



DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

EUROSYSTEMET

DA

ECB-PUBLIC

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 21. marts 2017

om begrænsning af forpligtelsen til at modtage kontantbetalinger

(CON/2017/8)

Indledning og retsgrundlag

Den 10. februar 2017 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra det danske Finanstilsyn om en udtalelse om udkast til forslag til lov om betalinger (herefter "lovforslaget").

ECB's kompetence til at afgive udtalelse har hjemmel i artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, samt artikel 2, stk. 1, andet led, i Rådets beslutning (98/415/EF) af 29. juni 1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsfor skrifter¹, da lovforslaget blandt andet vedrører betalingsmidler. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Beskrivelse af den foreslåede begrænsning

- 1.1 Lovforslagets hovedformål er at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366² i dansk ret. Derudover foreslår lovforslaget imidlertid også visse ændringer i anden dansk lovgivning, herunder en ændring, som har relevans for denne udtalelse, da den fastsætter en ny begrænsning i den nuværende danske lovgivning, som forpligter betalingsmodtagere til at modtage kontantbetalinger³.
- 1.2 Pengesedler⁴ og mønter⁵ i danske kroners status som lovlige betalingsmidler fortolkes i almindelighed efter dansk ret således, at pengesedler og mønter i danske kroner er lovlige betalingsmidler med mindre andet er aftalt, eller med mindre andre lovbestemmelser finder anvendelse⁶. I henhold til den gældende lov om betalingstjenester og elektroniske penge⁷ er en betalingsmodtager forpligtet til at modtage kontantbetalinger, hvis betalingsmodtageren modtager betalinger med andre betalingsinstrumenter såsom betalingskort. Forpligtelsen til at modtage kontantbetaling i disse tilfælde er obligatorisk og har forrang for en betalingsmodtagers kontraktmæssige frihed til at indgå en aftale, som afhænger af, at betalingen foretages med et

1 EFT L 189 af 3.7.1998, s. 42.

2 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 2002/65/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF (EUT L 337 af 23.12.2015, s. 35.)

3 Jf. lovforslagets § 81.

4 Jf. § 8, stk. 2 i lov nr. 116 af 7. april 1936, som ændret.

5 Jf. § 4, stk. 1 i lov nr. 817 af 21. december 1988, som ændret.

6 Jf. side 29 og 33 i Betalingsrådets rapport "Kontanternes rolle i samfundet", august 2016, og bemærkningerne til § 81, stk. 3, i lovforslaget.

7 Jf. § 56, i konsolideret lov nr. 613 af 24. april 2015, som ændret.

betalingsinstrument frem for med kontanter. En betalingsmodtager har derfor på nuværende tidspunkt ikke mulighed for at undgå forpligtelsen til at modtage kontanter ved at ophænge et tydeligt skilt, hvoraf det fremgår, at kontanter ikke modtages, da dette ville være en overtrædelse af forpligtelsen til at modtage kontanter i disse tilfælde. Forpligtelsen til at modtage kontanter i henhold til loven om betalingstjenester og elektroniske penge har ikke hjemmel i pengesedler og mønter i danske kroners status som lovlige betalingsmidler, som reguleres i loven om Danmarks Nationalbank og møntloven, men betragtes som en særskilt lovmæssig forpligtelse for betalingsmodtagere omfattet af loven om betalingstjenester og elektroniske penge.

- 1.3 Den lovmæssige forpligtelse til at modtage kontantbetaling, som på nuværende tidspunkt er fastsat i lov om betalingstjenester og elektroniske penge, gentages i lovforslaget. Lovforslaget indfører imidlertid en ny undtagelse fra forpligtelsen til at modtage kontantbetalinger ved at fastsætte, at denne forpligtelse ikke finder anvendelse fra kl. 22 til kl. 6. Betalingsmodtagere, som modtager betaling med betalingsinstrumenter i dette tidsrum, vil derfor have den kontraktmæssige frihed til at vælge, hvorvidt de vil modtage kontantbetalinger eller ej.
- 1.4 Som det også på nuværende tidspunkt er tilfældet, finder forpligtelsen til at modtage kontantbetaling i henhold til lovforslaget ikke anvendelse på fjernsalg, i ubemandede selvbetjeningsmiljøer eller hvor kontantbetaling er forbudt i henhold til lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme⁸. Lovforslaget bemyndiger også erhvervsministeren til at vedtage yderligere regler, som fastsætter bestemte betalingsmodtagere eller typer af betalingsmodtagere, der ikke omfattes af undtagelsen, som finder anvendelse i tidsrummet mellem kl. 22 og 6. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget⁹ er formålet med ministerens bemyndigelse til at vedtage sådanne yderligere regler at sikre, at betalingsmodtagere, som udfører samfundskritiske opgaver, eksempelvis lægevagter og døgnapoteker, skal være forpligtet til at modtage kontantbetaling hele døgnet.
- 1.5 Ifølge bemærkningerne til lovforslaget tilstræbes det med forslaget at finde en balance mellem at forsøge at afværge røverier og at forsøge at sikre, at der fortsat skal være en udbredt ret til at foretage kontantbetalinger. Omend det ikke er anført som et mål med begrænsningen af forpligtelsen til at modtage kontantbetalinger, er det anført i bemærkningerne til lovforslaget, at det forventes, at forretningernes udgifter til kontanthåndtering vil falde som følge af begrænsningen¹⁰.

2. Generelle bemærkninger

- 2.1 ECB bemærker, at Danmark er undtaget fra deltagelse i Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase¹¹. På denne særlige institutionelle baggrund har ECB foretaget en vurdering af lovforslagets bestemmelser for så vidt angår den relevante praksis i euroområdet, særligt de retlige krav for euroen og eurosedlers status som lovlige betalingsmidler.
- 2.2 I henhold til traktaten skal Det Europæiske System af Centralbanker (European System of Central Banks, ESCB) blandt andet handle i overensstemmelse med princippet om en åben

⁸ Konsolideret lov nr. 1022 af 13. august 2013, som ændret.

⁹ Jf. bemærkningerne til lovforslagets § 81.

¹⁰ Jf. bemærkningerne til lovforslagets § 81.

¹¹ Jf. Protokol (nr.16) om visse bestemmelser vedrørende Danmark.

markedsøkonomi med fri konkurrence, som fremmer en effektiv ressourceallokering¹². ESCB har den grundlæggende opgave at fremme betalingssystemernes smidige funktion¹³, og ECB har eneret til at bemyndige udstedelse af eurosedler i Unionen¹⁴. De eurosedler, som er udstedt af ECB og de nationale centralbanker i euroområdet, er de eneste eurosedler, der har status som lovlige betalingsmidler i Unionen¹⁵.

- 2.3 Omfanget og virkningerne af eurosedlernes og -mønternes status som lovlige betalingsmidler er endnu ikke blevet defineret i henhold til EU-lovgivningen. Lovgiverne i euroområdets medlemsstater er derfor fortsat kompetente til at gennemføre omfanget og virkningerne af lovlige betalingsmidler i deres nationale lovgivning. Ifølge Kommissionens henstilling af 22. marts 2010 om omfanget og virkningerne af eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel¹⁶ (herefter "Kommissionens henstilling") bør euroens status som lovligt betalingsmiddel afhænge af følgende tre hovedelementer. For det første bør der være en obligatorisk accept af sedler og mønter, med mindre parterne er enedes om en anden betalingsmåde. Accept af eurosedler og -mønter som betalingsmidler bør være reglen i detailtransaktioner. En undtagelse til at acceptere kontanter bør kun være mulig, hvis den er begrundet i "princippet om god tro". For det andet bør sedler og mønter accepteres til fuld pålydende værdi. For det tredje bør sedler og mønter kunne indfri gæld.
- 2.4 Selvom elektroniske betalingsinstrumenter i stigende grad anvendes som den foretrukne form for detailbetaling i en række medlemsstater, herunder Danmark, bemærker ECB, at kontanter fortsat spiller en vigtig rolle i samfundet. I 1991 udgjorde kontantbetalinger omtrent 60 % af værdien af al detailomsætning i Danmark, mens tallet i 2015 lå omkring 20 %¹⁷. Muligheden for at betale med kontanter er fortsat særlig vigtig for bestemte grupper i samfundet, som af forskellige legitime årsager foretrækker at anvende kontanter frem for andre betalingsinstrumenter. Disse omfatter handicappede, ældre borgere, socialt udsatte borgere og mindreårige¹⁸. Kontanter værdsættes endvidere generelt som betalingsinstrumenter, fordi de er almindeligt accepterede, hurtige og muliggør kontrol over betalerens forbrug. Det er desuden det eneste betalingsinstrument, som tillader borgere at afvikle en transaktion med centralbankpenge øjeblikkeligt.
- 2.5 Det anføres i Kommissionens henstilling, at accept af kontantbetalinger bør være reglen, men det anerkendes, at kontanter kan nægtes, hvis dette er begrundet i princippet om god tro, uden at dette er en overtrædelse af kontanters status som lovlige betalingsmidler. Hverken EU-lovgivningen eller Kommissionens henstilling adresserer udtrykkeligt hvorvidt og i hvilken udstrækning, det kan være tilladt at indføre en mere generel begrænsning i forpligtelsen til at modtage kontantbetalinger i euro. Derfor må EU-lovgivningen fortolkes med henblik på at fastsætte de betingelser, som en begrænsning af betalinger i eurosedler og -mønter skal opfylde, herunder hvilke betingelser, der skal opfyldes for at sikre overensstemmelse med eurosedler og -mønters status som lovlige

12 Jf. traktatens artikel 127, stk.1, og artikel 2, i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (herefter "ESCB-statutten").

13 Jf. traktatens artikel 127, stk. 2, og ESCB-statuttens artikel 3.1.

14 Jf. traktatens artikel 128, stk. 1, første punktum, og ESCB-statuttens artikel 16, første punktum.

15 Jf. traktatens artikel 128, stk. 1, tredje punktum, og ESCB-statuttens artikel 16, tredje punktum.

16 EUT L 83 af 30.3.2010, s. 70.

17 Jf. også Danmarks Nationalbanks høringssvar vedrørende lovforslaget, som findes på www.nationalbanken.dk og side 5 i det danske Betalingsråds rapport "Kontanters rolle i samfundet", august 2016. Den danske befolkning har endvidere den mest omfattende anvendelse af betalingskort blandt befolkningerne i Den Europæiske Union ifølge statistik over kontantløse betalinger fra 2015. Jf. Den Europæiske Centralbanks pressemeddelelse: Betalingsstatistik for 2015 (26. september 2016), bilag ("Den relative vigtighed af de væsentligste betalingsinstrumenter i EU" (2015)).

18 Jf. side 37-41 i det danske Betalingsråds rapport "Kontanters rolle i samfundet", august 2016.

- betalingsmidler, når generelle begrænsninger i forpligtelsen til at modtage kontantbetalinger indføres. For så vidt angår begrænsning af kontantbetalinger bør særligt betragtning 19 i Rådets forordning (EF) nr. 974/98¹⁹ tages i betragtning. Det fremgår af denne betragtning, at begrænsninger i betalinger med sedler og mønter, som medlemsstaterne har indført af offentlige hensyn, ikke er uforenelige med eurosedlers og -mønters status som lovlige betalingsmidler, hvis der findes andre lovlige midler til betaling af pengegæld.
- 2.6 Begrænsninger i kontantbetalinger bør endvidere være effektive og proportionale i forhold til de mål, som forfølges, og bør ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål²⁰. Dette kræver blandt andet, at andre lovlige betalingsmidler til betaling af pengegæld er tilgængelige. Disse andre lovlige betalingsmidler bør være let tilgængelige for alle borgere i den respektive medlemsstat. Enhver foreslået begrænsnings negative indvirkning bør nøje afvejes i forhold til de forventede fordele for offentligheden.
- 2.7 Med hensyn til kravet om, at begrænsningerne skal være proportionale, bemærker ECB, at jo bredere og mere generel en begrænsning er, des strengere bør fortolkningen af kravet om, at begrænsningen skal være proportional med mål, der forfølges, være. Ved vurderingen af, om en begrænsning er proportional, bør der altid tages hensyn til den pågældende begrænsnings negative indvirkning, og det bør også overvejes, hvorvidt alternative foranstaltninger, som ville opfylde det pågældende mål og have en mindre negativ indvirkning, kunne vedtages.
- 2.8 Endelig er det relevant at bemærke, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU²¹ har gjort det lettere for unionsborgere at få betalingskonti og relaterede elektroniske betalingstjenester som et alternativ til kontanter²².

3. Specifikke bemærkninger

- 3.1 ECB glæder sig over, at lovforslaget opretholder borgernes ret til i de fleste tilfælde at betale med kontanter og derved bevarer kontanters rolle som et almindeligt accepteret betalingsmiddel.
- 3.2 ECB forstår det således, at de danske myndigheder nøje har overvejet og taget hensyn til på den ene side de forventede fordele ved den foreslåede begrænsning og på den anden side den foreslåede begrænsnings mulige negative indvirkning. Ved vurderingen af, hvorvidt betingelserne for indførelsen af begrænsningen er opfyldt, bemærker ECB, at andre lovlige midler til betaling af pengegæld generelt er tilgængelige i Danmark, og at begrænsningens mål om at bekæmpe kriminalitet kan betragtes som et offentligt hensyn, som berettiger en sådan begrænsning, under forudsætning af, at de forventede fordele ved begrænsningen opvejer dens mulige negative indvirkning. Med hensyn til betingelsen om, at begrænsningen bør være effektiv og proportional bemærker ECB, at det i bemærkningerne til lovforslaget ikke er specifikt beskrevet i hvilket omfang alternative og lige så eller mere effektive foranstaltninger, som også ville opfylde lovforslagets mål,

19 Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3. maj 1998 om indførelse af euroen (EUT L 139 af 11.5.1998, s. 1).

20 Jf. udtalelse CON/2014/37. Alle ECB's udtalelser findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu.

21 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU af 23. juli 2014 om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner (EUT L 257 af 28.8.2014, s. 214).

22 Direktiv 2014/92/EU er blevet implementeret i Danmark ved lov nr. 375 af 27. april 2016.

kunne vedtages²³. På denne baggrund er det vanskeligt for ECB at vurdere, hvorvidt begrænsningen kan betragtes som proportional med det mål, der forfølges.

- 3.3 ECB bemærker, at det bør sikres, at der ikke pålægges tillægsgebyrer på kontantbetalinger i den udstrækning, en betalingsmodtager modtager kontanter.

Denne udtalelse vil blive offentliggjort på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 21. marts 2017.

[Underskrift]

Formand for ECB

Mario DRAGHI

²³ ECB er opmærksom på, at tre forskellige modeller til brug for begrænsning af forpligtelsen til at modtage kontantbetalinger blev overvejet i det danske Betalingsråds rapport "Kontanters rolle i samfundet" fra august 2016. Bemærkningerne til lovforslaget nævner imidlertid ingen andre modeller eller forklarer, hvorfor modellen fastsat i lovforslaget blev valgt.