



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.6.2023
COM(2023) 364 final

2023/0208 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel

{SEC(2023) 257 final} - {SWD(2023) 233 final} - {SWD(2023) 234 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

De komst van de euro als gemeenschappelijke Europese munt was een belangrijke stap vooruit bij de Europese integratie. Eurocontanten zijn een belangrijk betaalmiddel¹, aangezien burgers en detailhandelaren bij hun dagelijkse transacties eurocontanten gebruiken om betalingen te verrichten of wisselgeld te geven in de eurozone. Contanten zijn het enige betaalmiddel dat rechtstreekse betalingen in persoon mogelijk maakt, met onmiddellijk afwikkeling en zonder tussenkomst van een derde of gebruik van elektronische apparatuur.

De toename van het aantal elektronische betalingen, een trend die door COVID-19 is versneld, heeft tot een algemene daling van het aantal contante betalingen geleid en door de afbouw van de netwerken van geldautomaten in een aantal lidstaten is de toegang tot contanten in het gedrang gekomen. De reikwijdte en betekenis van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van contant geld is daardoor hoger op de beleidsagenda van de EU komen te staan, zoals beschreven in de strategie voor retailbetalingen van de Commissie en in het licht van het recente arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter zake².

Dit arrest is van belang omdat het de belangrijkste aspecten van het begrip wettig betaalmiddel in de jurisprudentie van het Hof verankert, waar die aspecten tot nu toe alleen te vinden waren in de aanbeveling van de Commissie van 22 maart 2010 betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten³. Hoewel het Unierecht eurobankbiljetten en -munten rechtstreeks de hoedanigheid van wettig betaalmiddel toekent, is het begrip wettig betaalmiddel noch in het primaire, noch in het secundaire Unierecht gedefinieerd. In zijn arrest in de zaken betreffende wettige betaalmiddelen heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het in artikel 128, lid 1, VWEU gebezigde begrip “wettig betaalmiddel” voor eurobankbiljetten een Unierechtelijk begrip is dat in de gehele Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd. Het begrip wettig betaalmiddel zoals uitgelegd door het Hof houdt voor eurobankbiljetten het volgende in: i) verplichte aanvaarding, ii) tegen volledige nominale waarde en iii) de mogelijkheid om zich van betalingsverplichtingen te kwijten⁴, zoals uiteengezet in punt 1 van de aanbeveling van de Commissie van 2010.

Om de doeltreffendheid van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel in de praktijk te bewaren, is het van cruciaal belang de vlotte toegang tot eurocontanten te verzekeren, want als burgers geen toegang hebben tot contanten, zullen zij er ook niet mee kunnen betalen en wordt de effectieve hoedanigheid van wettig betaalmiddel ondermijnd.

Dit voorstel zorgt er dan ook voor dat de fysieke vorm van centralebankgeld, eurocontanten, aanwezig blijft, beschikbaar blijft en verder wordt aanvaard door alle ingezetenen en ondernemingen van de eurozone.

¹ https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/cash_role/html/index.nl.html

² Zie het arrest van 26 januari 2021 in de gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, Dietrich en Häring (EU:C:2021:63).

³ Aanbeveling van de Commissie van 22 maart 2010 betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten (2010/191/EU).

⁴ Zie arrest van 26 januari 2021 in gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, Dietrich en Häring (EU:C:2021:63, punt 49).

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Naast de relevante bepalingen van de Verdragen (artikel 3, lid 1, punt c), VWEU en de artikelen 127 tot en met 133 VWEU), artikel 11 van Verordening 974/98 over de invoering van de euro, waarbij euromunten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel wordt verleend⁵, de aanbeveling van de Commissie van 2010 en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de digitale euro (dat naast het onderhavige voorstel wordt aangenomen)⁶, bestaan er geen beleidsbepalingen op het desbetreffende beleidsdomein, te weten het monetaire recht als onderdeel van het monetair beleid van de eurozone.

Het onderhavige voorstel strookt met deze bepalingen van primair recht. De verordening strookt met name met de aanbeveling van de Commissie van 2010, waarin een gemeenschappelijke definitie van het begrip wettig betaalmiddel is gegeven. Om de samenhang tussen de twee vormen van centralebankgeld (digitale euro en eurocontanten) te verzekeren, zal de digitale euro in samenhang met contanten als wettig betaalmiddel worden gereguleerd, onverminderd de verschillen tussen deze vormen van de euro. Het voorstel vormt een aanvulling op het voorstel voor een verordening betreffende de vaststelling van de digitale euro, aangezien de digitale euro een aanvulling moet vormen op contanten en deze niet hoort te vervangen. Daarom doet de Commissie een wetgevingsvoorstel om de aanvaarding en beschikbaarheid van contanten te waarborgen.

Zodra de voorgestelde verordening is aangenomen, zal zij in de plaats komen van de aanbeveling van de Commissie van 2010, die zonder voorwerp zal geraken. De Commissie zou vervolgens duidelijk maken dat de aanbeveling niet langer van toepassing is.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit voorstel is in overeenstemming met ander beleid dat op het niveau van de Unie wordt gevoerd. Het strookt met name met de strategie voor retailbetalingen die de Commissie in september 2020 heeft aangenomen.

Dit voorstel sluit ook aan op de Europese toegankelijkheidswet, waarin geldautomaten aan bod komen, en op de beleidsinspanningen van de Unie ter ondersteuning van sociale inclusie, onder meer in het kader van de Europese pijler van sociale rechten. Het moet ervoor zorgen dat iedereen in de eurozone voldoende, daadwerkelijke toegang heeft tot contanten. Dat is met name van belang voor kwetsbare groepen die afhankelijk zijn van contanten voor betalingen, zoals ouderen, mensen met een handicap die moeilijk toegang hebben tot digitale betalingen, mensen met beperkte digitale vaardigheden en/of een beperkt inkomen. Deze groepen hebben doorgaans een sterke voorkeur voor het gebruik van contanten om hun betalingen te verrichten, eerder dan voor elektronische betaalmiddelen. Financieel uitgesloten personen, zoals personen zonder bankrekening, asielzoekers en migranten, die mogelijk niet in staat of bereid zijn door de particuliere sector ter beschikking gestelde betaalmiddelen te gebruiken, zijn ook afhankelijk van contanten als betaalmiddel. Bovendien is gebleken dat de belangrijkste redenen waarom mensen de voorkeur geven aan contant geld is dat i) zij het idee hebben dat contant geld hen beter bewust maakt van hun uitgaven en ii) contant geld als

⁵ 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).

⁶ [Aanbeveling van de Commissie van 22 maart 2010 betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/press-18-10-2020-01-nl.pdf)

anoniem worden gezien (en dus de privacy beschermt)⁷, en tegelijkertijd het unieke kenmerk heeft dat het direct betalingen met onmiddellijke afwikkeling mogelijk maakt zonder tussenkomst van derden. Wat het behoud van contanten als betalingsmogelijkheid betreft, blijkt uit de SPACE-studie van de ECB van 2022⁸ dat 60 % van de consumenten de mogelijkheid om met contant geld te betalen nog steeds belangrijk of zeer belangrijk vindt. Dat bevestigt dat “ondanks de effecten van de pandemie en de daarmee samenhangende lockdownmaatregelen en zelfgerapporteerde voorkeuren, steeds meer consumenten in de eurozone contant geld als betalingsmogelijkheid willen”⁹.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Dit voorstel voor een verordening is gebaseerd op artikel 133 VWEU, betreffende de vaststelling van maatregelen, waaronder maatregelen van monetair recht, die nodig zijn voor het gebruik van de euro als enige munteenheid. Die bepaling van het Verdrag sluit aan op de noodzaak om uniforme beginselen vast te stellen voor alle lidstaten die de euro als munt hebben, teneinde de algemene belangen van de economische en monetaire unie en van de euro als eenheidsmunt te beschermen.

• Subsidiariteit

Overeenkomstig artikel 5, lid 3, VEU is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing op gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. Krachtens artikel 3, lid 1, punt c), VWEU is de Unie exclusief bevoegd op het gebied van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben. Op dit gebied is optreden van de lidstaten van de eurozone niet mogelijk en is het subsidiariteitsbeginsel dus niet van toepassing.

• Evenredigheid

Evenredigheid maakte integrerend deel uit van de effectbeoordeling waarvan het voorstel vergezeld gaat. Hoewel de vaststelling van de nodige maatregelen om de aanvaarding van en toegang tot contanten te verzekeren een aantal lasten kan meebrengen voor de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de maatregelen en voor de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan, gaan de maatregelen niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van aanvaarding van en toegang tot contanten te waarborgen en laat het voorstel de lidstaten de flexibiliteit om alleen maatregelen vast te stellen waar die nodig zijn en om de maatregelen af te stemmen op hun specifieke nationale omstandigheden. Overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat dit voorstel voor een verordening derhalve niet verder dan wat nodig en evenredig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.

⁷ Europese Centrale Bank (2022), Studie over het betalingsgedrag van consumenten in de eurozone (SPACE)
https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.nl.html#toc7

⁸ [Studie over het betalingsgedrag van consumenten in de eurozone \(SPACE\) – 2022 \(europa.eu\)](#)

⁹ Europese Centrale Bank (2022), Studie over het betalingsgedrag van consumenten in de eurozone (SPACE), blz. 59
https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.nl.html#toc7

- **Keuze van het instrument**

Een verordening van het Europees Parlement en de Raad het geschikte instrument om bij te dragen tot de totstandbrenging van één enkel rulebook, omdat zij rechtstreeks en algemeen van toepassing is, zodat die in de verschillende lidstaten niet vanwege uiteenlopende omzettingen anders zou kunnen worden toegepast. Deze keuze strookt met de doelstelling van het voorstel.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**
- **Raadpleging van belanghebbenden**

De raadplegingsstrategie ter ondersteuning van dit voorstel bestond uit de volgende initiatieven:

- Op 5 april 2022 is door de Commissie een gerichte raadpleging over de digitale euro gelanceerd, die op 16 juni 2022 is gesloten. Een specifiek onderdeel van die raadpleging bevatte specifieke vragen over contanten als wettig betaalmiddel. Bij de gerichte raadpleging is informatie ingewonnen bij specialisten uit de sector, betalingsdienstaanbieders (waaronder kredietinstellingen, betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld), aanbieders van betalingsinfrastructuur, ontwikkelaars van betalingsoplossingen, handelaren, handelarenverenigingen, regelgevende instanties en toezichthouders voor retailbetalingen, toezichthouders op het witwassen van geld, financiële-inlichtingeneenheden en andere relevante autoriteiten en deskundigen, alsmede consumentenorganisaties, om input te verzamelen voor de effectbeoordeling die door de Commissie is voorbereid met het oog op het voorstel voor een verordening betreffende de vaststelling van een digitale euro en dit voorstel. De belangrijkste bevindingen van de gerichte raadplegingen zijn de volgende: consumentenorganisaties, een aantal bedrijfsverenigingen en de meeste professionele respondenten die hun mening kenbaar hebben gemaakt, steunden wetgevende maatregelen op EU-niveau om de rechtszekerheid te vergroten en de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurocontanten in het secundaire recht te verankeren. Over het algemeen stelden de respondenten voor om praktische overwegingen mee te nemen bij het toestaan van verdere uitzonderingen op het algemene beginsel van verplichte aanvaarding. De professionele respondenten leken uiteenlopende meningen te hebben over de bepaling inzake administratieve sancties voor het niet aanvaarden van contanten, terwijl consumentenorganisaties deze bepaling steunden. De respondenten spraken hun brede steun uit voor het verbod op toeslagen voor betalingen met eurobankbiljetten en -munten in het geval er een EU-verordening zou komen. Over het algemeen, en in elke relevante groep belanghebbenden met uitzondering van die van de financiële instellingen, steunden de respondenten ook een bepaling om de beschikbaarheid van contanten te waarborgen, bijvoorbeeld in de vorm van een verplichting voor de lidstaten om regels vast te stellen om voldoende toegang tot contanten te waarborgen en deze regels bij de Commissie en de ECB aan te melden in het geval van een EU-verordening. Alle resultaten zijn geanalyseerd en in aanmerking genomen bij het opstellen van de effectbeoordeling en dit voorstel.

- De lidstaten kregen de gelegenheid hun mening te geven tijdens verschillende vergaderingen van de Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG). De besprekingen zijn ondersteund door gerichte raadplegingen van de lidstaten, waarbij gebruik is gemaakt van vragenlijsten. De besprekingen bij de ELTEG bevestigden de rechtsonzekerheid met betrekking tot de hoedanigheid van wettige betaalmiddel van eurocontanten en de uiteenlopende toepassing van de beginselen ervan in de eurozone. De ELTEG heeft problemen vastgesteld met betrekking tot de aanvaarding en de beschikbaarheid van contanten in de praktijk, en zijn slotverslag bevat 25 beginselen inzake de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van contanten, die is meegenomen bij het opstellen van dit voorstel.
- Op 7 november 2022 organiseerde de Commissie een conferentie op hoog niveau over de digitale euro, waaraan vertegenwoordigers van nationale en EU-autoriteiten, leden van het Europees Parlement, vertegenwoordigers van de particuliere sector, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de academische wereld deelnamen. De gevolgen van de digitale euro voor eurocontanten zijn meermaals ter sprake gebracht tijdens de besprekingen, waarbij vooral is benadrukt dat de digitale euro een aanvulling zou vormen op contanten.
- Gedurende het hele proces is de ECB nauw betrokken geweest bij besprekingen op technisch niveau.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Bij de voorbereiding van dit initiatief is gebruikgemaakt van een aantal bronnen van informatie en expertise, waaronder:

- bewijsmateriaal dat in het kader van de verschillende bovengenoemde raadplegingen is aangeleverd,
- het slotverslag van ELTEG III¹⁰;
- het verslag van de Euro Retail Payments Board (ERPB) van 2022;
- enquêtes en werkdocumenten, werkdocumenten van de diensten en statistieken van de ECB;
- onderzoek door de Commissie.

- **Effectbeoordeling**

Dit voorstel gaat vergezeld van een effectbeoordeling, die op 14 oktober 2022 aan de Raad voor regelgevingstoetsing (RSB) is voorgelegd. De RSB heeft op 18 november 2022 een negatief advies uitgebracht. De effectbeoordeling is opnieuw aan de RSB voorgelegd op 23 maart 2023 en is op 25 april 2023 goedgekeurd. Naar aanleiding van de opmerkingen van de RSB wordt in de effectbeoordeling verduidelijkt wat het verband is tussen het initiatief over de digitale euro en dat over contanten als wettig betaalmiddel. Ook worden de specifieke aspecten van het initiatief over contanten als wettig betaalmiddel en in het bijzonder over de toegang tot contanten uiteengezet en wordt het belang van de kosten voor de banken van mogelijke EU-maatregelen, zoals het opnieuw invoeren van geldautomaten, geïllustreerd.

De hoedanigheid van wettige betaalmiddel van contanten behelst twee belangrijke aspecten: de aanvaarding van, en de toegang tot contanten. Zonder maatregelen op EU-niveau zullen de

¹⁰ Zie het slotverslag bij de [5^e vergadering van ELTEG III](#).

mate waarin contanten door ondernemingen worden aanvaard en het vermogen van burgers en ondernemingen om voldoende toegang tot contanten te krijgen, suboptimaal en variabel blijven in de eurozone, doordat het begrip wettig betaalmiddel niet uniform wordt geïnterpreteerd en toegepast.

De aanvaarding van contanten komt aan bod in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie en de aspecten met betrekking tot de aanvaarding van contanten die in het arrest van het HvJ-EU worden aangestipt, worden in dit voorstel gecodificeerd en verduidelijkt. Het gaat hierbij om: de in beginsel verplichte aanvaarding, tegen volledige nominale waarde, met de mogelijkheid tot kwijting van betalingsverplichtingen. In de effectbeoordeling is ook voorgesteld om te overwegen de betekenis van het begrip wettig betaalmiddel in het wetgevingsvoorstel nader te verduidelijken om de toegevoegde waarde en de rechtszekerheid te waarborgen, met inachtneming van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Voorts wordt in de effectbeoordeling geconcludeerd dat de aanvaardingsniveaus van contanten, met inbegrip van de prevalentie van eenzijdige uitsluitingen vooraf van contanten, moeten worden gemonitord en dat er maatregelen moeten worden genomen indien de aanvaarding van contanten niet gewaarborgd is.

Aangezien deze kwesties betrekking hebben op het toepassingsgebied en de gevolgen van en de uitzonderingen op de belangrijkste aspecten van het begrip wettig betaalmiddel die in de jurisprudentie van het Hof aan bod komen, is wetgeving op dit gebied grotendeels een kwestie van verduidelijking en codificatie met het oog op samenhang en betere wetgeving, met weinig ruimte voor beleidskeuzes.

Wat de toegang tot contanten betreft, is er ruimte voor beleidskeuzes met betrekking tot de aard en de vorm van de te nemen maatregelen; deze aspecten worden daarom geanalyseerd in kaders in de gehele effectbeoordeling. Opdat contanten als doeltreffend betaalmiddel zouden kunnen worden gebruikt, moet de toegang tot diverse cashdiensten worden verzekerd, met name de toegang tot opnames van contanten en kasstortingen op betaalrekeningen van kredietinstellingen. Deze diensten maken het mogelijk dat contanten circuleren tussen verschillende partijen in de samenleving.

In de effectbeoordeling is gewezen op het feit dat (tussen 2016 en 2019) steeds meer burgers hun bezorgdheid uitten over de toegang tot geldautomaten en op de heterogene en soms problematische situatie met betrekking tot de toegang tot contanten in de lidstaten. Het risico bestaat dus dat het niet mogelijk zal zijn te verzekeren dat iedereen in de eurozone tegen redelijke voorwaarden toegang heeft tot basiscashdiensten, met name wat prijs en afstand betreft. Dat zou kunnen leiden tot uitsluiting van kwetsbare groepen die afhankelijk zijn van contante betalingen, en tot de uitholling en het geleidelijk verlies aan doeltreffendheid van contanten als wettig betaalmiddel, maar ook als mogelijke noodbetaalmethode in crisissituaties. Bovendien zij erop gewezen dat contanten door velen worden gezien als een betaalmethode met sociale voordelen, die een duidelijk overzicht geeft van de uitgaven, bijzonder gebruiksvriendelijk, snel en veilig is en een hoge mate van anonimiteit/privacy biedt op financieel gebied.

Er zijn twee opties vastgesteld met betrekking tot de toegang tot contanten: 1) zachte wetgeving (bv. een aanbeveling van de Commissie); of 2) een juridisch bindende verplichting voor de lidstaten in de voorgestelde verordening betreffende contanten als wettig betaalmiddel die door de lidstaten moet worden uitgevoerd. De eerste optie zou geen uniforme interpretatie van de grondbeginselen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van contanten mogelijk maken. Deze optie zou slechts gedeeltelijk tegemoetkomen aan de doelstelling om voldoende toegang tot contanten te waarborgen, en onvoldoende toegang in delen van de eurozone

tolereren zou de doeltreffendheid van de eenheidsmunt als wettig betaalmiddel kunnen uithollen. In de effectbeoordeling wordt geconcludeerd dat de voorkeursoptie ten aanzien van de toegang tot contanten de tweede optie is, die de samenhang in de regelgevende behandeling van de twee vormen van de euro zou waarborgen. De lidstaten moeten een of meer nationale bevoegde autoriteiten aanwijzen die toezichts- en regelgevingsbevoegdheden krijgen met betrekking tot de marktactiviteiten van de sector voor contanten en die de toegang tot contanten en de daarmee verband houdende cashdiensten moeten monitoren. De lidstaten krijgen de verantwoordelijkheid om grondig te beoordelen wat voldoende en effectieve toegang in hun landspecifieke context betekent (ook rekening houdend met de vraag naar toegang tot contanten) en welke maatregelen moeten worden getroffen om die toegang te waarborgen. De Commissie zou kunnen analyseren of de genomen maatregelen strookten met de gemeenschappelijke aanpak uit de verordening en met de beoordeling door de lidstaten van de behoeften op hun grondgebied. Onderdeel van haar analyse is het raadplegen van de Europese Centrale Bank. Deze optie zou er dan ook voor zorgen dat de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurocontanten in de hele eurozone doeltreffend en samenhangend zou worden beschermd.

Aangezien de lidstaten hun maatregelen om de toegang tot contanten te waarborgen, nader zouden moeten specificeren, de nodige geografische normen voor de toegangsvereisten voor geldautomaten zouden moeten vaststellen overeenkomstig de behoeften van hun bevolking en specifieke kenmerken van het dienstverleningsniveau en zouden moeten beoordelen voor welke betalingsdienstaanbieders de toegangsvereisten en aanbevelingen gelden, zouden de mogelijke gevolgen voor de kosten worden bepaald aan de hand van de behoeften ter plaatse en de overeenkomstige besluiten van de lidstaten. Indien de toegang tot contanten in een lidstaat voldoende blijft, zouden in die lidstaat geen maatregelen nodig zijn, waardoor er geen extra kosten voor de banken zouden zijn. In lidstaten waar de toegang tot contanten al aanzienlijk is verslechterd, zouden er kosten voor de banken kunnen zijn in verband met het herstel van voldoende toegang tot contanten, maar de hoogte van die kosten zou afhangen van de besluiten van de nationale autoriteiten over de voldoende en effectieve mate van toegang, ook indien de Commissie een uitvoeringshandeling zou vaststellen. De EU-verordening als zodanig zou niet rechtstreeks kosten met zich brengen voor de banken of de detailhandelaren.

Dit voorstel zal naar verwachting geen milieueffecten hebben en is in overeenstemming met de Europese klimaatwet. Zoals hierboven beschreven, zal het voorstel naar verwachting een positief sociaal effect hebben doordat het de sociale inclusie verbetert van kwetsbare groepen die doorgaans sterker afhankelijk zijn van contanten of van het gebruik van elektronische betaalmiddelen zijn uitgesloten.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het onderhavige initiatief is geen Refit-initiatief. Het is niet gebaseerd op een evaluatie van een bestaande verordening.

Dit initiatief zal grotendeels neutraal zijn vanuit het oogpunt van het beginsel “one in, one out”. Er is momenteel geen EU-wetgeving over de hoedanigheid van wettige betaalmiddel van contanten, en er zijn dus ook geen bestaande administratieve kosten waarop kan worden bespaard op dit gebied.

Dit initiatief brengt geen nieuwe en aanzienlijke administratieve kosten met zich mee, zoals specifieke etiketterings-, rapportage- of registratievereisten, die zouden moeten worden gecompenseerd door kostenbesparingen elders.

- **Grondrechten**

Het initiatief is in overeenstemming met de grondrechten. Het eerbiedigt de grondrechten op vrijheid van ondernemerschap (zoals verankerd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en het grondrecht op consumentenbescherming (artikel 38).

Wat andere relevante grondrechten betreft, zijn de mogelijke beperkingen die uit deze verordening voortvloeien, gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang, eerbiedigen zij de essentie van de grondrechten en voldoen zij aan het evenredigheidsbeginsel.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Deze verordening heeft geen gevolgen voor de begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Het voorstel omvat een algemeen plan voor de monitoring en evaluatie van het effect van de verordening. De Commissie zal een evaluatie moeten uitvoeren van de werking en effecten van deze verordening en een verslag moeten indienen bij het Europees Parlement en de Raad, conform de richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving. De lidstaten moeten de Commissie de nodige gegevens verstrekken voor het opstellen van dat verslag.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Onderwerp en toepassingsgebied (artikelen 1 en 2)

Het voorstel bevat gedetailleerde regels voor de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van contanten en voor de toegang tot eurobankbiljetten en -munten. De regels betreffen de vereffening van geldschulden voor zover deze in contanten moeten worden voldaan, wanneer er een betalingsverplichting bestaat. Het voorstel bevat ook regels inzake toelaatbare uitzonderingen, regels voor het toezicht op de aanvaarding van contanten en met name de prevalentie van eenzijdige uitsluitingen vooraf van contanten in de eurozone, en een bepaling om de effectieve toegang tot contanten te waarborgen.

Definitie van wettig betaalmiddel en uitzonderingen (artikelen 4, 5 en 6)

Het voorstel bevat, voor het eerst in secundaire wetgeving, een definitie van en regeling voor de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van contanten. Voorlopig is het begrip “wettig betaalmiddel” alleen gedefinieerd in de aanbeveling van de Commissie van 2010 en in de jurisprudentie van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, waarin het begrip wettig betaalmiddel in artikel 128, lid 1, VWEU wordt uitgelegd voor eurobankbiljetten. In overeenstemming met die jurisprudentie wordt de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van contanten in artikel 4 aldus gedefinieerd dat zij een verplichte aanvaarding, tegen volledige nominale waarde, inhoudt, met de mogelijkheid tot kwijting van betalingsverplichtingen. Begunstigden mogen eurocontanten die als betaling worden aangeboden, niet weigeren, tenzij de partijen een ander betaalmiddel zijn overeengekomen of een uitzondering van toepassing is.

Artikel 5 bevat de voorwaarden waaronder een weigering om eurocontanten te aanvaarden tot de wettelijk toegestane mogelijkheden behoort; een dergelijke weigering moet te goeder trouw gebeuren, gebaseerd zijn op legitieme gronden en in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel gelet op de concrete omstandigheden waarin een betaling wordt

verricht. De bewijslast dat te goeder trouw aan deze voorwaarden van op de omstandigheden gebaseerde uitzonderingen is voldaan, ligt bij de begunstigde. Artikel 5 bevat twee legitieme gronden om eurocontanten op basis daarvan te weigeren, in een niet-uitputtende lijst, te weten het aanbieden van bankbiljetten waarvan de waarde kennelijk niet in verhouding staat tot de waarde van het af te wikkelen bedrag en in uitzonderlijke gevallen waarin de onderneming op het desbetreffende tijdstip niet over wisselgeld beschikt of door de betaling over onvoldoende wisselgeld zou beschikken om haar normale transacties uit te voeren.

Bij artikel 6 wordt de Commissie gemachtigd om, middels gedelegeerde handelingen, aanvullende uitzonderingen van monetairrechtelijke aard op het beginsel van verplichte aanvaarding vast te stellen. Die uitzonderingen moeten gerechtvaardigd en evenredig zijn, mogen de doeltreffendheid van eurocontanten als wettig betaalmiddel niet ondermijnen en mogen alleen worden toegestaan als er andere manieren beschikbaar zijn om monetaire schulden te vereffenen.

Aanvaarding van betalingen in contanten (artikel 7)

Artikel 7 beoogt dat het in het kader van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel fundamentele beginsel van verplichte aanvaarding niet wordt ondermijnd door wijdverbreide niet-aanvaarding van contanten via de eenzijdige uitsluiting vooraf van contanten door ondernemingen.

De lidstaten zouden verplicht zijn om toezicht te houden op de mate van eenzijdige uitsluitingen vooraf van betalingen in contanten en om de aanvaarding van contante betalingen te waarborgen teneinde te voldoen aan het beginsel van verplichte aanvaarding overeenkomstig artikel 4. De lidstaten zouden hun beoordeling jaarlijks aan de Commissie en aan de Europese Centrale Bank moeten melden. Indien de mate van niet-aanvaarding van contanten geacht wordt de verplichte aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten te ondermijnen, zouden de lidstaten corrigerende maatregelen moeten nemen.

Toegang tot contanten (artikel 8)

Krachtens artikel 8 worden de lidstaten ertoe verplicht voldoende en effectieve toegang tot contanten te verzekeren op hun grondgebied, in al hun regio's, met inbegrip van zowel stedelijke als niet-stedelijke gebieden. Dit is nodig om de doeltreffendheid van eurocontanten als wettig betaalmiddel in de praktijk te handhaven.

De lidstaten zouden verplicht zijn toezicht te houden op de toegang tot contanten. Zij zouden ook jaarlijks de situatie op hun grondgebied moeten beoordelen en hun beoordeling aan de Commissie en de Europese Centrale Bank moeten melden. Indien onvoldoende effectieve toegang tot contanten wordt gewaarborgd, zouden de lidstaten corrigerende maatregelen moeten treffen.

Procedurele aspecten (artikel 9)

Dit artikel heeft tot doel de procedurele aspecten vast te stellen, teneinde de verplichtingen van de artikelen 7 en 8 op doeltreffende wijze uit te voeren. In dat verband moeten alle lidstaten een of meer nationale bevoegde autoriteiten aanwijzen die over de nodige administratieve en regelgevende bevoegdheden beschikken met betrekking tot de aanvaarding van betalingen in contanten en de toegang tot contanten.

De aangewezen bevoegde nationale autoriteiten zouden mogen beoordelen of het beginsel van verplichte aanvaarding van contanten niet wordt ondermijnd door wijdverbreide niet-aanvaarding van contanten door de eenzijdige uitsluiting vooraf van contanten door ondernemingen, en of de toegang tot contanten op het grondgebied van de lidstaten voldoende en effectief is. De beoordeling wordt gebaseerd op gemeenschappelijke indicatoren die

middels uitvoeringshandelingen door de Commissie zijn vastgesteld. Deze beoordeling zou aan de Commissie worden gemeld overeenkomstig artikel 13. Indien de lidstaten corrigerende maatregelen zouden treffen ten aanzien van hun verplichtingen uit hoofde van de artikelen 7 en 8, zouden die corrigerende maatregelen in het jaarverslag moeten worden vermeld. De lidstaten zouden niet verplicht zijn om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen als uit hun beoordeling blijkt dat het beginsel van verplichte aanvaarding van contanten niet wordt ondermijnd door wijdverbreide niet-aanvaarding van contanten door de eenzijdige uitsluiting vooraf van contanten door ondernemingen en indien op hun grondgebied een voldoende en effectieve toegang tot contanten wordt gewaarborgd.

Wanneer de maatregelen van een lidstaat echter onvoldoende lijken, of de Commissie van oordeel is dat de aanvaarding van contante betalingen en/of de voldoende en effectieve toegang tot contanten in een lidstaat ondanks de bevindingen in het jaarverslag niet strookt met de verplichtingen van de artikelen 7 en 8, is de Commissie gemachtigd uitvoeringshandelingen vast te stellen, houdende door de betrokken lidstaat te treffen passende en evenredige maatregelen.

Gedelegeerde en uitvoeringshandelingen (artikelen 10 en 11)

De Commissie wordt gemachtigd gedelegeerde handelingen vast te stellen. Artikel 10 verduidelijkt de in artikel 6 vastgelegde procedure die moet worden gevolgd bij de vaststelling van gedelegeerde handelingen.

In artikel 11 is vermeld dat de Commissie wordt bijgestaan door een comité in verband met de in artikel 9 beschreven procedure voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen.

Sancties (artikel 12)

Om te verzekeren dat de verordening wordt gehandhaafd en om de lidstaten tegelijkertijd een zekere mate van flexibiliteit te bieden met betrekking tot de aard van de toepasselijke sancties, is in artikel 12 bepaald dat de lidstaten regels moeten vaststellen inzake de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de verordening.

Rapportage (artikel 13)

In artikel 13 is bepaald dat elke lidstaat een jaarverslag indient bij de Commissie en de ECB over de uitzonderingen op de verplichte aanvaarding en de toepassing van die uitzonderingen, over gedetailleerde gegevens en een analyse van de situatie in de lidstaat met betrekking tot de toegang tot contanten en de aanvaarding van contanten en de overeenkomstig de artikelen 7 en 8 genomen corrigerende maatregelen, en over de toegepaste sancties.

Rechtsmiddelen (artikel 14)

Artikel 14 schrijft voor dat de lidstaten natuurlijke personen en ondernemingen moeten informeren over de kanalen en rechtsmiddelen waarover zij beschikken om bij de bevoegde autoriteiten een klacht in te dienen over gevallen van onrechtmatige weigering om contanten te aanvaarden en van onvoldoende toegang tot contanten.

Wisselwerking tussen eurobankbiljetten en -munten en de digitale euro (artikel 15)

Artikel 15 regelt de onderlinge convertibiliteit a pari van contanten en de digitale euro, en om twijfel te voorkomen krijgt de betaler het recht om te kiezen voor een betaling in contanten dan wel in digitale euro wanneer beide verplicht worden aanvaard overeenkomstig deze verordening, met name de bepalingen inzake verplichte aanvaarding (artikelen 4, 5, 6 en 7), en overeenkomstig de verordening betreffende de vaststelling van de digitale euro.

Evaluatie (artikel 16)

In artikel 16 is bepaald dat de Commissie vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening een evaluatie uitvoert en verslag uitbrengt aan het Parlement en de Raad. De lidstaten verstrekken de Commissie de nodige gegevens voor het opstellen van dat verslag.

Inwerkingtreding (artikel 17)

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 133,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien het advies van de Europese Centrale Bank,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese (VWEU) is de Unie exclusief bevoegd op het gebied van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben.
- (2) Overeenkomstig artikel 128, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 10 van Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad¹¹ zijn de in euro luidende bankbiljetten de enige bankbiljetten die in alle deelnemende lidstaten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. Overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EG) nr. 974/98 zijn in euro luidende muntstukken de enige muntstukken die in alle deelnemende lidstaten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben.
- (3) De aanbeveling van de Commissie betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten¹² bevat een gemeenschappelijke definitie van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten.
- (4) In een arrest van 26 januari 2021¹³ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie verduidelijkt dat het in artikel 128, lid 1, VWEU gebezigde begrip “wettig betaalmiddel” een Unierechtelijk begrip is dat in de gehele Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd¹⁴. Ten tweede heeft het Hof geoordeeld dat het begrip “hoedanigheid van wettig betaalmiddel” van een betaalmiddel dat in een bepaalde

¹¹ 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).

¹² PB L 83 van 30.3.2010, blz. 70.

¹³ Zie het arrest van 26 januari 2021 in de gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, Hessischer Rundfunk (EU:C:2021:63).

¹⁴ Zie het arrest van 26 januari 2021 in de gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, Hessischer Rundfunk (EU:C:2021:63, punt 45).

munteenheid luidt, inhoudt dat “in het algemeen niet kan worden geweigerd dat dit betaalmiddel wordt gebruikt om een in dezelfde munteenheid luidende schuld tegen de nominale waarde van deze schuld [en zonder toeslagen voor de betaler] en met bevrijdende werking te verevenen”¹⁵. Ten derde heeft het Hof gepreciseerd dat een verplichting om eurobankbiljetten en -munten te aanvaarden in beginsel door de lidstaten die de euro als munt hebben, kan worden beperkt om redenen van openbaar belang en overeenkomstig hun bevoegdheden buiten het gebied van het monetair recht en beleid en buiten andere exclusieve bevoegdheden van de Unie, voor zover die beperkingen worden gerechtvaardigd door een doelstelling van algemeen belang en evenredig zijn aan die doelstelling¹⁶.

- (5) De aanvaarding van als betaalmiddel aangeboden eurobankbiljetten en -munten kan bij wijze van uitzondering worden geweigerd indien de weigering te goeder trouw gebeurt, op basis van legitieme gronden en concrete omstandigheden, waarop de begunstigde geen invloed heeft, en indien de weigering evenredig is. Zo kan de weigering gerechtvaardigd zijn indien het ter vereffening van een monetaire schuld aangeboden eurobankbiljet niet in verhouding staat tot het aan de begunstigde verschuldigde bedrag, bijvoorbeeld wanneer een bankbiljet van tweehonderd euro wordt aangeboden om een schuld van minder dan vijf euro te vereffenen. Overeenkomstig Verordening 974/98 van de Raad is behalve de uitgevende autoriteit en personen die specifiek in de nationale wetgeving van de uitgevende lidstaat zijn aangewezen, geen enkele partij verplicht voor één betaling meer dan vijftig muntstukken te aanvaarden.
- (6) Teneinde te verzekeren dat het beginsel van verplichte aanvaarding van betalingen in eurobankbiljetten en -munten niet daadwerkelijk wordt ondermijnd door wijdverbreide en structurele weigeringen van contante betalingen, moeten de lidstaten toezicht houden op de mate van eenzijdige uitsluitingen vooraf van contante betalingen wanneer transacties in fysieke gebouwen worden verricht. De lidstaten moeten daarom regelmatig toezicht houden op de mate van eenzijdige uitsluitingen vooraf van betalingen in contanten wanneer betalingen worden verricht in fysieke gebouwen op hun gehele grondgebied, in al hun verschillende regio's, met inbegrip van zowel stedelijke als niet-stedelijke gebieden, op basis van gemeenschappelijke indicatoren die vergelijkingen tussen de lidstaten mogelijk maken. Indien de aanvaarding van betalingen in contanten op hun grondgebied volgens hun beoordeling wordt gewaarborgd, zouden de lidstaten geen specifieke maatregelen hoeven te nemen in verband met hun respectieve verplichting. Zij zouden de situatie echter wel verder moeten blijven volgen. Indien een lidstaat besluit dat eenzijdige uitsluitingen vooraf van contanten de verplichte aanvaarding van betalingen in eurobankbiljetten en -munten op hun gehele grondgebied of een deel daarvan ondermijnen, zou de desbetreffende lidstaat doeltreffende en evenredige maatregelen moeten nemen om de situatie te verhelpen, zoals een verbod op of beperkingen van eenzijdige uitsluitingen vooraf van contanten op hun gehele grondgebied of een deel daarvan, bijvoorbeeld in landelijke gebieden, of in bepaalde sectoren die essentieel worden geacht, zoals postkantoren, supermarkten, apotheken of gezondheidszorg, of voor bepaalde soorten betalingen die essentieel worden geacht.

¹⁵ Zie het arrest van 26 januari 2021 in de gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, Hessischer Rundfunk (EU:C:2021:63, punt 46).

¹⁶ Zie arrest van 26 januari 2021 in gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, Dietrich en Häring (EU:C:2021:63, punten 67 en 68).

- (7) Teneinde de doeltreffende uitvoering te verzekeren van hun verplichting om voldoende en effectieve toegang tot contanten te waarborgen, zouden de lidstaten regelmatig toezicht moeten houden op de mate van toegang tot contanten op hun gehele grondgebied, in al hun verschillende regio's, met inbegrip van zowel stedelijke als niet-stedelijke gebieden, op basis van gemeenschappelijke indicatoren die vergelijkingen tussen de lidstaten mogelijk maken. Gemeenschappelijke indicatoren kunnen onder meer factoren zijn die van invloed zijn op de toegang tot contanten, zoals de dichtheid van toegangspunten tot contanten in verhouding tot de bevolking, de voorwaarden voor het opnemen en storten van contanten, met inbegrip van de vergoedingen, het bestaan van verschillende netwerken met verschillende toegangsmodaliteiten voor klanten, verschillen tussen stad en platteland en sociaaleconomische verschillen en problemen bij de toegang voor bepaalde bevolkingsgroepen. Indien de toegang tot contanten op hun grondgebied volgens hun beoordeling voldoende en effectief wordt geacht, zouden de lidstaten geen specifieke maatregelen hoeven te nemen in verband met hun respectieve verplichting. Zij zouden de situatie echter wel verder moeten blijven volgen. Indien een lidstaat concludeert dat de toegang tot contanten niet voldoende en effectief is op zijn gehele grondgebied of een deel daarvan, of dat het risico van verslechtering bestaat indien er geen maatregelen worden genomen, moeten passende maatregelen worden genomen om de situatie te verhelpen, zoals geografische toegangsvereisten voor betalingsdienstaanbieders die geldopnemingsdiensten verstrekken om cashdiensten te blijven aanbieden in een voldoende hoog aantal bijkantoren waar zij actief zijn, of via een aangewezen agent voor kredietinstellingen die uitsluitend online actief zijn, of om een voldoende dichtheid van geldautomaten te handhaven waar zij actief zijn, rekening houdend met een goede geografische spreiding in verhouding tot de bevolking en met een mogelijke bundeling van geldautomaten. Andere corrigerende maatregelen zijn bijvoorbeeld aanbevelingen aan niet-kredietinstellingen, zoals onafhankelijke exploitanten van geldautomaten, detailhandelaren of postkantoren, om hen ertoe aan te moedigen de cashdiensten van banken aan te vullen.
- (8) De Commissie moet gemachtigd worden om uitvoeringshandelingen vast te stellen met betrekking tot gemeenschappelijke indicatoren die algemeen van toepassing zijn in de eurozone, hetgeen de lidstaten in staat zou stellen om de aanvaarding van betalingen in contanten en de toegang tot contanten op hun grondgebied, in al hun regio's, met inbegrip van zowel stedelijke als niet-stedelijke gebieden, doeltreffend te monitoren en te beoordelen. Met het oog op de voorbereiding van dergelijke uitvoeringshandelingen moet de Commissie de Europese Centrale Bank raadplegen.
- (9) De Commissie moet de bevoegdheid krijgen om tot een specifieke lidstaat gerichte uitvoeringshandelingen vast te stellen wanneer de door die lidstaat voorgestelde maatregelen onvoldoende lijken of in gevallen waarin, ondanks de bevindingen van het door die lidstaat ingediende jaarverslag, eenzijdige uitsluitingen vooraf van contanten het beginsel van verplichte aanvaarding van betalingen in eurobankbiljetten en -munten ondermijnen en/of de toegang tot contanten niet voldoende of effectief is. Bij een dergelijke uitvoeringshandeling zou de betrokken lidstaat kunnen worden verplicht om maatregelen te nemen zoals bedoeld in de overwegingen 7 en 8, of maatregelen die in andere lidstaten doeltreffend zijn bevonden om het beginsel van verplichte aanvaarding van betalingen in contanten te waarborgen, of om te voorkomen dat de voldoende en effectieve toegang tot contanten wordt ondermijnd.
- (10) Overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking moeten de Commissie, de Europese Centrale Bank en de aangewezen bevoegde nationale autoriteiten met de

vereiste bevoegdheden met betrekking tot de aanvaarding van betalingen in contanten en de toegang tot contanten en de met contanten verband houdende marktactiviteiten van de contantensector, nauw samenwerken aan kwesties die verband houden met de aanvaarding van betalingen in contanten en de toegang tot contanten. Een regelmatige dialoog tussen deze instellingen en autoriteiten, met name op basis van de jaarverslagen van de lidstaten aan de Commissie en de Europese Centrale Bank, moet gericht zijn op het in kaart brengen van gevallen van wijdverbreide eenzijdige uitsluiting vooraf van contanten of ontoereikende toegang tot contanten in specifieke nationale gebieden of regio's. Deze dialoog zou ook gericht zijn op het ontwerpen en vaststellen van corrigerende maatregelen die de lidstaten moeten nemen ter nakoming van hun verplichtingen om de aanvaarding van contanten en voldoende en effectieve toegang tot contanten te waarborgen.

- (11) Opdat aanvullende uitzonderingen op de verplichte aanvaarding van eurocontanten in een latere fase kunnen worden ingevoerd indien dit nodig is, moet de Commissie de bevoegdheid krijgen overeenkomstig artikel 290 VWEU handelingen vast te stellen om deze verordening aan te vullen door aanvullende uitzonderingen op het beginsel van verplichte aanvaarding in te voeren voor de gehele eurozone. De Commissie kan dergelijke aanvullende uitzonderingen alleen vaststellen indien zij noodzakelijk zijn, in verhouding tot het beoogde doel staan en de doeltreffendheid van eurocontanten als wettig betaalmiddel handhaven. De bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot instelling van aanvullende uitzonderingen op de verplichte aanvaarding van eurocontanten mag geen afbreuk doen aan de mogelijkheid voor de lidstaten om, overeenkomstig hun eigen bevoegdheden op gebieden die onder gedeelde bevoegdheid vallen, nationale wetgeving vast te stellen tot invoering van uitzonderingen op de verplichte aanvaarding die voortvloeit uit de hoedanigheid van wettig betaalmiddel overeenkomstig de voorwaarden die het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft vastgesteld in het arrest in de gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19. Het is van bijzonder belang dat de Commissie bij haar voorbereidende werkzaamheden tot passende raadplegingen overgaat, onder meer op deskundigenniveau, en dat die raadplegingen plaatsvinden in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 over beter wetgeven. Met name om te zorgen voor gelijke deelname aan de voorbereiding van gedelegeerde handelingen, ontvangen het Europees Parlement en de Raad alle documenten op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten, en hebben hun deskundigen stelselmatig toegang tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die zich bezighouden met de voorbereiding van de gedelegeerde handelingen.
- (12) Teneinde uniforme voorwaarden voor de bepalingen inzake de aanvaarding van betalingen in contanten en voldoende en effectieve toegang tot contanten te verzekeren, moeten de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad¹⁷. De adviesprocedure zou moeten worden gebruikt voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen inzake de aanvaarding van en de toegang tot contanten, aangezien het gaat om maatregelen met een gering effect, te weten indicatoren voor het toezicht op de aanvaarding van en de toegang tot contanten, of handelingen die gericht zijn tot individuele lidstaten die in bepaalde omstandigheden mogelijk passende maatregelen moeten nemen die de

¹⁷ PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13.

specifieke kenmerken van hun nationale grondgebied, regio's en stedelijke gebieden weerspiegelen, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad.

- (13) Deze verordening waarborgt de volledige eerbiediging van het grondrecht op vrijheid van ondernemerschap en het grondrecht op consumentenbescherming die zijn verankerd in respectievelijk de artikelen 16 en 38 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze verordening heeft betrekking op de betaalmethode van voorkeur, te weten valuta die de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben, waarvoor burgers rechtmatig kunnen kiezen om hun schulden te vereffenen. De maatregelen in deze verordening hebben dus alleen betrekking op de manier waarop ondernemingen betalingen ontvangen. De inmenging in die grondrechten is dus indirect en zeer beperkt. Zij is gerechtvaardigd door de doelstelling van algemeen belang om de doeltreffendheid van het wettige betaalmiddel te waarborgen en staat in verhouding tot deze doelstelling.
- (14) Het aandeel contante betalingen in vergelijking met elektronische betalingen is hoger voor bepaalde kwetsbare groepen, waaronder ouderen, personen met een handicap en mensen met beperkte digitale vaardigheden of met een lager inkomen. Dit voorstel sluit aan op de Europese toegankelijkheidswet¹⁸, waarin geldautomaten aan bod komen. Bovendien zijn financieel uitgesloten personen, zoals personen zonder bankrekening, asielzoekers en migranten, die mogelijk niet in staat of bereid zijn door de particuliere sector ter beschikking gestelde betaalmiddelen te gebruiken, afhankelijk van contanten als betaalmiddel. Contanten worden geacht een duidelijk overzicht te geven van de uitgaven, ze zijn bijzonder gebruiksvriendelijk, snel en veilig en bieden een hoge mate van privacy. Deze kwetsbare groepen lopen een groter risico de toegang tot een betaalmethode te verliezen als hun toegang tot contanten wordt aangetast. Deze verordening zou er daarom op gericht zijn de financiële inclusie van kwetsbare groepen die afhankelijk zijn van contante betalingen, in stand te houden door ervoor te zorgen dat iedereen in de eurozone vrij de betaalmethode van zijn of haar voorkeur kan kiezen en toegang heeft tot basiscashdiensten, en zou tegelijkertijd de lidstaten ondersteunen bij het voortzetten van hun beleidsinspanningen ter bevordering van digitale financiële inclusie, bijvoorbeeld via maatregelen om de financiële geletterdheid en meer in het bijzonder de geletterdheid op het gebied van digitale financiën in de onderwijs- en opleidingsstelsels te vergroten en kloven in de digitale infrastructuur aan te pakken, ook in landelijke gebieden.
- (15) Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel is het noodzakelijk en passend dat voorschriften worden vastgesteld ter verwezenlijking van de basisdoelstelling om de aanvaarding van contanten en de toegang tot contanten te verzekeren. Deze verordening gaat overeenkomstig artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie niet verder dan nodig is om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken.

¹⁸

Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70).

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Voorwerp

In deze verordening worden gedetailleerde voorschriften vastgesteld betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van en de toegang tot eurobankbiljetten en -munten, overeenkomstig respectievelijk artikel 128, lid 1, VWEU en artikel 11 van Verordening (EG) nr. 974/98, teneinde het effectieve gebruik ervan als eenheidsmunt te verzekeren.

Artikel 2

Toepassingsgebied

1. Deze verordening is van toepassing op de afwikkeling van geldschulden voor zover deze geheel of gedeeltelijk in contanten moeten worden afgewikkeld, wanneer er een betalingsverplichting bestaat overeenkomstig het toepasselijke recht of de gevestigde rechtspraak. Om de doeltreffendheid van contanten als wettig betaalmiddel te waarborgen, is deze verordening ook van toepassing op de eenzijdige uitsluiting vooraf van betalingen in contanten en op de toegang tot contanten.
2. Deze verordening is niet van toepassing op betalingen voor op afstand aangekochte goederen of diensten, met inbegrip van online.

Artikel 3

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1. “contanten”: eurobankbiljetten en -munten;
2. “contantensector”: kredietinstellingen die betaalrekeningen aanbieden aan consumenten en aanbieders van cashdiensten die betrokken zijn bij het beheer van de distributie en de omloop van eurobankbiljetten en -munten;
3. “kredietinstelling”: een kredietinstelling in de zin van artikel 4, punt 1, van Verordening (EU) nr. 575/2013¹⁹ van het Europees Parlement en de Raad;

¹⁹ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

4. “eenzijdige uitsluiting vooraf van contanten”: een situatie waarin een detailhandelaar of dienstverlener contanten eenzijdig uitsluit als betaalmethode, bijvoorbeeld door middel van een bordje met “geen contanten”. In dat geval stemmen de betaler en de begunstigde niet vrij in met een betaalmiddel voor een aankoop;
5. “betaler”: een persoon die een betaling in eurocontanten verricht;
6. “begunstigde”: een persoon die de beoogde uiteindelijke ontvanger is van de geldmiddelen waarop een betalingstransactie in eurocontanten betrekking heeft;
7. “nominale waarde”: de waarde in euro van een eurobankbiljet, zoals gedrukt op dat bankbiljet of geslagen op dat muntstuk;
8. “onderneming”: een persoon die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm ervan, met inbegrip van maatschappen en persoonsvennootschappen of verenigingen die regelmatig een economische activiteit uitoefenen.

Artikel 4 **Wettig betaalmiddel**

1. De hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten houdt in dat zij verplicht worden aanvaard, tegen volledige nominale waarde, met de mogelijkheid tot kwijting van betalingsverplichtingen.
2. Overeenkomstig de verplichte aanvaarding van contanten, mag de begunstigde eurobankbiljetten en/of -munten die als betaling worden aangeboden om aan die verplichtingen te voldoen, niet weigeren.
3. Overeenkomstig de aanvaarding tegen de volledige nominale waarde van contanten, is de monetaire waarde van eurobankbiljetten en/of -munten die ter vereffening van een schuld worden aangeboden gelijk aan het op de biljetten en/of munten vermelde bedrag in euro. Toeslagen voor de afwikkeling van schulden met eurobankbiljetten en -munten zijn verboden.
4. Overeenkomstig de mogelijkheid om zich van een betalingsverplichting te kwijten, kan de betaler zich van een betalingsverplichting kwijten door de begunstigde eurobankbiljetten en -munten aan te bieden.

Artikel 5

Uitzonderingen op het beginsel van verplichte aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten

1. In afwijking van artikel 4, lid 2, heeft een begunstigde het recht eurobankbiljetten en -munten te weigeren in de volgende gevallen:

- a) wanneer de weigering te goeder trouw gebeurt en gebaseerd is op legitieme en tijdelijke gronden in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, gelet op de concrete omstandigheden waarop de begunstigde geen invloed heeft;
- b) wanneer de begunstigde vóór de betalingen een ander betaalmiddel is overeengekomen met de betaler.

Voor de toepassing van punt a) ligt de bewijslast om aan te tonen dat in een bepaald geval sprake was van dergelijke legitieme en tijdelijke gronden en dat de weigering evenredig was, bij de begunstigde.

2. Voor de toepassing van lid 1 kunnen dergelijke legitieme gronden het volgende omvatten:

- i. voor bankbiljetten met een hoge waarde, indien de waarde van het aangeboden bankbiljet kennelijk niet in verhouding staat tot de waarde van het te vereffenen bedrag;
- ii. in uitzonderlijke gevallen, indien de onderneming op het tijdstip waarop de contanten ter betaling worden aangeboden niet over wisselgeld beschikt of door de betaling over onvoldoende wisselgeld zou beschikken om haar normale dagelijkse zakelijke transacties uit te voeren.

Artikel 6

Aanvullende uitzonderingen van monetairrechtelijke aard op het beginsel van verplichte aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten

De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 10 gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde deze verordening aan te vullen door aanvullende uitzonderingen van monetairrechtelijke aard op het beginsel van verplichte aanvaarding vast te stellen. Die uitzonderingen moeten worden gerechtvaardigd door een doelstelling van algemeen belang en in verhouding staan tot die doelstelling, mogen de doeltreffendheid van eurocontanten als wettig betaalmiddel niet ondermijnen en zijn slechts toegestaan mits er andere middelen om monetaire schulden te betalen beschikbaar zijn. Bij de voorbereiding van die gedelegeerde handelingen raadpleegt de Commissie de Europese Centrale Bank.

Artikel 7

Aanvaarding van betalingen in contanten

1. Om de aanvaarding van betalingen in contanten overeenkomstig artikel 4, lid 2, te verzekeren, zien de lidstaten toe op de aanvaarding van betalingen in contanten en de mate van eenzijdige uitsluitingen vooraf van betalingen in contanten op hun gehele grondgebied, in al hun verschillende regio's, met inbegrip van zowel stedelijke als niet-stedelijke gebieden, op basis van door de Commissie vastgestelde gemeenschappelijke indicatoren, en beoordelen zij de situatie.
2. De lidstaten delen de resultaten van hun monitoring en beoordeling van de situatie met betrekking tot de mate van aanvaarding van betalingen in contanten mee overeenkomstig artikel 9, lid 3.
3. Indien een lidstaat van oordeel is dat de mate van aanvaarding van betalingen in contanten op zijn grondgebied of delen daarvan de verplichte aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten ondermijnt, neemt hij de corrigerende maatregelen waartoe hij zich overeenkomstig artikel 9, lid 4, heeft verbonden.

Artikel 8

Toegang tot contanten

1. De lidstaten verzekeren voldoende en effectieve toegang tot contanten op hun gehele grondgebied, in al hun verschillende regio's, met inbegrip zowel stedelijke als niet-stedelijke gebieden. Teneinde voldoende en effectieve toegang tot contanten te waarborgen, houden de lidstaten regelmatig toezicht op de toegang tot contanten op hun gehele grondgebied, in al hun verschillende regio's, met inbegrip van zowel stedelijke als niet-stedelijke gebieden, op basis van de door de Commissie vastgestelde gemeenschappelijke indicatoren en beoordelen zij de situatie.
2. De lidstaten delen de resultaten van hun monitoring en beoordeling van de situatie met betrekking tot de toegang tot contanten mee overeenkomstig artikel 9, lid 3.
3. Indien een lidstaat van oordeel is dat geen voldoende en effectieve toegang tot contanten is verzekerd, beschrijft zij de corrigerende maatregelen die zij voornemens is te nemen overeenkomstig artikel 9, lid 4.

Artikel 9
Procedurele aspecten

1. Teneinde de verplichtingen van de artikelen 7 en 8 na te komen, wijzen de lidstaten een of meer nationale bevoegde autoriteiten aan met de vereiste bevoegdheden met betrekking tot de aanvaarding van betalingen in contanten en de toegang tot contanten en de met contanten verband houdende marktactiviteiten van de contantensector.
2. Voor de toepassing van de artikelen 7 en 8 stelt de Commissie uitvoeringshandelingen van algemene strekking vast inzake gemeenschappelijke indicatoren die de lidstaten moeten gebruiken om de aanvaarding van betalingen in contanten en de toegang tot contanten op hun gehele grondgebied, in al hun regio's, met inbegrip van zowel stedelijke als niet-stedelijke gebieden, te monitoren en te beoordelen. Die uitvoeringshandelingen worden [binnen X maanden na de inwerkingtreding van deze verordening] vastgesteld overeenkomstig de in artikel 11 bedoelde raadplegingsprocedure. Bij de voorbereiding van die uitvoeringshandelingen raadpleegt de Commissie de Europese Centrale Bank.
3. De aangewezen bevoegde nationale autoriteiten delen de resultaten van hun monitoring en beoordeling van de situatie met betrekking tot de mate van aanvaarding van betalingen in contanten en de toegang tot contanten mee in een jaarverslag aan de Commissie en de Europese Centrale Bank als genoemd in artikel 13, met vermelding van de redenen en gegevens voor hun beoordeling.
4. Indien een lidstaat van oordeel is dat de mate van aanvaarding van betalingen in contanten op zijn grondgebied of delen daarvan de verplichte aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten ondermijnt of dat de voldoende en effectieve toegang tot contanten niet is gewaarborgd, geeft hij in zijn jaarverslag aan tot welke corrigerende maatregelen hij zich verbindt om de verplichtingen van de artikelen 7 en 8 na te komen. De corrigerende maatregelen treden onverwijld in werking.
5. De Commissie beoordeelt de jaarverslagen in nauw overleg met de Europese Centrale Bank. Indien de uit hoofde van lid 4 door een lidstaat voorgestelde corrigerende maatregelen onvoldoende lijken, of indien de Commissie van oordeel is dat de aanvaarding van contante betalingen of de voldoende en effectieve toegang tot contanten in een lidstaat, ondanks de bevindingen in het jaarverslag, niet strookt met de verplichtingen van de artikelen 7 en 8, stelt de Commissie uitvoeringshandelingen vast, houdende passende en evenredige maatregelen die binnen de in de respectieve uitvoeringshandeling vastgestelde termijn door de betrokken lidstaat moeten worden getroffen. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 11 bedoelde raadplegingsprocedure vastgesteld.

Artikel 10

Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie

1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend onder de in dit artikel neergelegde voorwaarden.
2. De in artikel 6 bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van *[datum van inwerkingtreding van deze verordening]*.
3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in artikel 6 bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* of op een daarin genoemde latere datum. Het laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.
4. Vóór de vaststelling van een gedelegeerde handeling raadpleegt de Commissie de door elke lidstaat aangewezen deskundigen overeenkomstig de beginselen die zijn neergelegd in het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 over beter wetgeven.
5. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, doet zij daarvan gelijktijdig kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad.
6. Een overeenkomstig artikel 6 vastgestelde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien het Europees Parlement noch de Raad daartegen binnen een termijn van één maand na de kennisgeving van de handeling aan het Europees Parlement en de Raad bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad voor het verstrijken van die termijn de Commissie hebben meegedeeld dat zij daartegen geen bezwaar zullen maken. Die termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met één maand verlengd.

Artikel 11

Comitéprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

Artikel 12

Sancties

De lidstaten stellen voorschriften vast ten aanzien van de sancties [*met inbegrip van financiële sancties en niet-strafrechtelijke boeten*] die van toepassing zijn op overtredingen van deze verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties ten uitvoer worden gelegd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van deze verordening stellen de lidstaten de Commissie in kennis van deze voorschriften en maatregelen, en brengen haar zo spoedig mogelijk op de hoogte van alle latere wijzigingen die gevolgen hebben voor die voorschriften en maatregelen.

Artikel 13

Jaarverslagen

1. De lidstaten dienen jaarlijks een verslag in bij de Commissie en de Europese Centrale Bank met informatie over de volgende aspecten:
 - a) de vastgestelde uitzonderingen op het beginsel van verplichte aanvaarding en de toepassing ervan;
 - b) gedetailleerde gegevens en een beoordeling van de situatie in de lidstaat met betrekking tot de aanvaarding van betalingen in contanten en de toegang tot contanten, en de uit hoofde van de artikelen 7 en 8 te nemen corrigerende maatregelen;
 - c) de opgelegde sancties, met inbegrip van financiële sancties en niet-strafrechtelijke boeten.
2. Het eerste jaarverslag wordt één jaar na de inwerkingtreding van deze verordening ingediend. Volgende jaarverslagen worden jaarlijks ingediend na de datum van inwerkingtreding van deze verordening.
3. De Commissie onderzoekt de jaarverslagen in nauw overleg met de Europese Centrale Bank.

Artikel 14

Plicht van de lidstaten om informatie te verstrekken over rechtsmiddelen

De lidstaten verstrekken natuurlijke personen en ondernemingen duidelijke informatie over de kanalen en effectieve rechtsmiddelen waarover zij beschikken om bij de bevoegde autoriteiten

een klacht in te dienen over gevallen van onrechtmatige weigering om contanten te aanvaarden en onvoldoende en van niet-effectieve toegang tot contanten.

Artikel 15

Wisselwerking tussen eurobankbiljetten en -munten en de digitale euro

1. Eurobankbiljetten en -munten en de digitale euro zijn onderling convertibel a pari.
2. Begunstigden van een in euro luidende geldschuld moeten betalingen in eurobankbiljetten en -munten aanvaarden overeenkomstig deze verordening, ongeacht of zij betalingen in digitale euro aanvaarden overeenkomstig Verordening [XXX betreffende de vaststelling van de digitale euro]. Wanneer de aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten en de digitale euro verplicht is overeenkomstig deze verordening en Verordening [XXX betreffende de vast stelling van de digitale euro], heeft de betaler het recht het betaalmiddel te kiezen.

Artikel 16

Evaluatie

Uiterlijk [*datum vijf jaar na de inwerkingtreding*] verricht de Commissie een evaluatie van de werking en de gevolgen van deze verordening en dient zij een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad. De lidstaten verstrekken de Commissie de nodige gegevens voor het opstellen van dat verslag.

Artikel 17

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter