EUROPESE CENTRALE BANK

EUROSYSTEEM

NL

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 6 december 2024

inzake de verplichting om contante betalingen te accepteren

(CON/2024/39)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 21 oktober 2024 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) van de Nederlandse minister van Financiën een verzoek ontvangen voor een advies inzake een gewijzigd amendement (hierna het “gewijzigd amendement” genoemd) op een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet plan van aanpak witwassen, dat beperkingen op contante betalingen bevat (hierna ”het wetsvoorstel” genoemd).

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en artikel 2, lid 1, tweede streepje, van Beschikking 98/415/EG[1] van de Raad, aangezien het gewijzigd amendement betrekking heeft op betaalmiddelen. Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het Reglement van Orde van de ECB heeft de Raad van bestuur van de ECB dit advies goedgekeurd.

1. Doelstelling van het gewijzigd amendement

1.1 Het wetsvoorstel verbiedt natuurlijke of rechtspersonen die handelen in goederen om een contante betaling te ontvangen of te verrichten voor een bedrag vanaf 3 000 EUR. In het gewijzigd amendement wordt bepaald dat indien een schuldenaar een natuurlijke persoon is handelt voor doeleinden buiten zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit (hierna een “consument” genoemd) en de betreffende schuldeiser geen natuurlijke persoon is die handelt voor doeleinden buiten zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit, de schuldeiser de verbintenis tot betaling van een geldsom in contanten tot het bedrag van 3 000 EUR accepteert[2].

1.2 In de toelichting bij het gewijzigd amendement (hierna “de toelichting” genoemd) wordt gesteld dat hoewel contant geld een wettig betaalmiddel is, de wet momenteel individuele organisaties niet verplicht om het te accepteren. In de toelichting wordt verder verduidelijkt dat individuele organisaties op steeds meer plaatsen contant geld weigeren. In apotheken, bioscopen en parkeergarages gebeurt dit bijvoorbeeld al. In de toelichting wordt uitgelegd dat de achterliggende reden achter het gewijzigd amendement is om te reageren op het dalende gebruik van contant geld in de Nederlandse samenleving. Diverse kwetsbare groepen in de samenleving, waaronder vluchtelingen en ouderen, maken nog regelmatig gebruik van contant geld, soms uit noodzaak. Ook wordt erop gewezen dat

1 98/415/EG: Beschikking van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen (PB L 189 van 3.7.1998, blz. 42).

2 Zie artikel III van het gewijzigd amendement, waarbij een nieuw artikel 113, lid 1 van Boek 6 wordt ingevoegd in het Burgerlijk Wetboek.

2,6 miljoen Nederlanders van 18 jaar en ouder moeite hebben met de digitale betaalwereld. Verder is een brede acceptatie van contant geld volgens de toelichting noodzakelijk om een robuuste betaalinfrastructuur te creëren die bestand is tegen gebeurtenissen zoals storingen in digitale betaalinfrastructuren. Er wordt aangevoerd dat wanneer zich dergelijke storingen voordoen mensen gebruikmaken van alternatieven, maar dat niet iedereen snel kan uitwijken naar een andere regio of gedurende langere tijd bepaalde aankopen kan uitstellen.

1.3 In het gewijzigd amendement wordt de verplichting tot het accepteren van contante betalingen in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek opgenomen, dat ook het verbintenissenrecht omvat.

1.4 Het gewijzigd amendement bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van de verplichting om contante betalingen te accepteren indien dit noodzakelijk is vanwege de veiligheid of de specifieke aard van de werkzaamheden[3]. De toelichting noemt als specifiek voorbeeld onbemande tankstations, waarbij het zowel vanwege de uitvoerbaarheid als de veiligheid onwenselijk kan zijn om een acceptatieplicht voor contant geld op te leggen.

2 Algemene opmerkingen

2.1 De ECB heeft eerder een advies uitgebracht over het wetsvoorstel waarop het gewijzigd amendement betrekking heeft[4].

2.2 De ECB begrijpt dat het gewijzigd amendement feitelijk bepaalt dat professionele partijen, ongeacht of zij in publieke of private handen zijn, contant geld van consumenten moeten accepteren om contractuele betalingsverplichtingen tot EUR 3000 na te komen. Het gewijzigd amendement legt geen verplichtingen op aan consumenten voor het nakomen van contractuele geldelijke verplichtingen. Het gewijzigd amendement heeft daarom betrekking op wat algemeen wordt aangeduid als transacties tussen ondernemingen en consumenten.

2.3 De verplichting in het gewijzigd amendment om contant geld te accepteren is niet van toepassing op betalingen vanaf 3 000 EUR. Dit is toe te schrijven aan de invoering in het wetsvoorstel van een algemene beperking op contante betalingen voor goederen vanaf 3 000 EUR uit anti-witwasoverwegingen.

2.4 De ECB begrijpt dat naar Nederlands recht het partijen in beginsel vrij staat om bij de uitoefening van hun contractuele vrijheid af te wijken van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, tenzij een dwingende regel van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. Aangezien het gewijzigd amendement alleen de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van de verplichting om contante betalingen te accepteren, begrijpt de ECB dat de in het gewijzigd amendement vervatte verplichting een dergelijke dwingende regel is die niet terzijde kan worden geschoven door middel van een contractuele verplichting.

2.5 Hoewel elektronische betaalmiddelen in een aantal lidstaten in toenemende mate worden gebruikt voor retailbetalingen, blijft contant geld een belangrijke maatschappelijke rol spelen dat nog steeds op grote schaal wordt gebruikt door de gehele bevolking. De mogelijkheid om in contanten te betalen blijft bijzonder belangrijk voor degenen die om diverse legitieme redenen de voorkeur geven aan

3 Zie artikel III van het gewijzigd amendement van een nieuw artikel 113, lid 2, in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

4 Zie Advies CON/2019/46. Alle ECB-adviezen worden gepubliceerd op EUR-Lex.

contant geld in plaats van andere betaalinstrumenten of die geen toegang hebben tot het banksysteem en elektronische betaalmiddelen. Tot deze groepen behoren niet alleen ouderen, maar ook mensen met een handicap, immigranten, sociaal kwetsbaren, minderjarigen en anderen met beperkte of geen toegang tot digitale betaaldiensten[5]. Contant geld is over het algemeen ook nuttig als betaalmiddel omdat het breed geaccepteerd, snel en veilig is en de controle over de uitgaven van de betaler vergemakkelijkt. Daarnaast is het momenteel het enige betaalinstrument dat burgers in staat stelt een transactie onmiddellijk in centralebankgeld af te wikkelen en tegelijkertijd de privacy te waarborgen. Bovendien zou contant geld een belangrijke rol kunnen spelen in het geval van een verstoring van het betalingsverkeer[6] en bestand zijn tegen cybercriminaliteit[7]. Contant geld heeft ook een belangrijke functie als waardeopslag. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van contant geld en de terugvalfunctie ervan bij verstoringen dragen bij aan het vertrouwen in het financiële stelsel, hetgeen van belang is voor de goede werking van monetair beleid[8].

2.6 Overeenkomstig de contantgeldstrategie van het Eurosysteem blijft de ECB er derhalve voor zorgen dat contant geld in euro bij betalingen in het gehele eurogebied wordt geaccepteerd[9]. Tegen deze achtergrond verwelkomt de ECB het gewijzigd amendement, dat de verplichting om contant geld te accepteren als betaalmiddel zal verduidelijken en versterken bij transacties tussen ondernemingen en consumenten in Nederland.

2.7 De ECB heeft het alleenrecht machtiging te geven tot de uitgifte van eurobankbiljetten binnen de Unie, en de door de ECB en de nationale centrale banken van het eurogebied uitgegeven eurobankbiljetten zijn de enige bankbiljetten die binnen het eurogebied de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben[10]. De hoedanigheid van wettig betaalmiddel van euromunten is vastgelegd in secundaire Uniewetgeving[11].

2.8 Het begrip “wettig betaalmiddel” als betaalmiddel dat in een munteenheid is uitgedrukt, is door het Hof van Justitie van de Europese Unie onderzocht. Het Hof van Justitie heeft met name verduidelijkt dat het begrip “wettig betaalmiddel” betekent dat dit specifieke betaalmiddel in het algemeen niet kan worden geweigerd om een in dezelfde munteenheid luidende schuld tegen de nominale waarde van deze schuld en met bevrijdende werking te verevenen. Bij het verduidelijken van het begrip “wettig betaalmiddel” krachtens het Unierecht heeft het Hof van Justitie rekening gehouden met Aanbeveling

---

5 Zie bijvoorbeeld punt 2.4 van Advies CON/2017/8, punt 2.1 van Advies CON/2019/41, punt 9.2.1 van Advies CON/2020/13, punt 2.3 van Advies CON/2020/21, punt 7.2.1 van Advies CON/2021/9, punt 2.1 van Advies CON/2021/18, punt 2.1 van Advies CON/2023/13, punt 1.7 van Advies CON/2023/31 van de Europese Centrale Bank van 13 oktober 2023 inzake een voorstel voor een verordening inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel (PB C, C/2023/1355, 1.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/1355/oj), punt 2.1 van Advies CON/2024/1, punt 2.4 van Advies CON/2024/2, punt 2.1 van Advies CON/2024/3 en punt 2.1 van Advies CON/2024/8.

6 Zie bijvoorbeeld punt 2.1 van Advies CON/2019/41, punt 9.2.1 van Advies CON/2020/13, punt 2.3 van Advies CON/2021/18, punt 2.1 van Advies CON/2024/1, punt 2.4 van Advies CON/2024/2, punt 2.1 van Advies CON/2024/3 en punt 2.1 van Advies CON/2024/8.

7 Zie punt 2.2 van Advies CON/2021/32, punt 2.1 van Advies CON/2024/1 en punt 2.4 van Advies CON/2024/2.

8 Zie punt 2.2 van de Adviezen CON 2024/8 en CON/2024/19.

9 Zie de “contantgeldstrategie van het Eurosysteem”, beschikbaar op de website van de ECB onder: www.ecb.europa.eu. Zie tevens punt 1.7 van Advies CON/2023/31.

10 Artikel 128, lid 1, eerste en derde zin, van het Verdrag en artikel 16, eerste en derde zin, van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank.

11 Artikel 11 van Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro (OJ L 139 van 11.5.1998, blz. 1).

2010/191/EU van de Commissie[12], waarin nuttige richtsnoeren worden geboden voor de uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht. Punt 1 van Aanbeveling 2010/191/EU bepaalt dat wanneer er een betalingsverplichting bestaat, de hoedanigheid van het wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten het volgende in dient te houden: a) verplichte aanvaarding van die bankbiljetten en munten; b) de aanvaarding ervan tegen volledige nominale waarde, en c) kwijting van betalingsverplichtingen in die bankbiljetten en munten. Hieruit blijkt volgens het Hof van Justitie dat het begrip "wettig betaalmiddel" onder meer een principiële verplichting tot aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten voor betalingsdoeleinden omvat[13].

2.9 Het Hof van Justitie heeft verduidelijkt dat het begrip "wettig betaalmiddel" een Unierechtelijk begrip is dat in de gehele Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd[14]. Het Hof van Justitie heeft tevens vastgesteld dat artikel 133 VWEU de Uniewetgever de exclusieve bevoegdheid toekent om wettelijke voorschriften vast te stellen betreffende de hoedanigheid van wettig betaalmiddel die wordt toegekend aan in euro luidende bankbiljetten en muntstukken, voor zover dit nodig is voor het gebruik van de euro als enige munteenheid. Daarnaast sluit een dergelijke exclusieve bevoegdheid van de wetgevende macht van de Unie elke bevoegdheid van de lidstaten ter zake uit, behalve wanneer zij optreden op grond van een door de Unie verleende machtiging of ter uitvoering van handelingen van de Unie[15]. In dit verband merkt de ECB op dat de Commissie op 28 juni 2023 een voorstel heeft gepubliceerd voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel[16] (hierna de "ontwerpverordening inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel" genoemd), waarin regels worden vastgelegd over de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten in bindende secundaire Uniewetgeving. In de toelichting bij de ontwerpverordening inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel staat dat de besprekingen binnen de Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) het bestaan van rechtsonzekerheid met betrekking tot de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurocontanten en de uiteenlopende toepassing van de beginselen ervan in het eurogebied hebben bevestigd[17]. Deze verschillen rechtvaardigen het vaststellen van regels over eurocontanten als wettig betaalmiddel in een verordening die wordt vastgesteld uit hoofde van artikel 133 van het Verdrag.

3 Specifieke opmerkingen

3.1 De ECB heeft drie specifieke opmerkingen bij de verplichting in het gewijzigd amendement om contant geld te accepteren. In de eerste plaats wijst de ECB erop dat het Hof van Justitie heeft vastgesteld dat de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten, zoals

12 Aanbeveling van de Commissie 2010/191/EU van 22 maart 2010 betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten (PB L 83 van 30 maart 2010, blz. 70).

13 Zie het arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punten 46 tot en met 49.

14 Zie het arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punt 45.

15 Zie het arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punten 50 tot en met 52.

16 COM(2023) 364 final.

17 Zie afdeling 3, blz. 4 van de toelichting bij de ontwerpverordening inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel en het eindverslag van de Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) van 6 juli 2022, beschikbaar op de website van de Commissie onder: www.ec.europa.eu. Zie tevens Advies CON/2023/31.

vastgelegd in respectievelijk primaire en secundaire Uniewetgeving[18], in beginsel een principiële verplichting inhoudt om die bankbiljetten en munten te aanvaarden[19]. Deze verplichting garandeert, als de andere kant van dezelfde medaille, dat elke schuldenaar in de regel een betalingsverplichting in eurocontanten kan nakomen. Zo beschouwt de ECB de zin uit de toelichting waarin staat dat contant geld weliswaar een wettig betaalmiddel is, maar dat de wet individuele organisaties momenteel niet verplicht om het te accepteren, als onjuist. De verplichte aanvaarding van contant geld is een essentieel onderdeel van de in het Unierecht vastgelegde hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten, en de verplichting in het gewijzigd amendement om contant geld te accepteren zal de verplichte aanvaarding ervan in de context van transacties tussen ondernemingen en consumenten verduidelijken en versterken. Er wordt geen nieuwe verplichting om contant geld te accepteren in het leven geroepen.

3.2 In de tweede plaats moet worden nagegaan of verplichting in het gewijzigd amendement om contant geld te accepteren wettelijke regels vaststelt over de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten, een gebied dat krachtens artikel 133 van het Verdrag onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, of dat het gaat om een maatregel die wordt genomen in het kader van de uitoefening van een bevoegdheid van de lidstaten.

3.3 In dit verband merkt de ECB op dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de hoedanigheid van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel een principiële verplichting tot het aanvaarden van die bankbiljetten als betaalmiddel inhoudt, een geen absolute verplichting tot aanvaarding[20]. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten die de euro als munt hebben om te regelen op welke wijze zowel publiek-als privaatrechtelijke betalingsverplichtingen moeten worden nagekomen, voor zover met name wordt gewaarborgd dat de regelgeving het beginsel dat een betalingsverplichtingen in de regel moeten kunnen worden nagekomen in contanten, onverlet laat. Dit houdt ook in dat de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheden strengere regels kunnen invoeren die de verplichte aanvaarding van eurocontanten op hun grondgebied zal versterken, zoals bij de organisatie van hun overheidsdiensten of op het gebied van consumentenbescherming. Het Hof van Justitie heeft ook geoordeeld dat een maatregel van nationaal recht die voorziet in een verplichting tot aanvaarding van eurocontanten moet worden beoordeeld gelet op het doel en de inhoud ervan om te bepalen of die maatregel is vastgesteld binnen het kader van de eigen bevoegdheden van de lidstaten[21].

3.4 De verplichting in het gewijzigd amendement om contant geld te accepteren is beperkt tot transacties tussen ondernemingen en consumenten. Zij strekt zich niet uit tot gevallen waarin de schuldeiser van de geldelijke schuld geen consument is (bv. transacties tussen ondernemingen) of waarin zowel de schuldeiser als de schuldenaar consumenten zijn (d.w.z. transacties tussen consumenten). De

18 Artikel 128, lid 1, derde zin, van het Verdrag en artikel 11 van Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro (PB L 139 van 11.5.1998, blz. 1).

19 Zie het arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punten 49 tot en met 55.

20 Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punt 55.

21 Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punten 56 tot en met 58.

verplichting voor professionele partijen om contant geld van consumenten te accepteren zal volgens de toelichting mensen die moeite hebben met de digitale betaalwereld in het algemeen en kwetsbare groepen in de samenleving in het bijzonder, beschermen tegen een verdere afname van de acceptatie van contant geld door individuele organisaties, zoals apotheken en parkeergarages. In de toelichting wordt ook uitgelegd dat acceptatie van contant geld burgers een waardevol alternatief biedt bij storingen in digitale betaalinfrastructuren, omdat zij dan niet hoeven uit te wijken naar andere regio's die niet door de storing worden getroffen of gedurende langere tijd bepaalde aankopen moeten uitstellen wanneer dergelijke storingen optreden. In het gewijzigd amendement wordt de verplichting tot het accepteren van contante betalingen in afdeling 11 van titel 1 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek opgenomen, dat ook het verbintenissenrecht omvat. Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek bevat een aantal bepalingen ter bescherming van de consument bij het sluiten van overeenkomsten met professionele partijen. Zo bevatten de artikelen 235 en 236 van afdeling 2B, van titel 5 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek een lijst van bedingen in algemene voorwaarden die voor de consument als onredelijk bezwarend worden aangemerkt. De ECB begrijpt daarom dat verplichting in het gewijzigd amendement om contant geld te accepteren bedoeld is als een nationale maatregel die de procedures voor de afwikkeling van geldelijke verplichtingen bij de uitoefening van nationale bevoegdheden regelt, met name op het gebied van consumentenbescherming. Er lijken geen wettelijke regels te worden vastgesteld betreffende de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten.

3.5 In de derde plaats merkt de ECB op dat de verplichting in het wetsvoorstel om contant geld te accepteren ertoe kan bijdragen dat consumenten die in Nederland goederen of diensten kopen, niet de mogelijkheid wordt ontzegd om in contanten te betalen. Toch zal dit de rechtsonzekerheid aanzien van het begrip "wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten" op het niveau van de Unie niet wegnemen. De ECB benadrukt dat zij een groot voorstander is dat in secundaire Uniewetgeving regels worden vastgelegd over de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten in het gehele eurogebied. Alleen dergelijke regels kunnen de nodige rechtszekerheid omtrent het begrip "wettig betaalmiddel" in het Unierecht bevorderen en ervoor zorgen dat dit begrip in de gehele Unie op autonome en uniforme wijze wordt uitgelegd[22].

Dit advies zal op EUR-Lex worden gepubliceerd.

Gedaan te Frankfurt am Main, 6 december 2024.

De president van de ECB

Christine LAGARDE

22 Zie punt 1.1 van Advies CON/2023/31 en punt 2.9 van dit advies. Zie het arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punten 45 tot en met 51.