



Bryssel den 8 mars 2022  
(OR. en)

6988/22

LIMITE

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

---

---

Interinstitutionellt ärende:  
2016/0239 (COD)

---

---

## YTTRANDE FRÅN JURIDISKA AVDELNINGEN<sup>1</sup>

Ärende: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism

- Huruvida de föreslagna begränsningarna av stora kontantbetalningar är förenliga med de grundläggande friheterna och med eurosedlarnas status som lagligt betalningsmedel i unionen

### I. INLEDNING

1. Den 20 juli 2021 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (nedan kallat *förslaget*)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Denna handling innehåller juridisk rådgivning som är skyddad enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och som Europeiska unionens råd inte har gjort tillgänglig för allmänheten. Rådet kommer att hävda sina rättigheter vid otillåtet offentliggörande.

<sup>2</sup> COM(2021) 420 final.

2. Förslaget syftar bl.a. till införandet av begränsningar av stora kontantbetalningar. Närmare bestämt krävs det enligt artikel 59 att personer som handlar med varor eller tillhandahåller tjänster endast får godta eller göra en kontantbetalning upp till ett belopp på 10 000 euro eller motsvarande belopp i nationell eller utländsk valuta, medan medlemsstaterna får anta eller fortsätta att tillämpa lägre gränser.
3. Vid diskussionerna i rådets förberedande organ ifrågasattes det huruvida denna begränsning är förenlig med eurosedlarnas och euromyntens status som lagligt betalningsmedel i unionen och med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*).
4. På begäran av arbetsgruppen med finansattachéer den 26 november 2021 besvaras dessa frågor i föreliggande yttrande.

## II. RÄTTSLIG BAKGRUND OCH BAKOMLIGGANDE FAKTA

### *a) Förslaget*

5. Förslaget bygger på artikel 114 i EUF-fördraget och syftar till fastställandet av ett enhetligt EU-regelverk med åtgärder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (art. 1).
6. Det ingår således i ett större paket, som även inbegriper ett förslag till direktiv om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849<sup>3</sup>, ett förslag till förordning om inrättande av en EU-myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>4</sup> samt ett förslag till omarbetning av förordning (EU) 2015/847 som utvidgar kraven på spårbarhet till att även omfatta kryptotillgångar<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> COM(2021) 423 final.

<sup>4</sup> COM(2021) 421 final.

<sup>5</sup> COM(2021) 422 final.

7. Paketet utgör en förlängning av unionens mångåriga strategi för att förhindra och bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering, vilken inleddes med EU:s första penningtvättsdirektiv, som antogs 1991. Under de senaste 30 åren har dess tillämpningsområde och sakinhåll undan för undan utökats i takt med att de internationella standarderna har utvecklats och den ekonomiska brottsligheten har blivit alltmer sofistikerad.
8. I samband med utvecklingen av denna strategi noterade EU-lagstiftaren 2015 att ”[s]törre kontantbetalningar [...] mycket lätt [kan] användas för penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>6</sup>” och ålade därför personer som handlar med varor krav i fråga om bekämpning av penningtvätt/finansiering av terrorism när de effektuerar eller mottar kontantbetalningar på minst 10 000 euro, inbegripet genom därtill kopplade betalningar. Dessa krav innebär emellertid inte ett totalförbud mot användningen av kontanter för betalningar över detta belopp.
9. Kommissionen har ansett att den senare tidens utvecklingen gör det nödvändigt med ett striktare förhållningssätt. I den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget påpekas det således att *riskerna med kontanter framgår av det faktum att användningen av kontanter fortfarande är huvudorsaken bakom rapporter om misstänkta transaktioner inom det finansiella systemet. När det kommer till åtal, är det emellertid svårt att visa på kopplingen mellan kontanterna och den brottsliga verksamheten.*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Skäl 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (”fjärde penningtvättsdirektivet”) (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

<sup>7</sup> Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, Konsekvensbedömningsrapport, Följedokument till paketet för bekämpning av penningtvätt, SWD(2021) 190 final (nedan kallad *konsekvensbedömningen*), s. 114.

10. För närvarande har 19 medlemsstater infört eller är i färd med att införa begränsningar av kontantbetalningar i storleksordningen från 500 euro i Grekland till 10 300 euro i Tjeckien, med ett genomsnitt på ca 4 500 euro<sup>8</sup>.
11. Kommissionen noterar emellertid att förekomsten av divergerande nationella restriktioner gör de nationella tröskelvärdena för kontantbetalningar mindre verkningsfulla, eftersom den olagliga verksamheten flyttas från en medlemsstat med kontantbetalningsbegränsningar till ett grannland som har mindre strikta restriktioner eller inga alls, något som gör penningtvättsdirektivets tillämpning mindre konsekvent och snedvrider konkurrensen på den inre marknaden<sup>9</sup>.
12. På grundval av detta och efter att ha utvärderat ett flertal alternativa lösningar på detta problem har kommissionen inom ramen för föreliggande förslag lagt fram en text som innebär att
- personer som handlar med varor eller tillhandahåller tjänster förbjuds att godta eller göra en kontantbetalning som överstiger 10 000 euro eller motsvarande belopp i nationell eller utländsk valuta, oavsett om transaktionen utförs vid ett tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband (art. 59.1 i förslaget),
  - medlemsstaterna får anta lägre gränser efter samråd med Europeiska centralbanken, vilka ska meddelas kommissionen, varvid redan befintliga, lägre nationella gränser får vara kvar (art. 59.2 och 59.3 i förslaget),
  - betalningar mellan fysiska personer som inte bedriver yrkesmässig verksamhet eller betalningar eller insättningar som görs i kreditinstitutens lokaler undantas från den sålunda fastställda gränsen för kontantbetalningar (art. 59.4 i förslaget).

---

<sup>8</sup> Konsekvensbedömningen, s. 112. Malta har dessutom infört en begränsning på 10 000 euro för kontantbetalningar i vissa sektorer, och andra medlemsstater har beslutat om eller har planer på att sänka dessa begränsningar. I tre länder (Frankrike, Italien och Spanien) finns det högre tröskelvärden för personer som inte är bosatta i landet (10 000–15 000 euro), och medan Ungerns och Polens begränsningar endast gäller B2B-transaktioner, har vissa länder – såsom Slovenien – olika tröskelvärden för B2C- respektive B2B-transaktioner. Av de länder som inte har infört några begränsningar för kontantbetalningar tillåter Irland och Sverige att personer som handlar med varor eller tjänster vägrar att ta emot kontantbetalningar.

<sup>9</sup> Konsekvensbedömningen, s. 115.

**b) Tillämpliga bestämmelser**

13. I stadgans artikel 7 om respekt för privatlivet och familjelivet anges följande: *”Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.”*
14. I stadgans artikel 8 om skydd av personuppgifter anges följande:
- ”1. Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.*
- 2. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. [...]”*
15. Stadgans artikel 16 om näringsfrihet har följande lydelse: *”Näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.”*
16. I stadgans artikel 17 om rätt till egendom anges följande: *”Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.”*
17. I artikel 128.1 i EUF-fördraget anges följande: *”Europeiska centralbanken ska ha ensamrätt att tillåta utgivning av eurosedlar inom unionen. Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna får ge ut sedlar. Endast sedlar som ges ut av Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna ska vara lagliga betalningsmedel inom unionen.”*

18. I skäl 19 i rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron (nedan kallad *förordning (EG) nr 974/98*)<sup>10</sup> anges följande:

*"[...] Begränsningar av betalningar i sedlar och mynt som medlemsstaterna av förvaltningsmässiga orsaker fastställer, är inte oförenliga med eurons ställning som lagligt betalningsmedel, förutsatt att det finns andra lagliga sätt att reglera penningsskulder."*

19. I artikel 10 i förordning (EG) nr 974/98 anges följande:

*"ECB och centralbankerna i de deltagande medlemsstaterna skall från och med den 1 januari 2002 sätta sedlar som anges i euro i omlopp. Utan att det påverkar bestämmelserna i artikel 15 skall dessa sedlar som anges i euro vara de enda sedlar som har ställning av lagligt betalningsmedel i alla dessa medlemsstater."*

### **III. RÄTTSLIG ANALYS**

#### ***a) Huruvida bestämmelserna om gränser för kontantbetalningar är förenliga med eurosedlarnas och euromyntens status som lagligt betalningsmedel***

20. Den första frågan är huruvida förbudet mot kontantbetalningar av belopp som överskrider 10 000 euro strider mot eurosedlarnas och euromyntens status som lagligt betalningsmedel i enlighet med primär- och sekundärrätten.
21. Att det endast är eurosedlar som ska vara lagliga betalningsmedel stadfästs i artikel 128.1 tredje meningen i EUF-fördraget samt – med nästan identisk lydelse – i artikel 16 första stycket tredje meningen i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. Detta fastställs även i sekundärlagstiftningen, närmare bestämt i artikel 10 andra meningen i förordning (EG) nr 974/98<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> EGT L 139, 11.5.1998, s. 1.

<sup>11</sup> Vidare ges även euromynt status som lagligt betalningsmedel i artikel 11 andra meningen i den förordningen. Se domstolens dom av den 26 januari 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19, ECLI:EU:C:2021:63, punkt 61.

22. När det föreligger en betalningsförpliktelse innebär eurosedlars och euromynts status som lagliga betalningsmedel följande: i) obligatorisk accept (fordringsägaren till en betalningsförpliktelse kan inte vägra att ta emot sedlar och mynt i euro med mindre än att parterna har kommit överens om ett annat betalningssätt); ii) accept till det fulla nominella värdet (penningvärdet av eurosedlar och euromynt är lika med det belopp som anges på sedlarna och mynten); iii) fullgörande av betalningsförpliktelser (en betalningsskyldig kan frigöra sig från en betalningsförpliktelse genom att erbjuda en fordringsägare eurosedlar eller euromynt)<sup>12</sup>.
23. I sin dom i målet *Hessischer Rundfunk* 2021 erkände domstolen emellertid att eurons ställning som lagligt betalningsmedel, och särskilt fordringsägarnas skyldighet att godta eurosedlar och euromynt som betalning för en skuld, ger utrymme för restriktioner i det allmännas intresse. Sådana restriktioner måste emellertid stå i proportion till det eftersträlvade målet av allmänt intresse<sup>13</sup>.
24. När det särskilt gäller medlemsstaternas restriktioner av friheten att tillhandahålla tjänster, har domstolen fastställt att förebyggandet av och kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism utgör legitima mål med koppling till skyddet av den allmänna ordningen<sup>14</sup>. Dessa mål är därför att betrakta som skäl i det allmännas intresse att införa restriktioner för eurosedlarnas och euromyntens status som lagligt betalningsmedel.
25. Enligt proportionalitetsprincipen krävs det att de berörda åtgärderna är ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga uppnås samt inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. När man kan välja mellan flera lämpliga åtgärder måste man välja den minst betungande, och de nackdelar som uppkommer får inte vara oproportionella i förhållande till de syften som man vill uppnå<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Domstolens dom, *Hessischer Rundfunk*, omnämnd ovan, punkt 67. Se även kommissionens rekommendation av den 22 mars 2010 om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel (2010/191/EU) (EUT L 83, 30.3.2010, s. 70).

<sup>13</sup> Domstolens dom, *Hessischer Rundfunk*, omnämnd ovan, punkterna 67 och 68.

<sup>14</sup> Domstolens dom av den 25 april 2013, *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, ECLI:EU:C:2013:270, punkterna 62–64 samt åberopad rättspraxis.

<sup>15</sup> Domstolens dom, *Hessischer Rundfunk*, omnämnd ovan, punkt 70, samt åberopad rättspraxis.

26. Vidare har domstolen slagit fast att unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som omfattar inte endast arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas på områden där unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk eller social art och därvid måste göra komplicerade bedömningar utan även i viss utsträckning fastställandet av de underliggande sakförhållandena, varför det således inte handlar om att avgöra huruvida en åtgärd som har vidtagits på ett sådant område var den enda möjliga åtgärden eller den bästa möjliga åtgärden. Det är endast om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som de behöriga institutionerna eftersträvar som åtgärdens laglighet kan påverkas<sup>16</sup>.
27. I den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget har kommissionen undersökt tre alternativ<sup>17</sup> för hur man kan åtgärda de problem som identifierats i samband med användningen av kontantbetalningar för penningtvätt och terrorismfinansiering samt analyserat dessa alternativs fördelar och nackdelar. På grundval av detta har kommissionen kommit fram till att det föreslagna alternativet är det bästa, särskilt eftersom det *skulle innebära ett mer harmoniserat angreppssätt inom hela den inre marknaden, reducera bristerna hos det nuvarande ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism genom att undanröja skyldigheter för personer som handlar med varor och ge företag lika villkor, samtidigt som eurosdlarnas status som lagligt betalningsmedel inte ifrågasätts*<sup>18</sup>.
28. I samma konsekvensbedömning hävdar kommissionen att *en sådan gräns skulle överensstämma med befintliga tröskelvärden för kontantkontroll och skulle säkerställa att utsatta konsumentgrupper inte påverkas negativt genom att det fastställs ett tillräckligt högt tak som är anpassat till deras behov. Detta alternativ skulle även medge att medlemsstaterna behåller redan införda lägre gränser, då nationella särdrag kan rättfärdiga lägre tröskelvärden*<sup>19</sup>. Liksom i Hessischer Rundfunk-fallet skulle åtgärderna i fråga innebära att man bevarar andra betalningssätt än kontanter<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Domstolens dom av den 3 december 2019, Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, punkterna 77 och 78, samt domstolens dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet, C-626/18, ECLI:EU:C:2020:1000, punkterna 95 och 97.

<sup>17</sup> 1) En ytterligare förstärkning av det nuvarande ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. 2) Införandet av en EU-omfattande gräns för kontanttransaktioner på 10 000 euro, samtidigt som medlemsstaterna tillåts sätta lägre gränser. 3) Införandet av en EU-omfattande gräns för kontanttransaktioner som understiger 10 000 euro (konsekvensbedömningen, s. 116–117).

<sup>18</sup> Konsekvensbedömningen, s. 116.

<sup>19</sup> Konsekvensbedömningen, s. 116.

<sup>20</sup> Domstolens dom, Hessischer Rundfunk, omnämnd ovan, punkt 75.

29. Med tanke på de faktorer som anges i den ovannämnda konsekvensbedömningen, särskilt övervägandet av de olika alternativen och de olika intressen som står på spel, förefaller inte den föreslagna begränsningen av kontantbetalningar vara uppenbart olämplig för uppnåendet av målen för åtgärden.
30. Det erinras slutligen om att det faktum att de åtgärder som diskuterades i Hessischer Rundfunk-domen antogs av en medlemsstat, medan den föreslagna begränsningen ska genomföras av unionen, inte är någon anledning att ifrågasätta det ovanstående resonemanget.
31. Det ska i detta hänseende noteras att domstolen inte har tillmätt någon särskild relevans åt huruvida åtgärden i allmänhetens intresse fastställs i nationell rätt eller i EU-lagstiftningen<sup>21</sup>. Med andra ord medger inte tillämpningsområdet för och betydelsen av begreppet allmänhetens intresse som motivering för en eventuell begränsning av eurosedlarnas eller euromyntens status som lagligt betalningsmedel att man gör någon åtskillnad mellan begränsningar som införts av medlemsstaterna och begränsningar som införts av unionen själv. Möjligheten för medlemsstaterna att införa sådana begränsningar anges *de facto* i EU:s sekundärrätt (förordning (EG) nr 974/98), liksom skulle vara fallet med den begränsning av kontantanvändningen som är under övervägande här.

***b) Huruvida bestämmelserna om gränser för kontantbetalningar är förenliga med EU:s grundläggande rättigheter och friheter***

32. Rådets juridiska avdelning ombeds yttra sig om huruvida förbudet mot kontantbetalningar av belopp som överstiger 10 000 euro är förenligt med stadgan. Det preciseras emellertid inte med vilka av de grundläggande rättigheter och friheter som anges i stadgan som förbudet i fråga eventuellt inte skulle vara förenligt med. Två inledande synpunkter bör först framföras.
33. För det första har – trots att det i 19 medlemsstater finns begränsningar av kontantanvändningen som liknar den begränsning som är föremål för diskussion – förenligheten av sådana befintliga begränsningar med de grundläggande rättigheterna hittills inte bestritts eller tagits upp i vare sig EU-domstolen eller i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

---

<sup>21</sup> Se exempelvis domstolens dom av den 25 juni 1997, Kieffer, C-114/96, ECLI:EU:C:1997:316, särskilt punkterna 28–37, där domstolen har prövat på EU-nivå införda åtgärder med restriktiv verkan på den inre marknaden gentemot samma kriterier som de som kan rättfärdiga motsvarande nationella restriktioner.

34. För det andra stadgas det inte i unionsrätten någon absolut rätt till kontantbetalning i samtliga fall. Inte heller anges det någon sådan rätt i stadgan<sup>22</sup>. Även om det inte föreligger någon sådan absolut eller grundläggande rätt att använda kontanter, bör det utredas huruvida förbudet i fråga kan inverka menligt på grundläggande rättigheter för vars utövande det är viktigt att kunna använda kontanter. Särskilt följande rättigheter kan vara relevanta: näringsfriheten och rätten till egendom (artiklarna 16 och 17 i stadgan) samt rätten till respekt för privatlivet och familjelivet och rätten till skydd av personuppgifter (artiklarna 7 och 8 i stadgan).
35. Om det nu, vad avser näringsfriheten och rätten till egendom, inte råder några tvivel om att kontanter kan användas vid utövandet av dem, är användning av kontanter i själva verket normalt inte nödvändig för att komma i fullt åtnjutande av dem, eftersom detta kan uppnås genom att det används andra former av pengar eller andra betalningsmedel än kontanter<sup>23</sup>. Vidare kan varken näringsfriheten eller rätten till egendom anses utesluta ekonomisk eller finansiell reglering endast därför att den utgör ett ingrepp i utövandet av dessa rättigheter.
36. Det är ett faktum att utövandet av näringsfriheten med nödvändighet medför att intressena hos dem som utnyttjar den måste sammanjämkas med andra lagenliga, skyddade intressen<sup>24</sup>. Man kan i alla händelser inte dra slutsatsen att den föreslagna begränsningen utgör en överträdelse av denna rätt, liksom exempelvis tillsyns- eller antitrustreglering aldrig har ansetts vara oförenlig med näringsfriheten.

---

<sup>22</sup> Se förslag till avgörande av generaladvokat Giovanni Pitruzzella i förenade målen C-422/19 och C-423/19, Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2020:756, punkt 133.

<sup>23</sup> Se förslag till avgörande av generaladvokat Giovanni Pitruzzella, Hessischer Rundfunk, omnämnd ovan, punkt 134.

<sup>24</sup> Förklaring till artikel 16 – Näringsfrihet samt åberopad rättspraxis, (EUT C 303, 14.12.2007, s. 17).

37. Vad avser rätten till egendom är det likaledes fastställd rättspraxis att denna inte är absolut utan måste betraktas i ljuset av sin funktion i samhället. Det är följaktligen möjligt att inskränka utövandet av äganderätten, under förutsättning att dessa inskränkningar verkligen tillgodoser ett syfte av allmänintresse som eftersträvas av unionen och att de, i förhållande till det eftersträvade syftet, inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i den på detta sätt garanterade rättigheten<sup>25</sup>. Den granskning av syftet allmänintresse och den granskning av åtgärdernas proportionalitet som görs i punkterna 23–30 ovan i samband med frågorna som rör statusen som lagligt betalningsmedel är fullt tillämpliga här för att man ska kunna dra slutsatsen att den föreslagna åtgärden inte skulle medföra ett omotiverat ingrepp i rätten till egendom.
38. Det krävs en avslutande synpunkt på rätten till egendom. Man kan hävda att en direkt koppling mellan användningen av kontanter och utövandet av den rätten är relevant för de aspekter som rör social delaktighet, dvs. i förhållande till de medborgare vilka ännu inte har tillgång till grundläggande finansiella tjänster i unionen och för vilka kontanter är den enda möjligheten att utöva denna grundläggande rätt<sup>26</sup>.
39. Likväl rör det ifrågasatt förbudet mot kontantanvändning endast betalningar över ett visst tröskelvärde (10 000 euro) som är tillräckligt högt för att de flesta vardagliga transaktioner inte ska beröras. Vidare gäller förbudet inte fysiska personer som inte bedriver yrkesmässig verksamhet. Såsom förklaras i kommissionens konsekvensbedömning som åtföljer förslaget förefaller dessa begränsningar av förbudets omfång ägnade att garantera att utsatta personer kan utöva sin rätt till egendom genom användning av kontanter<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Domstolens dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation, förenade målen C- 402/05 P och C- 415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, punkt 355.

<sup>26</sup> Enligt en ECB-studie från 2017 har 3,64 % av hushållen i euroområdet inte tillgång till banktjänster/finansiella tjänster. Se Ampudia, M., Ehrmann M., *Financial inclusion: what's it worth?*, ECB:s arbetsdokument, serienr 1990, januari 2017, särskilt tabell 1.

<sup>27</sup> Se punkt 28 ovan.

40. Ett införande av den föreslagna gränsen för kontantbetalningar kan även eventuellt utgöra en överträdelse av rätten till respekt för privatlivet och familjelivet och rätten till skydd av personuppgifter. Man kan hävda att det föreslagna förbudet mot kontantanvändning kan komma att innebära ett relativt ingrepp i dessa rättigheter, särskilt genom att eventuellt leda till upprättandet av register över vissa aspekter av de berörda personernas liv och exponera mönster i deras privata beteenden, såsom konsumtionsvanor och allmän interaktion med respektive grupper.
41. Oaktat vad som sägs ovan kan den begränsade intensiteten i ett sådant ingrepp inte motivera att man drar slutsatsen att förbudet skulle utgöra en allvarligare överträdelse av rätten till respekt för privatlivet och familjelivet och rätten till skydd av personuppgifter i jämförelse med andra befintliga betalningsmetoder än kontanter, såsom betal- och kreditkort samt elektroniska överföringar, inbegripet vid onlineköp, och tyder i alla händelser inte på frånvaro av proportionalitet. Vidare ger inte kontantbetalning i sig en högre grad av anonymitet än andra transaktionstyper, eftersom betalningar som ersättning för varor eller tjänster generellt och i kraft av nationell lagstiftning faktureras, för vilket det – i princip – krävs att mottagaren av varorna eller tjänsterna identifieras personligen.
42. Det erinras även om att den behandling av personuppgifter som marknadsaktörer får del av med anledning av betalningar – oavsett hur dessa skett – i alla händelser omfattas av EU:s dataskyddslagstiftning, som i huvudsak garanterar rätten till skydd av dessa personuppgifter. Såsom förklaras ovan i samband med näringsfriheten och rätten till egendom är slutligen förbudets omfång föremål för betydande kvantitativa och kvalitativa begränsningar, vilka säkerställer att de flesta vardagliga transaktioner är uteslutna och att de sålunda genererade dataspåren därför inte utgör ett större ingrepp i privatlivet än vad som orsakas av andra befintliga betalningsmedel.

#### **IV. SLUTSATS**

43. Mot bakgrund av ovanstående anser juridiska avdelningen att
- a) den föreslagna begränsningen av kontantbetalningar inte inkräktar på eurosedlarnas status som lagligt betalningsmedel i unionen, såsom fastställs i EUF-fördraget och ytterligare specificeras i sekundärrätten,
  - b) den föreslagna begränsningen likaledes är förenlig med de rättigheter, friheter och principer som erkänns i stadgan, särskilt näringsfriheten och rätten till egendom (artiklarna 16 och 17 i stadgan) samt rätten till respekt för privatlivet och familjelivet och rätten till skydd av personuppgifter (artiklarna 7 och 8 i stadgan).
-