



Bruxelles, den 8. marts 2022
(OR. en)

6988/22

LIMITE

JUR 149
ECOFIN 203
DROIPEN 28
CRIMORG 28
COTER 66
CODEC 251
IA 23
FISC 64

Interinstitutionel sag:
2016/0239 (COD)

UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE¹

Vedr.: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme

- Forenelighed af de foreslåede tærskler for store kontantbetalinger med de grundlæggende frihedsrettigheder og med eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel i Unionen

I. INDLEDNING

1. Den 20. juli 2021 forelagde Kommissionen et forslag til forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme ("forslaget")².

¹ Dette dokument indeholder juridisk rådgivning, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og som Rådet for Den Europæiske Union ikke har gjort offentligt tilgængelig. Rådet forbeholder sig alle sine rettigheder i tilfælde af uautoriseret offentliggørelse.

² COM(2021) 420 final.

2. Forslaget har bl.a. til formål at indføre tærskler for store kontantbetalinger. Navnlig kræves det i artikel 59, at personer, der handler med varer eller leverer tjenesteydelser, kun må acceptere eller foretage en betaling i kontanter for et beløb på højst 10 000 EUR eller et dertil svarende beløb i den nationale eller udenlandske valuta, mens medlemsstaterne kan vedtage eller fortsætte med at anvende en lavere tærskel.
3. Under drøftelserne i Rådets forberedende organer blev der rejst spørgsmål om, hvorvidt denne begrænsning er forenelig med eurosedlernes og euromønternes status som lovligt betalingsmiddel i Unionen og med EU's charter om grundlæggende rettigheder ("chartret").
4. Denne udtalelse er afgivet på anmodning af Gruppen af Finansattachéer af 26. november 2021 og besvarer disse spørgsmål.

II. JURIDISK OG FAKTISK BAGGRUND

a) Forslaget

5. Forslaget er baseret på artikel 114 i TEUF og har til formål at fastlægge et fælles EU-regelsæt af foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (artikel 1).
6. Det er således en del af en bredere pakke, som også omfatter et forslag til direktiv om fastsættelse af de mekanismer, som medlemsstaterne bør indføre for at forebygge, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og om ophævelse af direktiv (EU) 2015/849³, et forslag til forordning om oprettelse af en EU-myndighed for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme⁴ og et forslag om omarbejdning af forordning (EU) 2015/847 om udvidelse af sporbarhedskravene til også at omfatte kryptoaktiver⁵.

³ COM(2021) 423 final.

⁴ COM(2021) 421 final.

⁵ COM(2021) 422 final.

7. Denne pakke er en fortsættelse af Unionens mangeårige politik for forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som begyndte med det første EU-direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge, der blev vedtaget i 1991. Den er i de sidste 30 år løbende blevet udvidet i omfang og indhold i takt med udviklingen i internationale standarder og den økonomiske kriminalitets tiltagende kompleksitet.
8. I forbindelse med udviklingen af denne politik bemærkede EU-lovgiveren i 2015, at "*ved store kontantbetalinger er der høj risiko for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme*"⁶, og pålagde derfor personer, der handler med varer, krav om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, når de foretager eller modtager kontantbetalinger på 10 000 EUR eller derover, herunder gennem forbundne betalinger. Disse krav indebar imidlertid ikke et direkte forbud mod at anvende kontanter til betalinger over denne tærskel.
9. Kommissionen anså den senere udvikling for at berettige en skærpet tilgang. I den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget, påpeges det således, at *de risici, der er forbundet med kontanter, afspejles i, at brugen af kontanter stadig er den vigtigste årsag til indberetninger af mistænkelige transaktioner i det finansielle system. Men med hensyn til retsforfølgning er det en udfordring at påvise forbindelsen mellem kontanter og kriminelle aktiviteter*⁷.

⁶ Betragtning 6 i direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF ("fjerde hvidvaskdirektiv") (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).

⁷ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, konsekvensanalyse, der ledsager pakken til bekæmpelse af hvidvask af penge, SWD(2021) 190 final ("konsekvensanalysen"), s. 114.

10. I øjeblikket har 19 medlemsstater indført eller er ved at indføre begrænsninger for kontantbetalinger, der går fra 500 EUR i Grækenland til 10 300 EUR i Tjekkiet med en gennemsnitlig værdi på ca. 4 500 EUR⁸.
11. Kommissionen bemærker imidlertid, at forskellige nationale restriktioner svækker effektiviteten af de nationale tærskler for kontanter ved at flytte ulovlige aktiviteter fra en medlemsstat med restriktioner for kontantbetalinger til en nabomedlemsstat med lempeligere restriktioner eller slet ingen restriktioner, hvilket påvirker sammenhængen i anvendelsen af hvidvaskdirektivet og fordrejer konkurrencen på det indre marked⁹.
12. På dette grundlag og efter at have vurderet flere muligheder for at løse dette problem har Kommissionen inden for rammerne af det nuværende forslag fremlagt en tekst, som:
- forbyder personer, der handler med varer eller leverer tjenesteydelser, at acceptere eller foretage en betaling i kontanter på over 10 000 EUR eller et dertil svarende beløb i den nationale eller udenlandske valuta, uanset om transaktionen gennemføres på én gang eller som flere operationer, der ser ud til at være indbyrdes forbundet (artikel 59, stk. 1, i forslaget)
 - giver medlemsstaterne mulighed for at vedtage lavere tærskler efter høring af Den Europæiske Centralbank; disse skal meddeles Kommissionen. Ligeledes kan allerede eksisterende lavere nationale tærskler fortsat håndhæves (artikel 59, stk. 2 og 3, i forslaget)
 - ser bort fra den således fastsatte kontantbeløbsgrænse for betalinger mellem fysiske personer, som ikke handler i forbindelse med en erhvervsfunktion, og betalinger eller indskud, der foretages i kreditinstitutters lokaler (artikel 59, stk. 4, i forslaget).

⁸ Jf. konsekvensanalysen, s. 112. Desuden har Malta indført en tærskel på 10 000 EUR for kontantbetalinger for visse sektorer, og andre medlemsstater har besluttet eller planlægger at sænke disse tærskler. I tre tilfælde (Spanien, Frankrig og Italien) gælder der højere tærskler for ikke-residenter (mellem 10 000 og 15 000 EUR), og mens tærsklerne i Ungarn og Polen kun gælder for B2B-transaktioner, har nogle lande som f.eks. Slovenien fastsat forskellige tærskler for B2C- og B2B-transaktioner. Blandt de lande, som ikke har fastsat tærskler for kontantbetalinger, tillader Irland og Sverige erhvervsdrivende at afvise kontantbetalinger.

⁹ Jf. konsekvensanalysen, s. 115.

b) Gældende bestemmelser

13. I chartrets artikel 7 om respekt for privatliv og familieliv bestemmes det, at "*[e]nhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation*".
14. I chartrets artikel 8 om beskyttelse af personoplysninger hedder det:
- "1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.*
- 2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf (...)."*
15. I chartrets artikel 16 om friheden til at oprette og drive egen virksomhed hedder det, at "*[f]riheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis*".
16. I chartrets artikel 17 om ejendomsret hedder det, at "*[e]nhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet*".
17. I artikel 128, stk. 1, i TEUF fastsættes, at "*Den Europæiske Centralbank har eneret til at bemyndige udstedelse af eurosedler i Unionen. Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker kan udstede pengesedler. De pengesedler, der udstedes af Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker, er de eneste, der har status som lovlige betalingsmidler i Unionen*".

18. I betragtning 19 i Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3. maj 1998 om indførelse af euroen ("forordning nr. 974/98")¹⁰ hedder det:

"(...) begrænsninger i betalinger med sedler og mønter, som medlemsstaterne har indført af offentlige hensyn, er ikke uforenelige med eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel, hvis der findes andre lovlige midler til betaling af pengegæld".

19. I artikel 10 i forordning nr. 974/98 fastsættes:

"Fra den 1. januar 2002 sætter ECB og de deltagende medlemsstaters centralbanker pengesedler denomineret i euro i omløb. Med forbehold af artikel 15 er disse pengesedler denomineret i euro de eneste pengesedler, der har status som lovligt betalingsmiddel i alle disse medlemsstater."

III. JURIDISK ANALYSE

a) Forenelighed af bestemmelserne om tærskler for kontanter med eurosedlers og euromønters status som lovligt betalingsmiddel

20. Det første spørgsmål, der er rejst, er, om forbuddet mod at betale i kontanter for beløb over 10 000 EUR er i strid med eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel som fastsat i primær og sekundær ret.
21. Europengesedlers status som lovligt betalingsmiddel er fastsat i artikel 128, stk. 1, tredje punktum, i TEUF og med en næsten identisk ordlyd i artikel 16, stk. 1, tredje punktum, i protokollen om ESCB og ECB. Den er ligeledes forankret i sekundær ret i artikel 10, andet punktum, i forordning nr. 974/98¹¹.

¹⁰ EFT L 139 af 11.5.1998, s. 1.

¹¹ Denne forordnings artikel 11, andet punktum, giver desuden også mønter denomineret i euro status som lovligt betalingsmiddel. Jf. dom i sagen Hessischer Rundfunk, C-422/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 61.

22. Når der består en betalingsforpligtelse, indebærer eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel: i) obligatorisk accept (kreditor for en betalingsforpligtelse kan ikke afvise eurosedler og -mønter, medmindre parterne er enedes om en anden betalingsmåde), ii) accept til fuld pålydende værdi (pengeværdien af eurosedler og -mønter er lig med det beløb, der er angivet på pengesedlerne og mønterne) og iii) frigørelse fra betalingsforpligtelser (en debitor kan frigøre sig fra en betalingsforpligtelse ved at tilbyde kreditor eurosedler og -mønter)¹².
23. I Hessischer Rundfunk-dommen fra 2021 har Domstolen imidlertid anerkendt, at euroens status som lovligt betalingsmiddel og navnlig kreditorens forpligtelse til at acceptere eurosedler og -mønter som frigørelse fra gæld tillader begrænsninger med henvisning til offentlige hensyn. Sådanne begrænsninger skal imidlertid stå i rimeligt forhold til det offentlige hensyn, som forfølges¹³.
24. I den særlige forbindelse medlemsstaternes begrænsninger af den frie udveksling af tjenesteydelser har Domstolen fastslået, at forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme udgør legitime mål knyttet til beskyttelse af den offentlige orden¹⁴. Disse mål kan derfor også betragtes som henvisning til offentlige hensyn med hensyn til at indføre begrænsninger for eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel.
25. Proportionalitetsprincippet kræver, at de pågældende foranstaltninger er egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og at de ikke går videre end nødvendigt for at nå målene. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og ulemperne herved må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de mål, der forfølges¹⁵.

¹² Dom i sagen Hessischer Rundfunk, jf. ovenfor, præmis 67. Jf. også Kommissionens henstilling 2010/191/EU af 22. marts 2010 om omfanget og virkningerne af eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel (EUT L 83 af 30.3.2010, s. 70).

¹³ Dom i sagen Hessischer Rundfunk, jf. ovenfor, præmis 67 og 68.

¹⁴ Dom i sagen Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, ECLI:EU:C:2013:270, præmis 62-64 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁵ Dom i sagen Hessischer Rundfunk, jf. ovenfor, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis.

26. Derudover har Domstolen anerkendt, at der tilkommer EU-lovgiver et vidt skøn, som ikke udelukkende omfatter arten og rækkevidden af de foranstaltninger, der skal træffes på områder, som indebærer valg af politisk og økonomisk eller social karakter, og hvor EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold, således at det kriterium, der skal anvendes, ikke er, hvorvidt en vedtaget foranstaltning på dette område var den eneste eller bedst mulige, idet det kun er såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som den kompetente institution forfølger, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig¹⁶.
27. I den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget, har Kommissionen undersøgt tre muligheder¹⁷ for at løse de problemer, der er konstateret i forbindelse med anvendelse af kontantbetalinger til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og analyseret fordele og ulemper ved hver af dem. På dette grundlag har den konkluderet, at den foreslåede løsning er den optimale, navnlig fordi den *vil give en mere harmoniseret tilgang på hele det indre marked, mindske ineffektiviteten af den nuværende AML/CFT-ramme ved at ophæve forpligtelserne for vareforhandlere og skabe lige vilkår for virksomhederne, uden at der sættes spørgsmålstejn ved eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel*¹⁸.
28. I samme konsekvensanalyse begrundet Kommissionen endvidere, at *en sådan tærskel vil være i overensstemmelse med de eksisterende tærskler for kontrol med kontanter og sikre, at sårbare forbrugergrupper ikke påvirkes negativt, ved at der fastsættes et tilstrækkeligt højt loft for at dække deres behov. Denne mulighed vil også gøre det muligt for medlemsstaterne at bevare allerede eksisterende lavere tærskler, idet det anerkendes, at særlige nationale forhold kan berettiggelavere tærskler (...)*¹⁹. I lighed med forholdet i Hessischer Rundfunk-sagen vil de pågældende foranstaltninger bevare andre betalingsmidler end kontanter²⁰.

¹⁶ Dom i sagen Den Tjekkiske Republik mod Europa-Parlamentet og Rådet, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, præmis 77 og 78, og i sagen Polen mod Europa-Parlamentet og Rådet, C-626/18, ECLI:EU:C:2020:1000, præmis 95 og 97.

¹⁷ 1) Yderligere håndhævelse af den nuværende AML/CFT-ramme, 2) indførelse af en EU-dækkende tærskel for kontanttransaktioner på 10 000 EUR, samtidig med at medlemsstaterne får mulighed for at fastsætte en lavere tærskel, og 3) indførelse af en EU-dækkende tærskel for kontanttransaktioner, der er lavere end 10 000 EUR (konsekvensanalysen, s. 116-117).

¹⁸ Konsekvensanalysen, s. 116.

¹⁹ Konsekvensanalysen, s. 116.

²⁰ Dom i sagen Hessischer Rundfunk, jf. ovenfor, præmis 75.

29. På baggrund af elementerne i ovennævnte konsekvensanalyse, navnlig vurderingen af de forskellige muligheder og de forskellige interesser, der står på spil, forekommer den foreslåede begrænsning af kontante betalinger ikke at være åbenbart uhensigtsmæssig med henblik på at nå de mål, der forfølges med denne foranstaltning.
30. Endelig bemærkes, at ovenstående argumentation ikke påvirkes af det forhold, at de foranstaltninger, der drøftes i Hessischer Rundfunk-dommen, blev vedtaget af en medlemsstat, mens den foreslåede begrænsning skal vedtages af Unionen.
31. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen ikke har tillagt det særlig relevans, om den foranstaltning, der træffes med henvisning til offentlige hensyn, er fastsat i national ret eller i EU-lovgivningen²¹. Med andre ord indebærer omfang og betydning af begrebet offentlige hensyn som begrundelse for en eventuel begrænsning af eurosedlers eller euromønters værdi som lovligt betalingsmiddel ingen sondring mellem, hvorvidt denne begrænsning indføres af medlemsstaterne eller af Unionen selv. Faktisk er muligheden for at indføre sådanne begrænsninger fra medlemsstaternes side fastsat i EU's sekundære ret (forordning nr. 974/98), og det samme gælder den begrænsning af anvendelse af kontanter, der overvejes.

b) Forenelighed af bestemmelserne om tærskler for kontanter med EU's grundlæggende frihedsrettigheder

32. Rådets Juridiske Tjeneste anmodes om at udtale sig om, hvorvidt forbuddet mod at betale beløb på over 10 000 EUR i kontanter er foreneligt med chartret. Spørgsmålet præciserer imidlertid ikke, i forbindelse med hvilke af de grundlæggende frihedsrettigheder, der er fastsat i chartret, det pågældende forbud vil give anledning til problemer med forenelighed. Der skal fremsættes to indledende bemærkninger.
33. For det første har hverken EU-Domstolen eller Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – på trods af at der i 19 medlemsstater findes begrænsninger for anvendelse af kontanter svarende til den her omhandlede – hidtil anfægtet eller undersøgt, om sådanne eksisterende begrænsninger er forenelige med de grundlæggende rettigheder.

²¹ Jf. f.eks. dom i sagen Kieffer, C-114/96, ECLI:EU:C:1997:316, navnlig præmis 28-37, hvor Domstolen har undersøgt EU-indførte foranstaltninger, som har restriktiv virkning på det indre marked, på grundlag af samme kriterier som dem, der kan begrunde tilsvarende nationale restriktioner.

34. For det andet fastsætter EU-retten ikke en absolut ret til betaling med kontanter i alle tilfælde. En sådan ret er heller ikke indeholdt i chartret²². Selv om der ikke findes en sådan absolut eller grundlæggende ret til at anvende kontanter, er det spørgsmål, der skal undersøges, hvorvidt det pågældende forbud kan påvirke grundlæggende rettigheder, hvis udøvelse forudsætter en sådan anvendelse af kontanter. Følgende rettigheder kan navnlig være relevante: retten til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten (artikel 16 og 17 i chartret) samt retten til respekt for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse af personoplysninger (artikel 7 og 8 i chartret).
35. Hvad angår retten til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten, står det fast, at kontanter kan anvendes under udøvelsen heraf, mens en sådan anvendelse imidlertid ikke almindeligvis er nødvendig for at være fuldt ud begunstiget af dem, idet denne begunstiging kan opnås ved anvendelse af andre pengeformer eller andre betalingsmidler end kontanter²³. Desuden kan hverken retten til at oprette og drive egen virksomhed eller ejendomsretten fortolkes således, at de udelukker økonomisk eller finansiel regulering, blot fordi denne udgør et indgreb i udøvelsen af disse rettigheder.
36. Faktisk indebærer udøvelse af retten til at oprette og drive egen virksomhed nødvendigvis, at de begunstigedes interesser afstemmes med andre beskyttede lovlige interesser²⁴. Under alle omstændigheder kan det ikke konkluderes, at den foreslåede begrænsning udgør en krænkelse af denne ret, på samme måde som f.eks. tilsyns- eller kartelregulering aldrig er blevet anset for at være uforenelig med friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

²² Jf. generaladvokat Pitruzzellas forslag til afgørelse i forenede sager C-422/19 og C-423/19, Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2020:756, præmis 133.

²³ Jf. generaladvokat Pitruzzellas forslag til afgørelse, Hessischer Rundfunk, jf. ovenfor, præmis 134.

²⁴ Forklaring ad artikel 16 (Frihed til at oprette og drive egen virksomhed) og den deri nævnte retspraksis (EUT C 303 af 14.12.2007, s. 17).

37. Tilsvarende gælder med hensyn til ejendomsretten ifølge fast retspraksis, at den ikke er absolut, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Udøvelse af ejendomsretten kan derfor underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som Unionen forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve den beskyttede rettigheds kerne²⁵. Undersøgelsen i punkt 23-30 ovenfor af nødvendigheden af at tilgodese almene hensyn og proportionaliteten af de foranstaltninger, der træffes, i henseende til status som lovligt betalingsmiddel kan anvendes fuldt ud i den foreliggende sag, så det kan konkluderes, at den foreslåede foranstaltning ikke indebærer et uberettiget indgreb i ejendomsretten.
38. Der skal fremsættes en afsluttende bemærkning til ejendomsretten. Det kan hævdes, at en direkte forbindelse mellem anvendelse af kontanter og udøvelse af denne ret er relevant vedrørende aspekter af social inklusion, dvs. med hensyn til borgere, der endnu ikke har adgang til grundlæggende finansielle tjenesteydelser i Unionen, og for hvem kontanter er det eneste middel til at udøve denne grundlæggende rettighed²⁶.
39. Det forbud mod at anvende kontanter, der undersøges, vedrører imidlertid kun betalinger over en tærskel (10 000 EUR), som er tilstrækkelig høj til at udelukke de fleste dagligdags transaktioner. Desuden finder dette forbud ikke anvendelse på fysiske personer, som ikke handler i forbindelse med en erhvervsfunktion. Som forklaret i Kommissionens konsekvensanalyse, der ledsager forslaget, forekommer disse begrænsninger af forbuddets anvendelsesområde at være så forholdsmæssige, at de sikrer sårbare personers udøvelse af ejendomsretten gennem anvendelse af kontanter²⁷.

²⁵ Dom i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation, C-402/05 P og C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, præmis 355.

²⁶ Ifølge en ECB-undersøgelse fra 2017 havde 3,64 % af husholdningerne i euroområdet ikke adgang til bankydelser/finansielle tjenesteydelser. Jf. Ampudia, M., Ehrmann M., "Financial inclusion: what's it worth?", ECB Working Paper Series nr. 1990, januar 2017, navnlig tabel 1.

²⁷ Jf. punkt 28 ovenfor.

40. Fastsættelsen af den foreslåede tærskel for kontantbetalinger kan potentielt også udgøre en krænkelse af retten til respekt for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse af personoplysninger. Det foreslåede forbud mod at anvende kontanter kan formentlig udgøre et relativt indgreb i disse rettigheder, navnlig ved potentielt at føre til oprettelse af registre over særlige aspekter af de berørte personers liv og afsløre mønstre i deres private adfærd, såsom forbrug og generel interaktion med deres lokalsamfund.
41. Uanset ovenstående kan et sådant indgrebs begrænsede omfang ikke begrunde en konklusion om, at forbuddet ville udgøre et mere alvorligt indgreb i retten til respekt for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse af personoplysninger end andre eksisterende betalingsmetoder end kontanter, f.eks. debet- og kreditkort samt elektroniske overførsler, herunder i forbindelse med onlinekøb, og under alle omstændigheder tyder intet på, at det ikke er forholdsmæssigt. Desuden giver kontant betaling ikke i sig selv større anonymitet end andre transaktionsmetoder, eftersom der som hovedregel og i henhold til national lovgivning udstedes faktura for betalinger for varer eller tjenesteydelser, hvilket i princippet kræver personlig identifikation af modtageren af de pågældende varer eller tjenesteydelser.
42. Der erindres ligeledes om, at behandling af personoplysninger, der er indhentet af markedsoperatører som følge af betalinger, uanset hvordan de er foretaget, under alle omstændigheder er omfattet af EU's databeskyttelseslovgivning, som i det væsentlige sikrer ret til beskyttelse af disse personoplysninger. Endelig er anvendelsesområdet for det pågældende forbud som forklaret ovenfor i forbindelse med retten til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten underlagt vigtige kvantitative og kvalitative begrænsninger, som sikrer, at de fleste dagligdags transaktioner udelukkes, og at mængden af dataspor, der genereres i den forbindelse, med hensyn til krænkelse af privatlivets fred derfor ikke overstiger den mængde, der forårsages af andre eksisterende betalingsmetoder.

IV. KONKLUSION

43. På baggrund af ovenstående konkluderer Den Juridiske Tjeneste følgende:

- a) Den foreslåede begrænsning af kontantbetalinger griber ikke ind i eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel i Unionen som fastsat i TEUF og nærmere præciseret i sekundær ret.
 - b) Ligeledes er den foreslåede begrænsning forenelig med de rettigheder, friheder og principper, der anerkendes i chartret, navnlig retten til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten (artikel 16 og 17 i chartret) samt retten til respekt for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse af personoplysninger (artikel 7 og 8 i chartret).
-