.nl.pdf?6350327ade6044017df4df0a8812b7dc

⁵ https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/profuse/shared/files/dedocs/ecb.dedocs220929.nl.pdf, blz. 5–8.

ontwerpkeuze zou betekenen dat die derde partij voor AML/CFT-doeleinden volledige transparantie moet worden geboden met betrekking tot bepaalde persoonsgegevens (met inbegrip van transactiegegevens). Over de invoering van een offlinemodaliteit (voor particuliere transacties en tegoeden voor de contactloze betaling van kleine bedragen) en van een “selectieve privacy”⁵-benadering voor de onlinemodaliteit (waarbij alleen transacties waarmee een groot bedrag gemoeid is, aan AML/CFT-controles worden onderworpen) wordt opgemerkt dat deze mogelijkheid “verder gaat dan het basisscenario” en aanvullend onderzoek vereist.

Om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken die zijn vastgelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en te voldoen aan de hoge privacynorm die alleen de overheidssector kan bieden, is het wellicht niet altijd passend om transacties te laten valideren door een derde partij. Eventuele regelgevingscontroles moeten in de regel achteraf worden uitgevoerd, en op gerichte wijze, d.w.z. als er sprake is van een specifiek AML/CFT-risico. Een validering van elke afzonderlijke transactie in digitale euro's strookt wellicht niet met de gegevensbeschermingsbeginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het HvJ-EU⁶.

Een privacydrempel, zowel offline als online

Tegen deze achtergrond stelt de EDPB voor om zowel voor offline- als online-modaliteiten in het basisscenario een “privacydrempel” in te voeren, in de vorm van een minimale transactiewaarde waaronder transacties niet mogen worden getraceerd. Dit schenkt burgers vertrouwen in de privacy van dagelijkse betalingen in digitale euro's en weerspiegelt het geringe risico ervan uit het oogpunt van AML/CFT. Dit betekent dat transacties van geringe waarde niet worden gecontroleerd en niet in de boekhouding van de tussenpersoon worden geregistreerd.

Voorts beveelt de EDPB aan om de digitale euro zoveel mogelijk te laten lijken op een peer-to-peermodaliteit, die – anders dan een op rekeningen gebaseerd model – zowel offline als online beschikbaar is. Als blijkt dat de digitale euro alleen kan werken met een rekening, beveelt de EDPB aan te onderzoeken of en hoe de interconnecties met bank- of elektronisch-geldrekeningen zouden kunnen worden beperkt tot het moment waarop gebruikers geld uit hun digitale-europortemonnee opnemen of daarop geld storten, zoals momenteel het geval is bij geldautomaten⁷.

Behoeft aan een specifiek regelgevingskader

Voorts beveelt de EDPB aan om naast andere regelgevingskwesties ook een specifiek rechtskader voor de digitale euro te ontwikkelen, dat uitdrukkelijk gegevensbeschermings- en AML/CFT-aspecten moet bestrijken. Het huidige rechtskader voor elektronische betalingen⁸ lijkt namelijk niet geschikt te zijn voor een instrument als de digitale euro, dat wezenlijk verschilt van andere elektronische

⁶ Zie met name: *La Quadrature du Net e.a.* (zaak C-511/18, arrest van 6 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:791), *Tele2 Sverige AB* (zaak C-203/15, arrest van 21 december 2016), ECLI:EU:C:2016:970, *Ministerio Fiscal* (zaak C-207/16, arrest van 2 oktober 2018), ECLI:EU:C:2018:788.

⁷ Geldautomaten of bankautomaten die worden gebruikt voor het opnemen van contanten.

⁸ Richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld en Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt.

betaalmiddelen in termen van beleidsdoelstellingen en de mate van vertrouwen die nodig is om aan de verwachtingen van het publiek te voldoen. De EDPB beveelt aan dit specifieke rechtskader deel te laten uitmaken van het basisscenario dat de EU-instellingen voor ogen staat.

De EDPB is dan ook ingenomen met het voornemen van de Commissie om in 2023 een dergelijk rechtskader voor te stellen. De EDPB is bereid om de Commissie en de medewetgevers vervolgens richtsnoeren aan te reiken om tot een goede balans te komen tussen gegevensbescherming en andere doelstellingen, zoals AML/CFT, rekening houdend met alle relevante doelstellingen van de invoering van de digitale euro. Deze richtsnoeren zouden kunnen worden gebaseerd op de onderhavige verklaring, eventuele informele bijeenkomsten en een gezamenlijk advies van de EDPB en de EDPS over de ontwerpwetgeving van de Commissie.

Wat de passende voorafgaande beoordeling van de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen betreft, herinnert de EDPB eraan dat krachtens de huidige regelgeving inzake gegevensbescherming een gegevensbeschermingseffectbeoordeling nodig zal zijn. De EDPB beveelt ook aan om de risico's voor de privacy en op witwassen en terrorismefinanciering tegelijk te beoordelen, teneinde beide risico's – waartussen een zeker verband bestaat – op omvattende wijze te beoordelen en te beperken, alvorens specifieke ontwerpopties voor te stellen.

Het publieke democratische debat aanmoedigen

Tot slot roept de EDPB de ECB en de Commissie op het publieke debat over de bescherming van persoonsgegevens bij digitale betalingen aan te zwengelen. Volgens de EDPB zouden de ECB en de Commissie hun voordeel kunnen doen met aanvullende externe bijdragen uit het maatschappelijk middenveld en de academische wereld over hoe het project rond de digitale euro in de praktijk zou kunnen voldoen aan de hoogste normen op het gebied van privacy en gegevensbescherming.

De EDPB is ingenomen met de vruchtbare uitwisselingen die tot dusver met het operationele team van de ECB voor de digitale euro hebben plaatsgevonden. De EDPB is bereid de ECB ook te adviseren in het vervolg van de verkennende fase, bij het evalueren en nader uitwerken van de beoogde ontwerpopties. Zo kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het succes van een digitale euro die de fundamentele gegevensbeschermingsrechten van personen eerbiedigt.

Wat betreft de toepassing van prototypen voor gebruikersinterfaces voor elektronische handel⁹ beveelt de EDPB aan ervoor te zorgen dat het voorstel volledig in overeenstemming is met het Schrems II-arrest en andere toepasselijke gegevensbeschermingsregels.

Voor het Europees Comité voor gegevensbescherming

De voorzitter

(Andrea Jelinek)

⁹ <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews220916.nl.html>