



ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK
van 30 mei 2017
inzake de beperking van het gebruik van contanten
(CON/2017/20)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 3 april 2017 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van het Belgische Ministerie van Financiën om een advies inzake een voorontwerp van wet tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (hierna het 'voorontwerp'). De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 127, lid 4 en artikel 282, lid 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 2, lid 1, het tweede en derde streepje van Beschikking 98/415/EG¹ van de Raad, aangezien het voorontwerp bepalingen bevat aangaande betaalmiddelen en de Nationale Bank van België ('NBB'). Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur van de ECB dit advies goedgekeurd.

1. Doel van het voorontwerp

- 1.1. Het hoofddoel van het voorontwerp is de omzetting in Belgisch recht van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad². De Belgische wetgever heeft bij deze gelegenheid in het voorontwerp op dit vlak relevante bepalingen geconsolideerd, en indien nodig gewijzigd, waaronder de beperking van het gebruik van contanten en de bepalingen die de NBB-bevoegdheden op dit vlak vaststellen.
- 1.2. Met name alle regels betreffende de beperking van het gebruik van contanten zijn thans opgenomen in het voorontwerp, welke regels nu zijn vastgelegd in de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen.

¹ Beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen (PB L 189 van 3.7.1998, blz. 42).

² Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad 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 (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

- 1.3. Krachtens deze regels, die laatstelijk werden gewijzigd bij de Wet van 15 juli 2013 houdende dringende bepalingen inzake fraudebestrijding³, mogen handelaren thans niet meer dan 10 % in contanten en niet meer dan 3000 EUR van de verkoopprijs van goederen of diensten in contanten aanvaarden, ongeacht of de verkoop één transactie omhelst, of meerdere afzonderlijke ogenschijnlijk met elkaar verband houdende transacties. Dezelfde beperking geldt voor het gebruik van contanten inzake aan- en verkoop door handelaren in edele metalen (zijnde goud, zilver of platina, uitgezonderd muntstukken). Voorts, om de toenemende diefstal van koperdraad terug te dringen, verbiedt de bovengenoemde Wet van 29 december 2010 specifiek het gebruik van contanten voor koperdraad, hetzij gerecycleerd of gebruikt, of als dusdanig aangeboden, door natuurlijke of rechtspersonen die werkzaam zijn in de recuperatie of recyclage van en handel in oude of edele metalen. Tenslotte, natuurlijke en rechtspersonen die werkzaam zijn in de recuperatie, recyclage van en handel in oude of edele metalen moeten bij verkoop van die metalen aan natuurlijke of rechtspersonen de koper identificeren en registreren, indien die aankopen contant betaald worden ten belope van een bedrag dat hoger is dan 500 EUR.
- 1.4. Het voorontwerp breidt de beperking van het gebruik van contanten uit tot elk gebruik van contanten door enige persoon, ongeacht de aard van de verplichtingen (contractueel of buitencontractueel) dat aanleiding geeft tot die betalingen, ongeacht of al dan niet een vergoeding verschuldigd is, ongeacht de personen die de betalingen uitvoeren of ongeacht de hoedanigheid (handelaar, koopman of anderszins) waarin die personen handelen. Luidens de memorie van toelichting bij het voorontwerp beoogt deze wijziging uiteenlopende situaties te bestrijken waarin het gebruik van contanten soms aanzienlijk is (uitwisselingen met opleg, met name in geval van goud).
- 1.5. Uitzonderingen gelden evenwel voor (1) onroerendgoedtransacties, waarbij notarissen en onroerendgoedmakelaars zijn betrokken en op wie het voorontwerp van toepassing is; (2) transacties tussen consumenten op wie het voorontwerp niet van toepassing is, en die zelden transacties uitvoeren in verband met goederen van grote waarde en op wie in elk geval geen systematische monitoring van toepassing is; en (3) gebruik van contanten of schenkingen door of met financiële instellingen, waaronder kredietinstellingen, de NBB, Bpost, betalingsinstellingen, uitgevers van elektronisch geld, geldovermakingskantoren, beursvennootschappen en valutawisselkantoren, aangezien transacties met contanten inherent aan hun werkzaamheden zijn.
- 1.6. Het voorontwerp stelt ook nieuwe drempels vast voor de beperking van het gebruik van contanten dat nu hoogstens 3000 EUR mag bedragen. Met name schaft het voorontwerp het 10%-criterium van de prijs van goederen of diensten af. Voorts geldt het plafond van 3000 EUR niet langer voor het te betalen bedrag, maar voor het werkelijk betaalde bedrag of het in contanten betaalde bedrag. Derhalve mag een betaling of schenking van 5000 EUR tot 3000 EUR in contanten uitgevoerd en ontvangen worden, mits het saldo anderszins wordt uitgevoerd of ontvangen. Deze regelversoepeling is gerechtvaardigd gezien de lage drempel van 3000 EUR en de complexiteit van de vigerende regel die nadelig is voor een in contanten uitgevoerde geringe voorschotten.

³ Zie Advies CON/2013/18.

- 1.7. Het voorontwerp voert tevens nieuwe beperkingen in op het gebruik van contanten die gelden voor de verkoop van goud door consumenten aan professionals. Om meer duidelijkheid te scheppen aangaande de toepasselijkheid van de beperking op het gebruik van contanten voor de aankoop van goudstaven door professionals, vervangt het voorontwerp het huidige concept van 'edele metalen', dat investeringsgoud zoals goudstaven en gouden muntstukken uitsluit, door het nieuwe concept van 'edele stoffen' dat breed is opgezet en verwijst naar goud, platina, zilver, palladium. Voorts, behalve in het geval van een openbare verkoop onder de supervisie van een gerechtsdeurwaarder, indien een koper geen consument is, mag deze niet in contanten betalen voor oude metalen, koperkabels of goederen die edele stoffen bevatten, tenzij deze slechts in geringe hoeveelheden aanwezig zijn en slechts vanwege de fysieke eigenschappen die zij vertegenwoordigen. Luidens de memorie van toelichting⁴ is dit verbod gegrond op het verhoogde risico van geldwitwassing en de heling met betrekking tot gestolen goederen, met name door rondreizende criminele groeperingen. De vigerende verplichting tot registratie van die contante betalingen heeft de heling van die goederen niet verhinderd en dit vereiste wordt regelmatig omzeild door handelaren die grotere van sommige consumenten aangekochte hoeveelheden vermelden dat zij in werkelijkheden deden, en geen gegevens registreren van anderen die juwelen met een dubieuze herkomst verkopen. Het voorontwerp voert desalniettemin een uitzondering in op het verbod op geringe contante betalingen tot 500 EUR, opdat een consument incidenteel gouden goederen kan verkopen, zoals een oude ring. De vigerende identificatieverplichting wordt in die gevallen gehandhaafd.
- 1.8. Het voorontwerp omvat tevens bepalingen die beogen te verduidelijken over welke bevoegdheden en instrumenten de NBB beschikt met betrekking tot het voorkomen van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Te dien einde wijzigt het voorontwerp de Organieke Wet op de NBB om de taak aan de NBB op te dragen, als deel van haar toezichtbevoegdheden, om te waarborgen dat financiële instellingen voldoen aan de wet- en regelgeving, waaronder Europees recht, tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en de financiering van de proliferatie van massavernietigingswapens. Het voorontwerp somt alle toezichtbevoegdheden, controlemaatregelen en sancties op waarover de NBB beschikt om deze taak uit te voeren. Voorts staat het voorontwerp toe dat de NBB met de bevoegde autoriteiten van de unielidstaten of derde landen informatie uitwisselt met betrekking tot de uitvoering van deze taken uit hoofde van regels die verzekeren dat de vertrouwelijkheid van die informatie wordt gehandhaafd. Tenslotte staat het voorontwerp toe dat de Schatkist informatie opvraagt bij het Centrale Aanspreekpunt van de NBB, zulks ter toepassing van financiële sancties zoals bedoeld in Verordeningen van de Raad van de Unie betreffende financiële sancties en zoals bedoeld in resoluties die de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft aangenomen.

⁴ Memorie van toelichting, blz. 255.

2. Algemene opmerkingen

- 2.1. Alhoewel het voorontwerp de Organieke Wet wijzigt opdat de NBB kan waarborgen dat financiële instellingen voldoen aan de wettelijke bepalingen die beogen te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld en financiering van terrorisme en de financiering van de proliferatie van massavernietigingswapens, begrijpt de ECB dat de NBB, als onderdeel van haar toezichtbevoegdheden, deze taak reeds uitvoert en de in het voorontwerp bedoelde bevoegdheden, maatregelen en instrumenten toepast. Dat overwegende draagt het voorontwerp geen echte nieuwe taak op aan de NBB.
- 2.2. Dit advies behandelt de werkelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2015/849 in Belgisch recht niet. De nadruk van dit advies ligt op de beperking van het gebruik van contanten en de NBB-taken uit hoofde van het voorontwerp.

3. Beperking van het gebruik van contanten

- 3.1. De Aanbeveling van de Commissie betreffende de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten⁵ bepaalt dat de aanvaarding van betalingen in contanten de regel moet zijn, maar tevens dat contanten geweigerd mogen worden vanwege het verband met het 'te-goeder-trouw-beginsel'. Noch de Aanbeveling van de Commissie noch ander Unierecht adresseert expliciet of, en in hoeverre, het toelaatbaar zou zijn om een meer algemene beperking in te voeren inzake de verplichting om contante betalingen te aanvaarden. Derhalve moet Unierecht geïnterpreteerd worden om vast te stellen waaraan een beperking op betalingen in eurobankbiljetten en -muntstukken moet voldoen, waaronder de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om te voldoen aan de status van wettig betaalmiddel van bankbiljetten en muntstukken indien algemene beperkingen op de verplichting tot het aanvaarden van contante betalingen worden ingevoerd.
- 3.2. Ongeacht de specifieke overwegingen in paragraaf 3.5 tot en met 3.7, moet het voorontwerp voldoen aan Unierecht. Binnen dit kader bepaalt overweging 19 van Verordening (EG) nr. 974/98⁶ van de Raad dat beperkingen inzake betalingen in bankbiljetten en munten, die de lidstaten om redenen van openbaar belang hebben getroffen, in beginsel 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 schulden⁷. Dergelijke andere rechtsgeldige middelen moeten voordelen verzekeren die gelijkaardig zijn aan de voordelen van contanten, ook al betekent dat wellicht dat voor de betalingsdienst een vergoeding verschuldigd is.

5 Aanbeveling van de Commissie van 22 maart 2010 betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten (PB L 83 van 30.3.2010, blz. 70).

6 Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro (PB L 139, 11.5.1998, blz.1)

7 Zie bijvoorbeeld Adviezen CON/2013/18, CON2014/4 en CON/2014/37. Alle ECB-adviezen worden op de ECB-website bekendgemaakt onder www.ecb.europa.eu.

- 3.3. Beperkingen op het gebruik van contanten moeten evenwel effectief en evenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen en niet verder gaan dan voor het bereiken van die doelstellingen noodzakelijk is. Negatieve gevolgen van de voorgestelde beperkingen moeten zorgvuldig afgewogen worden tegen de voor de samenleving verwachte voordelen. Wanneer nagegaan wordt of een beperking evenredig is, moeten de negatieve gevolgen van de betrokken beperking altijd in overweging worden genomen, alsook of alternatieve maatregelen vastgesteld kunnen worden die aan de betrokken doelstelling voldoen en minder negatieve gevolgen hebben⁸.
- 3.4. Voorts zij er op gewezen dat de mogelijkheid van contante betaling in de maatschappij bijzonder belangrijk blijft voor bepaalde groepen die om uiteenlopende legitieme redenen liever contanten dan andere betaalmethoden gebruiken. Deze groepen omvatten gehandicapten, oudere burgers, sociaal kwetsbare burgers en minderjarigen. Contant geld wordt in het algemeen ook gewaardeerd omdat het algemeen aanvaard is, snel is en controle van de uitgaven van de betaler mogelijk maakt. Bovendien is contant geld het enige betaalmiddel waarmee burgers direct een transactie in centralebankgeld kunnen verevenen, zonder kosten die meestal verschuldigd zijn aan een onderliggende betaaldienst in geval van girale betaling. Bovendien faciliteren cashfaciliteiten dat de hele bevolking aan de economie participeert en niet alleen diegenen die eenvoudig toegang hebben tot andere betaalmiddelen.
- 3.5. De ECB begrijpt dat de Belgische wetgever voorstelt om binnen het kader van de omzetting van Richtlijn (EU) 2015/849 de beperkingen op het gebruik van contanten te herzien door deze in bepaalde opzichten te versoepelen en in andere opzichten te versterken. Enerzijds verlaagt het voorontwerp de drempel op het gebruik van contanten tot 3000 EUR van het effectief betaalde bedrag zonder koppeling aan het 10%-criterium van de prijs van de goederen of diensten. Anderzijds, de beperking op contante betalingen is thans van toepassing op alle soorten betalingen, waarbij niet wordt onderscheiden tussen de contractuele of buitencontractuele aard van de betaling, of er al dan niet een vergoeding verschuldigd is, of de hoedanigheid waarin natuurlijke of rechtspersonen optreden. Deze beperkingen gelden evenwel niet voor transacties tussen consumenten. Voorts zal het strikte verbod op het gebruik van contanten, dat thans geldt voor de aankoop van koperkabels door consumenten, ook gelden voor de aankoop door niet-consumenten van alle soorten oude metalen, koperkabels of goederen die edele stoffen bevatten. Uitsluitend de volgende uitzonderingen gelden voor: openbare verkopen onder de supervisie van een gerechtsdeurwaarder, indien de koper geen consument is, en voor geringe contante betalingen tot 500 EUR.
- 3.6. Alhoewel in België andere rechtsgeldige middelen bestaan voor de verevening van geldschulden en de doelstellingen van het voorontwerp, zijnde bestrijding van geldwitwassing en de heling van gestolen goederen met name door rondtrekkende criminele groeperingen, en deze doelstellingen kunnen worden bestempeld als redenen van openbaar belang die opwegen tegen enige impact van de beperkingen op het gebruik van contanten, beveelt de ECB toch aan dat de in het

⁸ Zie bijvoorbeeld paragraaf 2.3. van Advies CON/2014/4, paragraaf 2.3. van Advies CON/2014/37 en paragraaf 2.6 en 2.7 van Advies CON/2017/8.

voorontwerp voorgestelde maatregelen die de beperkingen op het gebruik van contanten uitbreiden, zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de maatschappelijke voordelen die naar verwachting daaruit voortvloeien, met name aangaande het strikte verbod op het gebruik van contanten voor goederen die edele stoffen bevatten.

- 3.7. De ECB verwelkomt dat de drempel voor contante betalingen thans is vastgelegd zonder verwijzing naar het 10%-criterium van de prijs van de goederen of diensten. Deze wijziging verduidelijkt niet alleen de beperkingen op contante betalingen, die thans slecht worden begrepen en omgezet, maar draagt tevens bij tot een betere circulatie van contanten. Immers, de voorgestelde drempel van 3000 EUR, die tamelijk laag is aangezien volgens Richtlijn (EU) 2015/849 maatregelen inzake klantenonderzoek alleen gelden voor contante betalingen van 10000 EUR of meer, zou nu gelden ten aanzien van het effectief betaalde bedrag, en niet ten aanzien van de totale aankoopprijs van de goederen of diensten. De ECB verwelkomt tevens dat die beperkingen niet van toepassing zijn op transacties tussen consumenten, aangezien het voor die transacties moeilijk zou kunnen zijn de verschuldigde contanten te vervangen, onder meer van wege het insolventierisico van de tegenpartij, vanwege de ontbrekende mogelijkheden voor directe verevening, en de afwezigheid van een infrastructuur voor girale betaalmiddelen die voordelen verzekeren die gelijkaardig zijn aan de voordelen van contanten voor particulieren.
- 3.8. De ECB beveelt evenwel aan de 500-EUR-drempel voor aankopen door niet-consumenten van alle soorten oude metalen, koperkabels, of goederen die edele stoffen bevatten te verhogen, aangezien die 500-EUR-drempel onevenredig laag is, ongeacht de intentie, namelijk de bestrijding van het witwassen van geld en de heling van gestolen goederen met name door rondreizende criminele groeperingen. In geval van verkopers die juwelen van twijfelachtige afkomst verkopen, wordt van handelaars al verwacht dat zij dergelijke transacties niet aangaan, ongeacht het daarmee gemoeide bedrag, aangezien dat een schending van het strafrecht zou zijn, namelijk verhulling.

4. De NBB-taken, -bevoegdheden en –instrumenten waarmee witwassen van geld en terrorismefinanciering kan worden voorkomen

- 4.1. De ECB verwelkomt dat het voorontwerp en de Organieke Wet de NBB-bevoegdheden en -instrumenten voor het voorkomen van geldwitwassing en terrorismefinanciering scheiden van de bevoegdheden en instrumenten waarover de NBB beschikt als onderdeel van haar toezichtbevoegdheden. Dit faciliteert de uitoefening van toezichtbevoegdheden binnen het kader van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme.
- 4.2. De ECB merkt op dat in het voorontwerp genoemde het Centrale Aanspreekpunt bij de NBB, waar het Ministerie van Financiën informatie kan opvragen om de financiële sancties op te leggen zoals bedoeld in Raadverordeningen en uiteengezet in door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties aangenomen resoluties, overeenkomt met het centralebankrekeningenregister waarover de ECB Advies CON/2016/35 heeft uitgebracht. De ECB begrijpt dat de Belgische wetgever thans een wet

uitwerkt krachtens welke wet de ontwikkelings- en exploitatiekosten van dit register volledig ex-ante zullen worden gedekt door zijn gebruikers (waaronder de Minister van Financiën, indien het verzoek van de Schatkist afkomstig is) en dat een Koninklijk Besluit daartoe het accountingmechanismen nader uiteen zal zetten. Het verbod op monetaire financiering wordt derhalve nageleefd en behoeft zijdens de ECB geen nadere opmerkingen.

Dit advies wordt op de ECB-website bekendgemaakt.

Gedaan te Frankfurt am Main, 30 mei 2017.

[getekend]

De President van de ECB

Mario DRAGHI