



Brussel, 8 maart 2022
(OR. en)

6988/22

LIMITE

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

**Interinstitutioneel dossier:
2016/0239(COD)**

ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST¹

Betreft: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering:

- verenigbaarheid van de voorgestelde limieten voor grote contante betalingen met fundamentele vrijheden en met de status van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel binnen de Unie

I. INLEIDING

1. Op 20 juli 2021 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering ("het voorstel")².

¹ Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Raad van de Europese Unie heeft dit advies niet voor het publiek beschikbaar gesteld en behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

² COM(2021) 420 final.

2. Het voorstel beoogt onder meer de invoering van limieten voor grote contante betalingen. Met name artikel 59 van het voorstel bepaalt dat personen die goederen verhandelen of diensten verlenen, contante betalingen ten bedrage van maximaal 10 000 EUR, of de tegenwaarde in de nationale munteenheid, mogen aanvaarden of verrichten. De lidstaten mogen weliswaar lagere drempels vaststellen of blijven toepassen.
3. Tijdens de besprekingen in de voorbereidende instanties van de Raad zijn vragen gerezen over de verenigbaarheid van deze beperking met de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en euromunten binnen de Unie en met het Handvest van de grondrechten van de EU ("het Handvest").
4. Op verzoek van de Groep financiële attachés van 26 november 2021 heeft dit advies de antwoorden op deze vragen gegeven.

II. FEITEN EN JURIDISCH KADER

a) Het voorstel

5. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU en beoogt de vaststelling van een gemeenschappelijk rulebook van maatregelen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (artikel 1).
6. Het maakt dus deel uit van een breder pakket, dat ook bestaat uit een voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849³, een voorstel voor een verordening tot oprichting van een EU-autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering⁴, en een voorstel voor de herschikking van Verordening (EU) 2015/847 waarbij de traceerbaarheidsvereisten tot cryptoactiva worden uitgebreid⁵.

³ COM(2021) 423 final.

⁴ COM(2021) 421 final.

⁵ COM(2021) 422 final.

7. Dit pakket vormt de voortzetting van een reeds lang bestaand beleid van de Unie ter voorkoming en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, te beginnen met de eerste antiwitwasrichtlijn van de EU, die in 1991 werd aangenomen. Het toepassingsgebied en de inhoud ervan zijn de afgelopen dertig jaar geleidelijk uitgebreid, samen met de veranderende internationale normen en de toegenomen complexiteit van de financiële criminaliteit.
8. Tijdens de ontwikkeling van dit beleid heeft de EU-wetgever in 2015 opgemerkt dat "*bij grote betalingen in contanten het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering zeer hoog zijn*"⁶ en bijgevolg personen die in goederen handelen, onderworpen aan vereisten ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering wanneer zij contante betalingen van 10 000 EUR of meer verrichten of ontvangen, onder meer via gekoppelde betalingen. Deze vereisten hielden echter geen absoluut verbod in op het gebruik van contanten voor betalingen boven deze drempel.
9. In latere ontwikkelingen zag de Commissie aanleiding om een striktere aanpak te gaan hanteren. Zo wordt in de effectbeoordeling bij het voorstel opgemerkt dat aan contanten risico's verbonden zijn, in die zin dat als verdachte transacties binnen het financiële stelsel kunnen worden gemeld, dat nog altijd meestal is omdat daarbij contanten zijn gebruikt. Bij de vervolging is het echter moeilijk om het verband tussen contant geld en criminele activiteiten aan te tonen"⁷.

⁶ Overweging (6) van Richtlijn (EU) 2015/849 van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie ("de vierde antiwitwasrichtlijn"), PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

⁷ Commission staff working document, Impact Assessment accompanying the Anti-money laundering package, SWD(2021) 190 final ("Impact Assessment"), blz 114.

10. Momenteel hebben 19 lidstaten voor contante betalingen beperkingen ingevoerd, of zijn ze dat aan het doen, variërend van 500 EUR in Griekenland tot 10 300 EUR in Tsjechië, met een gemiddelde waarde van ongeveer 4 500 EUR⁸.
11. De Commissie merkt echter op dat de verschillende nationale beperkingen de nationale drempels voor contanten minder effectief maken, doordat illegale activiteiten van een lidstaat met beperkingen op contante betalingen zich verplaatsen naar een buurland met lichtere of helemaal geen beperkingen. Dit doet af aan een coherente toepassing van de antiwitwasrichtlijn en verstoort de concurrentie op de interne markt⁹.
12. Op basis hiervan en na verschillende opties te hebben onderzocht om dit probleem aan te pakken, heeft de Commissie in samenhang met het onderhavige voorstel een tekst voorgesteld die:
- personen die goederen verhandelen of diensten verlenen, verbiedt contante betalingen van meer dan 10 000 EUR, of de tegenwaarde in de nationale munteenheid, te aanvaarden of te verrichten ongeacht of de transactie plaatsvindt in één verrichting of in verscheidene verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan (artikel 59, lid 1, van het voorstel);
 - de lidstaten toestaat lagere limieten vast te stellen na raadpleging van de Europese Centrale Bank; deze limieten moeten aan de Commissie worden meegedeeld. Ook kunnen reeds bestaande lagere nationale limieten verder worden gehandhaafd (artikel 59, leden 2 en 3, van het voorstel);
 - de aldus vastgestelde limiet voor contant geld opheft voor betalingen tussen natuurlijke personen die niet beroepsmatig handelen en voor betalingen of deposito's in de gebouwen van kredietinstellingen (artikel 59, lid 4, van het voorstel).

⁸ Effectbeoordeling, blz. 112. Daarnaast heeft Malta voor sommige sectoren een limiet van 10 000 EUR ingevoerd voor contante betalingen, en ook andere lidstaten hebben besloten of zijn van plan de limieten te verlagen. In drie gevallen (Frankrijk, Italië en Spanje) gelden hogere drempels voor niet-ingezetenen (tussen 10 000 EUR en 15 000 EUR). In Hongarije en Polen zijn de limieten alleen van toepassing op b2b-transacties, maar sommige landen, zoals Slovenië, hebben verschillende drempels vastgesteld voor b2c- en b2b-transacties. Van de landen die geen beperkingen voor contante betalingen hebben vastgesteld, staan Ierland en Zweden handelaren toe betalingen in contanten te weigeren.

⁹ Effectbeoordeling, blz. 115.

b) Toepasselijke bepalingen

13. Artikel 7 van het Handvest, betreffende de eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven, bepaalt dat "*[e]enieder recht [heeft] op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie*".
14. Artikel 8 van het Handvest, betreffende de bescherming van persoonsgegevens, bepaalt het volgende:
- "1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.*
- 2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan (...)"*
15. Artikel 16 van het Handvest, betreffende de vrijheid van ondernemerschap, bepaalt dat "*[d]e vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken*".
16. Artikel 17 van het Handvest, betreffende het recht op eigendom, bepaalt dat "*[e]enieder het recht [heeft] de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist*".
17. Artikel 128, lid 1, VWEU bepaalt dat "*[d]e Europese Centrale Bank het alleenrecht [heeft] machtiging te geven tot de uitgifte van bankbiljetten in euro binnen de Unie. De Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken mogen bankbiljetten uitgeven. De door de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken uitgegeven bankbiljetten zijn de enige bankbiljetten die binnen de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben*".

18. Overweging 19 van verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro ("Verordening nr. 974/98")¹⁰ bepaalt het volgende:

"(...) dat beperkingen inzake betalingen in bankbiljetten en munten, die de lidstaten om openbare redenen hebben getroffen, niet onverenigbaar zijn met de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten, mits er andere rechtsgeldige middelen beschikbaar zijn voor het verevenen van financiële schulden".

19. Artikel 10 van verordening nr. 974/98 bepaalt:

"Vanaf 1 januari 2002 brengen de ECB en de centrale banken van de deelnemende lidstaten in euro luidende bankbiljetten in omloop. Onverminderd artikel 15 zijn deze in euro luidende bankbiljetten de enige bankbiljetten die in alle betrokken lidstaten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben".

III. JURIDISCHE ANALYSE

a) Verenigbaarheid van de bepalingen inzake limieten voor contant geld met de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en euromunten

20. De eerste vraag is of het verbod om bedragen van meer dan 10 000 EUR contant te betalen in strijd is met de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en euromunten, zoals neergelegd in het primaire en het afgeleide recht.
21. De status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten is vastgelegd in artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU en, in nagenoeg identieke bewoordingen, in artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB. Het is ook neergelegd in het afgeleide recht, in artikel 10, tweede volzin, van Verordening nr. 974/98¹¹.

¹⁰ PB L 139 van 11.5.1998, blz. 1.

¹¹ Bovendien verleent artikel 11, tweede volzin, van deze verordening ook de status van wettig betaalmiddel aan in euro luidende muntstukken. Zie arrest *Hessischer Rundfunk*, C-422/19, EU:C:2021:63, punt 61.

22. Wanneer er een betalingsverplichting bestaat, houdt de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten het volgende in: i) verplichte aanvaarding (de schuldeiser van een betalingsverplichting mag geen eurobankbiljetten en -munten weigeren, tenzij de partijen een ander betaalmiddel zijn overeengekomen); ii) aanvaarding tegen volledige nominale waarde (de geldwaarde van eurobankbiljetten en -munten is gelijk aan het bedrag dat op de bankbiljetten en muntstukken is vermeld); iii) mogelijkheid tot kwijting van betalingsverplichtingen (een schuldenaar kan zich van een betalingsverplichting kwijten door aan de schuldeiser eurobankbiljetten en -munten aan te bieden)¹².
23. In zijn arrest *Hessischer Rundfunk* van 2021 heeft het Hof echter erkend dat de status van de euro als wettig betaalmiddel en met name de verplichting voor schuldeisers om eurobankbiljetten en -munten als schuldkwijting te aanvaarden, kunnen worden beperkt om redenen van openbaar belang. Deze beperkingen moeten echter evenredig zijn aan de nagestreefde doelstelling van openbaar belang¹³.
24. Specifiek in de context van de beperkingen van de lidstaten op de vrijheid van dienstverlening heeft het Hof vastgesteld dat de voorkoming en de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering legitieme doelstellingen vormen die samenhangen met de bescherming van de openbare orde¹⁴. Deze doelstellingen kunnen derhalve ook worden beschouwd als redenen van openbaar belang voor de invoering van beperkingen op de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten.
25. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat de maatregelen in kwestie geschikt zijn om de door de betrokken regelgeving nagestreefde legitieme doelstellingen te bereiken, en dat zij niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is. Wanneer er meerdere geschikte maatregelen zijn, moet de minst belastende worden gekozen, en mogen de veroorzaakte nadelen niet buiten verhouding staan tot het nagestreefde doel¹⁵.

¹² Zie bovengenoemd arrest *Hessischer Rundfunk*, punt 67. Zie ook de 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), PB L 83 van 30.3.2010, blz. 70.

¹³ Zie bovengenoemd arrest *Hessischer Rundfunk*, punten 67 en 68.

¹⁴ Zie arrest *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, EU:C:2013:270, punten 62-64 en aldaar aangehaalde jurisprudentie.

¹⁵ Zie bovengenoemd arrest *Hessischer Rundfunk*, punt 70 en aldaar aangehaalde jurisprudentie.

26. Bovendien heeft het Hof aanvaard dat de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid moet beschikken, niet alleen waar het gaat om de aard en de reikwijdte van de maatregelen die moeten worden genomen op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarbij hij ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken, maar ook, tot op zekere hoogte, betreffende de vaststelling van de basisgegevens. Dat betekent dat de te hanteren maatstaf niet moet zijn of een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel de enige of de best mogelijke maatregel was. De rechtmatigheid van de maatregel kan immers alleen worden aangetast indien hij kennelijk ongeschikt is voor het bereiken van het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel¹⁶.
27. In de effectbeoordeling bij het voorstel heeft de Commissie drie opties¹⁷ onderzocht om de geconstateerde problemen in verband met het gebruik van contante betalingen voor witwassen en terrorismefinanciering aan te pakken, en heeft zij de voor- en nadelen van elk van deze opties geanalyseerd. Op basis hiervan heeft zij geconcludeerd dat de voorgestelde optie de meest geschikte is, met name omdat zij zou zorgen voor een meer geharmoniseerde aanpak in de hele interne markt, de inefficiëntie van het huidige AML/CFT-kader zou verminderen door de verplichtingen voor handelaren in goederen op te heffen en een gelijk speelveld voor bedrijven te creëren, zonder dat de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten ter discussie staat¹⁸.
28. Bovendien zegt de Commissie in dezelfde effectbeoordeling ter rechtvaardiging dat een dergelijke limiet in overeenstemming zou zijn met de bestaande drempels voor de controle van liquide middelen en ervoor zou zorgen dat kwetsbare consumentengroepen geen negatieve gevolgen ondervinden aangezien een voldoende hoog plafond wordt vastgesteld om in hun behoeften te voorzien. Daardoor zouden de lidstaten ook reeds bestaande lagere limieten kunnen handhaven, aangezien nationale specifieke kenmerken lagere drempels zouden kunnen rechtvaardigen (...)¹⁹. Net als in de zaak *Hessischer Rundfunk* zouden de maatregelen in kwestie andere betaalmiddelen dan contant geld in stand houden²⁰.

¹⁶ Zie de arresten *Tsjechische Republiek/Parlement en Raad*, C-482/17, EU:C:2019:1035, punten 77 en 78, en *Republiek Polen/Parlement en Raad*, C-626/18, EU:C:2020:1000, punten 95 en 97.

¹⁷ 1) Een verdere handhaving van het huidige AML/CFT-kader; 2) de invoering van een EU-brede limiet voor contante transacties van 10 000 EUR, waarbij de lidstaten een lagere drempel kunnen vaststellen, en 3) de invoering van een EU-brede limiet voor contante transacties van minder dan 10 000 EUR (effectbeoordeling, blz. 116-117).

¹⁸ Effectbeoordeling, blz. 116.

¹⁹ Effectbeoordeling, blz. 116.

²⁰ Zie bovengenoemd arrest *Hessischer Rundfunk*, punt 75.

29. Gelet op de elementen van de bovengenoemde effectbeoordeling, met name de afweging van de verschillende opties en de verschillende belangen die in het spel zijn, lijkt de voorgestelde beperking van de contante betaling niet kennelijk ongeschikt om de met die maatregel nagestreefde doelstellingen te bereiken.
30. Ten slotte zij eraan herinnerd dat het feit dat de in het arrest *Hessischer Rundfunk* besproken maatregelen door een lidstaat zijn vastgesteld, terwijl de voorgestelde beperking door de Unie moet worden bekrachtigd, de bovenstaande redenering niet ontkracht.
31. In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof geen specifiek belang heeft toegekend aan het feit dat de maatregel van openbaar belang wordt omschreven in het nationale recht of in de wetgeving van de Unie²¹. Met andere woorden, aan de reikwijdte en de betekenis van het begrip openbaar belang ter rechtvaardiging van een eventuele beperking van de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten of -munten kan geen onderscheid worden ontleend tussen beperkingen die door de lidstaten en die welke door de Unie worden ingevoerd. De mogelijkheid voor lidstaten om een dergelijke beperking op te leggen, is inderdaad voorzien in het afgeleide EU-recht (Verordening (EG) nr. 974/98), net als de hier besproken beperking op het gebruik van contant geld.

b) Verenigbaarheid van de bepalingen inzake limieten voor contant geld met de grondrechten en fundamentele vrijheden van de EU

32. De Juridische Dienst van de Raad wordt verzocht zich erover uit te spreken of het verbod om meer dan 10 000 EUR in contanten te betalen, verenigbaar is met het Handvest. In de vraag wordt echter niet gespecificeerd met welke van de in het Handvest genoemde grondrechten en fundamentele vrijheden het betrokken verbod onverenigbaar zou kunnen zijn. Daarbij dienen eerst twee opmerkingen te worden gemaakt.
33. Allereerst hebben tot nu toe noch het Europees Hof van Justitie, noch het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ondanks het feit dat er in 19 lidstaten vergelijkbare beperkingen ten aanzien van het gebruik van contanten bestaan als die welke hier worden besproken, betwist dat, c.q. onderzocht of, bedoelde beperkingen verenigbaar zijn met de grondrechten.

²¹ Zie bijvoorbeeld het arrest *Kieffer*, C-114/96, EU:C:1997:316, met name de punten 28 tot en met 37, waarin het Hof EU-maatregelen met een beperkend effect op de interne markt heeft getoetst aan dezelfde criteria als die welke gelijkwaardige nationale beperkingen kunnen rechtvaardigen.

34. Ten tweede voorziet het Unierecht niet in alle gevallen in een absoluut recht op betaling in contanten. Evenmin is een dergelijk recht in het Handvest opgenomen²². Hoewel er geen sprake is van een dergelijk absoluut of fundamenteel recht om contant geld te gebruiken, moet worden onderzocht of het betrokken verbod afbreuk kan doen aan grondrechten voor de uitoefening waarvan het gebruik van contant geld noodzakelijk is. Met name de volgende rechten kunnen relevant zijn: de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom (artikelen 16 en 17 van het Handvest), het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven, en het recht op bescherming van persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 van het Handvest).
35. Wat de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom betreft, staat het weliswaar buiten kijf dat contant geld kan worden gebruikt bij de uitoefening van deze rechten, maar dat gebruik is over het algemeen niet noodzakelijk voor het volle genot ervan; daartoe kan ook worden gekomen met behulp van andere vormen van geld of andere betaalmiddelen dan contant geld²³. Bovendien kunnen noch de vrijheid van ondernemerschap, noch het recht op eigendom zodanig worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen economische of financiële regelgeving, alleen maar omdat zulke regelgeving de uitoefening van die rechten belemmert.
36. Wat de vrijheid van ondernemerschap betreft, impliceert de uitoefening ervan immers noodzakelijkerwijs dat de belangen van de begunstigen worden verzoend met andere rechtmatige belangen die worden beschermd²⁴. Hoe dan ook kan niet worden geconcludeerd dat de voorgestelde beperking een inbreuk op dit recht vormt, net zo min als bijvoorbeeld prudentiële of antitrustregelgeving ooit als onverenigbaar met de vrijheid van ondernemerschap is beschouwd.

²² Zie de conclusie van advocaat-generaal Pitruzzella in de gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2020:756, punt 133.

²³ Zie conclusie van advocaat-generaal Pitruzzella in de bovengenoemde zaak *Hessischer Rundfunk*, punt 134.

²⁴ Toelichting ad artikel 16 (vrijheid van ondernemerschap) en aangehaalde rechtspraak, PB C 303 van 14.12.2007, blz. 17.

37. Ook is het vaste rechtspraak dat het eigendomsrecht niet absoluut is, maar in relatie tot de maatschappelijke functie ervan moet worden beschouwd. De uitoefening van het eigendomsrecht kan dus aan beperkingen worden onderworpen, mits deze beperkingen werkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang die de Unie nastreeft en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, geen onevenredige en onduldbare ingreep opleveren waardoor dit recht in zijn kern wordt aangetast²⁵. De doelstelling van algemeen belang en van evenredigheid van de in de punten 23 tot en met 30 hierboven genomen maatregelen, in verband met vragen over de status van wettig betaalmiddel, moet hier in volle omvang worden getoetst om te kunnen concluderen dat de voorgestelde maatregel geen ongerechtvaardigde aantasting van het eigendomsrecht inhoudt.
38. Met betrekking tot het eigendomsrecht moet een laatste opmerking worden gemaakt. Er kan worden aangevoerd dat een rechtstreeks verband tussen het gebruik van contant geld en de uitoefening van genoemd recht van belang is gezien vanuit het aspect van sociale inclusie, d.w.z. met betrekking tot burgers die nog geen toegang hebben tot financiële basisdiensten in de Unie en waarvoor contanten het enige middel zijn om dit grondrecht uit te oefenen²⁶.
39. Het verbod op het gebruik van contanten betreft echter alleen betalingen boven een drempel (10 000 EUR) die hoog genoeg is opdat de meeste dagelijkse transacties er niet onder zouden vallen. Bovendien geldt dit verbod niet voor natuurlijke personen die niet beroepsmatig handelen. Zoals uiteengezet in de effectbeoordeling van de Commissie bij het voorstel, lijken deze beperkingen van de reikwijdte van het verbod evenredig om de uitoefening van het eigendomsrecht van kwetsbare personen door het gebruik van contanten te waarborgen²⁷.

²⁵ Zie arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation*, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 355.

²⁶ Volgens een studie van de ECB uit 2017 had 3,64 % van de huishoudens in het eurogebied geen toegang tot bancaire/financiële diensten. Zie Ampudia, M., Ehrmann M., "Financial inclusion: what's it worth?", ECB Working Paper Series nr. 1990, januari 2017, met name Tabel 1.

²⁷ Zie punt 28 hierboven.

40. De vaststelling van de voorgestelde limiet voor contante betalingen kan ook een inbreuk vormen op het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven en op de bescherming van persoonsgegevens. Het voorgestelde verbod op het gebruik van contant geld kan wellicht een relatieve aantasting van die rechten betekenen, met name omdat gegevens over bepaalde aspecten van het leven van de betrokkenen kunnen worden opgeslagen en patronen in hun privégedrag, zoals consumptie en algemene interactie met hun gemeenschap, zichtbaar kunnen worden.
41. Niettemin kan, aangezien de aantasting beperkt is, niet worden geconcludeerd dat het verbod een ernstiger inbreuk vormt op het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven en op de bescherming van persoonsgegevens dan andere bestaande betaalmethoden dan contant geld, zoals debet- en kredietkaarten, elektronische bankoverschrijvingen, ook voor onlineaankopen, en kan zeker niet worden gesteld dat het verbod onevenredig is. Bovendien biedt een betaling in contanten op zich geen grotere anonimiteit dan andere transactiemiddelen, aangezien bij betalingen voor goederen of diensten in de regel, op grond van de nationale wetgeving, een factuur moet worden opgesteld, en de ontvanger van deze goederen of diensten zich daarbij - in beginsel - persoonlijk moet identificeren.
42. Er zij ook aan herinnerd dat de verwerking van persoonsgegevens die marktdeelnemers hebben verkregen via betalingen, ongeacht het betaalmiddel, hoe dan ook onderworpen is aan de Uniewetgeving inzake gegevensbescherming, die in wezen het recht op bescherming van die persoonsgegevens waarborgt. Ten slotte is, zoals hierboven toegelicht in verband met de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom, het betrokken verbod onderworpen aan belangrijke kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen, waardoor de meeste dagelijkse transacties er niet onder vallen en het aldus gegenereerde dataverkeer de persoonlijke levenssfeer bijgevolg niet meer zal aantasten dan het via andere bestaande betaalmiddelen gegenereerde dataverkeer.

IV. CONCLUSIE

43. In het licht van het bovenstaande luidt het advies van de Juridische Dienst als volgt:

- a) de voorgestelde beperking van contante betalingen doet geen afbreuk aan de status van de eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel binnen de Unie, zoals vastgelegd in het VWEU en nader uitgewerkt in afgeleid recht;
 - b) de voorgestelde beperking is ook verenigbaar met de in het Handvest erkende rechten, vrijheden en beginselen, met name de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom (artikelen 16 en 17 van het Handvest), het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven, en het recht op bescherming van persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 van het Handvest).
-