



Bruxelles, den 12.6.2018
COM(2018) 483 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om restriktioner for kontantbetalinger

DA

DA

1. INDLEDNING

Den 2. februar 2016 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om en handlingsplan, som skal styrke bekæmpelsen af finansiering af terrorisme yderligere¹. Handlingsplanen bygger på gældende EU-regler, er tilpasset nye trusler og tager sigte på at ajourføre EU's politikker i overensstemmelse med internationale standarder. I planen behandles en lang række spørgsmål og løsninger på forskellige områder med tilknytning til finansiering af terrorisme.

I forbindelse med Kommissionens bestræbelser på at udvide anvendelsesområdet for forordningen om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet, har den henvist til, at det vil være hensigtsmæssigt at undersøge relevansen af at fastsætte øvre grænser for kontantbetalinger². I handlingsplanen bemærkes det desuden, at "flere medlemsstater har indført forbud mod kontantbetalinger over en given tærskel". Sådanne forbud er dog ikke indgået i overvejelserne på EU-plan.

I sine konklusioner om bekæmpelse af terrorisme opfordrede Rådet (økonomi og finans) den 12. februar 2016 Kommissionen til at undersøge behovet for passende begrænsninger af kontantbetalinger, som overstiger visse tærskler.

Som opfølgning på handlingsplanen og støtten fra Økofinrådet indledte Kommissionens tjenestegrene uformelle kontakter med medlemsstaterne for at indsamle oplysninger om deres praksis på dette område, deres erfaringer med begrænsninger af kontantbetalinger på nationalt plan og deres synspunkter om et eventuelt initiativ på området.

På samlingen i Økofinrådet den 17. juni 2016 aflagde Kommissionen rapport om denne hurtige uformelle rundspørge, idet den meddelte, at der vil blive foretaget en detaljeret konsekvensanalyse, herunder en analyse af omkostningerne og fordelene ved mulige EU-foranstaltninger. Denne analyse ville også omfatte en offentlig høring³.

Kommissionen bestilte en konsekvensundersøgelse hos en ekstern kontrahent⁴, og der blev foretaget en offentlig høring fra marts til maj 2017.

Resultaterne af kontrahentens undersøgelse tydede på, at begrænsninger af kontantbetalinger ikke i væsentlig grad ville forhindre finansiering af terrorisme. Derimod viste undersøgelsen, at sådanne restriktioner kan være nyttige i bekæmpelsen af hvidvaskning af penge. I undersøgelsen bemærkes det desuden, at de forskelligartede begrænsninger på nationalt plan har en mærkbar negativ indvirkning på det indre marked, fordi de fordrejer konkurrencen og skaber ulige konkurrencevilkår blandt visse virksomheder.

¹ COM(2016) 50.

² I handlingsplanen hedder det, at "kontantbetalinger [...] i vid udstrækning [anvendes] til at finansiere terrorhandlinger... I den forbindelse kunne relevansen af eventuelle øvre grænser for kontantbetalinger også undersøges. Flere medlemsstater har indført forbud mod kontantbetalinger over en given tærskel".

³ Initiativet blev valideret i forbindelse med Kommissionens planlægning af dagsordenen i december 2016, og den 23. januar 2017 blev der offentliggjort en indledende konsekvensanalyse, hvori det anbefales at foretage en yderligere analyse – http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf.

⁴ HTML-link til Ecorys-rapporten.

Formålet med denne rapport er at fremlægge resultaterne af undersøgelsen og den offentlige høring. Rapporten skal læses i sammenhæng med undersøgelsen, som indeholder mere detaljerede oplysninger.

2. BAGGRUND

2.1. Kendetegn ved kontanter

I denne rapport forstås ved kontanter pengesedler og mønter, der er udstedt af centralbanker.

Undersøgelsen giver detaljerede oplysninger om brugen af kontanter i de forskellige lande⁵. I Den Europæiske Centralbanks lejlighedsskrift "The use of cash by households in the euro area" (brug af kontanter blandt husholdninger i euroområdet) findes der også værdifulde oplysninger om brugen af kontanter på salgsstedet, som er baseret på en undersøgelse fra 2016⁶. Ifølge lejlighedsskriftet er kontanter stadig det mest almindelige betalingsmiddel i euroområdet, og de udgør stadig en betydelig værdireserve.

I forbindelse med overvejelserne om en eventuel grænse for kontantbetalinger har Kommissionen fokuseret på betalinger af høj værdi, som kun udgør en mindre andel af alle kontanttransaktioner⁷. Brugen af kontanter i almindelighed var ikke i fokus.

2.2. Retsgrundlaget

2.2.1. EU-plan

I dag findes der ingen lovgivning på EU-plan, som sætter grænser for kontantbetalinger⁸. I to retlige instrumenter er der dog fastsat forpligtelser vedrørende brug af kontanter.

I forordningen om kontrol med likvide midler er der fastlagt et kontrolsystem, som gælder for fysiske personer, der rejser ind i eller forlader Unionen med valuta eller ihændehaverpapirer til en værdi af 10 000 EUR eller derover. Den 21. december 2016 fremsatte Kommissionen et forslag til ny lovgivning, som skal styrke disse kontroller yderligere. Europa-Parlamentet og Rådet forhandler i øjeblikket om dette forslag.

I det fjerde hvidvaskdirektiv pålægges der krav om fornøden omhu hos personer, der handler med varer og foretager eller modtager kontantbetalinger på 10 000 EUR eller mere, uanset om transaktionen gennemføres på én gang eller i flere omgange, hvor der synes at være en sammenhæng⁹.

⁵ Se side 18-21 i undersøgelsen.

⁶ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>.

⁷ Se ECB's lejlighedsskrift, side 25.

⁸ Det skal bemærkes, at der på nuværende tidspunkt ikke er foretaget en vurdering af de retlige aspekter ved en eventuel EU-foranstaltning, der begrænser kontantbetalinger.

⁹ Direktivet blev for nylig ajourført ved det femte hvidvaskdirektiv.

2.2.2. Nationalt plan

De fleste EU-medlemsstater har fastsat grænser for kontantbetalinger¹⁰. Disse grænser ligger på mellem 500 og 15 000 EUR. De trufne foranstaltninger er temmelig uensartede, idet der er forskel på både foranstaltningernes art, tærsklerne og dækningen. Det skal desuden bemærkes, at antallet af EU-medlemsstater, der har fastsat begrænsninger for kontanter, er steget hurtigt i de senere år, nemlig fra fire i 2008 til 17 i september 2017.

3. SKRIDT, DER ER TAGET EFTER ØKOFINRÅDET DEN 17. JUNI 2016

For at mobilisere ressourcerne effektivt blev der bestilt en undersøgelse hos en privat kontrahent i form af et konsortium bestående af Ecorys og Centre for European Policy Studies (CEPS). Hovedformålet med undersøgelsen var at vurdere den potentielle indvirkning fra begrænsninger af kontantbetalinger på ulovlige aktiviteter og på det indre marked¹¹.

I overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering blev der afholdt en offentlig høring mellem den 1. marts 2017 og den 31. maj 2017. Resultaterne af denne høring, som fremlægges i afsnit 4, tyder på, at et stort flertal af de adspurgte var klart imod enhver form for begrænsninger af kontantbetalinger.

I februar 2018 afsluttede kontrahenten undersøgelsen. De vigtigste konklusioner var, at begrænsninger af kontantbetalinger ikke ville have særlig stor positiv effekt med hensyn til at bekæmpe finansiering af terrorisme og skattesvig. Det blev dog også konkluderet, at sådanne begrænsninger var et nyttigt værktøj til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, og at de forskelligartede begrænsninger på nationalt plan har en mærkbar negativ indvirkning på det indre marked, idet de fordrejer konkurrencen og skaber ulige vilkår blandt visse virksomheder.

4. DEN OFFENTLIGE HØRING

Mellem den 1. marts 2017 og den 31. maj 2017 blev der foretaget en offentlig høring i form af en internetrundspørge, hvor de adspurgte blev bedt om at besvare forskellige spørgsmål om indførelse af begrænsninger for kontantbetalinger¹².

Der blev opstillet tre forskellige mål for høringen.

For det første blev det anerkendt, at kontanter fortsat er det mest lettilgængelige betalingsmiddel og i nogle medlemsstater endog er dybt rodfæstet i offentlighedens billede af den personlige frihed. Eventuelle ændringer af politikken ville derfor være et følsomt område, som ville berøre alle borgere. På denne baggrund var det første og vigtigste mål med høringen at indhente synspunkter fra offentligheden i almindelighed med hensyn til en eventuel indførelse af begrænsninger af kontantbetalinger.

I betragtning af, at kontanter stadig finder udbredt anvendelse – også ved betaling af større beløb og navnlig i bestemte økonomiske sektorer og blandt mange små og mellemstore virksomheder – anerkendes det for det andet, at disse økonomiske sektorer

¹⁰ I undersøgelsen gives der en detaljeret oversigt over gældende national lovgivning ved udgangen af 2017 (s. 25-29).

¹¹ En detaljeret beskrivelse af den anvendte metode fremgår af undersøgelsen, s. 31-35.

¹² Resultaterne findes på: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments>.

og aktører i høj grad kan blive berørt, hvis der indføres begrænsninger af kontantbetalinger. Derfor bestod et andet mål med høringen i at indsamle synspunkter fra interessenter, der er aktive inden for sektorer eller aktiviteter, som er meget afhængige af kontanter, og navnlig at høre deres vurdering af den indvirkning, som eventuelle begrænsninger af denne art ville have på deres aktiviteter.

I lyset af målet om at bekæmpe finansiering af terrorisme og andre ulovlige aktiviteter efterlyste man for det tredje synspunkter fra eksperter inden for strafferetlige anliggender og retshåndhævelse om, hvor relevante begrænsninger af kontantbetalinger vil være for netop dette mål.

Der var tre kategorier af adspurgte, men det bør understreges, at den første kategori – offentligheden – var den primære målgruppe for internetrundspørgen, som blev foretaget ved brug af et elektronisk værktøj, der gjorde det muligt at indsamle et stort antal svar. Spørgsmålene blev formuleret med denne kategori in mente. Andre kategorier, f.eks. aktører i den økonomiske sektor og fagfolk på området for retshåndhævelse, blev medtaget i rundspørgen og fik også mulighed for at bidrage. Disse interessenter blev desuden hørt ved en mere kvalitativ rundspørge i forbindelse med den eksterne undersøgelse. Det var ikke meningen at fokusere den offentlige undersøgelse specifikt på disse interessenters særlige omstændigheder.

Den offentlige høring omfattede en lang række spørgsmål. Alle detaljer vedrørende disse spørgsmål og svarene på dem er blevet offentliggjort¹³.

Det vigtigste budskab fra rundspørgen er, at et stort flertal (94,94 %) mener, at der ikke skal indføres begrænsninger for kontantbetalinger på EU-plan. Dette synspunkt deles af mange af de adspurgte, uanset om der allerede er indført begrænsninger i deres eget opholdsland.

Dette nej kan forklares ved, at spørgsmålet vedrørte indførelse af et generelt forbud, som potentielt ville gælde for alle borgere (i modsætning til f.eks. et forbud mod fremstilling af visse kemiske produkter, der kun gælder for industrielle producenter). Desuden står det klart, at offentlige høringer kun afspejler holdningen hos de adspurgte, som umiddelbart indvilger i at deltage i dem, i modsætning til meningsmålinger, hvor de adspurgte kontaktes proaktivt på systematisk vis.

I den forbindelse bør det præciseres, at de fleste adspurgte stammede fra de tre medlemsstater Østrig, Tyskland og Frankrig. Dette var en følge af den offentlige omtale i medierne i disse lande. Kommissionen har ikke målrettet sin kommunikation. Resultaterne fra de øvrige lande adskilte sig dog ikke væsentligt fra den generelle tendens i disse tre lande.

5. UNDERSØGELSENS RESULTATER

5.1. Undersøgelsens resultater med hensyn til finansiering af terrorisme

Terrorister og kriminelle bruger i vid udstrækning kontanter, fordi de er med til at minimere risikoen for at blive fanget¹⁴. Kontanter sikrer anonymitet og gør det lettere at skjule ikke blot ulovlige aktiviteter, men også accessoriske juridiske transaktioner, som

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical_overview.pdf.

¹⁴ Undersøgelsen, s. 21.

ellers kunne spores af de retshåndhævende myndigheder. Kontanter spiller en væsentlig rolle i forbindelse med mange terroraktiviteter.

En detaljeret analyse af en række nylige terrorangreb, som indgår i undersøgelsen, viser imidlertid også, at begrænsninger af kontantbetalinger kun ville have haft begrænset indvirkning på mulighederne for at planlægge angrebene.

For det første har der siden angrebene den 11. september 2001 i USA været en tendens med mindre bekostelige terrorangreb, hvor omkostningerne ofte har været på under 10 000 EUR, hvilket er en brøkdel af det anslåede budget for førstnævnte angreb, som lå på mellem 400 000 og 500 000 USD.

For det andet er udgifterne til de enkelte transaktioner ofte endnu lavere i et så begrænset budget, og derfor ville de ikke være blevet påvirket af begrænsninger, som kun ville vedrøre betalinger af høj værdi. Det casestudie, der præsenteres i undersøgelsen¹⁵, understreger dette.

Endelig skal det bemærkes, at det i forbindelse med en vurdering af den effekt, som et forbud mod betaling i kontanter ville have for terrorisme og andre kriminelle aktiviteter, er nødvendigt at skelne mellem indvirkningen på henholdsvis ulovlige og lovlige transaktioner.

Ulovlige transaktioner er transaktioner, der er i strid med lovgivningen (såsom erhvervelse af sprængstoffer), eller tilsyneladende lovlige transaktioner, hvor begge parter ved, at formålet med dem er at udføre en ulovlig aktivitet. Hvis der er tale om ulovlige transaktioner, og parterne er villige til at risikere retsforfølgning og -håndhævelse, er det tvivlsomt, at et forbud mod kontantbetalinger ville blive respekteret eller have nogen afskrækkende effekt. Kriminelle, som forsætligt tilsidesætter lovgivningen, vil sandsynligvis ikke blive afskrækket af et yderligere forbud med hensyn til betaling for transaktionen. Dette gælder navnlig, hvis de sanktioner, der er forbundet med det supplerende forbud, er ubetydelige sammenlignet med de sanktioner, der anvendes for den primære kriminelle aktivitet.

Lovlige transaktioner er accessoriske transaktioner i forhold til den primære kriminelle aktivitet, som ikke i sig selv er ulovlige (såsom det at leje en bil), og hvor modparten (f.eks. biludlejningsselskabet) kan formodes at være uvidende om det kriminelle formål bag transaktionen (f.eks. transport af sprængstoffer). I den forbindelse kunne en hæderlig modparts overholdelse af et forbud mod betaling i kontanter føre til, at transaktionen blev betalt vha. andre midler eller slet ikke blev gennemført. Da transaktionerne er lovlige og almindelige, ville betaling for dem ved brug af sporbare midler desværre ikke nødvendigvis gøre det muligt at identificere en mistænkelig aktivitet. Det skal bemærkes, at mange af denne slags almindelige transaktioner faktisk er blevet betalt vha. sporbare midler i forbindelse med forberedelse af nylige terrorangreb, uden at nogen alarmklokker har lydt¹⁶.

Det kan konkluderes, at et forbud mod kontantbetalinger af høj værdi ikke i væsentlig grad ville hæmme direkte finansiering af terroraktiviteter eller andre kriminelle aktiviteter. De fleste transaktioner ville slet ikke blive berørt. Alternativt ville et forbud

¹⁵ Se undersøgelsen, s. 38-54.

¹⁶ Se de casestudier, som der henvises til i undersøgelsen.

sandsynligvis blive ignoreret eller kun blive overholdt i forbindelse med transaktioner, der i sig selv er så almindelige, at de sandsynligvis ikke vil fremkalde nogen mistanke.

5.2. Undersøgelsens resultater med hensyn til skattesvig

Selv om kontanter ofte bruges i forbindelse med skattesvig¹⁷, viser undersøgelsen, at der ikke altid er en klar sammenhæng mellem de to¹⁸.

For det første gælder det, at selv om der er en vis sammenhæng mellem brug af kontanter og omfanget af skattesvig i en økonomi, lader det til, at andre faktorer også spiller en vigtig rolle, hvilket kan forklare, hvorfor der findes undtagelser (såsom Østrig, der kun oplever skattesvig i begrænset omfang, men bruger kontanter i vid udstrækning).

For det andet skal det bemærkes, at selv om kontanter i udstrakt grad bruges til finansiering af terrorisme og andre kriminelle aktiviteter, gennemføres alvorlige former for skattesvig ved brug af kontantløse transaktioner, hvor de svigagtige handlinger bygger på komplekse juridiske strukturer og operationer, der ofte er af multinational art og ikke involverer brug af kontanter. I disse tilfælde ville et forbud mod kontantbetalinger slet ikke have nogen virkning.

Endelig skal der sondres mellem to forskellige situationer, hvor kontanter i realiteten bruges til skattesvig. I ingen af disse situationer ville en begrænsning af brugen af kontanter tilsyneladende opfylde formålet om at begrænse svig. I den første situation er der tale om transaktioner, hvor begge parter er involveret i skattesvig, f.eks. sort arbejde. Disse transaktioner kan være af høj værdi (f.eks. lønudbetalinger), men da begge parter allerede risikerer at blive ramt af de sanktioner, der knytter sig til skattesvig, ville et forbud mod kontantbetalinger kun have en meget begrænset afskrækkende virkning. Den anden situation omfatter transaktioner, hvor kun den ene part er afhængig af brugen af kontanter for at udøve skattesvig (som regel en sælger), mens den anden part ikke inddrages i svigen og ikke har kendskab til den. Kommissionen mener, at begrænsninger af kontantbetalinger kan have en effekt i sådanne tilfælde. Men da de beløb, som der er tale om ved denne slags transaktioner, ofte er forholdsvis lave (f.eks. regninger fra restaurantbesøg), ville de generelt ikke være omfattet af et forbud mod kontantbetalinger af høj værdi¹⁹.

Alt i alt ville en begrænsning af kontantbetalinger af høj værdi tilsyneladende kun have en begrænset indvirkning på omfanget af skattesvig, medmindre tærsklen sættes meget lavt.

5.3. Undersøgelsens resultater med hensyn til hvidvaskning af penge

Mange kriminelle handlinger begås med det formål at skabe en indtægt for den enkeltperson eller gruppe, der begår dem. Hvidvaskning af penge er den proces, hvor disse indtægters²⁰ ulovlige oprindelse skjules, så de penge, der fremkommer,

¹⁷ Det er nødvendigt at skelne mellem skattesvig og skatteunddragelse, som består i at bruge avancerede, men lovlige metoder til at undgå eller mindske skattetilsvaret.

¹⁸ Undersøgelsen, s. 64-67.

¹⁹ Undersøgelsen, s. 133.

²⁰ Indtægter af ulovlig oprindelse skal forstås i bredeste forstand og omfatter navnlig fortjeneste, der er opnået i kraft af skattesvig.

tilsyneladende er lovlige og kan bruges i realøkonomien²¹. Som anført i undersøgelsen²² står det klart, at kontanttransaktioner spiller en vigtig rolle ved hvidvaskning af penge. Dette bunder primært i, at kriminelle aktiviteter fortsat genererer indtjening i form af store beløb i kontanter til trods for den stabile vækst inden for kontantløse betalingsmetoder og de nye former for kriminalitet (med øget cyberkriminalitet, online-bedrageri og ulovlige markedspladser på internettet). Kontanter er således ofte udgangspunktet for hvidvaskning af penge, som derfor kræver en række kontanttransaktioner, der ofte gennemføres ved erhvervelse af varer af høj værdi. Også i Europa-Kommissionens rapport med en supranational risikovurdering²³ fremhæves den vigtige rolle, som kontanter spiller ved hvidvaskning af penge (se navnlig kapitel 2.1.4 og 2.2.1).

Trods det at ikke alle kontanttransaktioner ville blive berørt af en begrænsning af kontantbetalingerne, er transaktionerne i forbindelse med hvidvaskning af penge ofte af høj værdi. Et forbud eller en angivelsespligt ville fjerne transaktionernes anonymitet og gøre det mere vanskeligt at hvidvaske penge ved at købe varer af høj værdi. Der kan imidlertid ikke sættes præcise tal på transaktionernes samlede værdi og den indvirkning, som en begrænsning af omfanget af kontantbetalinger vil have på hvidvaskning af penge i almindelighed. I denne sammenhæng ville alene en angivelsespligt sikre de retshåndhævende myndigheder efterretninger. Effekten af en angivelsespligt ville dog afhænge af, i hvilket omfang den blev efterlevet af forhandlere af værdifulde genstande, og rapporterne reelt blev analyseret og anvendt effektivt som efterretningsmateriale, oplysninger eller dokumentation i forbindelse med efterforskning af hvidvaskning af penge. Overholdelsesomkostningerne forventes at være højere end i forbindelse med et almindeligt forbud mod kontanter²⁴.

Et særligt kendetegn ved hvidvaskning af penge er det internationale aspekt og det forhold, at kriminelle udnytter forskelle mellem nationale love om indberetning af kontante transaktioner og grænser for kontantbetalinger²⁵. Forskellene på EU-medlemsstaternes love om begrænsninger af brugen af kontanter hæmmer ikke blot det indre markeds funktion (se nedenfor). De åbner også mulighed for at omgå kontroller i oprindelseslandet ved at investere i kontantbaserede virksomheder i en anden EU-medlemsstat med mere begrænset eller slet ingen kontrol af kontantbetalinger. Med andre ord skabes der muligheder for at omgå begrænsningerne ved at flytte til en anden EU-medlemsstat, hvis der findes begrænsninger af kontantbetalinger i nogle medlemsstater, men ikke i andre.

Sammenfattende ser det ud til, at ensartede begrænsninger af kontantbetalinger af høj værdi – enten i form af et forbud eller en angivelsespligt – vil have en positiv effekt på kampen mod hvidvaskning af penge, selv om der ikke kan sættes præcise tal på denne effekt. Da hvidvaskning af penge typisk er et biprodukt af andre kriminelle eller ulovlige

²¹ Denne aktivitet adskiller sig i høj grad fra terrorisme, hvor målet ikke er berigelse af den enkelte eller gruppen, men derimod terror. Når der er tale om terrorisme, er indtægten ikke målet, men derimod et middel til at nå målet. Terrorister går generelt ikke så meget op i at hvidvaske deres penge, da de ikke har planer om at bruge dem lovligt. De seneste afslørede terrorplaner synes ikke at have haft nogen kriminelle formål i retning af indtjening. Kriminelle fremskaffer typisk midler på ulovlig vis med det mål at indføre dem i det legitime finansielle system. Terrorister fremskaffer deres midler på lovlig vis (løn, lån, salg af varer osv.) og bruger dem på kriminelle aktiviteter.

²² Undersøgelsen, s. 57-64.

²³ COM(2017) 340.

²⁴ Undersøgelsen, s. 10.

²⁵ Undersøgelsen, s. 67-70.

aktiviteter, vil en sådan positiv effekt indirekte føre til bekæmpelse af disse aktiviteter – også selv om begrænsningerne ikke berører selve aktiviteterne.

5.4. Undersøgelsens resultater med hensyn til det indre marked, forvridning af konkurrencen og begrænsninger af kontantbetalinger

Da der findes divergerende nationale begrænsninger, rejses spørgsmålet om, hvorvidt de fører til flytning af aktiviteter på tværs af grænserne. Undersøgelsen bekræfter, at dette er tilfældet.

Et velfungerende indre marked kræver, at der opretholdes ens spilleregler i alle EU-medlemsstaterne, hvilket ikke er muligt, da der er stor forskel på lovgivningen på medlemsstatsplan. Forvridning af det indre markeds funktion kan berøre både forbrugerne og virksomhederne.

Forskellige begrænsninger af kontantbetalinger kan få forbrugerne og virksomhederne til at skifte til en alternativ betalingsmetode, slet ikke foretage transaktionen eller flytte transaktionen til en jurisdiktion, hvor sådanne begrænsninger ikke findes.

Dette aspekt er blevet behandlet i undersøgelsen²⁶, hvor der er foretaget en analyse af den grænseoverskridende adfærd hos købere og sælgere og en økonometrisk vurdering af en række sektorer, hvor kontanter anvendes i særlig høj grad.

Samlet set viser undersøgelsen opbakning bag den formodning, at begrænsninger af kontantbetalinger har en effekt med hensyn til at flytte omsætning fra ét land til et andet i tilfælde af divergerende begrænsninger. Dette gælder navnlig for landene i euroområdet. Det gælder både for indenlandske begrænsninger af kontantbetalinger og for begrænsninger i nabolande, idet førstnævnte har en negativ indvirkning og sidstnævnte en positiv indvirkning på omsætningen i kontantbaserede sektorer. På denne baggrund konkluderes det i undersøgelsen, at nationale begrænsninger af kontantbetalinger fordrejer det indre marked²⁷.

Det bør fremhæves, at denne flytning af omsætning vedrører både lovlige transaktioner og transaktioner, der foretages med henblik på hvidvaskning af penge. Sidstnævnte er ikke ulovlige i sig selv, men regelmæssige transaktioner, der udelukkende foretages med det ulovlige formål at hvidvaske penge, hvor den anden part (som regel en sælger) ikke er medskyldig eller bevidst om, at transaktionen har et ulovligt formål. Ikke desto mindre har begge former for flytning af transaktioner en indvirkning på det indre markeds integritet, og begge medfører ulige vilkår, hvilket kan fordreje konkurrencen. Desuden er det vigtigt at tage i betragtning, at grænseoverskridende flytning af transaktioner, som har til formål at hvidvaske penge, ud over at påvirke det indre marked også forringer effektiviteten af de nationale begrænsninger, der skal bekæmpe hvidvaskning af penge.

Undersøgelsen viser, at divergerende begrænsninger i de forskellige medlemsstater fører til kunstig flytning af forretningsaktiviteter på tværs af grænserne²⁸. Dette påvirker både det indre markeds integritet og de nationale foranstaltningers effektivitet med hensyn til at opfylde målene for den offentlige politik.

²⁶ Undersøgelsen, s. 70-77.

²⁷ Undersøgelsen, s. 77.

²⁸ Undersøgelsen, s. 70-77.

6. KONKLUSIONER

På basis af undersøgelsen kan det konkluderes, at begrænsninger af kontantbetalinger ikke i væsentlig grad vil afhjælpe problemet med finansiering af terrorisme. Foranstaltningens manglende effekt skyldes, at transaktioner med dette sigte enten har en værdi, der er for lav til at være omfattet, eller i sig selv er ulovlige transaktioner, hvorfor et yderligere forbud kun ville have begrænset virkning, eller begge dele.

De foreløbige resultater af undersøgelsen viser dog, at et forbud mod kontantbetalinger med høj værdi kan have en positiv indvirkning på kampen mod hvidvaskning af penge. Da hvidvaskning af penge typisk vedrører midler, der stammer fra kriminelle aktiviteter eller skattesvig, kan begrænsninger af kontantbetalinger muligvis have en indirekte indvirkning på sådanne aktiviteter.

Der vil dog være behov for en nærmere vurdering af dette spørgsmål i betragtning af, at fokus for det aktuelle initiativ er at bekæmpe finansiering af terrorisme.

Som et andet vigtigt punkt konkluderes det, at divergerende nationale bestemmelser om kontantbetalinger fordrejer konkurrencen på det indre marked, hvilket kan føre til flytning af virksomheder på tværs af grænserne, navnlig i bestemte sektorer, hvor kontantransaktioner er meget udbredte, f.eks. blandt forhandlere af smykker og biler. Desuden kan disse divergerende nationale begrænsninger skabe smuthuller, som gør det muligt at omgå nationale grænser for kontante betalinger, og derved gøre dem mindre effektive.

Endelig skal det bemærkes, at begrænsninger af kontantbetalinger er et følsomt emne for EU-borgerne, og at mange af dem betragter muligheden for at betale med kontanter som en grundlæggende frihed, der ikke bør begrænses uforholdsmæssig meget.

I betragtning af aspekterne vedrørende det indre marked og en sådan foranstaltnings betydning og følsomhed kræver dette spørgsmål yderligere overvejelser. På nuværende tidspunkt overvejer Kommissionen ikke noget lovgivningsinitiativ på området.