

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3765

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling alomvattende aanpak mentale gezondheid (Kamerstuk 22 112, nr. 3762)

Fiche: Herziene richtlijn en verordening betaaldiensten (PSD3 en PSR) (Kamerstuk 22 112, nr. 3763)

Fiche: Verordening raamwerk delen financiële klantdata (Kamerstuk 22 112, nr. 3764)

Fiche: Verordening contant geld als wettig betaalmiddel

Fiche: Raadsaanbeveling sociale economie (Kamerstuk 22 112, nr. 3765)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
E.N.A.J. Schreinemacher

Fiche: Verordening contant geld als wettig betaalmiddel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 364
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0364>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2023) 233
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 133 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De groei van het aantal elektronische betalingen heeft er in heel Europa toe geleid dat het aantal contante betalingen en het aantal geldautomaten zijn gedaald, met name in de laatste jaren. In de strategie voor retailbetalingen uit 2020 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) in dat licht risico's gesignaleerd voor de toegang tot contant geld.¹ Hoewel uit primair en secundair EU-recht volgt dat eurobiljetten en -munten wettig betaalmiddel zijn, is nergens op EU-niveau duidelijk gemaakt wat deze status als wettig betaalmiddel inhoudt.² In sommige EU-lidstaten is geregeld dat contant geld bijvoorbeeld verplicht geaccepteerd dient te worden bij een betaling, terwijl in andere lidstaten, waaronder Nederland, winkeliers op basis van contractuele vrijheid kunnen aangeven dat zij contante betalingen weigeren.

Gelet op de onduidelijkheid van het begrip «wettig betaalmiddel» en het sterk afnemende gebruik van contant geld in de laatste jaren, heeft de Commissie in 2022 een advies gevraagd van de Euro Legal Tender Expert Group (hierna: ELTEG), waarin experts vanuit de lidstaten zijn aangesloten. Op basis van het door ELTEG opgestelde rapport,³ heeft de

¹ Waar in dit fiche wordt gesproken van contant geld, worden euromunten en eurobankbiljetten bedoeld. Zie de *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een strategie voor retailbetalingen voor de EU*, COM(2020) 592.

² Uit artikel 128 van het VWEU volgt dat eurobiljetten wettig betaalmiddel zijn. Artikel 11 van verordening (EG) 974/98 over de invoering van de euro bepaalt hetzelfde voor munten.

³ *Final report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) of 6 July 2022*, Ares(2022)5045125, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/85940/download>

Commissie het voorliggende voorstel gepubliceerd, met als doel de status als wettig betaalmiddel van eurobiljetten en -munten te verduidelijken, en de risico's bij het afnemende gebruik van contant geld te adresseren.

In de kern stelt de Commissie voor dat contant geld, als wettig betaalmiddel, behoudens een beperkt aantal uitzonderingen, verplicht geaccepteerd dient te worden in de vereffening van geldelijke schulden, zoals het betalen voor een product in een winkel. Volgens de Commissie is het daarnaast van belang om te zorgen dat een eenvoudige toegang tot contant geld in het eurogebied gewaarborgd blijft. Als inwoners geen toegang hebben tot contant geld, zullen ze er immers niet mee betalen en wordt de «wettig betaalmiddel»-status ondermijnd. Daarom komen er ook eisen over de toegang tot contant geld.

In de eerste plaats stelt de Commissie een acceptatieplicht van contant geld voor. De Commissie stelt dat het in de voorstellen de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) met betrekking tot de zaak *Hessischer Rundfunk*⁴ in wetgeving codificeert. Daarnaast geeft de Commissie aan dat de voorstellen in lijn zijn met een eerdere (niet-bindende) aanbeveling van de Commissie.⁵ De sleutelaspecten van het begrip «wettig betaalmiddel» worden in de verordening vastgelegd, namelijk (1) verplichte aanvaarding (2) tegen de volledige nominale waarde (3) met als gevolg dat de debiteur zich van diens betalingsverplichtingen kan kwijten. Er mogen geen toeslagen worden gevraagd wanneer er met contant geld wordt betaald.

De voorgestelde acceptatieplicht geldt voor betalingsverplichtingen voor zover die geheel of gedeeltelijk met contant geld worden betaald. De acceptatieplicht is niet van toepassing op aankopen van goederen en diensten op afstand, bijvoorbeeld online. Het voorstel bevat twee uitzonderingen op de acceptatieplicht. Ten eerste kan contant geld te goeder trouw worden geweigerd wanneer dit is gebaseerd op legitieme en tijdelijke gronden in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Te denken valt aan een betaling van een klein bedrag met een grote coupure, of een tijdelijk gebrek aan wisselgeld. Ten tweede mag contante betaling worden geweigerd als voorafgaand aan de betaling de begunstigde partij een ander betaalmiddel is overeengekomen met de betaler. Het eenzijdig weigeren van contant geld, zoals nu soms bijvoorbeeld wordt gedaan via een «pin-only»-sticker, mag niet. De Commissie krijgt de bevoegdheid om via gedelegeerde handelingen aanvullende uitzonderingen op de acceptatieplicht vast te stellen.

In de tweede plaats introduceert de Commissie in het voorstel een plicht voor lidstaten om te zorgen voor een voldoende en doeltreffende toegang tot contant geld op hun grondgebied, bijvoorbeeld via bankkantoren of geldautomaten.

De Commissie stelt voor dat de lidstaten een bevoegde autoriteit aanwijzen. Die moet de naleving van de acceptatieplicht, het niveau van eenzijdige uitsluitingen van contant geld en de toegang tot contant geld monitoren, beoordelen en hierover jaarlijks rapporteren aan de Commissie en de Europese Centrale Bank (hierna: de ECB). De bevoegde autoriteit moet de «benodigde bevoegdheden» krijgen ten aanzien van de acceptatie van en toegang tot contant geld, alsmede de activiteiten van andere marktpartijen op het gebied van contant geld. In het impact

⁴ HvJ EU 26 januari 2021, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63 (*Hessischer Rundfunk*).

⁵ Aanbeveling van de Commissie van 22 maart 2010 over de omvang en effecten van de wettelijke status van eurobankbiljetten en munten (2010/191/EU).

assessment schrijft de Commissie dat hieronder in ieder geval het toezicht op en de regelgevende bevoegdheid over dat beleidsterrein worden verstaan.

Als een lidstaat vaststelt dat de verplichte acceptatie van, of de toegang tot, contant geld onvoldoende is, dan is het voorstel dat de lidstaat maatregelen neemt om die op peil te brengen en te houden. Ook hierover moet jaarlijks aan de Commissie worden gerapporteerd. Als de Commissie vaststelt dat die mitigerende maatregelen onvoldoende zijn, dan stelt de Commissie uitvoeringsbesluiten op met aanvullende, lidstaatspecifieke maatregelen om de toegang tot of de acceptatie van contant geld te waarborgen. De lidstaat moet die dan binnen de gestelde termijn uitvoeren. De lidstaten moeten hun eerste rapportages een jaar na inwerkingtreding van de verordening opleveren.

Daarnaast wordt voorgesteld dat de lidstaten regels voorschrijven inzake strafmaatregelen (inclusief financiële strafmaatregelen en bestuurlijke boetes) bij overtreding van deze verordening. Die regels moeten eveneens een jaar na inwerkingtreding zijn vastgesteld. Ook moeten de nationale bevoegde autoriteiten een klachtenregeling in het leven roepen ten aanzien van acceptatie en toegang tot contant geld.

Het voorstel legt ook een verband met de digitale euro. Vanwege de verplichte acceptatie van zowel contant geld als de digitale euro, moeten de digitale euro en eurobankbiljetten en -munten tegen elkaar inwisselbaar zijn.⁶

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft op basis van eerdere rapporten en onderzoek een impact assessment opgesteld voor het *Single Currency Package*, dat bestaat uit de voorstellen voor de digitale euro en het onderhavige voorstel. In het impact assessment concludeert de Commissie op basis van het ELTEG-rapport dat er rechtsonzekerheid is over de wettelijke status van eurobankbiljetten en -munten. Daarnaast bleek uit dit rapport dat de status van contant geld als wettig betaalmiddel in het eurogebied uiteenlopend wordt uitgelegd en toegepast.

Volgens de Commissie is het voorgestelde ingrijpen op de acceptatie van contant geld alleen een codificatie en verheldering van de bestaande jurisprudentie van het Hof van Justitie, hetgeen bijdraagt aan de rechtszekerheid in de eurozone. De voorstellen hebben daarom, volgens de Commissie, geen directe impact of kosten.

Met betrekking tot de toegang tot contant geld concludeert het impact assessment dat er in de lidstaten een heterogene en soms problematische situatie bestaat. De toegang lijkt het beste te zijn in landen waar contant geld veel wordt gebruikt. Bij andere lidstaten is er sprake van een geleidelijke maar structurele verslechtering van de toegang, te zien in bijvoorbeeld het afnemend aantal opname- en stortfaciliteiten en hogere tarieven voor deze dienstverlening. Bij het ontbreken van actie op EU-niveau zou volgens de Commissie de situatie ontstaan waarin sommige lidstaten wel actie ondernemen, en andere niet. Dat zou de verschillen vergroten en niet in lijn zijn met de status van de euro als gemeenschappelijke valuta.

⁶ Zie ook Kamerstuk 22 112, nr. 3747

De Commissie heeft twee opties overwogen, namelijk een niet-bindend instrument zoals een aanbeveling, en een verordening. Een aanbeveling voldoet volgens de Commissie niet, omdat dat niet garandeert dat de lidstaten voldoende actie ondernemen ten aanzien van de toegang tot contant geld. Dat brengt het risico met zich dat de zorgen van inwoners en bedrijven onvoldoende gehoord worden, en kan de status van wettig betaalmiddel aantasten.

Het impact assessment concludeert daarom dat het noodzakelijk is om de toegang tot contant geld in een verordening te reguleren. De lidstaten moeten de verplichting krijgen om die toegang op peil te houden. De lidstaten krijgen de verantwoordelijkheid om te beoordelen wat voldoende en effectieve toegang in de nationale context betekent. De Commissie kan analyseren of de genomen maatregelen stroken met de gemeenschappelijke aanpak uit de verordening en met de beoordeling van de lidstaten van de behoeften op hun grondgebied. Deze optie zorgt er volgens de Commissie voor dat de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurocontanten in de hele eurozone doeltreffend en samenhangend wordt beschermd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Ook in Nederland is een trend van digitalisering van het betalingsverkeer gaande.⁷ Voor de meeste mensen is digitalisering geen probleem. Tegelijkertijd gebruiken veel mensen contant geld en willen die mogelijkheid ook behouden. Bovendien is er een aanzienlijke groep mensen afhankelijk van contant geld om zelfstandig deel te nemen aan de samenleving.⁸ Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat contant geld breed geaccepteerd wordt en dat opname- en stortfaciliteiten voor burgers en bedrijven bereikbaar en betaalbaar zijn. Ook in de Tweede Kamer is er aandacht voor de toegang tot en acceptatie van contant geld.⁹

In het licht van dit onderzoek en de dalende trend in het gebruik van contant geld, is onder leiding van DNB in april 2022 het Convenant Contant Geld¹⁰ gesloten. Hierin hebben de relevante organisaties, zoals banken, waardevervoerders, toonbankinstellingen en consumentenorganisaties, afspraken gemaakt over het gebruik en aanbod van contant geld. Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat Nederlanders binnen 5 kilometer een geldautomaat moeten kunnen bereiken, en dat de kosten per transactie niet verhoogd worden. Uit vervolgonderzoek bleek dat de huidige vrijwillige afspraken tussen de partijen niet houdbaar zijn om contant geld bereikbaar, beschikbaar en betaalbaar te houden.¹¹ Daarom is er eind mei

⁷ Uit DNB onderzoek blijkt dat 64% van de Nederlanders die een verdere daling van het gebruik van contant geld verwachten, hiervoor als reden noemen dat het elektronisch betalen steeds gemakkelijker wordt, zie <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2023/nederlanders-hechten-aan-contant-geld>

⁸ Uit een eerder onderzoek van McKinsey blijkt dat één op de dertien Nederlanders afhankelijk is van contant geld (Kamerstukken II 2020/21, 27 863, nr. 94). Uit meest recent onderzoek van DNB blijkt dat 28% van de Nederlanders contant geld noodzakelijk achten. Zie hiervoor <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2023/contant-geld-speelt-een-belangrijke-rol-voor-verschillende-groepen-nederlanders/>

⁹ Zie o.a. de motie van het lid Nijboer c.s. over kosteloos geld kunnen blijven opnemen (32545–140), motie van het lid Alkaya over een brede acceptatie van contant geld als betaalmiddel (Kamerstuk 35 107, nr. 7), motie van het lid Van Houwelingen over garanderen dat contant geld een wettelijk betaalmiddel blijft (Kamerstuk 35 925, nr. 102), motie van het lid Van der Plas over het gebruik van contant geld waarborgen (Kamerstuk 27 863, nr. 113).

¹⁰ Kamerstuk 27 863, nr. 100.

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 27 863, nr. 137.

jl. wetgeving aangekondigd om te zorgen dat dit in de toekomst zo blijft.¹² Aan de voorbereiding van deze wetgeving wordt op dit moment gewerkt.

Uit onderzoek blijkt dat 4% van de Nederlandse toonbankinstellingen (zoals winkels, horeca en gemeentebalies) pin-only is. In sommige retailbranches zoals apotheken, parkeergelegenheden en bioscopen, ligt het percentage pin-only hoger.¹³ Nederland kent momenteel geen wettelijke plicht om contant geld te accepteren. Zo kunnen toonbankinstellingen, mits zij dit duidelijk aangeven met bijvoorbeeld een sticker of bordje, eenzijdig aangeven dat zij alleen pinbetalingen accepteren. Wel kan een eenzijdige weigering om contant geld te accepteren in sommige gevallen onredelijk bezwarend zijn. Bijvoorbeeld wanneer een instelling goederen of diensten levert, zoals een paspoort of medicijnen, waarvoor de klant redelijkerwijs niet bij een andere aanbieder terecht kan. De instelling moet dan contant geld accepteren of voorzien in een andere manier om te betalen die voor de klant haalbaar is.

In het algemeen is het kabinet van mening dat contant geld goed beschikbaar moet zijn en algemeen geaccepteerd moet blijven, onder meer omdat mensen in een kwetsbare positie ervan afhankelijk zijn om zelfstandig te kunnen betalen, en omdat contant geld een terugvaloptie is bij pinstoringen. Daarom heeft het kabinet in mei 2023 nationale wetgeving aangekondigd om het aanbod van chartale dienstverlening te borgen, om zo in ieder geval de toegang tot contant geld te waarborgen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Gezien de dalende trend van het gebruik van contant geld in eurolanden, ook in Nederland, begrijpt het kabinet dat de Commissie een voorstel initieert om contant geld bruikbaar en toegankelijk te houden. Het kabinet ziet het belang van een algemene acceptatie van contant geld, zeker nu digitale betaalmiddelen, waaronder een mogelijke digitale euro, meer gebruikt zullen worden. Wel vindt het kabinet het van belang dat de voorgestelde acceptatieplicht proportioneel en uitvoerbaar is voor toonbankinstellingen. Naar de mening van het kabinet is dit in het huidige voorstel niet het geval. Daarnaast is het kabinet van mening dat het Commissievoorstel onvoldoende duidelijk is, waarbij het kabinet nog veel vragen heeft over de reikwijdte van de acceptatieplicht. Ook is het kabinet kritisch op de verregaande bevoegdheden die de Commissie aan zichzelf wil toekennen om (direct) in te grijpen in lidstaten.

Allereerst steunt het kabinet het voorstel dat er in principe geen bijkomende vergoedingen gevraagd mogen worden voor het betalen met contant geld aan de toonbank.¹⁴ Het gebruik van contant geld als toonbankbetaalmiddel moet niet worden ontmoedigd, en het verbod op bijkomende vergoedingen is daarmee in de geest van het Convenant Contant Geld en het in voorbereiding zijnde nationale wetsvoorstel. **Ook steunt het kabinet de inwisselbaarheid van een digitale euro met contant geld.** De voorgestelde vormgeving van de acceptatieplicht roept evenwel een aantal vragen op. Ten eerste is het onduidelijk welke transacties en betalingen onder de reikwijdte van het voorstel vallen. De bepalingen lijken in ieder geval van toepassing op betalingen aan de

¹² Kamerstuk 27 863, nr. 137.

¹³ Het aantal toonbankinstellingen dat contant geld accepteert ligt al enkele jaren rond de 96%. Wel zijn er verschillen tussen bepaalde sectoren, zie <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2023/contant-betalen-bij-sommige-winkelbranches-te-vaak-niet-mogelijk>.

¹⁴ In verband met de onduidelijkheid over de reikwijdte van het fiche is wel van belang om in ogenschouw te nemen art 4:91 eerste lid Awb en art 6:47 eerste lid BW, mocht de reikwijdte wel bestuursrechtelijke geldschulden betreffen.

(fysieke) kassa. Onduidelijk is echter of de acceptatieplicht ook toeziet op andere betalingsverplichtingen, in het bijzonder (maar niet uitsluitend) betalingsverplichtingen van of aan overheden. Het kabinet twijfelt aan nut en noodzaak van een acceptatieplicht van contant geld voor deze betalingsverplichtingen, bijvoorbeeld belastingschulden, en bestuursrechtelijke en op strafrecht gebaseerde geldschulden en verkeersboetes, omdat dit leidt tot hogere uitvoeringslasten en tot een minder efficiënte voldoening van het grote aantal bestuursrechtelijke geldschulden. Deze twijfel geldt ook voor andere betalingsverplichtingen zoals het contant betalen aan advocaten¹⁵ en notarissen.¹⁶ Het kabinet ziet voornamelijk meerwaarde van verplichte acceptatie van contant geld bij betalingen aan de toonbank (point-of-sale) en zal erop inzetten dat de verordening die reikwijdte krijgt.

Ten tweede heeft het kabinet vragen over de uitzonderingen op de verplichte acceptatie. Het kabinet vindt het van belang dat de uitzonderingen objectief en handhaafbaar zijn en zal zich hier tijdens de onderhandelingen voor inzetten. Acceptatie is volgens het voorstel onder meer niet verplicht als een weigering te goeder trouw is en gebaseerd is op legitieme en tijdelijke gronden in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. In de zaak *Hessischer Rundfunk* worden meer uitzonderingen op de acceptatieplicht toegelaten, zoals redenen van openbaar belang.¹⁷ Die ontbreken in dit voorstel. Mede omdat de Commissie stelt dat de verordening een codificatie is van deze zaak, wil het kabinet opheldering vragen waarom dit niet in het voorstel is opgenomen.

Ook stelt de Commissie dat uitzonderingsgronden alleen maar tijdelijk mogen zijn. Echter, deze eis komt niet terug in de zaak *Hessischer Rundfunk*. Naast de «tijdelijke gronden» uit het Commissievoorstel, is het volgens het kabinet denkbaar dat het voor toonbankinstellingen vanwege permanente gronden onredelijk is om contant geld te accepteren. Op dit moment weigeren sommige toonbankinstellingen bijvoorbeeld hoge coupures vanwege veiligheidsrisico's. Het kabinet kan zich ook voorstellen dat sommige ondernemers in het geheel geen contant geld accepteren vanwege reële en concrete veiligheidsrisico's. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat veiligheidsoverwegingen de brede acceptatie van contant geld niet verhinderen. Het kabinet kan zich daarom naast tijdelijke gerechtvaardigde weigeringsgronden ook voorstellen dat er op nationaal niveau permanente uitzonderingen kunnen komen. Deze uitzonderingen zouden bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld in bussen. Het kabinet zet in op ruimte voor dit soort permanente uitzonderingen.¹⁸

Ten derde is voor het kabinet onduidelijk welke vrijheid lidstaten hebben om zelf aanvullende uitzonderingen op de acceptatieplicht te introduceren, onder andere omdat het betaallandschap en betaalvoorkeuren kunnen verschillen tussen EU-lidstaten. Het arrest *Hessischer Rundfunk* houdt ruimte voor nationale voorschriften die het gebruik van contant geld om redenen van algemeen belang beperken.¹⁹ Die mogelijkheid wordt alleen in de overwegingen bij het voorstel genoemd, maar niet in de wetsartikelen zelf.²⁰ Het kabinet vindt dat opmerkelijk, juist omdat de Commissie stelt de jurisprudentie over de acceptatie van contant geld te

¹⁵ Vgl. art. 6.27 van de Verordening op de advocatuur.

¹⁶ Vgl. art. 8 van de Verordening beroeps- en gedragsregels.

¹⁷ HvJ EU *Hessischer Rundfunk*, punt 72–74.

¹⁸ In overeenstemming met de toezegging aan de Tweede Kamer om binnen de BNC-appreciatie terug te komen op hoe om te gaan met de acceptatie van contant geld in het licht van veiligheidsoverwegingen tijdens het commissiedebat Financiële Markten van 21 juni 2023.

¹⁹ HvJ EU *Hessischer Rundfunk*, punt 67.

²⁰ Zie overweging 11 van het voorstel.

willen codificeren. Dit lijkt niet het geval te zijn, waardoor het ook op dit punt lijkt alsof de Commissie verder gaat dan het arrest van het Hof van Justitie. Het kabinet zal de Commissie om opheldering hierover vragen. In het arrest wordt bijvoorbeeld specifiek de mogelijkheid genoemd om de contante betaling van schulden aan de overheid te beperken, als contante betaling leidt tot aanzienlijke aanvullende kosten.²¹ Ook vindt het kabinet het van belang dat er ruimte blijft voor beperkingen van grote contante betalingen of betalingen met grote coupures om ondermijnende criminaliteit, belastingontduiking of witwassen tegen te gaan. Het Nederlandse wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen bevat in dat kader een verbod op contante betalingen voor goederen vanaf € 3.000.²² Het kabinet zal de onderhandelingen inzetten op voldoende ruimte voor dergelijke aanvullende uitzonderingen.

Ten vierde krijgt de Commissie in het voorstel zelf de mogelijkheid om in uitvoeringshandelingen aanvullende uitzonderingen te introduceren «van monetairrechtelijke aard» (zie ook 6b). Uit het voorstel blijkt niet duidelijk wat dit begrip behelst en wat voor soort uitzonderingen de Commissie voorziet. Hierdoor is het mandaat dat aan de Commissie wordt toegekend om de uitvoeringshandelingen op te stellen onduidelijk. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten om hier meer duidelijkheid over te verschaffen.

Ten vijfde bepaalt het voorstel dat lidstaten over «eenzijdige uitsluiting vooraf van contanten» moeten rapporteren bij de Commissie. Het lijkt erop dat er voor dergelijke uitsluitingen in de ogen van de Commissie geen ruimte is, terwijl het voorstel wel degelijk uitzonderingsmogelijkheden kent. Het kabinet zal uitleg vragen over de verhouding van deze bepaling tot de uitzonderingen uit het voorstel.

Naast de acceptatieplicht stelt de Commissie voor dat de lidstaten de toegang tot contant geld moeten waarborgen. Het kabinet heeft in mei 2023 op nationaal niveau voorstellen gedaan die onder andere de toegang tot contant geld moeten waarborgen.²³ In het voorstel van de Commissie is niet geëxpliciteerd wat onder «toegang tot contant geld» wordt verstaan, en wanneer deze toegang voldoende is gewaarborgd. Wel bevat het voorstel vergaande uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie om maatregelen op te stellen over acceptatie en toegang, die de lidstaten vervolgens verplicht moeten uitvoeren. Het kabinet vindt die bevoegdheden niet passend, omdat de Commissie daarmee een te ruime bevoegdheid krijgt om regels te stellen. Het kabinet zal pleiten voor een passendere verdeling van bevoegdheden tussen de Commissie, de ECB en de lidstaten, en de proportionaliteit van dit voorstel, en zal dit inbrengen in de onderhandelingen.

De Commissie stelt voor om een nationale bevoegde autoriteit aan te wijzen die jaarlijks de mate van acceptatie van contant geld en de toegang tot contant geld monitort, en hierover rapporteert aan de Commissie en de ECB. De Commissie zal in uitvoeringshandelingen gemeenschappelijke indicatoren vastleggen die lidstaten voor de monitoring moeten gebruiken. Het kabinet begrijpt de wens van de Commissie om eenvormige statistieken te hebben over de acceptatie en de toegang tot contant geld, maar vindt het belangrijk dat de gegevensverzameling proportioneel is en niet een te grote last vormt voor de uitvoering en de

²¹ HvJ EU *Hessischer Rundfunk*, punt 74.

²² Kamerstuk 36 228, nr. 2; vgl. HvJ EU *Hessischer Rundfunk*, punt 66. Het voorstel voor een anti-witwasverordening (AMLR) bevat eveneens een verbod op grote betalingen in contant geld, zie COM(2021) 420, art. 59.

²³ Kamerstuk 27 863, nr. 137.

betrokken sectoren. Het kabinet zal deze punten in de onderhandelingen adresseren.

Voorgesteld wordt dat de bevoegde autoriteiten klachten in behandeling nemen over de acceptatie van en toegang tot contant geld. Het kabinet kan zich voorstellen dat het van belang is dat inwoners terecht kunnen met vragen en casussen uit de praktijk omtrent de acceptatieplicht en toegang tot contant geld. Het voorstel is echter onduidelijk over hoe het klachtenloket zich verhoudt tot handhaving. Het kabinet zal meer duidelijkheid vragen over dit voorgestelde klachtenloket.

De Commissie trekt een parallel tussen de acceptatie van contant geld en die van de digitale euro. De Commissie wil de samenhang tussen deze twee vormen van centralebankgeld verzekeren. De verordening is ook bedoeld om te verzekeren dat de digitale euro contant geld niet vervangt. Het kabinet vindt het wenselijk dat de bepalingen over de acceptatie van contant geld en de digitale euro in de onderhandelingen in samenhang gezien worden.

Tot slot bevat het voorstel de plicht voor lidstaten om sancties te stellen op overtreding van de verordening en actief toezicht te houden op de naleving van de eisen. Het kabinet heeft twijfels bij de wenselijkheid, handhaafbaarheid en proportionaliteit van administratiefrechtelijke handhaving van de acceptatieplicht. Zo zou er een toezichthouder moeten worden aangewezen die actief toezicht moet houden op de naleving van de eisen. Uit cijfers van het CBS blijkt echter dat er in Nederland alleen al bijna 84.000 winkelveestigingen zijn die fysieke producten verkopen,²⁴ er bijna 77.000 horecabedrijven bestaan er meer dan een miljoen zakelijke dienstverleners zijn (waar voor deze laatste groep nog onduidelijk is in hoeverre de acceptatieplicht van toepassing zal worden). Deze toezichthouder zou dan regelmatig inspecties moeten uitvoeren bij deze partijen in hoeverre zij zich aan de acceptatieplicht houden.

Mede gelet op de nog steeds relatief hoge acceptatiegraad van contant geld in Nederland en de EU in het geheel, vraagt het kabinet zich af of deze vorm van handhaving proportioneel is. Een betaaltransactie is in de eerste plaats een civiele verhouding tussen burgers, en betalers kunnen hun geschillen over de acceptatieplicht ook aan de burgerlijke rechter voorleggen. Het kabinet zet zich ervoor in dat lidstaten de ruimte houden om de handhaving via het civiele recht te laten lopen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de Raad wordt het voorstel besproken in de ECOFIN. Tijdens de eerste raads werkgroep verwelkomden de lidstaten dit voorstel over het algemeen. De onduidelijkheid over de uitzonderingen op de acceptatieplicht en de ruimte voor lidstaten hierin wordt breed gedeeld, alsook de vragen over de proportionaliteit en uitvoeringslasten van het voorgestelde monitorings- en handhavingssysteem. Sommige lidstaten hadden ook vragen bij de eenzijdige uitsluiting vooraf van contanten. De positie van de andere lidstaten zal gedurende de onderhandelingen duidelijker worden. Op dit moment kan worden vastgesteld dat er sterke verschillen zijn in het betaallandschap en -gedrag in de lidstaten. In sommige lidstaten wordt contant geld nog voor het grootste deel van de transacties gebruikt, terwijl het betalingsverkeer in andere landen grotendeels

²⁴ Zie: <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2022/hoeveel-winkels-zijn-er/>

gedigitaliseerd is.²⁵ Het rapport van de ELTEG uit juli 2022 bevestigt dat de huidige situatie in de eurolanden sterk verschilt.²⁶

Het Europees Parlement (EP) zal het voorstel behandelen in de Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON). De Nederlander Michiel Hoogeveen (JA21) is aangewezen als rapporteur namens de ECR. De overige parlementsfracties hebben nog geen rapporteurs aangesteld, mede vanwege het zomerreces. Over de positie van het EP is eveneens nog geen duidelijkheid.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 133 VWEU. Op basis van dit artikel kunnen de Raad en het Europees Parlement de maatregelen vaststellen die nodig zijn voor het gebruik van de euro als enige munteenheid. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Wel benadrukt het kabinet dat conform het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Hessischer Rundfunk* lidstaten de bevoegdheid houden om regels te stellen over de nakoming van betalingsverplichtingen voor zover die regels er geen afbreuk aan doen dat het in beginsel mogelijk moet zijn een betalingsverplichting na te komen in contanten. Gerechtvaardigde uitzonderingen op het beginsel dat contant geld een wettig betaalmiddel is, blijven volgens dit arrest mogelijk, mits wordt voldaan aan de door het Hof van Justitie gestelde voorwaarden.²⁷ Op het terrein van het monetair beleid voor eurolanden is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, eerste lid, onderdeel c, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing, aangezien er sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de EU.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief, met kanttekeningen. De verordening heeft tot doel om de acceptatie van contant geld en de toegang tot contant geld in de eurozone te waarborgen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het de lidstaten verplicht om toegang en acceptatie te monitoren, en maatregelen te nemen als dat nodig blijkt. Het kabinet acht het ook proportioneel om van toonbankinstellingen de acceptatie van contant geld te verlangen, tenzij zij zich op een gerechtvaardigde uitzondering kunnen beroepen.

Wel heeft het kabinet in de huidige vorm twijfels over de reikwijdte van de acceptatieplicht, mede omdat deze onduidelijk is. Uitzonderingen mogen volgens het huidige voorstel alleen tijdelijk zijn, terwijl permanente uitzonderingen volgens het kabinet voorstelbaar zijn. Daarnaast zijn er betalingsverplichtingen die zich niet goed lenen om met contant geld afgedaan te worden, waaronder betalingsverplichtingen aan en van overheden. Zo'n brede reikwijdte zou naar oordeel van het kabinet verder gaan dan noodzakelijk.

²⁵ Uitgebreide statistieken zijn te vinden in de *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*, Frankfurt: ECB 2022, www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/shared/pdf/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.pdf

²⁶ ELTEG (voetnoot 2), p. 9.

²⁷ ELTEG (voetnoot 2); HvJ EU *Hessischer Rundfunk* (voetnoot 3), r.o.punt 56.

Daarnaast roept het voorstel potentieel verregaande monitorings- en handhavingsverplichtingen in het leven. In het huidige voorstel zijn die onvoldoende ingekaderd, zodat ze een te grote last kunnen leggen op toonbankinstellingen, partijen in de chartale keten en toezichthouders. Nadere afbakening is nodig.

Ook geeft het voorstel de Commissie de bevoegdheid om aanvullende regels aan de lidstaten op te leggen als het optreden van de lidstaat naar oordeel van de Commissie onvoldoende is. Het kabinet acht die rol voor de Commissie verdergaand dan noodzakelijk. Daarnaast is onduidelijk welke resultaten de Commissie van de lidstaten verlangt, waardoor het mandaat van de Commissie zeer breed en niet duidelijk afgebakend is. De voorgestelde systematiek gaat in de ogen van het kabinet verder dan noodzakelijk.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel kan gevolgen hebben voor overheden die betalingen van burgers ontvangen. De reikwijdte van het voorstel is, zoals eerder beschreven, nog onduidelijk. Het voorstel strekt zich in ieder geval uit tot betalingen aan de kassa (point-of-sale-betalingen). Overheden die goederen of diensten op een verkooppunt leveren, worden dus verplicht om contant geld te accepteren. Als ze dat op dit moment niet doen, kunnen extra uitgaven nodig zijn voor het storten van ontvangsten, opnemen van wisselgeld, aanpassen van kassasystemen en nemen van veiligheidsmaatregelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor gemeenten, die paspoorten en rijbewijzen uitgeven.²⁸

Onduidelijk is of de acceptatieplicht ook geldt voor andere schulden aan de overheid, zoals parkeergeld of belastingschulden. De hoofdregel in Nederland is dat zulke schulden giraal worden betaald, tenzij anders is bepaald. Als overheden in alle gevallen de mogelijkheid moeten bieden om zulke schulden met contant geld te voldoen, dan moeten meer instanties de bovengenoemde investeringen en uitgaven doen.

Het voorstel voorziet verder in de aanwijzing van een nationale bevoegde autoriteit die de toegang tot en acceptatie van contant geld moet monitoren, en klachten in behandeling kan nemen. In ieder geval zal personeelsinzet gemoeid gaan met de voorbereiding en het monitoren van de jaarlijkse rapporten over de acceptatie van en de toegang tot contant geld. De autoriteit zal ook capaciteit nodig hebben voor het behandelen van klachten, onderzoeken van overtredingen en opleggen van sancties. In dit stadium is nog niet te bepalen wat de precieze benodigde inzet zal zijn, gezien de onduidelijkheid over de reikwijdte. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van

²⁸ In 2018 zijn gemeenten opgeroepen om geen pin-onlybeleid te voeren, zie Kamerstuk 27 863, nr. 82.

het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

In het impact assessment schrijft de Commissie dat de voorgestelde acceptatieplicht geen gevolgen heeft voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, omdat het een codificatie van jurisprudentie betreft. Het kabinet twijfelt aan de volledigheid van die analyse. Bedrijven die op dit moment geen contant geld accepteren,²⁹ kunnen wel degelijk met kosten geconfronteerd worden als er, conform het voorstel, een wettelijke acceptatieplicht voor contant geld zou komen te gelden die door de autoriteiten wordt gehandhaafd. Te denken valt aan de kosten van het storten van ontvangsten, opnemen van wisselgeld, aanpassen van kassasystemen en nemen van veiligheidsmaatregelen. Het kabinet zet in op zo min mogelijk lasten voor toonbankinstellingen, voor zover dat de brede acceptatie van contant geld niet in de weg staat³⁰.

Een rapport van Panteia uit 2020 geeft een indruk van de kosten van contante betalingen voor toonbankinstellingen ten opzichte van pinbetalingen in Nederland. Volgens dit rapport zijn de kosten van een contante transactie hoger dan van een pintransactie.³¹ De kosten per transactie stijgen bovendien, door een gedaald aantal transacties. De precieze kosten van het invoeren van een acceptatieplicht zijn echter onder meer afhankelijk van het huidige aandeel contante betalingen bij een toonbankinstelling en de mate waarin dat verandert door dit voorstel. Dat verschilt per toonbankinstelling.

Daarnaast staat in het impact assessment dat het voorstel kan zorgen voor extra kosten voor banken, als zij ten gevolge van het voorstel de toegang tot contant geld moeten verbeteren. Die kosten moeten volgens de Commissie echter worden gezien in het licht van de eerder gerealiseerde besparingen door het sluiten van bankkantoren en geldautomaten, en het samenvoegen van automatenparken. Het kabinet beoordeelt de huidige chartale dienstverlening in Nederland in grote lijnen als voldoende, maar in het voorstel krijgt de Commissie de bevoegdheid om te beoordelen of dat het geval is. Het mandaat voor de Commissie om dit te bepalen is zeer ruim en weinig ingekaderd. Er kan daarom van tevoren geen inschatting worden gemaakt van de mogelijke kosten voor banken en andere partijen in de chartale keten.

Aan de andere kant zal een adequate toegang tot contant geld voorkomen dat burgers en bedrijven in de toekomst hogere kosten hebben om contant geld te kunnen gebruiken. Zij hoeven niet verder te reizen voor het opnemen of storten van contant geld, en hoeven geen hogere kosten te betalen voor chartale diensten.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Niet van toepassing.

²⁹ Volgens recent onderzoek van DNB gaat het om 4% van de instellingen, zie voetnoot 10.

³⁰ Hiermee wordt de toezegging afgedaan van het lid Heijnen (VVD) ten aanzien van de kosten en lasten voor toonbankinstellingen ten aanzien van een acceptatieplicht van contant geld (Commissiedebat Financiële Markten (Kamerstuk 32 545, nr. 192.)).

³¹ <https://www.betaalvereniging.nl/actueel/nieuws/kosten-betalen-toonbank-2020/>

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorgestelde regels kunnen implicaties hebben voor het burgerlijk recht. Momenteel staat het partijen in Nederland vrij om te kiezen welke betaalmethoden zij accepteren. De verordening brengt daar verandering in, omdat het principe van verplichte acceptatie van contant geld daarin wordt vastgelegd. Daarnaast kan de verordening gevolgen hebben voor het principe dat geldschulden aan bestuursorganen giraal worden betaald.³² Afhankelijk van de reikwijdte kan het voorstel ook impact hebben op sectorale bepalingen ten aanzien van de acceptatie van contant geld, bijvoorbeeld voor advocaten³³ en notarissen.³⁴

De verordening verplicht lidstaten om, indien nodig, maatregelen te nemen om de toegang tot contant geld te verzekeren. Het kabinet heeft wetgeving in voorbereiding die onder meer eisen zal stellen aan de infrastructuur van geldautomaten en de tarieven van opnames en stortingen.³⁵ Volgens het kabinet is dit nationale voorstel in lijn met de voorgestelde verordening.

De verordening verplicht de lidstaten om nationale bevoegde autoriteiten aan te wijzen met «de vereiste bevoegdheden» over de toegang tot contant geld en de acceptatie daarvan (artikel 9, eerste lid). Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat het ook gaat om regelgevende bevoegdheid. Bij de onderhandelingen houdt het kabinet oog voor de juiste staatsrechtelijke inbedding van de eventuele regelgevende bevoegdheden. Er moet voldoende ruimte zijn voor politieke verantwoording.

Artikel 12 verplicht de lidstaten om sancties te stellen op overtreding van de verordening. Het gaat om financiële en niet-strafrechtelijke sancties. Het is onduidelijk of dit slechts ziet op de acceptatie van contant geld, of ook op de toegang tot contant geld. Voor het kabinet is van belang dat de bepalingen waarop sancties worden gesteld, voldoende duidelijk zijn voor de instellingen waartoe ze zijn gericht.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 6 van de verordening biedt de Commissie de bevoegdheid om in gedelegeerde handelingen aanvullende uitzonderingen op de acceptatieplicht vast te stellen. Toekenning van de bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet om essentiële onderdelen van de regelgeving gaat. De uitzonderingen hebben invloed op de reikwijdte van de acceptatieplicht, maar kunnen die slechts beperken en niet uitbreiden. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk, omdat daarmee flexibiliteit mogelijk is in het toepassingsbereik van de acceptatieplicht. Toekenning van delegatie ligt hier voor de hand, want het gaat om aanvulling van de wetgevingshandeling. De bevoegdheidsdelegatie is niet voldoende afgebakend, omdat de reikwijdte onduidelijk is. De bevoegdheid kan alleen worden gebruikt bij uitzonderingen «van monetairrechtelijke aard» die een doelstelling van algemeen belang dienen, evenredig zijn, de status van wettig betaalmiddel niet ondermijnen en alleen zijn toegestaan als andere

³² Zie onder meer artikel 4:89 Awb en art. 9 van de Regeling financieel beheer van het Rijk.

³³ Art. 6.27 van de Verordening op de advocatuur.

³⁴ Art. 8 van de Verordening beroeps- en gedragsregels.

³⁵ Kamerstuk 27 863, nr. 137.

betaalmogelijkheden bestaan. Het kabinet zal om meer duidelijkheid vragen over de reikwijdte van het begrip «van monetairrechtelijke aard». De bevoegdheid is voor onbepaalde tijd aan de Commissie toegekend, en de Raad en het parlement kunnen de bevoegdheid intrekken. *Het kabinet is hier geen voorstander van en zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.*

In artikel 9, tweede lid, van de verordening krijgt de Commissie de bevoegdheid om in uitvoeringshandelingen een set van gemeenschappelijke indicatoren vast te stellen voor het monitoren van de acceptatie van contante betalingen en toegang tot contant geld. Het kabinet zet vraagtekens bij deze bevoegdheidstoedeling aan de Commissie, omdat de indicatoren gebruikt kunnen worden om eisen te stellen aan het niveau van acceptatie en toegang tot contant geld. Daarmee bepalen ze hoe de acceptatieplicht en toegang tot contant geld inhoudelijk worden vormgegeven. Van belang hierbij is dat elke lidstaat zijn eigen infrastructuur en vormgeving van deze infrastructuur en dienstverlening kent, die ook afhankelijk is van de nationale vormgeving in bestaande nationale wet- en regelgeving. Bij deze uitvoeringsbevoegdheid geldt de raadplegingsprocedure. Ook wordt de ECB geraadpleegd over de ontwerphandeling. Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten via de gewone wetgevingsprocedure betrokken zijn bij het bepalen van de indicatoren en zal daarom voorstellen om de hoofdlijnen van de indicatoren in de verordening op te nemen.

Artikel 9, vijfde lid, van het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om in uitvoeringshandelingen aanvullende lidstaat specifieke maatregelen op te leggen met betrekking tot de acceptatie van contant geld en toegang tot contant geld. De lidstaat moet die maatregelen binnen een door de Commissie gestelde termijn uitvoeren. Het toekennen van deze bevoegdheid is volgens het kabinet niet mogelijk, omdat het volgens het kabinet om essentiële onderdelen van de basishandeling gaat. De bevoegdheid is breed geformuleerd en nauwelijks afgebakend, waardoor de Commissie vergaande regels zou kunnen stellen met betrekking tot de acceptatie van contant geld. Dat terwijl deze regels belangrijke politieke afwegingen kunnen vergen – zij kunnen invloed hebben op de verhouding tussen marktpartijen onderling of tussen marktpartijen en de overheid. Het kabinet zal daarom voorstellen om de voorgestelde bevoegdheid te schrappen, of te veranderen in een bevoegdheid voor de Commissie om aanbevelingen te doen die de lidstaat niet noodzakelijkerwijs hoeft op te volgen.

Toekenning van de bevoegdheid is daarnaast niet wenselijk, om dezelfde redenen als hierboven genoemd. Hoewel het kabinet de voorgestelde handeling ongewenst vindt, ligt uitvoering meer voor de hand dan delegatie, omdat het gaat om een nadere invulling van de verordening voor individuele lidstaten. De raadplegingsprocedure geldt. Het kabinet is van mening dat hier beter de onderzoeksprocedure gevolgd zou kunnen worden, omdat de implicaties voor de betrokken lidstaat aanzienlijk kunnen zijn.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt op de twintigste dag na publicatie in werking. Het voorstel brengt vereist de wijziging van Nederlandse wetgeving met zich: er moet een bevoegde autoriteit worden aangewezen en er moeten sancties worden ingesteld. Er is geen termijn voorzien waarbinnen de

lidstaten hun nationale wetgeving kunnen aanpassen. De bevoegde autoriteit moet binnen een jaar de eerste rapportages opleveren.

Het kabinet acht het niet realistisch dat wetswijziging binnen twintig dagen na de inwerkingtreding kan worden gerealiseerd, laat staan dat de aan te wijzen bevoegde autoriteit met gebruikmaking van toebedeelde bevoegdheden een jaar na inwerkingtreding kan rapporteren. Het kabinet zal er daarom voor pleiten dat de artikelen die wijziging van nationale wetgeving vereisen, pas van toepassing worden na twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening. Dit is een haalbare en gangbare termijn voor de aanpassing van nationale wetgeving. Ook zal het kabinet voorstellen dat de bevoegde autoriteiten hun eerste rapportage binnen drie jaar na inwerkingtreding opleveren.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 16 van de verordening bepaalt dat de Commissie de verordening binnen vijf jaar na haar inwerkingtreding evalueert. Het kabinet kan zich vinden in die bepaling.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De Commissie stelt voor om een nationale bevoegde autoriteit aan te wijzen die jaarlijks de acceptatie van contant geld en de toegang tot contant geld monitort en hierover rapporteert aan de Commissie en de ECB. Deze bevoegdheid lijkt op het eerste gezicht logisch belegd bij De Nederlandse Bank (DNB), gelet op diens wettelijke mandaat als centrale bank van Nederland van het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer. DNB monitort al jaarlijks de bereikbaarheid van contant geld – onder andere ten behoeve van het opstellen van de «Bereikbaarheidsmonitor» van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer.³⁶ Ook onderzoekt DNB periodiek de acceptatie van contant geld.³⁷ Afhankelijk van de indicatoren die de Commissie op grond van het voorstel ontwikkelt, zal dit deel van het voorstel leiden tot extra werkzaamheden voor DNB.

De nationale bevoegde autoriteit moet de «vereiste bevoegdheden» krijgen ten aanzien van de acceptatie van contant geld, de toegang tot contant geld en de activiteiten van de contante betalingssector. In de praktijk betekent dat waarschijnlijk dat een toezichthouder moet nagaan of contant geld daadwerkelijk wordt geaccepteerd bij toonbankinstellingen. Ook wordt voorgesteld dat lidstaten sancties (inclusief financiële strafmaatregelen en bestuurlijke boetes) moeten invoeren voor overtreding van de verordening. Het betreft hier in elk geval een nieuwe taak met nieuwe bevoegdheden. Het is nog onduidelijk hoe deze

³⁶ De bereikbaarheid en toegankelijkheid van betaaldiensten voor consumenten en ondernemers. De elke drie jaar uitgevoerde Bereikbaarheidsmonitoren en de jaarlijkse tussenrapportages zijn te downloaden via www.dnb.nl/inclusieve-samenleving/maatschappelijk-overleg-betalingsverkeer. Het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) is een overlegplatform waarin organisaties betrokken bij het aanbieden en afnemen van betaaldiensten zich inzetten voor veilig, betrouwbaar, toegankelijk en efficiënt betalingsverkeer. DNB zit het MOB voor en verzorgt het secretariaat. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Financiën nemen deel als waarnemers.

³⁷ DNB, «Contant betalen bij sommige winkelbranches te vaak niet mogelijk», zie: www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2023/contant-betalen-bij-sommige-winkelbranches-te-vaak-niet-mogelijk

bevoegdheden precies vorm moeten krijgen en wie deze taak dan zou kunnen uitvoeren.

Het toezicht op marktgedrag en bepalingen inzake consumentenbescherming wordt in Nederland doorgaans uitgevoerd door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Ten aanzien van gedrag en consumentenbescherming in de financiële sector zou ook gedacht kunnen worden aan de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Het toezicht zou ook kunnen aansluiten bij de taken van DNB ter bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer. Voor AFM en DNB geldt echter dat zij momenteel alleen toezicht houden op financiële ondernemingen (en in beperkte gevallen op entiteiten die nauw gerelateerd zijn aan financiële ondernemingen). Toezicht door AFM of DNB op niet-financiële ondernemingen zou leiden tot een grote afwijking van het huidige mandaat van deze toezichthouders.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen ander effect op ontwikkelingslanden ten opzichte van de verwachte effecten voor andere derde landen.