

**EDPB-EDPS**

**Gezamenlijk advies 02/2023 over het voorstel voor  
een verordening van het Europees Parlement en  
de Raad betreffende de vaststelling van de  
digitale euro**

Translations proofread by EDPB Members.  
This language version has not yet been proofread.

**Vastgesteld op 17 oktober 2023**

# INHOUD

1	Achtergrond .....	5
2	Draagwijdte van het advies.....	8
3	Algemene opmerkingen.....	10
4	Hoofdstuk I – Onderwerp en definities.....	14
5	Hoofdstuk III – Wettig betaalmiddel.....	15
6	Hoofdstuk IV – Distributie.....	16
7	Hoofdstuk V – Gebruik van de digitale euro als waardeopslag en betaalmiddel.....	17
8	Hoofdstuk VII – Technische kenmerken .....	19
	8.1 Offline- en onlinemodaliteit van de digitale euro .....	19
	8.2 Voorwaardelijke betalingstransacties in digitale euro’s .....	20
	8.3 Europese portemonnees voor digitale identiteit .....	20
	8.4 Afwikkeling .....	21
	8.5 Algemeen mechanisme voor opsporing en preventie van fraude.....	22
9	Cyberbeveiliging en operationele veerkracht.....	25
10	Hoofdstuk VIII – Privacy en gegevensbescherming .....	26
	10.1 Artikel 34 – Verwerking door betalingsdianstaaibieders .....	26
	10.2 Artikel 35 – Verwerking van persoonsgegevens door de ECB of de nationale centrale banken .....	30
	10.3 Artikel 36 – Verwerking door verleners van ondersteunende diensten .....	31
11	Hoofdstuk IX – Bestrijding van witwassen .....	33
12	Hoofdstuk X – Slotbepalingen.....	37

## Samenvatting

Twee jaar na de start van de onderzoeksfase over de uitgifte van een digitale euro door de Europese Centrale Bank (ECB), zullen het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie in de komende maanden het voorstel voor een verordening tot vaststelling van de digitale euro als digitale centralebankmunt behandelen. Gezien het bijzondere belang van de digitale euro voor de grondrechten op privacy en bescherming van persoonsgegevens heeft de Europese Commissie het EDPB en de EDPS verzocht een gezamenlijk advies over dit voorstel uit te brengen.

In het algemeen zijn het EDPB en de EDPS, die eraan herinneren dat de toegevoegde waarde van een digitale euro in een zeer concurrerend betalingslandschap voornamelijk in de vertrouwelijkheid ervan zou liggen, zeer verheugd dat digitale gebruikers altijd de keuze zullen hebben om te betalen in digitale euro of in contanten, en dat de digitale euro geen “programmeerbaar geld” zou zijn. In dit gezamenlijk advies wordt ook toegejuicht dat het voorstel beoogt te voorzien in een hoog niveau van privacy- en gegevensbescherming voor de digitale euro en wordt erkend dat hiertoe in het voorstel inspanningen zijn geleverd, met name door de invoering van een “offlinemodaliteit”, om de verwerking van persoonsgegevens in verband met de digitale euro tot een minimum te beperken en gegevensbescherming door te voorzien in ontwerp en gegevensbescherming door standaardinstellingen.

In lijn met een benadering van “privacy en gegevensbescherming door ontwerp” vestigen het EDPB en de EDPS echter de aandacht van de medewetgevers op een aantal problemen op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens die, als ze in het kader van het voorstel niet worden aangepakt, het vertrouwen van de burgers in de toekomstige digitale euro kunnen ondermijnen, en uiteindelijk ook de maatschappelijke acceptatie ervan. In dit verband bouwen het EDPB en de EDPS voort op de standpunten die zij sinds 2021 hebben ingenomen.

Ten eerste zijn het EDPB en de EDPS weliswaar verheugd over het feit dat de distributie van de digitale euro op een “gedecentraliseerde wijze” zou plaatsvinden, d.w.z. door financiële intermediairs, in plaats van rechtstreeks door het Eurosysteem, maar zijn zij van mening dat verdere verduidelijkingen over de modaliteiten van de distributie van de digitale euro in de wetgevingstekst moeten worden opgenomen.

Bovendien zijn het EDPB en de EDPS van mening dat er meer duidelijkheid moet worden verschaft over de noodzaak en evenredigheid van het centrale toegangspunt voor unieke identificatie van de digitale euro en over de wijze waarop gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen in dit opzicht moet worden toegepast. Daarnaast moeten in de wettekst verduidelijkingen worden opgenomen over de wijze waarop persoonsgegevens door betalingsdienstaanbieders moeten worden verwerkt om de aanhoudingslimieten in de praktijk af te dwingen. Er wordt ook verzocht om meer duidelijkheid over de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de handhaving van limieten aan vergoedingen die mogelijk worden gevraagd door betalingsdienstaanbieders.

Wat betreft de afwikkelingsinfrastructuur die door de ECB moet worden geleverd en beheerd, zijn het EDPB en de EDPS van mening dat het dispositief van het voorstel een bindende verplichting moet bevatten die pseudonimisering van alle transactiegegevens tegenover de ECB en de nationale centrale banken waarborgt.

Belangrijk is ook dat het EDPB en de EDPS van mening zijn dat de bepalingen met betrekking tot het algemeen mechanisme voor opsporing en preventie van fraude (MOPF) dat de ECB kan opzetten om de opsporing en preventie van fraude door betalingsdienstaanbieders te vergemakkelijken, niet voorzienbaar zijn, waardoor de rechtszekerheid en de mogelijkheid om de noodzaak van de oprichting van een dergelijk mechanisme te beoordelen, worden ondermijnd. Het is met name onduidelijk welke taken enerzijds zouden worden uitgevoerd door de ECB (als mogelijke toezichthouders op de fraudebestrijding door betalingsdienstaanbieders) en anderzijds welke taken (en de daarmee samenhangende gegevensverwerking) zouden worden uitgevoerd door betalingsdienstaanbieders. De medewetgevers wordt daarom verzocht de noodzaak van een dergelijk mechanisme verder aan te tonen en te voorzien in duidelijke en precieze regels voor de reikwijdte en toepassing van het beoogde MOPF, onder meer met betrekking tot de aard van de door de ECB aan betalingsdienstaanbieders te verstrekken

ondersteuning. Indien een dergelijke noodzaak niet kan worden aangetoond, bevelen het EDPB en de EDPS aan om vanuit het oogpunt van gegevensbescherming minder ingrijpende maatregelen in te voeren, in combinatie met de invoering van passende waarborgen.

Daarnaast erkennen het EDPB en de EDPS in dit gezamenlijk advies de potentiële risico's waarmee de digitale euro geconfronteerd zou kunnen worden vanuit het oogpunt van IT en cyberbeveiliging, en bevelen zij aan om in de preambule van het voorstel een expliciete verwijzing naar het toepasselijke rechtskader inzake cyberbeveiliging op te nemen.

Met betrekking tot de privacy- en gegevensbeschermingsaspecten van de digitale euro nemen de EDPS en het EDPB met voldoening nota van de inspanningen die in hoofdstuk VIII en de bijbehorende bijlagen zijn geleverd om de doeleinden en categorieën persoonsgegevens vast te stellen voor de verwerking die moet worden uitgevoerd door elk van de actoren die betrokken zijn bij de uitgifte en het gebruik van de digitale euro. De medewetgevers dienen echter meer duidelijkheid te verschaffen over met name de rechtsgrondslagen die van toepassing zijn op deze verwerkingsactiviteiten, de toewijzing van verantwoordelijkheden, alsook over de soorten persoonsgegevens die door elk van deze actoren moeten worden verwerkt.

Tot slot betreuren het EDPB en de EDPS het feit dat in het voorstel de vaststelling van een benadering op basis van “selectieve privacy” voor onlinebetalingen van kleine bedragen terzijde is geschoven. In dit verband moet worden opgemerkt dat de hoogte van het AML/CFT-risico voor de online digitale euro zal afhangen van de gebruikte technologie en de ontwerpkeuzes die tijdens de ontwerpfasen worden gemaakt. Rekening houdend met de mogelijke beperkende maatregelen die kunnen worden ingevoerd om een dergelijk risico te verminderen, bevelen het EDPB en de EDPS de medewetgevers daarom ten eerste aan om de specifieke regeling die van toepassing is op de offline-modaliteit uit te breiden naar de online-modaliteit voor kleine transacties, met een drempelbedrag waaronder er geen tracering van transacties voor AML/CFT-doeleinden plaatsvindt.

Aangezien de werkzaamheden van de ECB op het gebied van de digitale euro parallel lopen met de werkzaamheden van de medewetgevers, herinneren het EDPB en de EDPS eraan dat alle verwerkingsverantwoordelijken voor de digitale euro en gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken verplicht zijn een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren, voor zover aan de vereisten van artikel 35 AVG of artikel 39 EUVG is voldaan. Daarnaast moet in het voorstel worden herinnerd aan de verplichting van privacy- en gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen bij het vaststellen van het operationele ontwerp en de technologische keuzes.

Na de vaststelling van wetgeving voor de digitale euro zullen het EDPB en de EDPS, elk binnen hun respectieve verantwoordelijkheden, toezicht blijven houden op de invoering en klaar staan om de medewetgevers en de ECB richtsnoeren te verstrekken met betrekking tot de aspecten van de bescherming van persoonsgegevens in de digitale euro.

# Het Europees Comité voor gegevensbescherming en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming

Gezien artikel 42, lid 2, van Verordening 2018/1725 van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG<sup>1</sup>,

Gezien de EER-overeenkomst en met name bijlage XI en protocol 37 daarbij, zoals gewijzigd bij Besluit nr. 154/2018 van het Gemengd Comité van de EER van 6 juli 2018<sup>2</sup>,

Gezien het verzoek van de Europese Commissie van 29 juni 2023 om een gezamenlijk advies van het Europees Comité voor gegevensbescherming en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel voor een verordening betreffende de vaststelling van de digitale euro<sup>3</sup> en het voorstel voor een verordening 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<sup>4</sup>.

## HEBBEN HET VOLGENDE GEZAMENLIJK ADVIES VASTGESTELD

### 1 ACHTERGROND

1. Op 28 juni 2023 heeft de Europese Commissie een wetgevingspakket<sup>5</sup> over een digitale euro aangenomen, waaronder een voorstel tot vaststelling van het rechtskader voor een mogelijke digitale euro<sup>6</sup>. Dit voorstel heeft tot doel de essentiële aspecten van een digitale euro vast te stellen en te reguleren, waarvan de uitgifte de bevoegdheid is van de Europese Centrale Bank (hierna “de ECB” genoemd). Het project voor de digitale euro is van start gegaan vóór de vaststelling van het wetgevingspakket voor de digitale euro. Hieronder herinneren het EDPB en de EDPS aan de chronologie van de belangrijkste gebeurtenissen die hebben geleid tot de vaststelling van het wetgevingspakket voor de digitale euro, met inbegrip van de standpunten van het EDPB ter zake.
2. In oktober 2020 lanceerde de ECB tegen de achtergrond van een wereldwijd groeiende belangstelling voor digitale centralebankmunten een openbare raadpleging over een mogelijke

---

<sup>1</sup> PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39.

<sup>2</sup> Alle verwijzingen in dit document naar “lidstaten” moeten worden gelezen als verwijzingen naar “EER-lidstaten”.

<sup>3</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de digitale euro (COM(2023) 369 final).

<sup>4</sup> 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 (COM(2023) 368 final).

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3501](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3501)

<sup>6</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de digitale euro (COM(2023) 369 final).

digitale euro, een nieuwe vorm van digitale centralebankmunt voor gebruik in retailbetalingen die bedoeld is als aanvulling op de fysieke eurocontanten<sup>7</sup>. De beleidsdoelstellingen van de vaststelling van de digitale euro zijn het waarborgen van de voortdurende toegang van EU-burgers tot centralebankmunten in de context van een afnemend gebruik van fysiek contant geld, het ondersteunen van financiële inclusie en het bevorderen van innovatie en de strategische autonomie van de EU op het gebied van betalingen. In april 2021 heeft de ECB een verslag gepubliceerd over de feedback die tijdens de openbare raadpleging is verstrekt<sup>8</sup>. Uit het verslag bleek dat vertrouwelijkheid door 43 % van de respondenten, zowel burgers als professionals, werd beschouwd als het belangrijkste kenmerk van een digitale euro.

3. Op 18 juni 2021 stuurde het EDPB een brief naar de Europese instellingen over de privacy- en gegevensbeschermingsaspecten van een mogelijke digitale euro<sup>9</sup>. In deze brief onderstreepte het EDPB de noodzaak voor de Europese instellingen om te werken aan een digitale euro die het beginsel van *“privacy en gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen”* volledig zou omarmen, in lijn met de resultaten van de openbare raadpleging die de ECB het jaar daarvoor heeft gehouden. Daarnaast heeft het EDPB gewezen op de risico's voor de privacy en de grondrechten en fundamentele vrijheden van een dergelijk project indien de digitale euro niet naar behoren zou worden ontworpen. Het EDPB wees met name op het risico van een algemene tracking van transacties via de betalingsinfrastructuren, het risico van overmatige identificatie van burgers die de digitale euro gebruiken, en het beveiligingsrisico voor betalingsgegevens. Daarnaast bood het EDPB hulp aan bij de beperking van deze risico's. Bovendien werd in de brief gepleit voor de mogelijkheid om een deel van de transacties anoniem te maken of op zijn minst in een hoog pseudonimiseringsniveau te voorzien. Tot slot wees het EDPB erop dat fysieke contanten de relevante benchmark waren voor het ontwerp van de digitale euro, met name om het juiste evenwicht te vinden tussen privacy en gegevensbescherming enerzijds en de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering (hierna “AML/CFT”) anderzijds.
4. Op 14 juli 2021 startte de ECB een onderzoeksfase van het digitale-europroject. Deze fase van 24 maanden was gericht op het aanpakken van belangrijke kwesties met betrekking tot het ontwerp en de distributie van een digitale vorm van de euro, en op het beoordelen van de mogelijke impact van een digitale euro op de markt. Andere doelstellingen waren het identificeren van de ontwerptopties om de privacy te waarborgen en risico's voor burgers, intermediairs en de economie als geheel in het eurogebied te vermijden. Als onderdeel van zijn bijstand aan de Europese instellingen over dit onderwerp nam het EDPB deel aan het raadplegingsproces van de onderzoeksfase en hield het verschillende bijeenkomsten met ECB-deskundigen. Naast de publiekelijk ingenomen standpunten heeft het EDPB regelmatig interne vergaderingen over dit onderwerp gehouden, waaraan deskundigen van de Commissie hebben deelgenomen. De Commissie heeft zo dus de gelegenheid gehad om tijdens de

---

<sup>7</sup> ECB, “Report on a digital euro”, oktober 2020, beschikbaar op: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report\\_on\\_a\\_digital\\_euro~4d7268b458.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf)

<sup>8</sup> ECB, “Report on the public consultation on a digital euro”, april 2021, beschikbaar op: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210414~ca3013c852.en.html>

<sup>9</sup> EDPB, Brief aan de Europese instellingen over de privacy- en gegevensbeschermingsaspecten van een mogelijke digitale euro, 18 juni 2021, beschikbaar (in het Engels) op: [https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb\\_letter\\_out\\_2021\\_0111-digitaleuro-toecb\\_en\\_1.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_letter_out_2021_0111-digitaleuro-toecb_en_1.pdf)

voorbereidingsfase van dit voorstel te profiteren van regelmatige informele adviezen van het EDPB.

5. In april 2022 is de Commissie een gerichte openbare raadpleging gestart<sup>10</sup> om nadere informatie te verzamelen over een aantal aspecten, waaronder de behoeften en verwachtingen van gebruikers, en de verwachte gevolgen voor belangrijke bedrijfstakken en voor de privacy en gegevensbescherming. Het EDPB heeft in juni 2022 op deze raadpleging gereageerd<sup>11</sup>. In zijn bijdrage herinnerde het EDPB aan zijn standpunt ten gunste van een volledige afwezigheid van AML/CFT-controles onder een bepaald drempelbedrag voor kleine transacties en de noodzaak om centralisatie van de transacties door een publieke of private entiteit te vermijden, en pleitte het voor lokale verwerking en opslag van transactiegegevens, onder controle van de gebruiker. Voorts benadrukte het EDPB dat elke toegang tot transactiegegevens door de ECB en de nationale centrale banken (hierna “het Eurosysteem” genoemd) ten behoeve van de beperking van fraude of de handhaving van belastingregels moet worden vermeden. Tot slot wees het EDPB erop dat de invoering van aanhoudingslimieten of vergoedingsdrempels gevolgen zou hebben voor de rechten en vrijheden van betrokkenen, aangezien daarvoor aanvullende gegevensverzameling en controles nodig zouden zijn.
6. In september 2022 publiceerde de ECB een eerste voortgangsverslag over haar onderzoeksfase, waarin ze verschillende ontwerptopties voor gegevensbescherming en privacy voor de digitale euro voorstelde. De ECB herinnerde er ook aan dat het door de medewetgevers vastgestelde regelgevingskader van cruciaal belang zou zijn met betrekking tot de privacyaspecten van de digitale euro<sup>12</sup>. De ECB heeft met name een basisscenario voorgesteld dat is gebaseerd op de ontwikkeling van een online beschikbare digitale euro waarbij alle transacties worden gevalideerd door financiële intermediairs die de digitale euro distribueren en die voor hen volledig transparant zijn vanaf de eerste uitgifte van de digitale euro. De twee opties van een “*selectieve privacy*”, waarbij een hogere mate van privacy zou worden gewaarborgd voor onlinebetalingen van kleine bedragen/met een laag risico, en van een “*offlinefunctionaliteit*”, waarbij geen tracering zou plaatsvinden voor offlinebetalingen van kleine bedragen die in de fysieke nabijheid worden uitgevoerd, werden door de ECB omschreven als “verder gaand dan het basisscenario” en zouden onderwerp moeten zijn van verder onderzoek door de medewetgevers.
7. Op 10 oktober 2022 publiceerde het EDPB een verklaring<sup>13</sup> waarin werd herinnerd aan de noodzaak om systematische tracering van transacties op een dergelijke rekeninggebaseerde architectuur te vermijden. Het Comité waarschuwde dat de validering van alle transacties met digitale euro’s mogelijk niet in overeenstemming is met de gegevensbeschermingsbegrippen

---

<sup>10</sup> [https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/finance-2022-digital-euro\\_en](https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/finance-2022-digital-euro_en)

<sup>11</sup> EDPB, Reactie op de gerichte raadpleging van de Europese Commissie over een digitale euro, vastgesteld op 14 juni 2022, beschikbaar (in het Engels) op: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-06/edpb\\_responseconsultation\\_20220614\\_digitaleuro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-06/edpb_responseconsultation_20220614_digitaleuro_en.pdf)

<sup>12</sup> ECB, “Progress on the investigation phase of a digital euro”, 29 september 2022, beschikbaar op: [https://www.ecb.europa.eu/paym/digital\\_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220929.en.pdf?8eec0678b57e98372a7ae6b59047604b](https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220929.en.pdf?8eec0678b57e98372a7ae6b59047604b)

<sup>13</sup> EDPB, Verklaring 04/2022 over de ontwerpkeuzes voor een digitale euro uit het oogpunt van privacy en gegevensbescherming, aangenomen op 10 oktober 2022, beschikbaar op: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

van noodzakelijkheid en evenredigheid, overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “Hof” genoemd). Het EDPB herinnerde eraan dat de invoering van een privacydrempel voor kleine transacties, waaronder geen tracering van transacties mag plaatsvinden, noodzakelijk was om dit risico in evenwicht te brengen, zowel voor de online- als de offlinemodaliteit. Bovendien riep het EDPB op tot een openbaar en democratisch debat over dit onderwerp.

8. Wat de AML/CFT-regeling van de digitale euro betreft, heeft het EDPB erop gewezen dat het huidige rechtskader voor elektronische betalingen niet geschikt leek voor een instrument als de digitale euro, dat fundamenteel andere kenmerken heeft in termen van beleidsdoelstellingen, en gelet op de mate van vertrouwen die nodig is om te voldoen aan de verwachtingen die tijdens de openbare raadpleging zijn geuit<sup>14</sup>. Daarom heeft het EDPB gepleit voor de invoering van een specifieke wettelijke regeling voor de digitale euro en aanbevolen tegelijkertijd een beoordeling uit te voeren van zowel de risico's voor de privacy als op het gebied van AML/CFT.
9. Het EDPB en de EDPS herhalen dat de meerwaarde van een digitale euro, in een reeds zeer concurrerend Europees betalingslandschap, vooral zou liggen in de privacy- en gegevensbeschermingskenmerken ervan. Volgens het EDPB en de EDPS zijn de privacy en gegevensbescherming handhavende kenmerken van de digitale euro inderdaad een voorwaarde om het vertrouwen van het publiek te winnen voor een digitale vorm van een centralebankmunt en een beslissende stimulans voor het gebruik ervan door EU-burgers<sup>15</sup>. Dit vertrouwen mag niet worden ondermijnd door een ongepast ontwerp van de digitale euro of het rechtskader. Het vermijden van een dergelijke situatie is precies het doel van dit gezamenlijk advies.

## 2 DRAAGWIJDTE VAN HET ADVIES

10. Op 29 juni 2023 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 42, lid 2, van Verordening (EU) 2018/1725 (hierna de “EUVG” genoemd) verzocht om een gezamenlijk advies van het EDPB en de EDPS (hierna “het advies” genoemd) over twee voorstellen voor verordeningen die deel uitmaken van het “pakket voor een eenheidsmunt”. Dit wetgevingspakket bestaat uit:
  - een voorstel voor een verordening betreffende de vaststelling van de digitale euro<sup>16</sup> (hierna “het voorstel” genoemd);

---

<sup>14</sup> Zie punt 2 hierboven en voetnoot 8.

<sup>15</sup> In dit verband merken het EDPB en de EDPS op dat volgens een in opdracht van de Bundesbank in Duitsland uitgevoerde enquête de belangrijkste mogelijke nadelen voor de respondenten het ontbreken van meerwaarde (voor 77 % van de respondenten), de vrees voor een eerste stap in de richting van de afschaffing van fysieke liquide middelen (61 %) en de mogelijkheid van een algemeen toezicht op de aankoopgewoonten (54 %) waren (Deutsche Bundesbank, maandelijks verslag, oktober 2021, beschikbaar op: [https://www.bundesbank.de/resource/blob/879312/8070\\_18037068359550e1d89a5dc366fe/mL/2021-10-digitaler-euro-private-haushalte-data.pdf](https://www.bundesbank.de/resource/blob/879312/8070_18037068359550e1d89a5dc366fe/mL/2021-10-digitaler-euro-private-haushalte-data.pdf)). Volgens het laatste SPACE-onderzoek van de ECB vindt bovendien 60 % van de burgers in de eurozone het belangrijk om de keuze te hebben om contant te betalen. De belangrijkste voordelen van contant geld zijn voor hen de anonimiteit en de bescherming van de privacy (ECB, “Study on the payment attitudes of consumers in the euro area”, 20 december 2022, beschikbaar op: [https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb\\_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html)).

<sup>16</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de digitale euro (COM(2023) 369 final).



- een voorstel voor een verordening 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<sup>17</sup>.
11. Deze twee voorstellen, die elkaar wederzijds ondersteunen, hebben tot doel de digitale euro vast te stellen en ervoor te zorgen dat Europeanen zowel over contante als over digitale betalingsmogelijkheden beschikken wanneer zij met centralebankgeld willen betalen. In het kader van dit advies worden alleen aanbevelingen gedaan met betrekking tot het voorstel voor een verordening betreffende de vaststelling van de digitale euro.
  12. Het voorstel biedt het rechtskader voor de invoering en uitgifte van de digitale euro door de ECB en is daartoe grotendeels gebaseerd op de benadering van het derde voortgangsverslag dat de ECB in april 2023 heeft uitgebracht<sup>18</sup>.
  13. Meer in het bijzonder wordt in het voorstel het kader vastgesteld voor de uitgifte van de digitale euro door de ECB, in overeenstemming met het voorstel en onverminderd de onafhankelijke positie en bevoegdheden van de ECB krachtens de Verdragen<sup>19</sup>. Bovendien wordt in het voorstel de digitale euro als wettig betaalmiddel ingevoerd en worden regels vastgesteld voor de distributie ervan via betalingsdienstaanbieders. Daarnaast worden in het voorstel de rollen en verplichtingen van de nationale centrale banken en de ECB op het gebied van uitgifte en financieel toezicht omschreven en wordt de basis gelegd voor de technische kenmerken van de digitale euro. Na de vaststelling van dit voorstel zal de ECB de technische normen voor de invoering van de digitale euro verder moeten ontwikkelen.
  14. In het voorstel worden twee modaliteiten van een digitale euro voorgesteld: een online- en een offlinemodaliteit. De keuze van een digitale-eurogebruiker voor een van deze modaliteiten heeft belangrijke gevolgen voor de gegevensbescherming, aangezien in het voorstel een onderscheid wordt gemaakt tussen de verplichtingen tussen deze modaliteiten, bijvoorbeeld met betrekking tot de afwikkeling van transacties en de toepasselijkheid van AML/CFT-regels<sup>20</sup>.
  15. Het voorstel heeft belangrijke gevolgen voor de grondrechten van personen op privacy en bescherming van persoonsgegevens. De bij de AVG en EUVG opgerichte toezichthoudende autoriteiten zullen verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het voorstel<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> 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 (COM(2023) 368 final).

<sup>18</sup> ECB, "Progress on the investigation phase of a digital euro – third report", 24 april 2023, beschikbaar op: [https://www.ecb.europa.eu/paym/digital\\_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov230424\\_progress.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov230424_progress.en.pdf).

<sup>19</sup> Artikel 133 VWEU.

<sup>20</sup> Zie deel 11 van dit advies.

<sup>21</sup> Overweging 12 van het voorstel.

16. De draagwijdte van dit advies is beperkt tot de aspecten van het voorstel die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens, die een van de hoofdpijlers van het voorstel vormen. Aangezien uit het voorstel, zoals nader toegelicht in het advies, verscheidene punten van zorg ten aanzien van de bescherming van het grondrecht op privacy en bescherming van persoonsgegevens maar voren komen, is dit advies niet bedoeld om een uitputtende lijst van alle problemen te geven noch worden er altijd voorstellen voor alternatieve bepalingen of formuleringen geboden. Dit advies is eerder bedoeld om de belangrijkste problemen met betrekking tot de privacy- en gegevensbeschermingsaspecten van het voorstel aan te kaarten.

### 3 ALGEMENE OPMERKINGEN

17. Het EDPB en de EDPS zijn ingenomen met het voornemen om de digitale euro zodanig te ontwerpen dat de verwerking van persoonsgegevens door betalingsdienstaanbieders, het Eurosysteem en aanbieders van ondersteunende diensten wordt beperkt tot wat noodzakelijk is om de goede werking van de digitale euro te waarborgen<sup>22</sup>. Dit blijkt duidelijk uit de manier waarop in het voorstel wordt getracht een kader te geven voor de persoonsgegevens die door elk van de bovengenoemde actoren moeten worden verwerkt, door categorieën persoonsgegevens te definiëren die vallen onder elke verwerkingsactiviteit die in de bijlagen bij het voorstel wordt opgesomd. In het voorstel wordt ook benadrukt dat het beginsel van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen adequaat moet worden toegepast, door te eisen dat geavanceerde beveiligings- en privacybeschermende maatregelen<sup>23</sup> en specifieke waarborgen worden toegepast in gevallen die bijzondere aandacht verdienen op basis van de risico's ervan<sup>24</sup>.
18. Het EDPB en de EDPS zijn ook ingenomen met overweging 12 van het voorstel, waarin wordt verwezen naar het EU-kader voor gegevensbescherming, en overweging 70, waarin wordt benadrukt dat een hoog niveau van privacy en gegevensbescherming van cruciaal belang is voor het vertrouwen van het publiek in de digitale euro, en waarin wordt verwezen naar de bovengenoemde verklaring van het EDPB uit 2022 over de ontwerpkeuzes voor de digitale euro<sup>25</sup>.
19. Rekening houdend met het feit dat privacy door zowel natuurlijke personen als professionals als het belangrijkste kenmerk van een digitale euro wordt beschouwd<sup>26</sup>, herinneren het EDPB en de EDPS eraan dat gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen van meet af aan moet worden opgenomen in het ontwerp van de digitale euro, met inbegrip van de technische keuzes die de ECB uit hoofde van artikel 5, lid 2, van het voorstel zou maken, en met betrekking tot de aanvullende gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de Commissie uit hoofde van artikel 5, lid 1, na de vaststelling van het voorstel. In dit verband benadrukken

---

<sup>22</sup> Overwegingen 71 en 72 van het voorstel.

<sup>23</sup> Bijvoorbeeld in artikel 35, lid 4, door een duidelijke scheiding van persoonsgegevens op te leggen om ervoor te zorgen dat de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken individuele gebruikers van de digitale euro niet rechtstreeks kunnen identificeren.

<sup>24</sup> Zie de laatste zin van artikel 35, lid 8, van het voorstel.

<sup>25</sup> EDPB, Verklaring 04/2022 over de ontwerpkeuzes voor een digitale euro uit het oogpunt van privacy en gegevensbescherming, aangenomen op 10 oktober 2022, beschikbaar op:

[https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

<sup>26</sup> Blz. 7 van de effectbeoordeling van het voorstel (SWD(2023) 233 final).

het EDPB en de EDPS het belang van de invoering van privacybevorderende technologieën bij het ontwerpen van de digitale euro.

20. Het EDPB en de EDPS herinneren er ook aan dat volgens de jurisprudentie van het Hof een noodzakelijkheidstoets van toepassing is op alle beperkingen op de uitoefening van het recht op bescherming van persoonsgegevens en op eerbiediging van het privéleven met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens<sup>27</sup>. Dit houdt in dat wordt beoordeeld of andere maatregelen het gewenste resultaat zouden bereiken met een geringere mate van inmenging in het betrokken grondrecht. Voorts moet de wetgever bij het vaststellen van maatregelen die afbreuk doen aan de grondrechten op de bescherming van persoonsgegevens beoordelen of het belang van de met de verwerking nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot de ernst van de inmenging<sup>28</sup>.
21. Tegen deze achtergrond zijn het EDPB en de EDPS van mening dat de taken met betrekking tot gebruikersbeheer (d.w.z. beheer van digitale-eurorekeningen/-portemonnees, levering en beheer van betaalinstrumenten), transactiebeheer (d.w.z. het initiëren, authenticeren en valideren van transacties) en liquiditeitsbeheer (afstorten en opnemen) in principe zo “gedecentraliseerd” mogelijk moeten zijn. Het EDPB en de EDPS juichen het dan ook toe dat de distributie van de digitale euro volgens het voorstel op gedecentraliseerde wijze door gereguleerde financiële intermediairs zou worden uitgevoerd, in plaats van rechtstreeks door het Eurosysteem. De gedecentraliseerde aanpak zou met name de uitoefening van de rechten van de betrokkene ten overstaan van elke financiële intermediair als verwerkingsverantwoordelijke kunnen vergemakkelijken. In dit verband bevat deel 8 van dit gezamenlijk advies verschillende aanbevelingen en oproepen tot verduidelijking van rollen en taken die, zonder de werking van de digitale euro en de rol van de ECB te belemmeren, aan financiële intermediairs zouden kunnen worden toegewezen.
22. Hoewel het EDPB en de EDPS erkennen dat het noodzakelijk is om voor elke digitale eurogebruiker een limiet op het bezit van digitale euro’s in te voeren, wijzen het EDPB en de EDPS er bovendien op dat een dergelijke functie automatisch leidt tot verlies van volledige anonimiteit en een zekere mate van verwerking van persoonsgegevens<sup>29</sup>.
23. Zoals reeds is onderstreept door het EDPB<sup>30</sup>, is een hoog niveau van privacy en gegevensbescherming van cruciaal belang om het vertrouwen van de burgers in de toekomstige digitale euro en, uiteindelijk, het succes ervan te verzekeren. In dat opzicht lijkt de registratie van alle online digitale-eurotransacties, ongeacht het bedrag, niet in

---

<sup>27</sup> Arrest van 16 december 2008, Tietosuoja- ja valtuutettu/Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy, C-73/07, EU:C:2008:727, punt 56, en arrest van 9 november 2010, gevoegde zaken Volker und Markus Schecke, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punten 77 en 86. Zie daarnaast: EDPS, “Guidelines on assessing the proportionality of measures that limit the fundamental rights to privacy and to the protection of personal data”, 19 december 2019, beschikbaar op: [https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-12-19\\_edps\\_proportionality\\_guidelines2\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-12-19_edps_proportionality_guidelines2_en.pdf).

<sup>28</sup> Arrest van 1 augustus 2022, OT en de Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, punt 98.

<sup>29</sup> Zie in dit verband deel 7 van dit advies.

<sup>30</sup> EDPB, Verklaring 04/2022 over de ontwerpkeuzes voor een digitale euro uit het oogpunt van privacy en gegevensbescherming, aangenomen op 10 oktober 2022, beschikbaar op: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

overeenstemming te zijn met de doelstelling van het voorstel om gegevensbescherming te ondersteunen als een van de belangrijkste beleidslijnen van de Unie, noch met het belang dat burgers hechten aan privacy in de context van de digitale euro, zoals blijkt uit de bovengenoemde enquête die de ECB in 2021 heeft uitgevoerd<sup>31</sup>. Het EDPB en de EDPS achten het dan ook noodzakelijk om een hoog niveau van privacy niet alleen te waarborgen voor offline digitale-eurobetalingen, zoals momenteel voorzien in het voorstel<sup>32</sup>, maar ook voor online digitale-eurobetalingstransacties waarmee kleine bedragen zijn gemoeid. Het EDPB en de EDPS bevelen aan deze doelstelling te verwezenlijken door de invoering van een privacydrempel voor digitale online betalingstransacties waarmee kleine bedragen zijn gemoeid, zoals verder uitgewerkt in deel 11 hierna.

24. Het EDPB en de EDPS erkennen ook de inspanningen die zijn geleverd om ervoor te zorgen dat het voorstel geen afbreuk doet aan de toepassing van bestaande EU-wetgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de taken en bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteiten die bevoegd zijn om toezicht te houden op de naleving van de gegevensbeschermingswetgeving, zoals aangegeven in de preambule van het voorstel<sup>33</sup>. Een belangrijk aspect heeft betrekking op de rechtsgrondslag voor verwerkingsverantwoordelijken die persoonsgegevens verwerken in het kader van het voorstel en de passende toewijzing van rollen en verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betalingsdienstaanbieders, het Eurosysteem en aanbieders van ondersteunende diensten. Dit element komt aan bod in deel 10 van dit gezamenlijk advies.
25. Daarnaast nemen het EDPB en de EDPS er nota van dat in artikel 282, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU") is bepaald dat de ECB onafhankelijk is in de uitoefening van haar bevoegdheden, en dat de instellingen, organen en instanties van de EU, met inbegrip van de Commissie en de medewetgevers, die onafhankelijkheid moeten eerbiedigen. In artikel 130 VWEU wordt hieraan toegevoegd dat de ECB bij de uitoefening van de bevoegdheden en het vervullen van de taken en plichten die haar bij de Verdragen en de statuten van de ECB zijn opgedragen, geen instructies vraagt of aanvaardt van instellingen, organen en instanties van de Unie. Overeenkomstig artikel 132 VWEU kan de ECB verordeningen vaststellen en besluiten geven die nodig zijn voor de uitvoering van haar taken<sup>34</sup>, wat de ECB vaak doet, ook met betrekking tot de manier waarop

---

<sup>31</sup> ECB, "Report on the public consultation on a digital euro", april 2021, beschikbaar op: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210414~ca3013c852.en.html>

<sup>32</sup> Artikel 37 van het voorstel.

<sup>33</sup> Overweging 12 van het voorstel: "Elke verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze verordening moet in overeenstemming zijn met Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2017/1725 voor zover zij binnen het respectieve toepassingsgebied ervan valt. Daarom zijn de toezichthoudende autoriteiten krachtens Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/1725 verantwoordelijk voor het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze verordening." Daarnaast staat in overweging 70 het volgende: "De verwerking van persoonsgegevens voor nalevingsdoeleinden en in het kader van deze verordening zou plaatsvinden in overeenstemming met Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/1715, alsook, indien van toepassing, Richtlijn 2002/58/EG."

<sup>34</sup> Dit wordt ook weerspiegeld in artikel 282, lid 4, VWEU: "De Europese Centrale Bank neemt de maatregelen die nodig zijn om haar taken te vervullen overeenkomstig de artikelen 127 tot en met 133 en artikel 138 en de door de statuten van het ESCB en van de ECB bepaalde voorwaarden."

zij persoonsgegevens verwerkt en beheert in het kader van haar activiteiten<sup>35</sup>. Hoewel het EDPB en de EDPS de beslissingsautonomie van de ECB naar behoren in acht nemen, benadrukken zij ook dat het voorstel duidelijke, door de wetgevende organen te bespreken en goed te keuren regels moet bevatten voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitgifte en het gebruik van de digitale euro, met duidelijke waarborgen, zodat het hoogst mogelijke niveau van bescherming van de grondrechten en fundamentele vrijheden wordt gewaarborgd.

26. In dit verband begrijpen het EDPB en de EDPS dat de EU-wetgever een mandaat heeft om “de maatregelen vast [te stellen] die nodig zijn voor het gebruik van de euro als enige munteenheid”, overeenkomstig artikel 133 VWEU, dat de rechtsgrondslag van het voorstel in de Verdragen vormt. Niettemin vereisen de institutionele en juridische beperkingen van de rechtsgrondslag van artikel 133 VWEU die voortvloeien uit de in het VWEU verankerde regels dat aan de ECB een zekere mate van discretionaire bevoegdheid wordt gelaten met betrekking tot de gedetailleerde maatregelen, regels en normen die de ECB vaststelt ter uitvoering van de door de medewetgevers vastgestelde maatregelen, zoals die welke zijn vermeld in artikel 5, lid 2, van het voorstel<sup>36</sup>. Het EDPB en de EDPS begrijpen ook dat dit de reden is waarom in het voorstel in de regel de ECB zelden een mandaat krijgt om bepaalde taken uit te voeren, maar dit vaak aan de discretionaire bevoegdheid van de ECB laat (door te kiezen voor een formulering met “kunnen” in plaats van “moeten”) om deze taken al dan niet uit te voeren<sup>37</sup>. In elk geval zijn deze keuzes, zelfs wanneer technische keuzes aan de ECB worden overgelaten, onderworpen aan de noodzaak om naleving van de gegevensbeschermingswetgeving van de Unie te waarborgen, met inbegrip van de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid.

27. Tot slot erkennen het EDPB en de EDPS dat in het voorstel niet alleen de noodzaak wordt benadrukt om naleving van de AVG en de EUVG te waarborgen, maar tevens wordt voorzien

---

<sup>35</sup> Zie, bij wijze van voorbeeld: Besluit (EU) 2020/655 van de Europese Centrale Bank van 5 mei 2020 houdende de vaststelling van uitvoeringsvoorschriften betreffende gegevensbescherming bij de Europese Centrale Bank en tot intrekking van Besluit ECB/2007/1 (ECB/2020/28), PB L 152 van 15.5.2020, blz. 13; Besluit (EU) 2021/1486 van de Europese Centrale Bank van 7 september 2021 tot vaststelling van specifieke voorschriften betreffende beperkingen van de rechten van betrokkenen in verband met de taken van de Europese Centrale Bank inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (ECB/2021/42), PB L 328 van 16.9.2021, blz. 15, en overweging 10 van Besluit (EU) 2022/1982 van de Europese Centrale Bank van 10 oktober 2022 betreffende het gebruik van diensten van het Europees Stelsel van centrale banken door bevoegde autoriteiten en door samenwerkende autoriteiten, en tot wijziging van Besluit ECB/2013/1 (ECB/2022/34), PB L 272 van 20.10.2022, blz. 29.

<sup>36</sup> In artikel 5, lid 2, is het volgende bepaald: “In het kader van deze verordening zijn ook de gedetailleerde maatregelen, regels en normen die de Europese Centrale Bank op grond van haar eigen bevoegdheden kan vaststellen van toepassing op de digitale euro. Indien deze gedetailleerde maatregelen, regels en normen gevolgen hebben voor de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, raadpleegt de Europese Centrale Bank de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming alvorens deze maatregelen, regels en normen vast te stellen.”

<sup>37</sup> Een voorbeeld is te vinden in overweging 25: “De Europese Centrale Bank **kan** betalingsdianstaaanbieders ondersteunen bij de handhaving van eventuele aanhoudingslimieten, onder meer door alleen of samen met nationale centrale banken een centraal toegangspunt op te zetten voor identificaties van gebruikers van de digitale euro en de bijbehorende aanhoudingslimieten voor digitale euro’s.” En tevens in overweging 68: “Hiertoe **kan** de Europese Centrale Bank een algemeen mechanisme voor opsporing en preventie van fraude opzetten ter ondersteuning van de fraudebeheersactiviteiten die betalingsdianstaaanbieders uitvoeren met betrekking tot onlinebetalingstransacties in digitale euro’s.” (nadruk toegevoegd).

in specifieke beperkingen voor verwerkingsverantwoordelijken en waarborgen voor betrokkenen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het in artikel 37, lid 2, van het voorstel opgenomen verbod op het bewaren van transactiegegevens door betalingsdianstaaubieders of door het Eurosysteem voor offline digitale-eurobetalingstransacties. Het EDPB en de EDPS verwelkomen ook dat de ECB de EDPS moet raadplegen alvorens gedetailleerde maatregelen, regels en normen vast te stellen die van invloed kunnen zijn op gegevensbescherming krachtens artikel 5, lid 2, van het voorstel.

## 4 HOOFDSTUK I – ONDERWERP EN DEFINITIES

28. Het EDPB en de EDPS merken op dat artikel 2 van het voorstel voorziet in definities die noodzakelijk zijn voor het begrip van het voorstel als geheel. Het EDPB en de EDPS zijn echter van mening dat sommige definities ontbreken of nadere verduidelijking behoeven om de rechtszekerheid te waarborgen.
29. Ten eerste staan de gegevens die worden gegenereerd door betalingstransacties centraal in het voorstel. In het voorstel wordt echter niet gedefinieerd wat “transactiegegevens” zouden inhouden en of de offline- of onlinebetalingsmodaliteit verschilt wat betreft de soorten transactiegegevens die worden gegenereerd door de transactie of die worden verwacht en vereist om een transactie met succes uit te voeren. Het EDPB en de EDPS bevelen aan om nauwkeurig te bepalen welk soort gegevens onder de categorie “transactiegegevens” zouden vallen. In dit verband merken het EDPB en de EDPS ook op dat in de bijlagen III, IV en V van het voorstel brede categorieën persoonsgegevens worden gebruikt die naar verwachting door verschillende actoren zullen worden verwerkt. Deze categorieën persoonsgegevens moeten nauwkeuriger worden omschreven, zoals uiteengezet in deel 9 van dit gezamenlijk advies.
30. Voorts merken het EDPB en de EDPS op dat in het voorstel in verschillende gevallen wordt verwezen naar de term “lokale opslagapparaten”. In het voorstel komt de term “lokale opslagapparaten” met name voor in artikel 2, punt 15, artikel 34, lid 1, punt c), artikel 35, lid 1, punt c), en artikel 37, lid 4, punt b), maar de term wordt niet in artikel 2 van het voorstel gedefinieerd. Overeenkomstig overweging 34 van het voorstel “[moeten] de betalingsdianstaaubieders de lokale opslagapparaten voor offlinebetalingstransacties in digitale euro’s van hun cliënten registreren en deregistreren”. In dezelfde overweging wordt ook gespecificeerd dat de betalingsdianstaaubieders de identificator van het lokale opslagapparaat dat wordt gebruikt voor offline digitale euro’s tijdelijk mogen opslaan. In overweging 35 wordt verder gespecificeerd dat betalingsdianstaaubieders de lokale opslagapparaten voor offlinebetalingstransacties in digitale euro’s van hun klanten moeten registreren en deregistreren. Ten slotte wordt in overweging 75 gespecificeerd dat betalingsdianstaaubieders in het kader van offlinebetalingstransacties in digitale euro’s “[...] alleen persoonsgegevens [verwerken] die verband houden met het deponeren of opnemen van digitale euro’s op respectievelijk van betaalrekeningen in digitale euro’s om deze op de lokale opslagapparaten te laden of van de lokale opslagapparaten op de betaalrekeningen in digitale euro’s. Dit omvat de identificator van de lokale opslagapparaten die betalingsdianstaaubieders toewijzen aan een gebruiker van de digitale euro die offline digitale euro’s aanhoudt”. Daarom lijkt het erop dat met de term “lokale opslagapparaten” in het voorstel wordt verwezen naar “mobiele apparaten”. In artikel 2, punt 31, wordt “mobiel

apparaat” echter gedefinieerd als “een apparaat waarmee gebruikers van de digitale euro online- of offlinebetalingstransacties in digitale euro’s kunnen toestaan, waaronder met name smartphones, tablets, slimme horloges en allerhande wearables”. Voorts merken het EDPB en de EDPS op dat in het voorstel in artikel 2, punt 5, waar “betaalrekening in digitale euro’s” wordt gedefinieerd, gebruik wordt gemaakt van de term “offlineapparaat voor digitale euro’s”. Tegen deze achtergrond bevelen het EDPB en de EDPS aan om te verduidelijken of “lokale opslagapparaten” andere apparaten zijn dan “mobiele apparaten”, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 31, van het voorstel en, indien dit het geval is, een afzonderlijke definitie voor deze term op te nemen in artikel 2 van het voorstel. Overeenkomstige verduidelijkingen zijn eveneens nodig voor de in artikel 2, punt 5, van het voorstel gebruikte term “offlineapparaat voor digitale euro’s”.

31. Daarnaast bevelen het EDPB en de EDPS aan de definitie van de term “gebruikersidentificatie” in artikel 2, punt 27, van het voorstel te verduidelijken. In artikel 2, punt 27, van het voorstel wordt “gebruikersidentificatie” gedefinieerd als “een door een betalingsdienstaanbieder die de digitale euro distribueert gecreëerde unieke identificatie die gebruikers van de digitale euro ondubbelzinnig van elkaar onderscheidt ten behoeve van onlinebetalingstransacties in digitale euro’s, maar die door de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken niet aan een identificeerbare natuurlijke of rechtspersoon kan worden toegewezen”. In dit verband merken het EDPB en de EDPS op dat in bijlage III is bepaald dat de “gebruikersidentificatie” de “naam van de houders van lokale opslagapparaten” omvat. Een ander voorbeeld is het verband tussen de begrippen “gebruikersidentificatie” zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 27, van het voorstel en “gebruikersalias”, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 28, van het voorstel, die beide lijken te verwijzen naar pseudonimisering zoals gedefinieerd in artikel 4, punt 5, AVG, hoewel dit alleen uitdrukkelijk is vermeld in artikel 2, punt 28, van het voorstel.
32. Tot slot wijzen het EDPB en de EDPS erop dat in artikel 22, lid 3, van het voorstel de term “uniek nummer” (voor elke betaalrekening in digitale euro’s) wordt gebruikt, maar dat deze term niet in artikel 2 wordt gedefinieerd. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan om ten behoeve van de rechtszekerheid in artikel 2 een definitie op te nemen van “uniek nummer” (voor elke betaalrekening in digitale euro’s). De invoering van een dergelijke definitie zou ook helpen om het verschil te verduidelijken tussen andere soorten identificatoren in het voorstel, met name de “gebruikersidentificatie” zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 27, en de “gebruikersalias” zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 28, van het voorstel.

## 5 HOOFDSTUK III – WETTIG BETAALMIDDEL

33. Het EDPB en de EDPS zijn verheugd over de beleidsdoelstelling om de digitale euro de waarde van een wettig betaalmiddel te geven, zoals het geval is voor euromunten en -bankbiljetten. De digitale euro moet een aanvulling zijn op het fysieke geld, dat een overkoepelend betaalmiddel is voor privacy en individuele vrijheden, en mag het niet vervangen. In dit verband zijn het EDPB en de EDPS verheugd over het feit dat burgers altijd de keuze zullen hebben om in digitale euro’s of in contanten te betalen, overeenkomstig artikel 12, lid 2, van het voorstel.

## 6 HOOFDSTUK IV – DISTRIBUTIE

34. In het voorstel wordt de distributie van de digitale euro gereguleerd via het bestaande EU-rechtskader voor de verlening van betalingsdiensten dat wordt geboden door Richtlijn (EU) 2015/2366<sup>38</sup> (“tweede richtlijn betalingsdiensten”). Betalingsdienstaanbieders kunnen betalingsdiensten in digitale euro’s aanbieden aan een aantal categorieën natuurlijke en rechtspersonen overeenkomstig artikel 13 van het voorstel.
35. Het EDPB en de EDPS merken op dat de digitale euro overeenkomstig artikel 13, lid 1, punten b) en c), van het voorstel ook kan worden gedistribueerd aan natuurlijke of rechtspersonen die niet verblijven of niet gevestigd zijn in lidstaten die de euro als munt hebben. Volgens het huidige voorstel is het echter niet duidelijk in welke gevallen, hoe en waarom betalingsdiensten in digitale euro’s kunnen worden beperkt tot deze categorieën betrokkenen, hoe dit de verwerking van persoonsgegevens beïnvloedt en of persoonsgegevens al dan niet worden gewist wanneer het gebruik van de diensten wordt beperkt. Het is ook niet duidelijk of dergelijke informatie moet worden gespecificeerd in het kader van dit voorstel of in het voorstel voor een verordening betreffende het aanbieden van digitale-eurodiensten door betalingsdienstaanbieders die gevestigd zijn in lidstaten die de euro niet als munt hebben. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan om de verwerking die wordt uitgevoerd in het kader van de distributie van de digitale euro aan natuurlijke of rechtspersonen die niet verblijven of gevestigd zijn in lidstaten die de euro als munt hebben, te verduidelijken, hetzij in dit voorstel, hetzij in het voorstel voor een verordening betreffende het aanbieden van digitale-eurodiensten door betalingsdienstaanbieders die gevestigd zijn in lidstaten die de euro niet als munt hebben.
36. In artikel 13, lid 4, van het voorstel is voorafgaande goedkeuring van een gebruiker van de digitale euro vereist om een rekening in digitale euro’s te koppelen aan fiduciaire betaalrekeningen voor zowel het afstorten op als opnemen van de rekening in digitale euro’s en voor het aanvullen van betalingen die de aanhoudingslimiet voor digitale euro’s overschrijden. Deze koppeling zou de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengen, aangezien er informatie zou worden uitgewisseld over meerdere betaalrekeningen die niet noodzakelijkerwijs door dezelfde betalingsdienstaanbieder worden aangeboden. Vanuit het oogpunt van gegevensbescherming zijn het EDPB en de EDPS van mening dat de voorafgaande goedkeuring niet moet worden uitgelegd als toestemming in de zin van de AVG, maar als een waarborg van contractuele aard. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan om “voorafgaande goedkeuring” te vervangen door “instemming”. Een dergelijke aanpak zou in overeenstemming zijn met het voorstel voor een verordening betreffende betalingsdiensten<sup>39</sup> (hierna “verordening betalingsdiensten”) en met het voorstel voor een

---

<sup>38</sup> Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

<sup>39</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (COM(2023) 367 final).



verordening betreffende een kader voor toegang tot financiële gegevens<sup>40</sup> (Financial Data Access, hierna “FIDA”). In dit verband heeft de EDPS in zijn eerdere adviezen reeds specifieke aanbevelingen gedaan<sup>41</sup>. Deze aanbevelingen, namelijk over de noodzaak om een onderscheid te maken tussen “instemming” enerzijds en de rechtsgrondslag uit de AVG van “toestemming” voor de verwerking van persoonsgegevens anderzijds, zouden ook geldig zijn met het oog op het voorstel.

37. Tot slot willen de EDPS en het EDPB erop wijzen dat de in artikel 14, lid 5, van het voorstel genoemde richtsnoeren van de antiwitwasautoriteit (“AMLA”) en de Europese Bankautoriteit (“EBA”) aldus moeten worden uitgelegd dat betalingsdienaastbieders de status van potentiële gebruikers van de digitale euro (bijvoorbeeld als asielzoeker of begunstigde van internationale bescherming of als persoon zonder vast adres of als onderdaan van een derde land aan wie geen verblijfsvergunning is verleend) niet mogen registreren, aangezien dit deze gebruikers zou kunnen stigmatiseren.

## 7 HOOFDSTUK V – GEBRUIK VAN DE DIGITALE EURO ALS WAARDEOPSLAG EN BETAALMIDDEL

38. Als beginsel is in artikel 15, lid 1, van het voorstel bepaald dat het gebruik van de digitale euro als waardeopslag aan beperkingen kan worden onderworpen. In artikel 16, lid 1, van het voorstel is bepaald dat de ECB instrumenten ontwikkelt om het gebruik van de digitale euro als waardeopslag te beperken en dat de ECB beslist over de parameters en het gebruik ervan. In artikel 35, lid 8, van het voorstel is bepaald dat ter ondersteuning van de taak van betalingsdienaastbieders om de aanhoudingslimieten te handhaven overeenkomstig artikel 16, lid 1, en ter waarborging van de overzetting in noodsituaties op verzoek van de gebruiker overeenkomstig artikel 31, lid 2, de Europese Centrale Bank alleen of samen met nationale centrale banken een centraal toegangspunt op kan zetten voor identificaties van gebruikers van de digitale euro en de bijbehorende aanhoudingslimieten voor digitale euro’s. Daarnaast is in artikel 35, lid 8, bepaald dat geavanceerde beveiligings- en privacybeschermingsmaatregelen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat de identiteit van individuele gebruikers van de digitale euro niet kan worden afgeleid uit de informatie waartoe via het centrale toegangspunt toegang is verkregen door andere entiteiten dan betalingsdienaastbieders waarvan de cliënt of potentiële cliënt de gebruiker van de digitale euro is. Bovendien staat in overweging 77 van het voorstel dat een centraal toegangspunt voor identificaties van gebruikers van de digitale euro en de bijbehorende aanhoudingslimieten voor digitale euro’s nodig is om de efficiënte werking van de digitale euro

---

<sup>40</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor toegang tot financiële gegevens en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010, (EU) nr. 1095/2010 en (EU) 2022/2554 (COM(2023) 360 final).

<sup>41</sup> EDPS, “Opinion 38/2023 on the Proposal for a Regulation on a framework for Financial Data Access”, vastgesteld op 22 augustus 2023, beschikbaar op: [https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730\\_d2425\\_opinion\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730_d2425_opinion_en.pdf); EDPS, “Opinion 39/2023 on the Proposal for a Regulation on payment services in the internal market and the Proposal for a Directive on payment services and electronic money services in the Internal Market”, vastgesteld op 22 augustus 2023, beschikbaar op: [https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0729\\_d2434\\_opinion\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0729_d2434_opinion_en.pdf)

in de hele eurozone te waarborgen, aangezien gebruikers van de digitale euro betaalrekeningen in digitale euro's kunnen hebben in verschillende lidstaten. Bij de oprichting van het centrale toegangspunt moet het Eurosysteem ervoor zorgen dat de verwerking van persoonsgegevens tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt en dat gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen is ingebouwd.

39. Het EDPB en de EDPS erkennen dat, om ervoor te zorgen dat de aanhoudingslimiet niet wordt overschreden door de gebruiker van de digitale euro die verschillende rekeningen in digitale euro's bij verschillende betalingsdienstaanbieders kan aanhouden, een zekere mate van verwerking van persoonsgegevens onvermijdelijk is. In dit verband merken het EDPB en de EDPS op dat volgens artikel 35, lid 8, van het voorstel “[...] de Europese Centrale Bank alleen of samen met nationale centrale banken een centraal toegangspunt [kan] opzetten voor identificaties van gebruikers van de digitale euro en de bijbehorende aanhoudingslimieten voor digitale euro's als bedoeld in punt 4 van bijlage [IV]”. Bovendien wordt in overweging 77 het volgend vermeld: “Bij de oprichting van het centrale toegangspunt moeten de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken ervoor zorgen dat de verwerking van persoonsgegevens tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt en dat gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen wordt ingebouwd.”.
40. Tegelijkertijd zijn het EDPB en de EDPS van mening dat in het voorstel de noodzaak en evenredigheid van de verwerking van de in bijlage IV, punt 4, genoemde persoonsgegevens onvoldoende wordt verduidelijkt. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan om de onderbouwing van de noodzaak en de evenredigheid van het centrale toegangspunt in overweging 77 verder uit te werken. Bovendien bevat het voorstel geen informatie over de wijze waarop gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen in dit opzicht moet worden toegepast. Het EDPB en de EDPS bevelen aan om de maatregelen die moeten worden genomen om gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen van meet af aan in te bouwen, nader te specificeren, met inbegrip van de technische maatregelen die een gedecentraliseerde opslag mogelijk maken<sup>42</sup>.
41. Bovendien is in het voorstel niet duidelijk hoe de in bijlage III, lid 1, vermelde persoonsgegevens door betalingsdienstaanbieders moeten worden verwerkt om de aanhoudingslimieten in de praktijk te handhaven en welke waarborgen gelden voor gebruikers van de digitale euro, zoals het recht om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen besluiten op grond van de handhaving van de aanhoudingslimiet.
42. In artikel 17 van het voorstel worden de vergoedingen beperkt die betalingsdienstaanbieders gebruikers in rekening mogen brengen voor het gebruik van digitale eurobetalingendiensten.

---

<sup>42</sup> Hoewel het begrijpelijk is dat de informatie om de totale aanhoudingslimiet van een gebruiker van digitale euro's te verifiëren, afkomstig kan zijn van meer dan één rekening in digitale euro's die aan dezelfde gebruiker toebehoort, moet bij de uitvoering de optie worden onderzocht om privacybevorderende technologieën te gebruiken die kunnen voorkomen dat persoonsgegevens centraal worden opgeslagen die worden gebruikt om berekeningen uit te voeren en relevante beslissingen te nemen (bv. een transactie weigeren, of een nieuwe rekening met een bepaalde specifieke aanhoudingslimiet). In dit verband kan beveiligde multipartycomputing als mogelijke techniek worden beoordeeld (zie “UN Guide on Privacy-Enhancing Technologies for Official Statistics”, punt 2.1 en verwante voorbeelden, beschikbaar op: <https://unstats.un.org/bigdata/task-teams/privacy/guide/index.cshml>).

Het EDPB en de EDPS merken op dat de ECB, bij het houden van toezicht op de naleving van de bepaling door betalingsdienstaanbieders, persoonsgegevens kan verwerken, aangezien de ECB gerechtigd zou zijn betalingsdienstaanbieders te vragen “alle informatie [te] verstrekken die nodig is” om de bepalingen van dit artikel te handhaven. In dit verband zijn het EDPB en de EDPS van mening dat een brede verwijzing naar “alle informatie die nodig is” onevenredige gevolgen kan hebben voor het verzamelen van persoonsgegevens in de praktijk. Het EDPB en de EDPS bevelen aan te specificeren dat de toepassing van deze bepaling moet geschieden in overeenstemming met de gegevensbeschermingsregels overeenkomstig de doeleinden van de verwerking, met inbegrip van het beginsel van gegevensminimalisatie. De door de ECB ingediende verzoeken om informatie moeten in ieder geval schriftelijk, gemotiveerd en incidenteel zijn, en mogen geen volledig bestand betreffen of resulteren in het onderling combineren van bestanden<sup>43</sup>.

## 8 HOOFDSTUK VII – TECHNISCHE KENMERKEN

### 8.1 Offline- en onlinemodaliteit van de digitale euro

43. Het EDPB en de EDPS merken op dat de digitale euro in twee modaliteiten beschikbaar zou zijn: een onlineversie en een offlineversie<sup>44</sup>. Het EDPB en de EDPS zijn sterk voorstander van de invoering van de offlinemodaliteit, aangezien deze een hoger niveau van privacy zou hebben in vergelijking met de onlinemodaliteit. Het EDPB en de EDPS zijn ingenomen met het feit dat, overeenkomstig artikel 23, lid 1, van het voorstel, de digitale euro vanaf de eerste uitgifte ervan beschikbaar zal zijn voor zowel online- als offlinebetalingstransacties in digitale euro's.
44. Met betrekking tot de onlinemodaliteit merken het EDPB en de EDPS op dat, zoals bepaald in artikel 13, lid 6, gelezen in samenhang met overweging 9 van het voorstel, overeenkomsten voor het verstrekken van dergelijke rekeningen en diensten zouden worden gesloten tussen gebruikers en betalingsdienstaanbieders, d.w.z. niet tussen gebruikers en de ECB. Deze benadering is welkom, aangezien zij een afspiegeling vormt van een gedecentraliseerde invoering van de digitale euro (namelijk via betalingsdienstaanbieders), in tegenstelling tot een gecentraliseerde aanpak die volledig door het Eurosysteem wordt beheerd.
45. Het EDPB en de EDPS merken op dat overeenkomstig artikel 22, lid 3, van het voorstel “[e]lke betaalrekening in digitale euro's [...] een uniek nummer [heeft]”. Zoals reeds is aangegeven in deel 4 van dit advies, is de term “uniek nummer” (voor betaalrekeningen in digitale euro's) echter niet gedefinieerd in artikel 2 van het voorstel. Het ontbreken van een dergelijke definitie roept vragen op met betrekking tot: i) wie verantwoordelijk zal zijn voor de regels om deze identificator te definiëren; ii) hoe de identificator zou worden gegenereerd: op een gedecentraliseerde manier, bijvoorbeeld waarbij elke betalingsdienstaanbieder zijn eigen indeling definieert, of op een meer gecentraliseerde manier, bijvoorbeeld door de ECB; en iii) wat in deze identificator zou worden opgenomen. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan

---

<sup>43</sup> Overweging 31 van de AVG.

<sup>44</sup> Artikel 23, lid 1, van het voorstel.

dergelijke elementen te definiëren in een nieuwe definitie van “uniek nummer” (voor betaalrekeningen in digitale euro’s) onder artikel 2 en de nodige operationele bepalingen betreffende de uitgifte ervan in artikel 22.

## 8.2 Voorwaardelijke betalingstransacties in digitale euro’s

46. Het EDPB en de EDPS benadrukken dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat de digitale euro geen “programmeerbaar geld” is. In dit verband benadrukken het EDPB en de EDPS het onderscheid tussen programmeerbaar geld, dat in het voorstel wordt gedefinieerd als “eenheden digitaal geld met een intrinsieke logica die de volledige fungibiliteit van elke eenheid beperkt”<sup>45</sup>, en voorwaardelijke betalingstransacties in digitale euro’s, die zijn gedefinieerd als betalingstransacties in digitale euro’s waartoe automatisch opdracht wordt gegeven zodra is voldaan aan vooraf bepaalde voorwaarden (zoals een periodieke betaling in termijnen) die de betaler en de begunstigde zijn overeengekomen<sup>46</sup>.
47. Een dergelijk onderscheid wordt gemaakt in artikel 24, lid 2, van het voorstel, betreffende betalingstransacties onder voorwaarden, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de digitale euro geen programmeerbaar geld mag zijn. Daarnaast wordt in overweging 55 aangegeven dat “[v]oorwaardelijke betalingen niet tot doel of tot gevolg [mogen] hebben dat de digitale euro als programmeerbaar geld wordt gebruikt”. Bovendien is in artikel 12, lid 1, bepaald dat de digitale euro a pari converteerbaar is naar eurobankbiljetten en -munten, wat opnieuw de niet-programmeerbare aard van de digitale euro illustreert, aangezien het de digitale euro niet aan specifieke gebruiksdoeleinden bindt.
48. Het EDPB en de EDPS verwelkomen deze specificaties en raden de medewetgevers ten zeerste aan deze bepalingen in het voorstel te handhaven. Vanuit het oogpunt van privacy en gegevensbescherming zou een programmeerbare digitale euro immers onaanvaardbare hoge gegevensbeschermingsrisico’s met zich meebrengen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot het afleiden van de uitgavengewoonten van de gebruiker van digitale euro’s, reeds op het moment van uitgifte van de digitale euro of tot de invoering van aanvullende mechanismen om ervoor te zorgen dat de instructies die het gebruik van de digitale euro beperken, niet door de gebruikers zouden worden omzeild.

## 8.3 Europese portemonnees voor digitale identiteit

49. Om toegang te krijgen tot en gebruik te maken van betalingsdiensten in digitale euro’s, zouden gebruikers van digitale euro overeenkomstig het voorstel gebruik kunnen maken van front-enddiensten die door betalingsdianstaanbieders en de ECB zijn ontwikkeld<sup>47</sup>. Dergelijke front-enddiensten worden gedefinieerd als “alle componenten die nodig zijn om diensten te verlenen aan gebruikers van de digitale euro die via welbepaalde interfaces interageren met

---

<sup>45</sup> Artikel 2, punt 18, van het voorstel.

<sup>46</sup> Artikel 2, punt 17, van het voorstel.

<sup>47</sup> Artikel 28, lid 1, van het voorstel. In lid 2 wordt daaraan toegevoegd dat de ECB geen toegang heeft tot persoonsgegevens met betrekking tot de front-enddiensten die door de ECB zijn ontwikkeld en door de betalingsdianstaanbieders worden gebruikt.

back-endoplossingen en andere front-enddiensten”<sup>48</sup>. Deze front-end diensten “[...] zijn interoperabel met of geïntegreerd in de Europese portemonnees voor digitale identiteit” en de functionaliteiten van deze portemonnees kunnen op grotere schaal worden gebruikt door gebruikers van digitale euro’s die daarom verzoeken<sup>49</sup>.

50. Het EDPB en de EDPS herinneren eraan dat de beoogde technische uitvoering<sup>50</sup> van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van de Europese portemonnees voor digitale identiteit, waarover momenteel wordt onderhandeld<sup>51</sup>, uiteindelijk zal bepalen of aanvullende waarborgen voor gegevensbescherming moeten worden geïntegreerd of dat het ontwerp in overeenstemming met de wetgeving inzake gegevensbescherming zal worden gemaakt<sup>52</sup>.
51. Het EDPB en de EDPS merken op dat de juiste identificatie van de gebruiker van de rekening in digitale euro’s moet worden uitgevoerd door betalingsdienstaanbieders met passende “kenuw-klant”-verificaties in de aanvraagfase, waarvoor Europese portemonnees voor digitale identiteit zouden kunnen worden gebruikt. Het EDPB en de EDPS zijn ingenomen met het feit dat het gebruik van de Europese portemonnees voor digitale identiteit daartoe overeenkomstig artikel 25, lid 2, van het voorstel alleen zou plaatsvinden op verzoek van de gebruiker van digitale euro’s en niet als standaard, in overeenstemming met het belangrijke gegevensbeschermingsbeginsel van minimale gegevensverwerking en de verplichting voor verwerkingsverantwoordelijken om gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen te waarborgen<sup>53</sup>.

#### 8.4 Afwikkeling

52. Het EDPB en de EDPS merken op dat de definitieve afwikkeling van onlinebetalingstransacties in digitale euro’s zou plaatsvinden in de door het Eurosysteem vastgestelde afwikkelingsinfrastructuur voor de digitale euro<sup>54</sup>. Dit is een andere aanpak dan de afwikkeling van transacties in elektronische particuliere betalingen, die tussen betalingsinstellingen op gedecentraliseerde wijze worden verricht en waarbij het Eurosysteem geen toegang heeft tot de betalingstransacties. Het EDPB en de EDPS erkennen dat de afwikkeling op macroniveau van onlinetransacties in digitale euro’s door de ECB zou moeten worden uitgevoerd, aangezien digitale euro’s die niet op bankniveau zijn gedeponereerd, een directe aansprakelijkheid vormen tegenover de ECB en de nationale centrale banken<sup>55</sup>, en daarom een grootboek op ECB-niveau nodig hebben.

---

<sup>48</sup> Artikel 2, punt 20, van het voorstel.

<sup>49</sup> Artikel 25, leden 1 en 2, van het voorstel

<sup>50</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eudi-wallet-implementation>.

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3556](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3556).

<sup>52</sup> EDPS, “Formal comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing a framework for a European Digital Identity”, 21 juli 2021, blz. 2, beschikbaar op: [https://edps.europa.eu/system/files/2021-07/21-07-28\\_formal\\_comments\\_2021-0598\\_d-1609\\_european\\_digital\\_identity\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2021-07/21-07-28_formal_comments_2021-0598_d-1609_european_digital_identity_en.pdf)

<sup>53</sup> Artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, leden 1 en 2, AVG.

<sup>54</sup> Artikel 30, lid 2, en overweging 64 van het voorstel.

<sup>55</sup> Overweging 9 van het voorstel.

53. Tegelijkertijd benadrukken het EDPB en de EDPS dat de door de ECB vastgestelde afwikkelingsinfrastructuur gegevens over alle personen die de digitale euro online gebruiken, op gecentraliseerde wijze zou opslaan en gevoelige informatie zou bevatten, zoals de authenticatie van gebruikers<sup>56</sup>. Vanwege de omvang en de aard van de gegevens die gecentraliseerd worden opgeslagen, zouden de gevolgen van schending van gegevensbescherming mogelijk gevolgen kunnen hebben voor een zeer groot aantal personen. Het EDPB en de EDPS zijn bereid om te helpen bij de beoordeling van de passende waarborgen die in dit verband moeten worden toegepast.
54. Tegen deze achtergrond zijn het EDPB en de EDPS ingenomen met overweging 71 van het voorstel, waarin staat dat “[d]e afwikkeling van transacties in digitale euro’s zodanig [moet] worden opgezet dat noch de Europese Centrale Bank, noch de nationale centrale banken gegevens kunnen linken aan een geïdentificeerde of identificeerbare gebruiker van de digitale euro”. Het EDPB en de EDPS zijn ook ingenomen met overweging 76, waarin wordt gespecificeerd dat “[d]e Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken persoonsgegevens [mogen] verwerken voor zover dit noodzakelijk is om taken die essentieel zijn voor de goede werking van de digitale euro te vervullen”. Tegelijkertijd wijzen het EDPB en de EDPS erop dat het voorstel geen bindende verplichting bevat die de pseudonimisering van transactiegegevens ten aanzien van de ECB en de nationale centrale banken zou verzekeren. Het EDPB en de EDPS bevelen daarom aan een expliciete verplichting tot pseudonimisering van transactiegegevens ten aanzien van de ECB en de nationale centrale banken op te nemen in het dispositief van het voorstel, in plaats van hier alleen naar te verwijzen in overweging 76 van het voorstel.

## 8.5 Algemeen mechanisme voor opsporing en preventie van fraude

55. Het EDPB en de EDPS merken op dat in artikel 32, lid 1, van het voorstel wordt verwezen naar een mechanisme voor opsporing en preventie van fraude (hierna “MOPF”) dat de ECB kan instellen om de fraudeopsporings- en -preventietaken die betalingsdienstaanbieders krachtens Richtlijn 2015/2366 moeten uitvoeren, te vergemakkelijken “[...] om een soepele en efficiënte werking van de digitale euro te waarborgen”. Het MOPF kan rechtstreeks door de Europese Centrale Bank worden beheerd of door de verleners van ondersteunende diensten die door de ECB zijn aangewezen. Het EDPB en de EDPS merken met tevredenheid op dat in artikel 32, lid 2, aan de ECB de verplichting zou worden opgelegd om de EDPS te raadplegen alvorens de details van de operationele elementen van het MOPF te ontwikkelen.
56. Overeenkomstig artikel 32, lid 3, zou het MOPF: “de blootstelling aan frauderisico’s [beoordelen] van onlinebetalingstransacties in digitale euro’s in real time, uitsluitend ten behoeve van betalingsdienstaanbieders, voordat de transactie in de afwikkelingsinfrastructuur voor de digitale euro wordt ingevoerd”<sup>57</sup> en “betalingsdienstaanbieders [ondersteunen] bij het

---

<sup>56</sup> Punt 2 van bijlage IV bij het voorstel.

<sup>57</sup> Artikel 32, lid 3, punt a), van het voorstel.

opsporen van frauduleuze transacties in reeds afgewikkelde onlinebetalingstransacties in digitale euro's"<sup>58</sup>.

57. In dit verband moet worden opgemerkt dat betalingsdienstaanbieders reeds fraudeopsporingsactiviteiten verrichten, met name in het kader van hun wettelijke verplichtingen uit hoofde van de tweede richtlijn betalingsdiensten<sup>59</sup>. Bovendien is in artikel 32, lid 1, bepaald dat betalingsdienstaanbieders dergelijke fraudeopsporingsactiviteiten ook in het kader van de digitale euro zouden uitvoeren. Tegelijkertijd wordt in overweging 68 toegelicht dat het beoogde MOPF noodzakelijk is omdat "[d]e opsporing echter doeltreffender [kan] worden gemaakt met informatie over mogelijk frauduleuze activiteiten die afkomstig is van andere betalingsdienstaanbieders". In dezelfde overweging wordt verder toegevoegd dat "[d]eze algemene fraudeopsporingsfunctie bestaat in vergelijkbare betalingssystemen en nodig [is] om aantoonbaar lage fraudepercentages te bereiken teneinde de digitale euro veilig te houden voor zowel consumenten als handelaren".

58. Het EDPB en de EDPS erkennen dat de instelling van het MOPF de tijdige opsporing van fraude "doeltreffender" zou kunnen maken. Niettemin zijn het EDPB en de EDPS van mening dat het doeltreffender maken van de tijdige opsporing van fraude gelet op het Handvest op zich niet voldoende is om de inmenging in de grondrechten op privacy en gegevensbescherming die het beoogde systeem met zich mee zou brengen, noodzakelijk te maken. Bovendien zijn het EDPB en de EDPS van mening dat in het voorstel niet is voorzien in duidelijke en precieze regels voor de reikwijdte en toepassing van het beoogde MOPF, onder meer met betrekking tot de aard van de door de ECB aan betalingsdienstaanbieders te verlenen steun. Zo lijkt overweging 68 te impliceren dat het MOPF een vergelijkbare rol zou spelen als een algemene functie die bestaat in andere betalingsregelingen. In artikel 32 van het voorstel wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen enerzijds de rol en de taken van de ECB als de autoriteit die belast is met het toezicht op de algemene regeling om toe te zien op de uitvoering van fraudebestrijdingsactiviteiten, en anderzijds de rol en de taken van de betalingsdienstaanbieders. Daarom zijn het EDPB en de EDPS van mening dat artikel 32 van het voorstel niet voorzienbaar is, waardoor de rechtszekerheid en de mogelijkheid om de noodzaak van een dergelijke maatregel te beoordelen worden ondermijnd, wat een noodzakelijke voorwaarde is voor elke beperking van het grondrecht op gegevensbescherming krachtens artikel 52, lid 1, van het Handvest.

59. Hoewel het EDPB en de EDPS erkennen dat er algemene fraudeopsporingsfuncties bestaan in commerciële betalingsregelingen, zoals benadrukt in overweging 68, herinneren het EDPB en de EDPS eraan dat deze activiteiten worden ondersteund door het gebruik van verschillende technologieën, van traditionele oplossingen die berusten op regelgebaseerde fraudeopsporing

---

<sup>58</sup> Artikel 32, lid 3, punt b), van het voorstel.

<sup>59</sup> Zie artikel 72, lid 2, van Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

tot systemen op basis van realtime analyse, machinaal leren en artificiële intelligentie, die allemaal de verwerking van grote hoeveelheden persoonsgegevens vereisen<sup>60</sup>. Om de bescherming van de grondrechten in dit verband te waarborgen, moet dan ook zorgvuldig worden nagedacht over de noodzaak en evenredigheid van de verwerking van persoonsgegevens, alsmede over robuuste waarborgen. Deze beoordeling is des te belangrijker wanneer men kijkt naar een systeem als het beoogde MOPF.

60. In conclusie zijn het EDPB en de EDPS van mening dat in het voorstel onvoldoende wordt aangetoond dat het noodzakelijk is dat de ECB een algemeen MOPF instelt dat door de ECB wordt beheerd en dat dit passende waarborgen biedt die nodig zijn om de verwerking in overeenstemming te brengen met het evenredigheidsbeginsel. Het EDPB en de EDPS verzoeken de medewetgevers dan ook om die noodzaak nader aan te tonen of, indien die noodzaak niet wordt aangetoond, minder ingrijpende maatregelen vanuit het oogpunt van gegevensbescherming te overwegen. Indien de noodzaak van een dergelijk mechanisme wordt aangetoond, moeten specifieke waarborgen, onder meer met betrekking tot een passende opslagbeperking, worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat fraudebestrijdingsmechanismen niet leiden tot buitensporige en onevenredige inmenging in de grondrechten en fundamentele vrijheden op het gebied van privacy en de bescherming van persoonsgegevens van personen<sup>61</sup>.
61. Tot slot merken het EDPB en de EDPS op dat het beoogde MOPF onderworpen zou zijn aan een aantal beperkingen en waarborgen, waaronder het feit dat betalingsdienstaanbieders verplicht zouden zijn “passende technische en organisatorische maatregelen [te nemen], waaronder geavanceerde beveiligings- en privacybeschermingsmaatregelen, om ervoor te zorgen dat de ondersteunende dienst de gebruikers van de digitale euro niet rechtstreeks kan identificeren op basis van de informatie die aan het mechanisme voor opsporing en preventie van fraude is verstrekt”<sup>62</sup>. Evenzo, indien de ECB besluit de met het MOPF verband houdende taken niet aan verleners van ondersteunende diensten toe te vertrouwen, zouden de ECB en de nationale centrale banken individuele gebruikers van de digitale euro niet rechtstreeks mogen identificeren<sup>63</sup>. Tegelijkertijd wordt in overweging 68 toegelicht dat de doorgifte van informatie tussen betalingsdienstaanbieders en het MOPF moet zijn onderworpen aan geavanceerde beveiligings- en privacybeschermingsmaatregelen om ervoor te zorgen dat individuele gebruikers van de digitale euro niet worden geïdentificeerd door het MOPF.
62. Ondanks het feit dat de noodzaak en evenredigheid van het MOPF, zoals hierboven beschreven, verder moet worden onderbouwd, zijn het EDPB en de EDPS ook van mening dat

---

<sup>60</sup> Internationale particuliere kaartsystemen werken bijvoorbeeld met algemene fraudeopsporingsmechanismen die een breed scala aan persoonsgegevens verwerken, waaronder gedragsbiometrische gegevens die worden gebruikt om gedragspatronen van consumenten te analyseren om fraude op te sporen.

<sup>61</sup> In het bijzonder zou de snelle ontwikkeling van technologieën zoals “confidential computing” en homomorfe encryptie de invoering van dynamische identificatoren mogelijk kunnen maken die noch de identificatie van individuele gebruikers van de digitale euro, noch hun individuele profilering op MOPF-niveau impliceren.

<sup>62</sup> Artikel 32, lid 4, van het voorstel.

<sup>63</sup> Artikel 35, lid 7, van het voorstel.



noch de verleners van ondersteunende diensten noch de ECB of de nationale centrale banken in staat mogen zijn de gebruikers van de digitale euro te identificeren op basis van de aan het MOPF verstrekte informatie, in overeenstemming met de definitie van pseudonimisering in artikel 4, punt 5, AVG. Daarom dienen artikel 32, lid 4, en artikel 35, lid 7, van het voorstel te worden gewijzigd overeenkomstig de definitie van pseudonimisering in artikel 4, punt 5, AVG, door te vermelden dat de betalingsdianstaaanbieders enerzijds en de ECB en de nationale centrale banken anderzijds passende technische en organisatorische maatregelen moeten treffen om te waarborgen dat de verwerking van persoonsgegevens op zodanige wijze plaatsvindt dat de persoonsgegevens niet langer kunnen worden toegeschreven aan een individuele gebruiker van de digitale euro zonder gebruikmaking van aanvullende informatie. Bovendien bevelen het EDPB en de EDPS aan om de meest geschikte privacybevorderende technologieën vast te stellen, die vanuit het oogpunt van gegevensbescherming het hoogste beschermingsniveau garanderen en tegelijk rekening houden met de relevante behoeften inzake nut en schaalbaarheid.

## 9 CYBERBEVEILIGING EN OPERATIONELE VEERKRACHT

63. Het EDPB en de EDPS erkennen de potentiële risico's die betalingen in digitale euro's kunnen lopen vanuit het oogpunt van IT en cyberbeveiliging. In dit verband herinneren het EDPB en de EDPS eraan, zoals benadrukt in de effectbeoordeling bij het voorstel<sup>64</sup>, dat de verordening digitale operationele weerbaarheid<sup>65</sup> van toepassing zou zijn op betalingsdianstaaanbieders en verleners van ondersteunende diensten en dat naar verwachting de nieuwe cyberbeveiligingsverordening<sup>66</sup>, waarover momenteel wordt onderhandeld, van toepassing zou zijn op het Eurosysteem.
64. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan om in een overweging te verwijzen naar het toepasselijke rechtskader voor cyberbeveiliging.
65. Bij gebrek aan een overkoepelende cyberbeveiligingsverordening die van toepassing zou zijn op alle relevante actoren, herinneren het EDPB en de EDPS er voorts aan dat het belangrijk is te zorgen voor een consistente aanpak tussen enerzijds de beveiliging en operationele veerkracht van de infrastructuur van de digitale euro en anderzijds de infrastructuur van de betalingsdianstaaanbieders. Bovendien moeten alle bepalingen inzake cyberbeveiliging en operationele veerkracht op hoog niveau die specifiek zijn voor de infrastructuur van de digitale euro en die niet onder het bovengenoemde cyberbeveiligingskader vallen (zoals eventuele verwijzingen naar certificering), worden opgenomen in het dispositief van dit voorstel.

---

<sup>64</sup> SWD(2023) 233 final, blz. 87.

<sup>65</sup> Verordening (EU) 2022/2554 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende digitale operationele weerbaarheid voor de financiële sector en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014, (EU) nr. 909/2014 en (EU) 2016/1011 (PB L 333 van 27.12.2022, blz. 1).

<sup>66</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de instellingen, organen en instanties van de Unie (COM(2022) 122 final).

## 10 HOOFDSTUK VIII – PRIVACY EN GEGEVENSBESCHERMING

66. Het EDPB en de EDPS zijn ingenomen met de doelstelling in overweging 70 van het voorstel, waarin wordt herinnerd aan de noodzaak van een hoog niveau van privacy en gegevensbescherming om het vertrouwen van de Europeanen in de toekomstige digitale euro en de verwezenlijking van andere in het Handvest verankerde rechten en vrijheden te waarborgen. In dit verband herinneren het EDPB en de EDPS eraan dat, om deze doelstelling te verwezenlijken, de wetgeving specifiek en duidelijk de aspecten van de bescherming van persoonsgegevens van de digitale euro moet behandelen<sup>67</sup>.
67. In dit verband zijn het EDPB en de EDPS verheugd over de vaststelling van de doeleinden waarvoor de verwerking van persoonsgegevens kan worden uitgevoerd voor het verstrekken van de digitale euro in hoofdstuk VIII. In dit hoofdstuk wordt ook beoogd de respectieve verantwoordelijkheden van de betalingsdianstaanbieders, van de ECB en/of van de nationale centrale banken, en, waar van toepassing, van de afwikkelingsystemen voor betalingsdianstaanbieders voor de verwerkingstransacties te definiëren. Zoals hieronder nader wordt aangegeven<sup>68</sup>, zijn het EDPB en de EDPS echter van mening dat de medewetgevers deze aspecten en de rechtsgrondslagen die op deze verwerkingsactiviteiten van toepassing zijn, verder moeten verduidelijken.
68. Daarnaast zijn het EDPB en de EDPS ingenomen met de benadering die in het voorstel wordt gevolgd en die tot doel heeft in de bijlagen bij het voorstel de categorieën persoonsgegevens te reguleren die door elk van de actoren die deelnemen aan de uitgifte van de digitale euro kunnen worden verwerkt. Tegelijkertijd merken het EDPB en de EDPS op dat deze bijlagen niet altijd een uitputtende opsomming bevatten van de soorten persoonsgegevens die moeten worden verwerkt, waardoor de rechtszekerheid wordt ondermijnd. Het EDPB en de EDPS nodigen de medewetgevers uit om deze lijsten verder te specificeren, waar mogelijk door rekening te houden met de behoeften van de relevante belanghebbenden en de eerbiediging van het beginsel van gegevensminimalisering en de verplichting van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen.

### 10.1 Artikel 34 – Verwerking door betalingsdianstaanbieders

69. Het EDPB en de EDPS erkennen dat artikel 34, lid 1, van het voorstel tot doel heeft te bepalen voor welke doeleinden betalingsdianstaanbieders persoonsgegevens zullen verwerken wanneer zij diensten in verband met de digitale euro verlenen. Het gebruik van de term “met inbegrip van” in artikel 34, lid 1, punten a) en c), van het voorstel leidt echter tot rechtsonzekerheid over de precieze doeleinden waarvoor betalingsdianstaanbieders persoonsgegevens kunnen verwerken. Het EDPB en de EDPS zijn van mening dat de doelstellingen niet in algemene termen moeten worden geformuleerd, maar op een duidelijke en nauwkeurige manier en objectief verband moeten houden met de taken die hen krachtens het voorstel worden toevertrouwd. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan dat in artikel 34,

---

<sup>67</sup> EDPB, Verklaring 04/2022 over de ontwerpkeuzes voor een digitale euro uit het oogpunt van privacy en gegevensbescherming, aangenomen op 10 oktober 2022, beschikbaar op: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

<sup>68</sup> Zie de punten 74 tot en met 76, 81, 85 en 86 hierna.

lid 1, punten a) en c), de aan betalingsdienstaanbieders toevertrouwde relevante taken waarvoor persoonsgegevens in het kader van het voorstel mogen worden verwerkt, uitputtend worden vermeld.

#### *Rechtsgrondslagen die van toepassing zijn op de verwerking door betalingsdienstaanbieders*

70. Het EDPB en de EDPS zijn van mening dat het voorstel niet voldoende duidelijk is over de rechtsgrondslag waarop betalingsdienstaanbieders zich zullen baseren voor de verwerking voor de in artikel 34, lid 1, van het voorstel bedoelde doeleinden, aangezien het verwijzingen bevat naar het beroep op zowel het algemeen belang als wettelijke verplichtingen. In het voorstel staat met name dat de in artikel 34, lid 1, van het voorstel opgesomde taken moeten worden uitgevoerd door betalingsdienstaanbieders in het “algemeen belang”, hetgeen impliceert dat betalingsdienstaanbieders een taak van algemeen belang uitvoeren in overeenstemming met artikel 6, lid 1, punt e), van de AVG, wanneer zij persoonsgegevens van gebruikers verwerken voor de in artikel 34 van het voorstel genoemde doeleinden. Voorts merken het EDPB en de EDPS op dat in overweging 73 van het voorstel weliswaar uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 6, lid 1, punt c), van de AVG en wordt erkend dat de verwerking door betalingsdienstaanbieders “noodzakelijk [is] om te voldoen aan een wettelijke verplichting waaraan de verwerkingsverantwoordelijke krachtens deze verordening is onderworpen”, maar dat er ook in staat dat de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de in artikel 34, lid 1, punten a) tot en met c), genoemde taken “taken van algemeen belang [zijn] die essentieel zijn voor de bescherming van burgers die gebruikmaken van de digitale euro en voor de stabiliteit en integriteit van het financiële stelsel van de Unie”. In overweging 73 van het voorstel staat daarentegen dat betalingsdienstaanbieders ook persoonsgegevens mogen verwerken om bestaande taken van algemeen belang uit te voeren of om te voldoen aan een wettelijke verplichting uit hoofde van het Unierecht.

71. In dit verband wensen het EDPB en de EDPS te herhalen dat, volgens de AVG, de verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig is indien en voor zover een passende rechtsgrondslag van artikel 6, lid 1, AVG van toepassing is en de toepassing van een van deze zes grondslagen moet worden vastgesteld vóór de aanvang van een verwerkingsactiviteit en met betrekking tot een specifiek doeleinde<sup>69</sup>. Hoewel het EDPB en de EDPS de mening van de Commissie begrijpen dat de digitale euro een gemeenschappelijk goed van algemeen belang is, zijn het EDPB en de EDPS met name van mening dat, voor zover de in artikel 34, lid 1, punten a) tot en met c), van het voorstel genoemde doeleinden voortvloeien uit wettelijke verplichtingen waaraan de betalingsdienstaanbieders krachtens dit voorstel zijn onderworpen<sup>70</sup>, artikel 6, lid 1, punt c),

---

<sup>69</sup> EDPB, Richtsnoeren 05/2020 inzake toestemming overeenkomstig Verordening 2016/679, vastgesteld op 4 mei 2020, punt 121, beschikbaar op: [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_202005\\_consent\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf) (waarbij ook in voetnoot 59 wordt verwezen naar het feit dat verwerkingsverantwoordelijken betrokkenen moeten informeren over de rechtsgrondslag waarop zij zich voor elke verwerking beroepen, overeenkomstig artikel 13, lid 1, punt c), AVG en artikel 14, lid 1, punt c), AVG).

<sup>70</sup> Zie bijvoorbeeld het gebruik van de onvoltooid tegenwoordige tijd in artikel 13, lid 2 (“betalingsdienstaanbieders [...] **stellen** gebruikers van de digitale euro in staat om hun betaalrekeningen in digitale euro’s handmatig of automatisch af te storten of op te nemen [...]”), lid 3 (“Betalingsdienstaanbieders **stellen** afstort- en opnamefuncties ter beschikking van gebruikers van de digitale euro”), lid 4 (“[...] betalingsdienstaanbieders [...] **stellen** gebruikers van de digitale euro in staat om”), artikel 16, lid 1 (“[...]”)

van de AVG de meest relevante basis voor deze verwerkingsactiviteiten lijkt te zijn. Het EDPB en de EDPS bevelen derhalve aan dat de medewetgevers in overweging 73 en artikel 34 van het voorstel verduidelijken dat de verwerking die moet worden uitgevoerd overeenkomstig artikel 34, lid 1, punten a) tot en met c), van het voorstel wordt uitgevoerd op basis van een wettelijke verplichting (artikel 6, lid 1, punt c), AVG).

72. Daarnaast bevelen het EDPB en de EDPS aan om in overweging 73 en artikel 34 van het voorstel te verduidelijken dat de verwerkingsactiviteiten die worden uitgevoerd in overeenstemming met artikel 34, lid 1, punten d) en e), van het voorstel, worden uitgevoerd op basis van een wettelijke verplichting (artikel 6, lid 1, punt c), AVG), aangezien dit de meest geschikte rechtsgrondslag is, aangezien verwerking voor deze doeleinden door het recht van de Unie wordt vereist.
73. Bovendien wensen het EDPB en de EDPS te verduidelijken dat de in artikel 34 gespecificeerde rechtsgrondslag niet van toepassing mag zijn op betalingsdiensten in digitale euro's die worden ontwikkeld en aangeboden door betalingsdianstaanbieders in aanvulling op essentiële betalingsdiensten in digitale euro's<sup>71</sup>, waarvoor artikel 6, lid 1, punt b), AVG of artikel 6, lid 1, punt a), AVG van toepassing zou zijn, aangezien deze diensten onderworpen zijn aan Richtlijn 2015/2366<sup>72</sup>.

#### *Soorten persoonsgegevens die door betalingsdianstaanbieders worden verwerkt*

74. In artikel 34, lid 2, van het voorstel wordt verduidelijkt welke categorieën persoonsgegevens moeten worden verwerkt voor de in artikel 34, lid 1, punten a) tot en met c), genoemde doeleinden, waarnaar in bijlage III bij het voorstel wordt verwezen. Het EDPB en de EDPS zijn van mening dat bijlage III gebaat zou zijn bij een nadere specificatie van het precieze soort gegevens dat door betalingsdianstaanbieders kan worden verwerkt. Een duidelijke definitie van de soorten persoonsgegevens is des te belangrijker omdat voor de geldigheid van de rechtsgrondslag als bedoeld in artikel 6, lid 1, punt c), AVG, de wettelijke verplichting zelf nauwkeurig moet zijn, een voldoende duidelijke wettelijke grondslag moet hebben voor de verwerking van persoonsgegevens die wordt vereist, en de verwerkingsverantwoordelijke geen ongepaste beoordelingsvrijheid mag hebben ten aanzien van de wijze waarop aan deze wettelijke verplichting moet worden voldaan<sup>73</sup>.

---

betalingsdianstaanbieders [...] **passen** deze limieten **toe** op betaalrekeningen in digitale euro's"), artikel 23, lid 1 ("De digitale euro is vanaf de eerste uitgifte ervan beschikbaar voor zowel online- als offlinebetalingstransacties in digitale euro's") en artikel 30, lid 3 ("De definitieve afwikkeling van offlinebetalingstransacties in digitale euro's **vindt plaats** op het moment dat de gegevens van de betrokken aangehouden digitale euro's in de lokale opslagapparaten van de betaler en de begunstigde worden bijgewerkt") (nadruk toegevoegd).

<sup>71</sup> In dit verband merken het EDPB en de EDPS op dat de precieze aard van deze diensten overeenkomstig overweging 30 door de betalingsdianstaanbieders zal worden ontwikkeld en dus niet in het voorstel is gedefinieerd.

<sup>72</sup> Met betrekking tot de toepassing van artikel 6, lid 1, punt b), en artikel 6, lid 1, punt a), AVG, verwijzen we naar de EDPB-richtsnoeren 06/2020 inzake de wisselwerking tussen de tweede richtlijn betalingsdiensten en de AVG, vastgesteld op 15 december 2020, beschikbaar op: [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_202006\\_psd2\\_afterpublicconsultation\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202006_psd2_afterpublicconsultation_en.pdf)

<sup>73</sup> Zie artikel 6, lid 1, punt c), artikel 6, lid 3, punt a), en overweging 41 AVG.

75. Het EDPB en de EDPS bevelen de medewetgevers met name aan om nader te specificeren welke soorten persoonsgegevens onder de volgende gegevenscategorieën zouden vallen:
- “de gebruikersidentificatie” in bijlage III, punt 1, i), waarvoor in bijlage III, punt 3, i) wordt bepaald dat dit de “naam van de houders van lokale opslagapparaten” kan omvatten, maar hiertoe niet is beperkt<sup>74</sup>. Daarnaast merken het EDPB en de EDPS op dat de term “gebruikersidentificatie” ook wordt gebruikt in bijlage III, punt 3, i), die van toepassing is op de verwerking voor de levering van offline digitale euro’s (artikel 34, lid 1, punt c)). Overeenkomstig artikel 2, punt 27, wordt onder “gebruikersidentificatie” echter verstaan: “een door een betalingsdienstaanbieder [...] gecreëerde unieke identificatie [...] ten behoeve van onlinebetalingstransacties in digitale euro’s”, hetgeen in tegenspraak lijkt te zijn met het gebruik van deze term in bijlage III, punt 3, i);
  - “informatie over betaalrekeningen in digitale euro’s” in bijlage III, punt 1, iii). Hoewel het EDPB en de EDPS er nota van nemen dat dit onder meer “aangehouden digitale euro’s van de gebruiker van de digitale euro en het unieke nummer van zijn betaalrekening in digitale euro’s” kan omvatten, biedt bijlage III, punt 1, iii) onvoldoende duidelijkheid over welke andere soorten persoonsgegevens onder deze categorie zouden vallen;
  - “informatie over onlinebetalingstransacties in digitale euro’s” in bijlage III, punt 1, iv). Hoewel het EDPB en de EDPS er nota van nemen dat dit “de transactie-identificator en het transactiebedrag” kan omvatten, biedt bijlage III, punt 1, iv), onvoldoende duidelijkheid over de welke andere soorten persoonsgegevens onder deze categorie zouden vallen;
  - “unieke nummer van betaalrekeningen in digitale euro’s” in bijlage III, punt 2, iii). Aangezien er geen definitie wordt gegeven in artikel 2 van het voorstel<sup>75</sup>, is het niet duidelijk wat deze identificator zou omvatten, noch hoe en door wie deze zou worden gegenereerd (d.w.z. op een gedecentraliseerde manier waarbij elke betalingsdienstaanbieder zijn eigen indeling bepaalt of op een meer gecentraliseerde manier, door de ECB).
76. Tot slot wijzen het EDPB en de EDPS op het ontbreken van de in artikel 34, lid 1, punten d) en e), vermelde categorieën en soorten persoonsgegevens en bevelen zij de medewetgevers aan om in bijlage III lijsten van categorieën en specifieke soorten persoonsgegevens die voor deze doeleinden moeten worden verwerkt, verder uit te werken.

#### *Verdeling van verantwoordelijkheden tussen betalingsdienstaanbieders*

77. Overeenkomstig artikel 34, lid 3, van het voorstel moeten betalingsdienstaanbieders worden beschouwd als de verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvindt voor de in artikel 34, lid 1, van het voorstel genoemde doeleinden. In het voorstel wordt ook gespecificeerd dat, wanneer een betaalrekening in digitale euro’s die door een betalingsdienstaanbieder wordt aangehouden, gekoppeld is aan een betaalrekening in niet-digitale euro’s die overeenkomstig artikel 13, lid 4, van het voorstel door een andere betalingsdienstaanbieder wordt aangehouden, deze betalingsdienstaanbieders gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken zijn. Het EDPB en de EDPS wensen eraan te herinneren dat, in overeenstemming met artikel 26, lid 1, AVG, bij gebreke van in het kader van dit voorstel vastgestelde respectieve verantwoordelijkheden, het aan de gezamenlijke

---

<sup>74</sup> Zie deel 4 van dit advies.

<sup>75</sup> Zie deel 4 van dit advies.

verwerkingsverantwoordelijken is om hun respectieve verantwoordelijkheden met betrekking tot een dergelijke verwerking vast te stellen, met name wat betreft de uitoefening van de rechten van de betrokkene en de informatieverplichtingen uit hoofde van de artikelen 13 en 14 AVG<sup>76</sup>.

### *Verplichting voor betalingsdianstaaubieders om passende technische en organisatorische maatregelen te nemen*

78. Het EDPB en de EDPS zijn ingenomen met de invoering in artikel 34, lid 4, van het voorstel van de verplichting voor betalingsdianstaaubieders om passende technische en organisatorische maatregelen te nemen, waaronder geavanceerde beveiligings- en privacybeschermingsmaatregelen, om ervoor te zorgen dat gegevens die aan de ECB en de nationale centrale banken of aan verleners van ondersteunende diensten worden verstrekt, niet rechtstreeks individuele gebruikers van de digitale euro identificeren. Om deze verplichting te versterken, bevelen het EDPB en de EDPS echter aan te specificeren dat dergelijke maatregelen ervoor moeten zorgen dat persoonsgegevens op zodanige wijze worden gepseudonimiseerd dat deze gegevens niet langer door de ECB of de nationale centrale banken aan een individuele gebruiker van de digitale euro kunnen worden toegerekend zonder het gebruik van aanvullende informatie.

## 10.2 Artikel 35 — Verwerking van persoonsgegevens door de ECB of de nationale centrale banken

### *Rechtsgrondslag die van toepassing is op de verwerking door de ECB of de nationale centrale banken*

79. In artikel 35 van het voorstel worden de taken omschreven waarvoor de ECB en de nationale centrale banken persoonsgegevens mogen verwerken om een “taak van algemeen belang [te vervullen] of openbaar gezag uit [te oefenen]”. In het voorstel wordt echter niet uitdrukkelijk verwezen naar de rechtsgrondslag waarop zij zich zullen baseren voor de verwerking voor de in artikel 35, lid 1, van het voorstel genoemde doeleinden. Volgens het EDPB en de EDPS kunnen de in artikel 35, lid 1, van het voorstel genoemde verwerkingsactiviteiten door de ECB en de nationale centrale banken worden verricht in het algemeen belang of ter uitoefening van het openbaar gezag. Om de rechtsgrondslag voor de door de ECB uitgevoerde verwerking te verduidelijken, bevelen het EDPB en de EDPS de medewetgevers daarom aan om in overweging 76 van het voorstel explicieter te verwijzen naar artikel 6, lid 1, punt e), AVG en artikel 5, lid 1, punt a), EUVG.

### *Delen van verantwoordelijkheden tussen betalingsdianstaaubieders en de ECB of de nationale centrale banken*

80. Het EDPB en de EDPS erkennen dat de ECB of de nationale centrale banken en de betalingsdianstaaubieders worden beschouwd als afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijken wanneer de betalingsdianstaaubieders persoonsgegevens doorgeven aan de ECB of de nationale centrale banken voor de uitvoering van hun taken uit

---

<sup>76</sup> Zie de EDPB-richtsnoeren 07/2020 over de begrippen “verwerkingsverantwoordelijke” en “verwerker” in de AVG, vastgesteld op 7 juli 2021, punten 161-170, beschikbaar op: [https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB\\_guidelines\\_202007\\_controller\\_processor\\_final\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controller_processor_final_en.pdf)

hoofde van artikel 35, lid 1, van het voorstel. Hoewel het EDPB en de EDPS opmerken dat gebruikers van de digitale euro alleen een contractuele relatie met betalingsdienstaanbieders zullen aangaan (artikel 13 van het voorstel), willen zij benadrukken dat deze kwalificatie de vraag doet rijzen hoe de verplichting van transparantie en de uitoefening van de rechten van betrokkenen door de ECB of de nationale centrale banken zullen worden gewaarborgd bij de verwerking van persoonsgegevens voor de in artikel 35, lid 1, van het voorstel genoemde doeleinden. Het EDPB en de EDPS zijn met name van mening dat samenwerking tussen betalingsdienstaanbieders en de ECB of de nationale centrale banken op dit gebied van essentieel belang zal zijn om de doeltreffendheid van de rechten van betrokkenen te waarborgen, zoals vereist door de AVG, en aldus het in het voorstel beoogde hoge niveau van vertrouwen op te bouwen.

#### *Soorten persoonsgegevens die door de ECB of de nationale centrale banken worden verwerkt*

81. In artikel 35, lid 2, van het voorstel wordt verwezen naar de in bijlage IV vermelde categorieën persoonsgegevens die door de ECB en de nationale centrale banken kunnen worden verwerkt voor de in artikel 35, lid 1, opgesomde doeleinden. Tegelijkertijd bevat bijlage IV geen uitputtende opsomming van het soort persoonsgegevens dat door de ECB of de nationale centrale banken moet worden verwerkt, maar worden deze op niet-uitputtende wijze geïllustreerd door het gebruik van de term “met inbegrip van”. Het EDPB en de EDPS bevelen aan om het soort persoonsgegevens uitputtend op te sommen in plaats van de term “met inbegrip van” te gebruiken, in het bijzonder met betrekking tot:
- bijlage IV, punt 1, ii), waarin wordt verwezen naar de verwerking van “informatie over onlinebetalingstransacties in digitale euro’s; informatie gekoppeld aan een uniek nummer van een betaalrekening in digitale euro’s, met inbegrip van het transactiebedrag”;
  - bijlage IV, punt 3, waarin wordt verwezen naar de verwerking van “gegevens die vereist zijn voor de vervalsingsanalyse van offlinebetalingstransacties in digitale euro’s: informatie over het lokale opslagapparaat, met inbegrip van het nummer van het lokale opslagapparaat”.

### 10.3 Artikel 36 — Verwerking door verleners van ondersteunende diensten

82. In artikel 36 van het voorstel worden de doeleinden beschreven waarvoor verwerking kan worden uitgevoerd door verleners van ondersteunende diensten in de situatie waarin de ECB besluit aan hen de taak toe te vertrouwen een geschillenmechanisme te ontwikkelen en te beheren (artikel 27 van het voorstel) of aan hen taken toe te vertrouwen in verband met het MOPF (artikel 32 van het voorstel).
83. Naast de aanbevelingen die al in deel 8.5 zijn gedaan met betrekking tot het algemene MOPF, willen het EDPB en de EDPS de volgende opmerkingen maken over artikel 36 van het voorstel.

#### *Toewijzing van verantwoordelijkheden tussen verleners van ondersteunende diensten en de ECB*

84. Het EDPB en de EDPS begrijpen uit artikel 27, lid 2, artikel 32, lid 1, en artikel 36, lid 1, van het voorstel dat, terwijl de ECB en de nationale centrale banken verantwoordelijk zullen zijn voor het opzetten van mechanismen voor geschillenbeslechting en algemene fraudeopsporing, de verleners van ondersteunende diensten belast zullen zijn met het ondersteunen van de werking van deze mechanismen, mocht de ECB deze taak aan hen delegeren. In artikel 36, lid 5,

van het voorstel wordt verder gespecificeerd dat verleners van ondersteunende diensten als de verwerkingsverantwoordelijken moeten worden beschouwd wanneer zij dergelijke ondersteuning bieden. Met betrekking tot dit aspect is het van essentieel belang in gedachten te houden dat de vaststelling van de rol van de verwerkingsverantwoordelijken in wetgevingshandelingen moet worden afgestemd op de werkelijke verantwoordelijkheden die in deze wetgevingshandelingen aan deze actoren worden toegekend<sup>77</sup>. Het EDPB en de EDPS zijn echter van mening dat het voorstel in zijn huidige vorm onvoldoende informatie biedt over de werkelijke taken die door de verleners van ondersteunende diensten zullen worden uitgevoerd in het kader van de mechanismen voor geschillenbeslechting en algemene fraudeopsporing, waardoor het EDPB en de EDPS hun rol als verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers niet kunnen beoordelen wanneer zij persoonsgegevens verwerken voor de in artikel 36, lid 1, van het voorstel bedoelde doeleinden. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS de medewetgevers aan om de aan de verleners van ondersteunende diensten toegewezen verantwoordelijkheden met betrekking tot deze mechanismen nader te specificeren, op grond waarvan hun rol als verwerkingsverantwoordelijke gerechtvaardigd zou zijn. Als alternatief wordt de medewetgevers verzocht de kwalificatie van de verleners van ondersteunende diensten als verwerkingsverantwoordelijke in alle gevallen uit artikel 36, lid 5, te schrappen, waarbij een dergelijke kwalificatie in een later stadium moet worden beoordeeld in het licht van de werkelijke taken die door de ECB aan de verleners van ondersteunende diensten worden toevertrouwd met betrekking tot de artikelen 27 en 32 van het voorstel, en met inachtneming van de richtsnoeren van het EDPB en de EDPS betreffende de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker"<sup>78</sup>.

#### *Soorten persoonsgegevens die door verleners van ondersteunende diensten worden verwerkt*

85. Het EDPB en de EDPS merken op dat wanneer de ECB besluit de taak van een algemeen mechanisme voor fraudepreventie en -opsporing toe te vertrouwen aan verleners van ondersteunende diensten, de in bijlage V genoemde categorieën persoonsgegevens rechtstreeks door de betalingsdianstaaubieders aan deze verleners zouden worden doorgegeven op grond van artikel 32, lid 4, van het voorstel. Het EDPB en de EDPS merken echter op dat bijlage V, punten i) tot en met iii), van het voorstel, als gevolg van het gebruik van de term "met inbegrip van", geen uitputtende lijst van soorten persoonsgegevens bevat, en bevelen derhalve aan om verdere verduidelijkingen aan te brengen met betrekking tot het soort persoonsgegevens dat door verleners van ondersteunende diensten onder deze categorieën kan worden verwerkt.

---

<sup>77</sup> EDPB-richtsnoeren 07/2020 over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG, vastgesteld op 7 juli 2021, punt 23, beschikbaar op: [https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_final\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf); "EDPS Guidelines on the concepts of controller, processor and joint controllership under Regulation (EU) 2018/1725", vastgesteld op 7 november 2019, blz. 8, voetnoot 6, beschikbaar op: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07\\_edps\\_guidelines\\_on\\_controller\\_processor\\_and\\_jc\\_reg\\_2018\\_1725\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf)

<sup>78</sup> EDPB-richtsnoeren 07/2020 over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG, vastgesteld op 7 juli 2021, beschikbaar op: [https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_final\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf); "EDPS Guidelines on the concepts of controller, processor and joint controllership under Regulation (EU) 2018/1725", vastgesteld op 7 november 2019, beschikbaar op: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07\\_edps\\_guidelines\\_on\\_controller\\_processor\\_and\\_jc\\_reg\\_2018\\_1725\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf).



86. Bovendien merken het EDPB en de EDPS op dat er geen categorieën persoonsgegevens zijn opgesomd die door de verleners van ondersteunende diensten moeten worden verwerkt bij de uitwisseling van berichten voor de beslechting van geschillen overeenkomstig artikel 27, lid 2, van het voorstel, en dat niet wordt verduidelijkt wie deze informatie moet verstrekken. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan om deze verduidelijkingen toe te voegen aan bijlage V.

#### *Rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door verleners van ondersteunende diensten*

87. Tot slot merken het EDPB en de EDPS op dat in het voorstel niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar de rechtsgrondslag voor de verwerking door de verleners van ondersteunende diensten voor de in artikel 36, lid 1, van het voorstel genoemde doeleinden. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan om in overweging 76 of artikel 36, lid 1, van het voorstel te verduidelijken dat artikel 6, lid 1, punt e), AVG van toepassing zou zijn op deze verwerking van persoonsgegevens, aangezien de verwerking door verleners van ondersteunende diensten zal plaatsvinden in het kader van een publieke taak die door de ECB aan hen is toevertrouwd.

## 11 HOOFDSTUK IX – BESTRIJDING VAN WITWASSEN

88. Het EDPB en de EDPS zijn ingenomen met het feit dat artikel 37 een specifieke regeling bevat voor de toepassing van de AML/CFT-regels met betrekking tot offlinetransacties in digitale euro's. Dergelijke bepalingen zijn gericht op het waarborgen van een passend evenwicht tussen de bescherming van privacy en persoonsgegevens enerzijds en de toepassing van de AML/CFT-regels anderzijds, waarbij rekening wordt gehouden met het specifieke risicoprofiel van de digitale euro. Het EDPB en de EDPS zijn namelijk van mening dat de AML/CFT-regels die momenteel van toepassing zijn op elektronische betalingen en die de traceerbaarheid van commercieel bankgeld mogelijk maken, moeten worden aangepast om de doelstelling van de digitale euro te verwezenlijken en het hoogst mogelijke niveau van privacy te waarborgen<sup>79</sup>.
89. Het EDPB en de EDPS merken echter op dat in de effectbeoordeling van het voorstel<sup>80</sup> wordt gesteld dat optie 2e (selectieve privacy voor onlinebetalingen van kleine bedragen) aantrekkelijk zou kunnen zijn voor criminelen en terroristen, maar dat niet wordt toegelicht waarom het risicoprofiel van deze optie noodzakelijkerwijs hoger zou zijn dan het risicoprofiel van contanten.
90. In dit verband moet worden opgemerkt dat, zoals de Financiële-actiegroep ("FATF") in zijn aanbevelingen<sup>81</sup> in herinnering brengt, het niveau van het AML/CFT-risico niet op een abstracte manier moet worden bepaald, maar in relatie tot de specifieke ontwerpkeuzes die zouden worden gemaakt voor een bepaalde digitale centralebankmunt ("CBDC"). Wat dit

---

<sup>79</sup> EDPB, Verklaring 04/2022 over de ontwerpkeuzes voor een digitale euro uit het oogpunt van privacy en gegevensbescherming, aangenomen op 10 oktober 2022, blz. 3, beschikbaar op: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

<sup>80</sup> Bladzijde 71 van de effectbeoordeling van het voorstel.

<sup>81</sup> FATF, "Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on so-called Stablecoins", juni 2020, beschikbaar op: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-Assets-FATF-Report-G20-So-Called-Stablecoins.pdf>, zie bijlage B, punten 88, 92 en 94.

aspect betreft, wordt in de effectbeoordeling het AML/CFT-risicoprofiel van de digitale euro, dat in de praktijk afhankelijk is van de gebruikte technologie en de ontwerpkeuzes die tijdens de ontwerpfase zijn gemaakt, onvoldoende geanalyseerd. Daarbij wordt in de effectbeoordeling geen rekening gehouden met de verschillende AML/CFT-risicoprofielen van deze optie, met inbegrip van het feit dat dit risico kan worden beperkt door het feitelijke ontwerp van de digitale euro, indien het naar behoren wordt beoordeeld en beheerd met behulp van een risicogebaseerde benadering.

91. In het bijzonder zijn het EDPB en de EDPS van mening dat er een aantal beperkende maatregelen bestaan waarmee rekening moet worden gehouden om het AML/CFT-risico van de online digitale euro te verminderen. Zoals in recente relevante literatuur<sup>82</sup> wordt benadrukt, omvatten dergelijke maatregelen ontwerp- en technologische keuzes die in een later stadium moeten worden gemaakt om het AML/CFT-risico te verminderen, zoals: i) de hoogte van de aanhoudingslimiet; ii) de invoering van een specifiek drempelbedrag voor kleine onlinetransacties van , waarboven volledige controles kunnen plaatsvinden; en iii) de mogelijkheid om de rekening van de gebruiker opnieuw te identificeren in geval van een vermoeden. Naast deze maatregelen zouden technische beperkingen kunnen worden toegevoegd, zoals de vaststelling van een passende definitie van onmiddellijkheid om “transacties met een hoge frequentie” te voorkomen, de beperking van het aantal transacties per dag met hetzelfde unieke rekeningnummer voor digitale betalingen in euro’s of een monitoring van afstortings-/opnamepatronen (zoals het geval is bij de offlinemodaliteit) om misbruik van de drempelbenadering te voorkomen. In dit verband merken het EDPB en de EDPS op dat in overweging 79 van het voorstel uitdrukkelijk wordt gesteld dat onlinetransacties in de digitale euro een laag risico kunnen inhouden door te voorzien in de opstelling van technische reguleringsnormen door de AMLA met betrekking tot “vereenvoudigde cliëntenonderzoekmaatregelen” die betalingsdienaars moeten toepassen.
92. In dit verband merken het EDPB en de EDPS op dat in de effectbeoordeling van het voorstel geen rekening wordt gehouden met het bestaan van een aanhoudingslimiet als mogelijke beperking van het AML/CFT-risico dat van toepassing is op de online digitale euro, die niet kan worden gebruikt als een middel om waarde op te slaan, in tegenstelling tot wat het geval is met fysieke contanten. Bovendien wordt in de effectbeoordeling geen onderscheid gemaakt tussen het standaard AML/CFT-risico en een mogelijke status als laag risico, die vereenvoudigde controles mogelijk zou maken, en wordt er dus een uniforme benadering van het risico gehanteerd.
93. Daarom bevelen het EDPB en de EDPS aan het Eurosysteem te verplichten de meest passende technische maatregelen te treffen om het AML/CFT-risicoprofiel van kleine onlinetransacties in digitale euro’s verder te verlagen (bijvoorbeeld door een specifieke bepaling in te voeren op grond van hoofdstuk X). Het EDPB en de EDPS zijn met name van mening dat het AML/CFT-risico van kleine onlinetransacties in digitale euro’s moet worden aangepakt en beperkt tijdens de ontwerpfase van de digitale euro, hetgeen passender zou zijn dan een vooraf de privacy- en

---

<sup>82</sup> Witte Huis, “Technical evaluation for a U.S. central bank digital currency system”, september 2022, blz. 19, beschikbaar op: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/09/09-2022-Technical-Evaluation-US-CBDC-System.pdf>

gegevensbeschermingskenmerken van kleine onlinetransacties in digitale euro's te beperken. Met de verplichte vaststelling van passende technische maatregelen om het AML/CFT-risicoprofiel te verlagen, zoals voorgesteld, zou het vooraf beperken van de privacy- en gegevensbeschermingskenmerken van kleine onlinetransacties in digitale euro technisch niet gerechtvaardigd zijn en niet het juiste evenwicht bieden tussen enerzijds de bescherming van privacy en persoonsgegevens en anderzijds de preventie van AML/CFT.

94. Gezien al deze overwegingen betreuren het EDPB en de EDPS dat de “selectieve privacy”-benadering voor onlinebetalingen in digitale euro's, die door de ECB zelf werd overwogen<sup>83</sup>, in het voorstel is verworpen. Meer in het bijzonder bevelen het EDPB en de EDPS aan om de specifieke regeling die van toepassing zou zijn op de offline-modaliteit (met alleen AML/CFT-controles voor afstorting en opname) uit te breiden naar de onlinemodaliteit voor kleine transacties, waardoor een drempelbedrag voor de privacy wordt vastgesteld of, met andere woorden, een drempelbedrag waaronder geen tracering van transacties voor AML/CFT-doeleinden zou plaatsvinden. Deze drempel kan worden vastgesteld door middel van een uitvoeringshandeling volgens de procedure van artikel 37, leden 5 en 6, van het voorstel, op basis van een voorafgaande risicobeoordeling van zowel gegevensbeschermingsrisico's als AML/CFT-dreigingen. Met het oog op eenvoud en efficiëntie kan deze drempel gelijk zijn aan de transactielimiet voor de offline-modaliteit, die in het bijzonder dagelijkse kleine transacties omvat<sup>84</sup>.

95. Wat betreft de definitie van de “transactielimieten” voor de offline-modaliteit, herinneren het EDPB en de EDPS aan de noodzaak om het juiste evenwicht te vinden tussen het voorkomen van AML/CFT-risico's enerzijds en het behoud van het recht op gegevensbescherming en privacy anderzijds. Dit moet tot uiting komen in artikel 37 van het voorstel. Het EDPB en de EDPS merken met name op dat de criteria waarmee de Commissie in artikel 37, lid 6, rekening moet houden bij beslissingen over transactie- en aanhoudingslimieten voor de offline-modaliteit verband houden met het AML/CFT-risico en de “bruikbaarheid en aanvaarding” van de digitale euro, maar dat de verwijzing naar de privacy van betalingen nog steeds ontbreekt. Dit is verrassend vanuit het oogpunt van gegevensbescherming, aangezien

---

<sup>83</sup> In een recente toespraak aan de ECON-commissie heeft Fabio Panetta, lid van de raad van bestuur van de ECB, bijvoorbeeld verklaard bij zijn opmerkingen over het risiconiveau van betalingen met een lagere waarde: “In het algemeen kan een hogere mate van privacy in aanmerking worden genomen bij online- en offlinebetalingen met een lagere waarde. Deze betalingen zouden onderworpen kunnen worden aan vereenvoudigde AML/CFT-controles, terwijl transacties met een hogere waarde onderworpen zouden blijven aan de standaardcontroles.” Zie: ECB, Inleidende opmerkingen van Fabio Panetta, lid van de raad van bestuur van de ECB, in de Commissie economische en monetaire zaken van het Europees Parlement, 30 maart 2022, beschikbaar op: [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220330\\_1~f9fa9a6137.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220330_1~f9fa9a6137.en.html)

<sup>84</sup> Het EDPB en de EDPS merken op dat een dergelijke trapsgewijze aanpak (met het ontbreken van controles of beperkte controles voor kleine onlinetransacties) overal ter wereld steeds vaker voorkomt in het ontwerp van de digitale centralebankmunt (CBDC). Zo staat in een recente achtergrondnota van het IMF het volgende: “Alle drie de actieve CBDC-projecten hebben dezelfde manier gekozen om om te gaan met de beleidsafweging tussen anonimiteit/financiële inclusie en naleving van AML/CFT. Hun aanpak bestaat uit het aanbieden van een trapsgewijze selectie van portemonnees met verschillende drempelniveaus. Die met lagere drempels bieden meer anonimiteit. (...) Het gebruik van trapsgewijze CBDC-portemonnees leidt dus tot ‘beleidssynergieën’ tussen anonimiteit, risicovermindering (van bankrups) en financiële inclusie.” Zie: Internationaal Monetair Fonds, “Behind the scenes of central bank digital currency: emerging trends, insights and policy lessons”, februari 2022, blz. 13, beschikbaar op: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/FTN063/2022/English/FTNEA2022004.ashx>.

de bescherming van privacy een van de belangrijkste doelstellingen van deze modaliteit is. Het EDPB en de EDPS bevelen daarom aan dat in artikel 37, lid 6, van het voorstel wordt verwezen naar de gevolgen voor de privacy en de bescherming van persoonsgegevens.

96. Bovendien merken het EDPB en de EDPS op dat in artikel 37, lid 6, van het voorstel alleen is bepaald dat de Commissie het EDPB “kan” raadplegen bij het vaststellen van een gedelegeerde handeling over dit onderwerp. Het is echter onduidelijk of en hoe deze raadpleging zou plaatsvinden. Het voorstel zou moeten voorzien in een gestructureerd en geïnstitutionaliseerd mechanisme, in plaats van slechts in de mogelijkheid om het EDPB te raadplegen. Het EDPB en de EDPS bevelen de medewetgevers derhalve aan om aan het einde van artikel 37, lid 6, een verplichting op te nemen voor de AMLA om nauw samen te werken met het EDPB en het EDPB formeel te raadplegen bij het uitbrengen van het door de Commissie gevraagde advies (zoals voorgesteld in het advies van de EDPS met betrekking tot artikel 7, lid 4, van het FIDA-voorstel<sup>85</sup>) en voor de Commissie om rekening te houden met het advies alvorens een ontwerp van gedelegeerde handeling te verstrekken. Dit zou geen afbreuk doen aan de raadpleging van de EDPS in overeenstemming met de EUVG.
97. Tot slot moeten sommige bepalingen van dit artikel worden verduidelijkt om twijfel te voorkomen over het belang dat wordt gehecht aan privacy en de bescherming van persoonsgegevens voor de offlinemodaliteit. Meer bepaald gaat het om het volgende:
- het EDPB en de EDPS bevelen aan te zorgen voor consistentie tussen artikel 37, lid 2, waarin staat dat betalingsdienstaanbieders, de ECB of de nationale centrale banken geen transactiegegevens mogen bewaren, en punt 3 van bijlage IV, waarin staat dat het Eurosysteem alle informatie op het lokale opslagapparaat kan lezen met het oog op de vervalsingsanalyse van offlinebetalingstransacties in digitale euro’s;
  - in artikel 37, lid 2, is de term “bewaren” (van transactiegegevens) onduidelijk uit het oogpunt van gegevensbescherming, aangezien men de term “verwerken” of “toegang tot” zou verwachten. Het gebruik van “bewaren” lijkt te impliceren dat gegevens toegankelijk zijn, wat niet voldoet aan het privacyniveau dat met de offlinemodaliteit wordt beoogd. Het EDPB en de EDPS bevelen daarom aan om “bewaren” te vervangen door “verwerken”;
  - in artikel 37, lid 4, omvat de term voor gegevens in verband met “afstorting en opname” die voor AML/CFT-doeleinden moeten worden verwerkt, de identificator van het lokale opslagapparaat voor offlinebetalingstransacties in digitale euro’s. In dit verband bevelen het EDPB en de EDPS aan om de beweegredenen voor de noodzaak om een dergelijke gegevenscategorie te verwerken voor de toepassing van artikel 37, lid 3, te verduidelijken, aangezien het voorstel al voorziet in de verwerking van andere categorieën persoonsgegevens, waaronder het rekeningnummer of de rekeningnummers die worden gebruikt voor afstorting en opname;
98. tot slot merken het EDPB en de EDPS op dat er overeenkomstig artikel 35, lid 4, gelezen in samenhang met overweging 76 van het voorstel, een duidelijke scheiding van persoonsgegevens moet zijn om ervoor te zorgen dat het Eurosysteem individuele gebruikers van de digitale euro niet rechtstreeks kan identificeren. In dit verband bevelen het EDPB en de

---

<sup>85</sup> EDPS, “Opinion 38/2023 on the Proposal for a Regulation on a framework for Financial Data Access”, vastgesteld op 22 augustus 2023, punt 30, beschikbaar op: [https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730\\_d2425\\_opinion\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730_d2425_opinion_en.pdf)

EDPS aan een verplichting voor het Eurosysteem in te voeren om te voorzien in de scheiding van gegevens in het lokale opslagapparaat met betrekking tot offlinetransacties en kleine onlinetransacties. In het voorstel moet worden vermeld dat transactiegegevens moeten worden “afgeschermd” (dat wil zeggen dat ze binnen het lokale opslagapparaat moeten blijven) en niet uit het apparaat mogen worden geëxporteerd (gegevens worden lokaal verwerkt en opgeslagen). Vanuit technisch oogpunt is het mogelijk om deze scheiding in te voeren en operationeel te maken, waardoor gebruikers uiteindelijk sterkere waarborgen krijgen met betrekking tot de privacy-instellingen voor het gebruik van offline digitale euro’s.

## 12 HOOFDSTUK X – SLOTBEPALINGEN

99. Het EDPB en de EDPS merken op dat de Commissie in artikel 38 van het voorstel wordt gemachtigd om de bijlagen door middel van gedelegeerde handelingen te wijzigen. In dit verband bevelen het EDPB en de EDPS aan om, gezien de verwachte aanzienlijke gevolgen voor het niveau van de privacy en de bescherming van persoonsgegevens van de betrokken personen, een duidelijke verwijzing naar artikel 42 van de EUVG op te nemen om duidelijk te maken dat de EDPS en/of het EDPB op passende wijze moeten worden geraadpleegd wanneer dergelijke gedelegeerde handelingen worden voorgesteld.
100. Wat de evaluatie van de verordening op grond van artikel 41 van het voorstel betreft, moeten privacy en gegevensbescherming een centraal aspect zijn dat door de Commissie in haar verslagen moet worden beoordeeld. Het EDPB en de EDPS blijven beschikbaar om relevante informatie te verstrekken aan de Commissie bij het opstellen van deze verslagen die één jaar na de eerste uitgifte van de digitale euro en om de drie jaar worden moeten ingediend<sup>86</sup>.

## SLOTOPMERKINGEN

101. Hoewel het wetgevingsproces in de EU nog aan de gang is, zal de raad van bestuur van de ECB in het najaar van 2023 de resultaten van de onderzoeksfase evalueren en op basis daarvan besluiten of een meer experimentele fase van de digitale euro wordt gestart, met de ambitie om de digitale euro in twee of drie jaar uit te geven<sup>87</sup>. In dit verband herinneren het EDPB en de EDPS eraan dat alle verwerkingsverantwoordelijken en gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken voor de digitale euro verplicht zijn een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren, voor zover aan de vereisten van artikel 35 AVG of artikel 39 EUVG voor het uitvoeren van een dergelijke beoordeling is voldaan, en idealiter deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling te publiceren.
102. De ECB dient ook te beoordelen of het nodig is de EDPS te raadplegen alvorens de verwerking met betrekking tot de digitale euro uit te voeren, aangezien een dergelijke verwerking waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen met zich

---

<sup>86</sup> Artikel 41, lid 1, van het voorstel.

<sup>87</sup> ECB, “Progress on the investigation phase of a digital euro – fourth report”, 14 juli 2023, beschikbaar op: <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews230714.en.html#:~:text=The%20fourth%20p rogress%20report%20on,it%20could%20strengthen%20financial%20inclusion.>

mee zou brengen. In het bijzonder zou de verwerking van persoonsgegevens door de ECB moeten voldoen aan ten minste drie van de criteria die zijn vastgelegd in de richtsnoeren van het EDPB inzake gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (bv. evaluatie of scoring in het kader van het MOPF, de verwerking van gevoelige persoonsgegevens in verband met de financiën van gebruikers van de digitale euro en grootschalige verwerking)<sup>88</sup>.

103. Tegen deze achtergrond bevelen het EDPB en de EDPS aan dat in het voorstel wordt herinnerd aan de verplichting van de ECB om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren en dat de ECB wordt belast met het leveren van een digitale euro met ingebouwde naleving van de verplichting tot gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen tijdens de volgende stappen van het project, zoals de vaststelling van technologische keuzes, systeemregels en proof of concept. Een dergelijke bepaling zou duidelijk zorgen voor transparantie voor het publiek over de waarborgen die zijn ingevoerd om een digitale euro tot stand te brengen die hun privacy en persoonsgegevens doeltreffend beschermt. Deze kunnen bijvoorbeeld worden geïntroduceerd door middel van een artikel 36 bis of in de slotbepalingen (hoofdstuk X).

Voor de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming voor Voor het Europees Comité voor gegevensbescherming

De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming voor De voorzitter

(Anu Talus)

(Wojciech Wiewiorowski)

---

<sup>88</sup> WP29, Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of de verwerking “waarschijnlijk een hoog risico inhoudt” in de zin van Verordening 2016/679, vastgesteld op 4 april 2017, blz. 9-11, beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236/en>