



Brussel, 12.6.2018
COM(2018) 483 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

betreffende beperkingen op betalingen in contanten

1. INLEIDING

Op 2 februari 2016 publiceerde de Commissie een mededeling aan het Europees Parlement en de Raad over een actieplan om de strijd tegen de financiering van terrorisme verder op te voeren¹. Het actieplan bouwde voort op bestaande EU-regels met de bedoeling deze aan nieuwe bedreigingen aan te passen en was erop gericht het EU-beleid met de internationale normen in overeenstemming te brengen. In het actieplan werden talrijke kwesties en oplossingen op verschillende gebieden in verband met de financiering van terrorisme besproken.

In het kader van de actie van de Commissie om het toepassingsgebied van de verordening betreffende de controle van liquide middelen die de Europese Unie binnenkomen of verlaten uit te breiden, werd erop gewezen dat het belang van eventuele maxima voor contante betalingen moet worden onderzocht². In het actieplan werd ook opgemerkt dat het in verscheidene lidstaten verboden is bedragen boven een specifieke drempel in contanten te betalen. Een dergelijk verbod is echter niet op EU-niveau overwogen.

In zijn conclusies over de strijd tegen het terrorisme heeft de Raad Economische en Financiële Zaken ("Raad Ecofin") van 12 februari 2016 de Commissie verzocht om na te gaan of passende beperkingen op contante betalingen boven bepaalde drempels nodig zijn.

Na het actieplan en de door de Raad Ecofin verleende steun hebben de diensten van de Commissie informele contacten met de lidstaten aangeknoopt om informatie te verzamelen over hun praktijken op dit gebied, hun nationale ervaring met beperkingen op contante betalingen en hun visie op een mogelijk initiatief op dit gebied.

Tijdens de Ecofin-Raad van 17 juni 2016 bracht de Commissie verslag uit over dit snelle informele onderzoek en kondigde zij aan dat er een gedetailleerde effectbeoordeling zou worden uitgevoerd, met inbegrip van een analyse van de kosten en baten van mogelijke EU-maatregelen. Deze beoordeling zou ook een openbare raadpleging omvatten³.

De Commissie bestelde een effectenstudie bij een externe contractant⁴, en tussen maart en mei 2017 werd een openbare raadpleging gehouden.

In de bevindingen van de door de contractant uitgevoerde studie werd aangegeven dat beperkingen op contante betalingen de financiering van terrorisme niet in aanzienlijke mate zouden voorkomen, maar dat dergelijke beperkingen wel nuttig zouden kunnen zijn bij de bestrijding van witwaspraktijken. In de studie werd ook opgemerkt dat het bestaan

¹ COM(2016) 50.

² In het actieplan werd het volgende gesteld: "Voor de financiering van terroristische activiteiten wordt veel gebruikgemaakt van contante betalingen ... In dit verband zou ook het belang van eventuele maxima voor contante betalingen kunnen worden onderzocht. In verscheidene lidstaten is het verboden bedragen boven een specifieke drempel in contanten te betalen."

³ Het initiatief werd in december 2016 in de agendaplanning van de Commissie gevalideerd. Op 23 januari 2017 werd een aanvangseffectbeoordeling gepubliceerd waarin de argumenten voor verdere analyse werden uiteengezet: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf

⁴ HTML-link naar het Ecorys-verslag.

van uiteenlopende beperkingen op nationaal niveau een merkbaar negatief effect op de interne markt had door de concurrentie te verstoren en een ongelijk speelveld tussen sommige bedrijven te creëren.

Het doel van dit verslag is de bevindingen van de studie en de openbare raadpleging te presenteren. Het verslag moet worden gelezen in samenhang met de studie, die meer gedetailleerde informatie bevat.

2. CONTEXT

2.1. Kenmerken van contant geld

In dit verslag wordt onder contanten verstaan door centrale banken uitgegeven bankbiljetten en munten.

De studie bevat gedetailleerde informatie over het gebruik van contanten in verschillende landen⁵. Het ECB Occasional Paper "The use of cash by households in the euro area" verschaft ook waardevolle informatie over het gebruik van contant geld bij verkooppunten, op basis van een in 2016 uitgevoerd onderzoek⁶. Volgens dit verslag van de Europese Centrale Bank blijft contant geld het meest gebruikte betaalmiddel in de eurozone en is het nog steeds een belangrijk oppotmiddel.

Bij de beoordeling van een mogelijke limiet voor contante betalingen heeft de Commissie zich vooral gericht op betalingen van grote bedragen, die slechts een klein deel van alle contante transacties uitmaken⁷, en niet op het gebruik van contant geld in het algemeen.

2.2. Wettelijk kader

2.2.1. EU-niveau

Er is momenteel geen wetgeving op EU-niveau die beperkingen op contante betalingen oplegt⁸. Twee rechtsinstrumenten leggen echter verplichtingen op met betrekking tot het gebruik van contanten.

De verordening liquidemiddelencontrole voorziet in een systeem van controles op natuurlijke personen die de Unie binnenkomen of verlaten met 10 000 EUR of meer aan contant geld of verhandelbare instrumenten aan toonder. Op 21 december 2016 diende de Commissie een nieuw wetgevingsvoorstel in om deze controles verder te verstrengen. Over dit voorstel wordt momenteel door de medewetgevers onderhandeld.

De vierde antiwitwasrichtlijn legt due diligence-verplichtingen op aan personen die handelen in goederen voor zover zij contante betalingen van 10 000 EUR of meer verrichten of ontvangen, ongeacht of de transactie in één verrichting wordt

⁵ Zie studie blz. 18-21.

⁶ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

⁷ Zie ECB Occasional Paper, blz. 25.

⁸ Er zij op gewezen dat de juridische aspecten van een mogelijke EU-maatregel ter beperking van contante betalingen in dit stadium nog niet zijn beoordeeld.

uitgevoerd dan wel in verschillende verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan⁹.

2.2.2. Nationaal niveau

In de meeste EU-lidstaten gelden beperkingen op contante betalingen¹⁰. Deze beperkingen houden in dat het bedrag van een contante betaling een bepaalde drempel niet mag overschrijden. Deze drempels variëren van 500 EUR tot 15 000 EUR. Deze maatregelen zijn tamelijk heterogeen, met verschillen wat betreft het type maatregelen, de drempels en het toepassingsgebied. Ook moet worden opgemerkt dat het aantal EU-lidstaten met beperkingen op contante betalingen de afgelopen jaren snel is toegenomen, van 4 in 2008 tot 17 in september 2017.

3. NA DE ECOFIN-RAAD VAN 17 JUNI 2016 GENOMEN MAATREGELEN

Om de middelen efficiënt te mobiliseren, werd een studie besteld bij een particuliere contractant, een consortium bestaande uit Ecorys en het Centrum voor Europese Beleidsstudies (CEPS). Het hoofddoel van de studie was het beoordelen van de mogelijke gevolgen van beperkingen op contante betalingen voor illegale activiteiten en voor de interne markt¹¹.

Overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving werd tussen 1 maart 2017 en 31 mei 2017 een openbare raadpleging gehouden. De resultaten van deze raadpleging zijn weergegeven in deel 4 en geven aan dat een grote meerderheid van de respondenten duidelijk gekant was tegen beperkingen op contante betalingen.

In februari 2018 voltooide de contractant de studie. De belangrijkste conclusies waren dat beperkingen op contante betalingen weinig positieve gevolgen zouden hebben voor terrorismefinanciering of belastingfraude. De conclusie van de studie luidde echter ook dat beperkingen op contante betalingen nuttig zijn voor de bestrijding van het witwassen van geld, maar dat het bestaan van uiteenlopende beperkingen op nationaal niveau een aanzienlijk negatief effect op de interne markt heeft door de concurrentie te verstoren en een ongelijk speelveld tussen sommige bedrijven te creëren.

4. DE OPENBARE RAADPLEGING

Tussen 1 maart 2017 en 31 mei 2017 werd een openbare raadpleging gehouden door middel van een internetenquête waarin respondenten werd verzocht diverse vragen met betrekking tot beperkingen op contante betalingen te beantwoorden¹².

Voor de raadpleging van belanghebbenden werden drie verschillende doelstellingen vastgesteld.

In de eerste plaats werd erkend dat contant geld nog steeds het meest toegankelijke betaalmiddel is en in sommige lidstaten diep geworteld is in het beeld dat het publiek van persoonlijke vrijheid heeft. Elke mogelijke beleidswijziging zou daarom gevoelig liggen en alle burgers treffen. Tegen deze achtergrond was de eerste en belangrijkste

⁹ De richtlijn is onlangs bijgewerkt met de vijfde antiwitwasrichtlijn.

¹⁰ De studie geeft een gedetailleerd overzicht van de nationale wetgeving die eind 2017 van kracht was (blz. 25-29).

¹¹ Zie de studie, blz. 31-35, voor een gedetailleerde beschrijving van de gevolgde methode.

¹² De brutoresultaten zijn beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments>

doelstelling van de raadpleging het verzamelen van standpunten van het grote publiek over een mogelijke invoering van beperkingen op contante betalingen.

Ten tweede werd erkend dat, aangezien contant geld nog steeds op grote schaal wordt gebruikt, zelfs voor grotere betalingen, met name in bepaalde economische sectoren en door veel kleine en middelgrote ondernemingen, deze economische sectoren en actoren aanzienlijke gevolgen zouden kunnen ondervinden van de invoering van beperkingen op contante betalingen. Daarom was een tweede doelstelling van de raadpleging het verzamelen van standpunten van belanghebbenden die actief zijn in sectoren of activiteiten waar veel betalingen contant worden afgewikkeld, en met name het verkrijgen van hun beoordeling van het effect dat dergelijke beperkingen op hun activiteiten zouden hebben.

In het licht van de doelstelling om de financiering van terrorisme en andere illegale activiteiten te bestrijden, werd ten slotte ook geïnformeerd naar de mening van deskundigen op het gebied van strafzaken en wetshandhaving over de relevantie van beperkingen op contante betalingen in verband met deze specifieke doelstelling.

Hoewel er drie categorieën van respondenten waren, moet worden benadrukt dat de eerste categorie – het grote publiek – de belangrijkste doelgroep vormde van de elektronische enquête die werd uitgevoerd met behulp van een elektronisch hulpmiddel waarmee een aanzienlijk aantal antwoorden kon worden verzameld. De vragen werden opgesteld met deze categorie in het achterhoofd. Andere categorieën, zoals de economische sector en rechtshandvingsprofessionals, werden niet van de enquête uitgesloten en kregen ook de gelegenheid om deel te nemen. Deze belanghebbenden werden echter ook geraadpleegd via een meer kwalitatief onderzoek in het kader van de externe studie. De publieksenquête werd niet ontworpen om specifiek rekening te houden met de specifieke kenmerken van deze belanghebbenden.

De openbare raadpleging omvatte verschillende vragen. Alle details met betrekking tot deze vragen en hun antwoorden zijn gepubliceerd¹³.

De belangrijkste boodschap van de enquête was dat een grote meerderheid (94,94 %) negatief antwoordde op de vraag "Zou u het eens zijn met de invoering van beperkingen op betalingen in contanten op EU-niveau?". Dit negatieve antwoord was een gedeelde mening en was dus onafhankelijk van de vraag of er in het land van de respondent al dan niet beperkingen golden.

Een dergelijke negatieve reactie kan worden verklaard door het feit dat de vraag betrekking had op de invoering van een algemeen verbod dat potentieel op elke burger van toepassing zou zijn (in tegenstelling tot bijvoorbeeld een verbod op de productie van bepaalde chemische stoffen, dat per definitie uitsluitend van toepassing is op potentiële industriële producenten). Bovendien is het duidelijk dat openbare raadplegingen alleen de mening weergeven van de respondenten die zich spontaan vrijwillig aanbieden om de enquête te beantwoorden, in tegenstelling tot opiniepeilingen waarbij de respondenten proactief en systematisch worden benaderd.

In dit verband moet worden verduidelijkt dat de meeste respondenten uit drie lidstaten afkomstig zijn: Oostenrijk, Duitsland en Frankrijk. Dit was het resultaat van de publiciteit die in de nationale media van deze landen aan de raadpleging werd gegeven.

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical_overview.pdf

De Commissie heeft geen gerichte mededeling gedaan. De resultaten van andere landen verschilden echter niet significant van de algemene trend die in deze drie landen werd waargenomen.

5. BEVINDINGEN VAN DE STUDIE

5.1. Bevindingen van de studie met betrekking tot de financiering van terrorisme

Contant geld wordt door terroristen en criminelen op grote schaal gebruikt omdat het hen helpt de pakkans zo klein mogelijk te houden¹⁴. Contant geld biedt anonimiteit en maakt het gemakkelijker om niet alleen illegale activiteiten te verbergen, maar ook daarmee samenhangende legale transacties die anders door rechtshandavingsinstanties zouden kunnen worden gevolgd. Bij veel terroristische activiteiten speelt contant geld een belangrijke rol.

Uit de gedetailleerde analyse van een aantal recente terroristische aanslagen die in de studie is gepresenteerd, is echter ook gebleken dat beperkingen op contante betalingen weinig invloed zouden hebben gehad op de capaciteit om deze aanslagen voor te bereiden.

Ten eerste is er een trend waarneembaar dat de kosten van terroristische aanslagen sinds de aanslagen van 11 september 2001 in dalende lijn gaan. Vaak bedragen ze minder dan 10 000 EUR, wat een fractie is van het geschatte budget van de aanslagen van 9/11, dat tussen de 400 000 en 500 000 USD lag.

Ten tweede zijn de bedragen van afzonderlijke transacties binnen zo'n beperkt budget vaak nog lager, en zouden zij dus niet zijn beïnvloed door beperkingen die alleen betrekking zouden hebben op betalingen van grote bedragen. De in de studie gepresenteerde casestudy¹⁵ toont dit uitgebreid aan.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat bij de beoordeling van de gevolgen van een verbod op contante betaling voor terroristische en andere criminele activiteiten een onderscheid moet worden gemaakt tussen de gevolgen voor illegale en voor legale transacties.

Illegale transacties zijn transacties die illegaal (zoals de aankoop van explosieven) of schijnbaar legaal zijn waarbij beide partijen weten dat ze een illegale activiteit dienen. Voor zover deze transacties reeds illegaal zijn en de partijen bereid zijn om vervolging en rechtshandavingsmaatregelen te riskeren, lijkt het twijfelachtig dat een verbod op contante betalingen in acht zou worden genomen of een afschrikkende werking zou hebben. Criminelen, die de wet al opzettelijk overtreden, zullen zich waarschijnlijk niet laten afschrikken door een aanvullend verbod op de betaling van de transactie. Dit is met name het geval als de sancties die verbonden zijn aan dat aanvullende verbod onbeduidend zijn in vergelijking met de sancties die verbonden zijn aan de belangrijkste criminele activiteit.

Legale transacties zijn transacties die samenhangen met de belangrijkste criminele activiteit maar die op zich niet crimineel zijn (zoals het huren van een auto) en waarbij

¹⁴ Studie, blz. 21.

¹⁵ Zie studie blz. 38-54.

kan worden aangenomen dat de tegenpartij (bijvoorbeeld het autoverhuurbedrijf) zich niet bewust is van het criminele doel achter de transactie (bijvoorbeeld het vervoer van explosieven). In die context zou een verbod op betaling in contanten in acht kunnen worden genomen op initiatief van de eerlijke tegenpartij, wat ertoe zou kunnen leiden dat de transactie met andere middelen wordt betaald of niet wordt uitgevoerd. In dat geval valt helaas te verwachten dat, omdat deze transacties legaal en gebruikelijk zijn, de betaling ervan met traceerbare middelen het niet noodzakelijk mogelijk zou maken om een verdachte activiteit te identificeren. Opgemerkt moet worden dat veel van dergelijke gebruikelijke transacties bij de voorbereiding van recente terroristische aanslagen daadwerkelijk met traceerbare middelen werden betaald, zonder dat er alarmbellen afgingen¹⁶.

Concluderend kan worden gesteld dat een verbod op contante betaling van grote bedragen geen significante directe belemmering zou vormen voor de financiering van terroristische activiteiten of andere criminele activiteiten. De meeste transacties zouden niet onder het verbod vallen of het verbod zou waarschijnlijk worden genegeerd of het zou alleen worden nageleefd voor transacties die op zich zo gebruikelijk zijn dat het onwaarschijnlijk is dat zij aanleiding geven tot vermoedens.

5.2. Bevindingen van de studie met betrekking tot belastingfraude

Hoewel belastingfraude¹⁷ en het gebruik van contant geld vaak met elkaar in verband worden gebracht, toont de studie aan dat de relatie tussen beide niet altijd eenduidig is¹⁸.

Hoewel er enige correlatie bestaat tussen het gebruik van contanten in een economie en de omvang van de belastingfraude, lijken er ten eerste ook andere factoren een belangrijke rol te spelen, wat het bestaan van uitzonderingen zou kunnen verklaren (zoals Oostenrijk, waar weinig belastingfraude voorkomt maar toch veel contant wordt betaald).

Ten tweede worden contanten weliswaar op grote schaal gebruikt voor de financiering van terrorisme en andere criminele activiteiten, maar wordt een belangrijke vorm van belastingfraude gepleegd via niet-contante transacties, waarbij de fraudeurs gebruikmaken van complexe juridische structuren en operaties die vaak een multinationalaal karakter hebben zonder dat er contante betalingen plaatsvinden. In deze gevallen zou een verbod op contante betalingen totaal ondoeltreffend zijn.

Ten slotte kan in de gevallen waarin contant geld inderdaad voor belastingfraude wordt gebruikt, een onderscheid worden gemaakt tussen twee gevallen. In beide gevallen lijkt een beperking op contante betalingen niet te volstaan om fraude te beperken. Het eerste geval betreft transacties waarbij beide partijen betrokken zijn bij de belastingfraude, zoals zwartwerk. Met dergelijke transacties kunnen grote bedragen gemoeid zijn (zoals loonbetalingen), maar omdat beide partijen al blootstaan aan de sancties in verband met belastingfraude, zou een verbod op contante betalingen weinig afschrikkend werken. In het tweede geval gaat het om transacties waarbij slechts één partij zich op de contante aard van de transactie baseert om belastingfraude te plegen (over het algemeen een verkoper), terwijl de andere partij niet betrokken is en zich niet bewust is van de fraude. De Commissie is van mening dat beperkingen op contante betalingen in dergelijke

¹⁶ Zie de casestudy's waarnaar in de studie wordt verwezen.

¹⁷ Belastingfraude moet worden onderscheiden van belastingontwijking, waarbij gebruik wordt gemaakt van geavanceerde maar legale manieren om belastingaanslagen te vermijden of te verminderen.

¹⁸ Studie, blz. 64-67.

gevallen een effect kunnen hebben. Aangezien het bij dit soort transacties echter vaak om geringe bedragen gaat (bijv. restaurantrekeningen), zouden ze over het algemeen niet onder een verbod op contante betalingen van grote bedragen vallen¹⁹.

Concluderend lijkt het erop dat een beperking op contante betalingen van grote bedragen slechts een beperkt effect op belastingfraude zou hebben, tenzij de drempel op een zeer laag niveau wordt vastgesteld.

5.3. Bevindingen van de studie over het witwassen van geld

Veel strafbare feiten worden gepleegd met het doel winst te genereren voor de persoon of groep die de feiten pleegt. Witwassen is het verwerken van deze opbrengsten van misdrijven²⁰ om de illegale herkomst ervan te verhullen, zodat het resulterende geld legaal lijkt en in de reële economie kan worden uitgegeven²¹. Zoals in de studie aangegeven²², is het duidelijk dat contante transacties een belangrijke rol spelen bij het witwassen van geld, met als belangrijkste reden dat criminele activiteiten winst blijven genereren in de vorm van grote hoeveelheden contanten, ondanks de gestage groei van niet-contante betaalmethoden en het veranderende gezicht van criminaliteit (met een toename van cybercriminaliteit, online fraude en illegale online markten). Contant geld is dus vaak het startpunt van het witwassen van geld, waarvoor bijgevolg een aantal contante transacties nodig zijn, vaak door de aankoop van goederen met een hoge waarde. In het verslag over de supranationale risicobeoordeling²³ van de Europese Commissie wordt ook gewezen op de belangrijke rol van contanten bij het witwassen van geld (zie met name de hoofdstukken 2.1.4 en 2.2.1).

Niet alle contante transacties zouden worden beïnvloed door een beperking op contante betalingen, maar transacties die verband houden met het witwassen van geld zijn vaak wel voor hoge bedragen. Een verbod of aangifteplicht zou de anonimiteit van de transactie opheffen en zou het witwassen van geld door de aankoop van goederen met een hoge waarde bemoeilijken. De totale waarde van deze transacties, en de gevolgen die een beperking op contante betalingen zou hebben voor het witwassen van geld in het algemeen, kunnen echter niet precies worden becijferd. In dit verband zou een aangifteplicht de rechtshandhavingsinstanties al inlichtingen verschaffen. De doeltreffendheid van een aangifteplicht zou echter afhangen van de mate waarin handelaren in goederen met een hoge waarde die verplichting zouden naleven en van de mate waarin de aangiften daadwerkelijk worden geanalyseerd en effectief als inlichtingen, informatie of bewijsmateriaal in witwasonderzoeken worden gebruikt.

¹⁹ Studie, blz. 133.

²⁰ Opbrengsten van misdrijven moeten in de ruimste zin van het woord worden opgevat en omvatten met name winsten uit belastingfraude.

²¹ Dit is een belangrijk verschil met terrorisme, waar het niet gaat om verrijking van het individu of de groep, maar om terreur. In het geval van terrorisme zijn inkomsten geen doel op zich, maar een middel om het doel te bereiken. Terroristen zijn over het algemeen minder begaan met het witwassen van hun geld omdat ze niet van plan zijn om het legaal uit te geven. Recente terroristische complotten leken geen enkel crimineel doel met winstoogmerk te hebben gehad. Criminelen verkrijgen geld doorgaans op illegale wijze met het doel het geld in het legale financiële systeem te brengen. Terroristen verkrijgen geld op legale wijze (lonen, leningen, verkoop van goederen, enz.) en besteden het aan criminele activiteiten.

²² Studie, blz. 57-64.

²³ COM(2017) 340.

Verwacht wordt dat de nalevingskosten hoger zullen zijn dan de kosten die voortvloeien uit een gewoon verbod op contante betalingen²⁴.

Eén specifiek kenmerk van het witwassen van geld is het internationale aspect ervan en het feit dat criminelen profiteren van verschillen tussen nationale wetgevingen inzake de aangifte van contante transacties en beperkingen op contante betalingen²⁵. De verschillen tussen de wetgevingen van de EU-lidstaten inzake beperkingen op contante betalingen belemmeren niet alleen de goede werking van de interne markt (zie hieronder), maar bieden criminelen ook mogelijkheden om controles in hun land van herkomst te omzeilen door te investeren in bedrijven met veel geldverkeer in contanten in een andere EU-lidstaat waar uitgaven in contanten niet of minder worden gecontroleerd. Met andere woorden, het bestaan van beperkingen op contante betalingen in sommige lidstaten, en het ontbreken daarvan in andere lidstaten, creëert de mogelijkheid om deze beperkingen te omzeilen door naar een andere EU-lidstaat te verhuizen.

Concluderend lijkt het erop dat homogene beperkingen op betalingen van grote bedragen in contanten, in de vorm van een verbod of een aangifteplicht, een positief effect zouden hebben op de bestrijding van het witwassen van geld, ook al kon dat effect niet precies worden becijferd. Aangezien het witwassen van geld doorgaans een bijproduct is van andere criminele of illegale activiteiten, zou een dergelijk positief effect zich indirect uitstrekken tot de bestrijding van deze activiteiten, ook al zouden de beperkingen de activiteiten zelf niet beïnvloeden.

5.4. Bevindingen van de studie met betrekking tot de interne markt, concurrentievervalsing en beperkingen op contante betalingen

Het bestaan van uiteenlopende nationale beperkingen doet de vraag rijzen of deze beperkingen ertoe zullen leiden dat activiteiten naar andere landen worden verplaatst. De studie geeft een positief antwoord op deze vraag.

Een goed functionerende interne markt vereist de handhaving van een gelijk speelveld in alle EU-lidstaten, wat niet mogelijk is wanneer de wetgeving van de lidstaten sterk uiteenloopt. Verstoringen in de werking van de interne markt kunnen gevolgen hebben voor zowel consumenten als bedrijven.

Verschiedende beperkingen op contante betalingen kunnen ertoe leiden dat consumenten en bedrijven overschakelen op een alternatieve betalingsmethode, de transactie helemaal niet uitvoeren of de transactie verplaatsen naar een rechtsgebied waar dergelijke beperkingen niet bestaan.

Dit aspect is onderzocht in de studie²⁶, waarin het grensoverschrijdende gedrag van kopers en verkopers werd geanalyseerd en een econometrische beoordeling werd uitgevoerd van enkele specifieke sectoren waar veel transacties contant worden afgewikkeld.

Over het geheel genomen wijzen de resultaten, met name voor landen van de eurozone, op steun voor de veronderstelling dat beperkingen op contante betalingen een effect hebben op de verplaatsing van omzet van het ene land naar het andere indien die

²⁴ Studie, blz. 10.

²⁵ Studie, blz. 67-70.

²⁶ Studie, blz. 70-77.

beperkingen van land tot land verschillen. Dit geldt voor zowel binnenlandse beperkingen op contante betalingen als beperkingen op contante betalingen in buurlanden, waarbij de eerstgenoemde een negatief en de laatstgenoemde een positief effect hebben op de omzet van sectoren waar veel geldverkeer in contanten plaatsvindt. Tegen deze achtergrond wordt in de studie geconcludeerd dat nationale beperkingen op contante betalingen de interne markt verstoren²⁷.

Benadrukt moet worden dat een dergelijke verschuiving van omzetten betrekking heeft op zowel legale transacties als transacties die worden verricht met het oog op het witwassen van geld. Laatstgenoemde zijn op zich geen illegale transacties maar reguliere transacties die worden uitgevoerd met als illegaal en enig doel het witwassen van geld, waarbij de tegenpartij (doorgaans een verkoper) niet medeplichtig is aan of zich niet bewust is van het onwettige doel van de transactie. Niettemin hebben beide soorten verschuivingen van transacties gevolgen voor de integriteit van de interne markt en leiden zij tot een ongelijk speelveld, wat de concurrentie kan verstoren. Het is echter belangrijk te bedenken dat de grensoverschrijdende verplaatsing van transacties die gericht zijn op het witwassen van geld niet alleen van invloed is op de interne markt, maar ook de doeltreffendheid van de nationale beperkingen in de strijd tegen het witwassen van geld vermindert.

Uit de studie blijkt dat uiteenlopende beperkingen in de lidstaten leiden tot kunstmatige verplaatsingen van bedrijfsactiviteiten over de grenzen heen²⁸. Dit is van invloed op zowel de integriteit van de interne markt als de doeltreffendheid van nationale maatregelen om de doelstellingen van overheidsbeleid te verwezenlijken.

6. CONCLUSIES

Op basis van de studie kan worden geconcludeerd dat het probleem van de financiering van terrorisme niet noemenswaardig zou worden aangepakt met beperkingen op contante betalingen. De ondoeltreffendheid van de maatregel vloeit voort uit het feit dat de transacties waarop deze doelstellingen zijn gericht ofwel een te lage waarde hebben om onder de maatregel te vallen, ofwel reeds onwettige transacties zijn waarbij een aanvullend verbod weinig effect zou hebben, of beide.

Uit de voorlopige bevindingen van de studie blijkt echter dat een verbod op contante betalingen van grote bedragen een positief effect zou kunnen hebben op de bestrijding van het witwassen van geld. Aangezien het witwassen van geld doorgaans betrekking heeft op fondsen die afkomstig zijn van criminele activiteiten of belastingfraude, zouden beperkingen op betalingen in contanten mogelijk een indirect effect hebben op dergelijke activiteiten.

Een verdere gerichte beoordeling van deze kwestie zou echter noodzakelijk zijn, aangezien het huidige initiatief zich vooral richtte op de bestrijding van de financiering van terrorisme.

Een andere belangrijke conclusie is dat uiteenlopende nationale bepalingen op betalingen in contanten de concurrentie op de interne markt verstoren, wat ertoe kan leiden dat bedrijven naar een ander land verhuizen, met name in een aantal specifieke sectoren waar veel transacties contant worden afgewikkeld, zoals de juwelensector of de autohandel.

²⁷ Studie, blz. 77.

²⁸ Studie, blz. 70-77.

Deze uiteenlopende nationale beperkingen kunnen ook achterpoortjes creëren waardoor nationale maxima voor contante betalingen kunnen worden omzeild, met als gevolg dat de efficiëntie ervan afneemt.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het opleggen van beperkingen op contante betalingen voor Europese burgers een gevoelige kwestie is en dat velen van hen de mogelijkheid om contant te betalen als een fundamentele vrijheid beschouwen, die niet onevenredig mag worden beperkt.

Gezien de internemarktaspecten en het belang en de gevoeligheid van een dergelijke potentiële maatregel, moet deze kwestie nader worden onderzocht. De Commissie overweegt in dit stadium geen wetgevend initiatief op dit gebied.