

**ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ**

της 6ης Οκτωβρίου 2017

σχετικά με περιορισμούς στις πληρωμές με χρήση μετρητών

(CON/2017/40)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 29 Αυγούστου 2017 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του Υπουργού Οικονομικών της Κύπρου για την έκδοση γνώμης αναφορικά με σχέδιο διατάξεων (εφεξής το «σχέδιο διατάξεων») που περιλαμβάνονται σε σχέδιο νόμου το οποίο τροποποιεί τους περί της παρεμπόδισης και καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες νόμους του 2007 έως 2016 (εφεξής το «σχέδιο νόμου»).

Η αρμοδιότητα της ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης βασίζεται στα άρθρα 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο άρθρο 2 παράγραφος 1 δεύτερη περίπτωση της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου¹, καθώς το σχέδιο διατάξεων αφορά μέσα πληρωμών. Η παρούσα γνώμη εκδόθηκε από το διοικητικό συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 17.5 πρώτη πρόταση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

1. Σκοπός του σχεδίου νόμου και του σχεδίου διατάξεων

- 1.1. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, ο κύριος σκοπός του σχεδίου νόμου είναι η εναρμόνιση της κυπριακής νομοθεσίας με την οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου². Σκοπός του σχεδίου διατάξεων, ειδικότερα, είναι η μεταφορά του άρθρου 2 παράγραφος 1 σημείο 3 στοιχείο ε) της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 στο κυπριακό δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 1 σημείο 3 στοιχείο ε) της εν λόγω οδηγίας, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα («άλλα πρόσωπα») που κατά την άσκηση των επαγγελματικών τους δραστηριοτήτων εμπορεύονται αγαθά θεωρούνται «υπόχρεες οντότητες», εφόσον η εκάστοτε πληρωμή καταβάλλεται ή εισπράττεται σε μετρητά και αφορά ποσό ίσο ή μεγαλύτερο των 10 000 ευρώ, ανεξαρτήτως του αν διενεργείται με μία και μόνη πράξη ή με περισσότερες της μιας πράξεις που φαίνεται να συνδέονται μεταξύ τους.
- 1.2. Με το σχέδιο διατάξεων απαγορεύεται σε πρόσωπα που εμπορεύονται αγαθά στα πλαίσια των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων να εισπράττουν μετρητά για ποσό ίσο ή μεγαλύτερο των 10

¹ Απόφαση 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1998, σχετικά με τη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων (ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42).

² Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ L 141 της 5.6.2015, σ. 73).

000 ευρώ, ανεξάρτητα εάν η συναλλαγή διενεργείται με μια και μόνη πράξη ή με περισσότερες της μίας πράξεις που φαίνεται να συνδέονται μεταξύ τους. Το σχέδιο διατάξεων ορίζει ακόμη ότι η παράβαση της απαγόρευσης από το πρόσωπο που εμπορεύεται αγαθά αποτελεί ποινικό αδίκημα τιμωρούμενο με χρηματική ποινή που δεν υπερβαίνει το 10% του εισπραττόμενου ποσού μετρητών.

- 1.3 Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, οι κυπριακές αρχές εξέτασαν διάφορες επιλογές πολιτικής όσον αφορά το άρθρο 2 παράγραφος 1 σημείο 3 στοιχείο ε) της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849, προκειμένου η συμμόρφωση με τη συγκεκριμένη διάταξη να επιτευχθεί κατά τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό που να συνεπάγεται το μικρότερο δυνατό κόστος για τις επιχειρήσεις και την κοινωνία. Οι αρχές εξέτασαν τη δυνατότητα θέσπισης διαδικασιών ταυτοποίησης πελατών και δέουσας επιμέλειας τις οποίες επρόκειτο να εφαρμόζουν «άλλα πρόσωπα» που εμπορεύονται αγαθά, δυνατότητα η οποία δεν καλύπτεται ακόμη από την ισχύουσα νομοθεσία. Μια τέτοια επιλογή πολιτικής θα απαιτούσε τη σύσταση εποπτικής αρχής επιφορτισμένης με την αρμοδιότητα παρακολούθησης της συμμόρφωσης. Η άλλη επιλογή πολιτικής που εξετάστηκε ήταν ο περιορισμός των πληρωμών με χρήση μετρητών σε ποσά μικρότερα των 10 000 ευρώ ανά συναλλαγή που αφορά εμπορία αγαθών. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση, η δεύτερη επιλογή θεωρήθηκε πρόσφορη από τις αρχές, καθώς συνάδει με το κατώτατο όριο και το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849, καθ' όσον επηρεάζονται πρόσωπα που εμπορεύονται αγαθά. Επιπλέον, στηριζόμενες στην ανάλυση που περιλαμβάνεται στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 26ης Ιουνίου 2017, σχετικά με την υπερεθνική εκτίμηση των κινδύνων όσον αφορά τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας³, οι αιτούσες αρχές θεώρησαν ότι πρόκειται για τον αποτελεσματικότερο τρόπο μετριασμού των εν λόγω κινδύνων σε σχέση με τις συναλλαγές σε μετρητά. Εξάλλου, η συγκεκριμένη προσέγγιση θεωρήθηκε από τις αρχές ως η πλέον συμφέρουσα οικονομικά επιλογή, καθώς αποτρέπει την πρόκληση σημαντικής διοικητικής επιβάρυνσης στις επιχειρήσεις γενικού εμπορίου και τις αρχές, χωρίς να επιβάλλει πρόσθετες απαιτήσεις ή να επιβαρύνει αδικαιολόγητα την Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου υπό την ιδιότητά της ως εκδότη νομίσματος ευρώ. Τέλος, θεωρήθηκε ότι η υποδομή των συστημάτων πληρωμών στην Κύπρο είναι καλά ανεπτυγμένη, προσφέροντας ένα ευρύ φάσμα διαύλων και μέσων πληρωμών που οι έμποροι και οι επιχειρήσεις εν γένει μπορούν να χρησιμοποιούν αντί μετρητών.
- 1.4 Όπως σημειώνεται στην αιτιολογική έκθεση, φαίνεται ότι κάποια άλλα κράτη μέλη έχουν ήδη προκρίνει παραλλαγές της προσέγγισης που προβλέπει τον περιορισμό των πληρωμών με χρήση μετρητών⁴.

2. Γενικές παρατηρήσεις

- 2.1. Η παρούσα γνώμη δεν εξετάζει εάν το σχέδιο νόμου μεταφέρει αποτελεσματικά στο κυπριακό δίκαιο τις διατάξεις της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849. Εστιάζει στον περιορισμό των πληρωμών με χρήση

³ SWD/2017/0241 τελικό, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής (www.ec.europa.eu).

⁴ Περιλαμβάνονται οκτώ κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ: Βέλγιο, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Λετονία, Σλοβενία και Σλοβακία.

- μετρητών σε σχέση με την ιδιότητα νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμμάτων και κερμάτων ευρώ.
- 2.2 Η σύσταση της Επιτροπής σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τις έννομες συνέπειες του καθεστώτος νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμμάτων και των κερμάτων σε ευρώ⁵ (εφεξής η «σύσταση της Επιτροπής») ορίζει ότι η αποδοχή των πληρωμών σε μετρητά θα πρέπει να αποτελεί τον κανόνα, αναγνωρίζοντας πάντως τη δυνατότητα άρνησης αποδοχής τους για λόγους συναφείς με την αρχή της «καλής πίστης», χωρίς τούτο να συνιστά παραβίαση του καθεστώτος νόμιμου χρήματος των μετρητών. Το δίκαιο της Ένωσης και η σύσταση της Επιτροπής δεν προβλέπουν ρητά εάν και σε ποιο βαθμό μπορεί να επιτρέπεται η εισαγωγή γενικού περιορισμού στην υποχρέωση αποδοχής πληρωμών με χρήση μετρητών σε ευρώ. Ως εκ τούτου, το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύεται προς διακρίβωση των όρων τους οποίους θα πρέπει να πληροί οποιοσδήποτε περιορισμός στις πληρωμές με χρήση κερμάτων και τραπεζογραμμάτων ευρώ, συμπεριλαμβανομένων των όρων που θα πρέπει να πληρούνται για σκοπούς συμμόρφωσης με την ιδιότητα νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμμάτων και κερμάτων ευρώ όταν εισάγονται γενικοί περιορισμοί στην υποχρέωση αποδοχής πληρωμών με τη χρήση μετρητών⁶.
- 2.3 Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η αιτιολογική σκέψη 19 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 974/98 του Συμβουλίου⁷, σύμφωνα με την οποία «οι περιορισμοί που θεσπίζουν για λόγους δημοσίας τάξεως τα κράτη μέλη ως προς τις πληρωμές σε κέρματα και χαρτονομίσματα δεν αντιβαίνουν στην ιδιότητα νόμιμου χρήματος των εκφρασμένων σε ευρώ χαρτονομισμάτων και κερμάτων, εφόσον υπάρχουν άλλα νόμιμα μέσα για το διακανονισμό των νομισματικών οφειλών». Όλοι οι πολίτες και οικονομικοί φορείς στα οικεία κράτη μέλη, κάτοικοι ή μη, θα πρέπει να διαθέτουν άμεση πρόσβαση στα άλλα αυτά νόμιμα μέσα που χρησιμοποιούνται με ομοιόμορφα αποδεκτό τρόπο εντός της ζώνης ευρώ.
- 2.4 Εν προκειμένω η ΕΚΤ σημειώνει ότι η οδηγία 2014/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁸ έχει διευκολύνει τους καταναλωτές της Ένωσης στη χρήση λογαριασμών πληρωμών και συναφών υπηρεσιών ηλεκτρονικών πληρωμών ως εναλλακτικών της χρήσης μετρητών. Η εν λόγω οδηγία μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο της Δημοκρατίας της Κύπρου με τον περί της συγκρισιμότητας των τελών, της αλλαγής λογαριασμού πληρωμών και της πρόσβασης σε λογαριασμούς πληρωμών νόμο του 2017⁹, ο οποίος θεσπίζει το νομικό πλαίσιο για τη δημιουργία των συνθηκών πρόσβασης όλων των πολιτών σε μια ελάχιστη δέσμη τραπεζικών υπηρεσιών.
- 2.5 Η ΕΚΤ αναγνωρίζει εξάλλου ότι ο στόχος της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες μπορεί γενικά να θεωρείται «λόγος δημόσιας τάξης» που δικαιολογεί τη θέσπιση περιορισμών στις πληρωμές με χρήση μετρητών, αλλά κατά τα λοιπά ένας περιορισμός

⁵ Σύσταση της Επιτροπής, της 22ας Μαρτίου 2010, σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τις έννομες συνέπειες του καθεστώτος νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμμάτων και των κερμάτων σε ευρώ (ΕΕ L 83 της 30.3.2010, σ. 70).

⁶ Βλ. π.χ. παράγραφο 2.3 γνώμης CON/2017/27, παράγραφο 3.1 γνώμης CON/2017/20 και παράγραφο 2.1 γνώμης CON/2017/18. Όλες οι γνώμες της ΕΚΤ δημοσιεύονται στον δικτυακό της τόπο (www.ecb.europa.eu).

⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 974/98 του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1998, για την εισαγωγή του ευρώ (ΕΕ L 139 της 11.5.1998, σ. 1).

⁸ Οδηγία 2014/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 2014, για τη συγκρισιμότητα των τελών που συνδέονται με λογαριασμούς πληρωμών, την αλλαγή λογαριασμού πληρωμών και την πρόσβαση σε λογαριασμούς πληρωμών με βασικά χαρακτηριστικά (ΕΕ L 257 της 28.8.2014, σ. 214).

⁹ Νόμος 64(Ι)/2017.

- δεν πρέπει κατ' αρχήν να επηρεάζει την ιδιότητα των τραπεζογραμματίων ευρώ ως νόμιμου χρήματος¹⁰.
- 2.6. Επομένως, οι περιορισμοί στις πληρωμές με χρήση μετρητών θα πρέπει να είναι αποτελεσματικοί και ανάλογοι προς τους επιδιωκόμενους στόχους και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξή τους. Ο όποιος αρνητικός αντίκτυπος των προτεινόμενων περιορισμών θα πρέπει συνεπώς να σταθμίζεται προσεκτικά έναντι των προσδοκώμενων δημόσιων οφελών. Όταν εξετάζεται η αναλογικότητα ενός περιορισμού, θα πρέπει πάντα να εξετάζεται ο αρνητικός αντίκτυπός του, καθώς και το κατά πόσον ο σκοπός του θα μπορούσε εναλλακτικά να επιτευχθεί με τη λήψη πρόσφορων μέτρων με λιγότερο δυσμενή αντίκτυπο¹¹.
- 2.7. Επιπλέον, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η δυνατότητα πληρωμής με χρήση μετρητών παραμένει ιδιαίτερα σημαντική για ορισμένες κοινωνικές ομάδες που για διάφορους νόμιμους λόγους τα προτιμούν έναντι άλλων μέσων πληρωμής. Γενικά η χρήση των μετρητών ως μέσου πληρωμής εκτιμάται και λόγω του ότι είναι ευρέως αποδεκτή, γρήγορη, ασφαλής και διευκολύνει τον πληρωτή στον έλεγχο των δαπανών του. Επιπλέον, είναι ένα μέσο πληρωμής που επιτρέπει στους πολίτες ή τους οικονομικούς φορείς να διακανονίζουν στιγμιαία οποιαδήποτε συναλλαγή σε χρήμα κεντρικής τράπεζας και στην ονομαστική της αξία, χωρίς να προβλέπεται νομικά η δυνατότητα επιβολής προμήθειας για τη χρήση της συγκεκριμένης επιλογής. Επιπλέον, οι πληρωμές με χρήση μετρητών διευκολύνουν τη συμμετοχή ολόκληρου του πληθυσμού στην οικονομική ζωή, επιτρέποντάς του να διακανονίζει κάθε είδους οικονομική συναλλαγή¹².
- 2.8. Η ΕΚΤ θεωρεί ότι σήμερα οι καταναλωτές στην Κυπριακή Δημοκρατία διαθέτουν εν γένει άλλα νόμιμα μέσα διακανονισμού χρηματικών οφειλών για την αγορά αγαθών, και μάλιστα πέραν του προβλεπόμενου ορίου των 10 000 ευρώ, τα οποία παρέχουν οφέλη παρόμοια με εκείνα των μετρητών. Λαμβανομένων υπόψη και των παραπάνω γενικών παρατηρήσεων, οι περιορισμοί στις πληρωμές με χρήση μετρητών που προβλέπει το σχέδιο διατάξεων μπορούν να θεωρηθούν ανάλογοι προς τους επιδιωκόμενους στόχους και δεν υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων αυτών.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

- 3.1. Η ΕΚΤ λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη την προσέγγιση του σχεδίου διατάξεων, σύμφωνα με την οποία η απαγόρευση της αποδοχής μετρητών για ποσό ίσο ή μεγαλύτερο των 10 000 ευρώ περιορίζεται σε συναλλαγές στις οποίες ο αποδέκτης των μετρητών εμπορεύεται αγαθά στα πλαίσια των επιχειρηματικών του δραστηριοτήτων. Ως εκ τούτου, αντιλαμβάνεται ότι η ως άνω προτεινόμενη απαγόρευση δεν αφορά τις περιπτώσεις που ο αποδέκτης των μετρητών δεν είναι πρόσωπο που εμπορεύεται αγαθά στα πλαίσια των επιχειρηματικών του δραστηριοτήτων. Η ΕΚΤ χαιρετίζει την προσέγγιση που ακολουθούν οι κυπριακές αρχές μη θεσπίζοντας περιορισμούς όσον αφορά τις

¹⁰ Βλ. π.χ. παράγραφο 2.4 γνώμης CON/2017/18.

¹¹ Βλ. π.χ. παράγραφο 2.7 γνώμης CON/2017/27, παράγραφο 3.3 γνώμης CON/2017/20, παράγραφο 2.5 γνώμης CON/2017/18, παραγράφους 2.6 και 2.7 γνώμης CON/2017/8, παράγραφο 2.3 γνώμης CON/2014/37 και παράγραφο 2.3 γνώμης CON/2014/4.

¹² Βλ. π.χ. παράγραφο 2.8 γνώμης CON/2017/27, παράγραφο 3.4 γνώμης CON/2017/20 και παράγραφο 2.6 γνώμης CON/2017/18.

πληρωμές μεταξύ ιδιωτών ή καταναλωτών.

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευτεί στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 6 Οκτωβρίου 2017.

[υπογραφή]

Ο Πρόεδρος της ΕΚΤ

Mario DRAGHI