



DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK
EUROSYSTEMET

DA

ECB-PUBLIC

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 12. januar 2024

om udfasningen af den danske 1 000-kroneseddel og nedsættelsen af kontantforbudsgrænsen
(CON/2024/2)

Indledning og retsgrundlag

Den 1. december 2023 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) to anmodninger fra det danske erhvervsministerium ("Erhvervsministeriet") om en udtalelse om et udkast til bekendtgørelse om Danmarks Nationalbanks indkaldelse af visse pengesedler (herefter "udkast til bekendtgørelse")¹ og et lovforslag om ændring af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (herefter "lovforslag")².

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 2, stk. 1, andet og tredje led, i Rådets beslutning 98/415/EF³, da udkastet til bekendtgørelse og lovforslaget angår Danmarks Nationalbank og betalingsmidler. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Formål med udkastet til bekendtgørelse og lovforslaget

- 1.1. Formålet med udkastet til bekendtgørelse er at udfase og indkalde gamle danske pengesedler (i danske kroner, DKK) udstedt fra den 23. juli 1945 til og med den 23. maj 2011 hidrørende fra serierne 1944, 1952, 1972 og 1997 samt 1 000-kronesedlen fra 2009-serien, som alle ophører med at være lovligt betalingsmiddel efter den 31. maj 2025⁴. De indkaldte sedler kan stadig indløses af Danmarks Nationalbank i yderligere et år til og med den 31. maj 2026. Efter dette tidspunkt kan Danmarks Nationalbank indløse sedlerne, såfremt omstændighederne taler herfor⁵. Udkastet til bekendtgørelse træder i kraft den 1. januar 2024.
- 1.2. Udfasningen og indkaldelsen af de gamle seddelseserier i danske kroner sker med henblik på at udstede en ny fremtidig seddelseserie baseret på de nyeste teknologier til at forhindre forfalskninger⁶.

1 Bekendtgørelse om Danmarks Nationalbanks indkaldelse af visse pengesedler, BEK nr. 1706 af 11.12.2023.

2 Forslag til lov om ændring af hvidvaskloven.

3 Rådets beslutning 98/415/EC af 29. juni 1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsfor skrifter (EFT L 189 af 3.7.1998, s. 42).

4 Jf. § 1, stk. 1 og 2, i udkastet til bekendtgørelse.

5 Jf. § 2, stk. 1 og 2, i udkastet til bekendtgørelse. Jf. også § 8, stk. 3, i lov om Danmarks Nationalbank (lov nr. 116 af 7.4.1936), som ligeledes regulerer en yderligere indløsningsperiode på 12 måneder efter den periode, hvor en indkaldt seddel mister sin status som lovligt betalingsmiddel. Efter denne yderligere periode på 12 måneder kan Danmarks Nationalbank fortsat indløse sedler, der ikke længere er lovligt betalingsmiddel, "såfremt omstændighederne taler herfor".

6 Jf. Danmarks Nationalbanks rapport "Kontanternes rolle i et samfund med lavt brug af kontanter", november 2023, side 43.

I den forbindelse vil alle eksisterende danske seddelværdier (500 DKK, 200 DKK, 100 DKK og 50 DKK) være en del af den nye seddelsérie med undtagelse af 1 000-kronesedlen, som i øjeblikket er den højeste seddelværdi i Danmark. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget⁷, som også indeholder bemærkninger til udkastet til bekendtgørelse (herefter "bemærkninger"), har Danmarks Nationalbank med hjemmel i lov om Danmarks Nationalbank⁸ og med erhvervsministerens tilladelse besluttet at udfase 1 000-kronesedlen med henblik på helt at indkalde den. Det er i den forbindelse Danmarks Nationalbanks opfattelse, at 1 000-kronesedlen ikke er nødvendig for, at danske borgere og virksomheder kan foretage sikre og effektive betalinger. Dette afspejles bl.a. i en faldende brug af kontanter generelt i Danmark, hvor langt de fleste kontantbetalinger beløber sig til mindre end 500 DKK. Ifølge bemærkningerne er dette også baseret på, at 1 000-kronesedlen i højere grad end andre danske pengesedler udgør en øget risiko for at blive brugt til kriminelle formål⁹.

- 1.3 Formålet med lovforslaget er at nedsætte den eksisterende grænse for visse kontantbetalinger til erhvervsdrivende fra maksimalt 20 000 DKK til 15 000 DKK. Lovforslaget træder i kraft den 1. marts 2024.
- 1.4 Den nedsatte grænse for visse kontantbetalinger gælder for erhvervsdrivende, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme¹⁰ (herefter "hvidvaskloven"), når de modtager kontanter, og derfor kun på denne specifikke gruppe af betalinger mellem erhvervsdrivende og betalinger fra kunder til erhvervsdrivende. Det anføres i bemærkningerne¹¹, at alle erhvervsdrivende, der modtager kontanter, i perioden indtil 1 000-kronesedlen er blevet udfaset, vil være ekstraordinært eksponerede for en forhøjet risiko for at blive misbrugt til hvidvask af penge¹². Det skærpede kontantforbud vil dog gælde for alle kontantbetalinger og ikke kun betalinger, der foretages i forbindelse med indkaldelsen af 1 000-kronesedlen¹³. En nedsættelse af kontantforbudsgrænsen vil ifølge bemærkningerne have en positiv betydning for bekæmpelsen af hvidvask generelt¹⁴, men vil også kunne medføre visse gener for personer med legitime beholdninger af kontanter, som ønsker at anvende deres beholdninger af indkaldte sedler i detailhandlen¹⁵.
- 1.5 I henhold til bemærkningerne¹⁶ anses kontantforbuddet for at være i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849¹⁷, hvorefter medlemsstaterne kan indføre yderligere generelle begrænsninger i brugen af kontanter.

7 Jf. afsnit 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

8 Det følger af § 8, stk. 3, i lov om Danmarks Nationalbank, at sedler kan indkaldes med tilladelse fra erhvervsministeren, hvorefter de ophører med at være lovligt betalingsmiddel fra den dato, som fastsættes ved bekendtgørelse fra erhvervsministeren. Efter udløbet af en periode på 12 måneder fra dette tidspunkt mister de indkaldte sedler deres gyldighed over for Danmarks Nationalbank, men denne har ret til, såfremt omstændighederne taler derfor, også senere at indløse sedlerne.

9 Jf. afsnit 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og Danmarks Nationalbanks rapport "Fremtidens kontanter: Strategiske initiativer", november 2023, side 4.

10 Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, lovbekendtgørelse nr. 316 af 11. marts 2022, som senere ændret.

11 Jf. afsnit 1 og 1.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

12 Jf. afsnit 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

13 Jf. nr. 1 i bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser.

14 Jf. afsnit 1 og 1.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

15 Jf. afsnit 5 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

16 Jf. afsnit 8 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

17 Jf. betragtning 6 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).

2 Generelle bemærkninger

- 2.1 Danmark er fritaget for at deltage i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union i henhold til protokol (nr. 16) til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) om visse bestemmelser vedrørende Danmark. For så vidt angår en eventuel ophævelse af undtagelsen, vil proceduren i artikel 140 i TEUF kun blive indledt på Danmarks anmodning¹⁸. I overensstemmelse med protokol (nr. 16) til og artikel 139, stk. 2, litra d), i TEUF finder artikel 128 i TEUF, hvorefter de pengesedler, der udstedes af ECB og de nationale centralbanker, er de eneste, der har status som lovlige betalingsmidler i Unionen, ikke anvendelse på Danmark¹⁹. I lyset af denne specifikke institutionelle baggrund har ECB foretaget en vurdering af de relevante bestemmelser i udkastet til bekendtgørelse og lovforslaget i forhold til relevant praksis i euroområdet, navnlig de retlige krav for euroen og eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel.
- 2.2 ECB forstår, at udkastet til bekendtgørelse og lovforslaget er blevet påvirket af en nylig rapport fra Danmarks Nationalbank om kontanternes rolle i et samfund med lavt brug af kontanter. I den forbindelse bemærker Danmarks Nationalbank, at kontanter i de seneste årtier har haft en faldende betydning for borgere og virksomheder²⁰. Den relativt dalende brug af kontanter til betalinger og værdiopbevaring er ifølge Danmarks Nationalbank en naturlig udvikling set i lyset af danskernes villighed til at anvende nye digitale betalingsløsninger og den samtidige digitalisering i det danske samfund. Den skal også ses i lyset af en lang række initiativer fra den offentlige og private sektor, der har sat fart på digitaliseringen. Ifølge Danmarks Nationalbank har den dalende brug af kontanter betydet et generelt fald i efterspørgslen efter kontanter, og udviklingen i brugen af kontanter som betalingsmiddel peger også i retning af, at flere vil leve kontantløst i fremtiden. Ifølge Danmarks Nationalbank vil dette få en række konsekvenser for kontanternes rolle i det danske samfund og har allerede i dag medført en større tilpasning af kontantinfrastrukturen og et behov for en løbende tilpasning af lovgivningen for brug af kontanter til betalinger²¹.
- 2.3 Hvad angår faldet i brugen af kontanter mere specifikt, er den samlede værdi af kontantbetalinger i Danmark faldet fra ca. 10 % af den totale værdi af alle betalinger i 2021 til under 8 % i 2023²². I fysisk handel var andelen af betalinger foretaget med kontanter 11 % af de samlede betalinger i 2023, hvilket er på niveau med 2021. ECB forstår dog, at dette skal ses i sammenhæng med, at fysisk handel i Danmark udgør en stadig mindre andel af de samlede betalinger, da der sker et skifte mod mere onlinehandel og stadig flere in-app-betalinger på mobiltelefonen. Det bemærkes endvidere, at den samlede værdi af sedler og mønter i danske kroner i omløb har været stabil siden 2017 og endog steg med ca. 10 %, da coronaviruspandemien (covid-19) brød ud i 2020²³. For ECB peger dette på relevansen af fysiske centralbankpenge, især pengesedler, i situationer med finansiel stress, men også på betydningen af at have mulighed for at kunne foretage fysiske betalinger på salgsstedet.

18 Jf. punkt 2 i protokol (nr. 16) til TEUF om visse bestemmelser vedrørende Danmark.

19 Jf. afsnit 3.2 i udtalelse CON/2019/5. Alle ECB's udtalelser er offentliggjort i EUR-Lex.

20 Jf. Danmarks Nationalbanks rapport "Kontanternes rolle i et samfund med lavt brug af kontanter", november 2023, side 4.

21 Jf. Danmarks Nationalbanks rapport "Kontanternes rolle i et samfund med lavt brug af kontanter", november 2023, side 6.

22 Jf. Danmarks Nationalbanks rapport "Kontanternes rolle i et samfund med lavt brug af kontanter", november 2023, side 6.

23 Jf. Danmarks Nationalbanks rapport "Kontanternes rolle i et samfund med lavt brug af kontanter", november 2023, s.14, figur 8.

2.4 Udtalelserne om kontanternes rolle i det danske samfund, som udtrykt i bemærkningerne, står i modsætning til ECB's syn på kontanternes rolle i samfundet. ECB mener, at kontanter fortsat spiller en vigtig rolle i samfundet, selv om elektroniske betalingsinstrumenter i stigende grad anvendes til detailbetalinger i medlemsstaterne, herunder Danmark²⁴. Kontanter værdsættes generelt som betalingsinstrument, fordi de er almindeligt accepterede, hurtige og gør det nemmere for betaleren at føre kontrol med sit forbrug. Det er i øjeblikket det eneste betalingsinstrument, som gør det muligt for borgerne at afvikle en transaktion med centralbankpenge, der også afvikles øjeblikkeligt²⁵, samtidig med — hvilket er vigtigt — at privatlivets fred sikres. Desuden giver det ikke nogen juridisk begrundet mulighed for at opkræve en afgift for brugen heraf. Kontanter kan spille en vigtig rolle i tilfælde af uforudsete hændelser, såsom orkanen Katrina i USA i 2005, hvor alternative betalingsmidler midlertidigt er ude af drift²⁶, og de er robuste i forhold til cyberkriminalitet²⁷, da kontantbetalinger ikke kræver en funktionel teknisk infrastruktur eller dertil knyttede investeringer, men altid er tilgængelige. Endvidere er kontantbetalinger ikke underlagt daglige eller ugentlige betalingslofter, som fastsættes af enheder, der udbyder underliggende betalingstjenester²⁸. Desuden fremmer kontantbetalinger hele befolkningens inklusion i økonomien ved at give borgerne mulighed for at afvikle en lang række betalingstransaktioner på denne måde og sikrer dermed alle borgere valgfrihed med hensyn til betalingsmåden²⁹. Muligheden for at betale med kontanter er fortsat særlig vigtig for alle de borgere, der af forskellige legitime årsager foretrækker at bruge kontanter frem for andre betalingsinstrumenter på grund af deres særlige funktioner. Ligeledes er kontanter særlig vigtige for dem, der ikke har adgang til banksystemet og elektroniske betalingsmidler. Disse grupper omfatter ikke kun ældre mennesker, men også visse funktionshæmmede borgere, indvandrere, socialt sårbare borgere, mindreårige og andre med begrænset eller ingen adgang til digitale betalingstjenester³⁰. ECB foretager hvert andet år en undersøgelse af betalingsvanerne i euroområdet. Disse undersøgelser viser, at omkring 60 % af borgerne i euroområdet ønsker at have frihed til også at bruge kontanter på salgsstedet. Endelig er en kritisk masse af kontanter i omløb nødvendig for at opretholde det forretningsmæssige rationale for tredjeparter, der er involveret i håndteringen af kontanter. Enhver yderligere begrænsning af kontantbetalinger eller undertrykkelse af en pålydende værdi kan således føre til en situation, hvor de enhedsomkostninger, der er forbundet med kontanter, afholder tredjeparter fra fortsat at levere kontanter og som følge heraf bringer kontanternes funktion i forbindelse med en nødsituation i fare, hvis kontantinfrastrukturen og leverandørerne helt forsvinder eller ikke i tilstrækkelig grad vil kunne dække en uventet kraftig stigning i efterspørgslen efter kontanter.

24 Jf. afsnit 2.4 i udtalelse CON/2017/8 og afsnit 2.4 i udtalelse CON/2020/33.

25 Jf. afsnit 2.4 i udtalelse CON/2017/8, afsnit 2.1 i udtalelse CON/2019/41, afsnit 9.2.1 i udtalelse CON/2020/13, afsnit 2.3 i udtalelse CON/2020/21, afsnit 7.2.1 i udtalelse CON/2021/9, afsnit 2.1 i udtalelse CON/2021/18, afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/7, afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/13 og afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/39.

26 Jf. afsnit 2.1 i udtalelse CON/2019/41, afsnit 9.2.1 i udtalelse CON/2020/13, afsnit 7.2.1 i udtalelse CON/2021/9, afsnit 2.3 i udtalelse CON/2021/18 og afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/39.

27 Jf. afsnit 2.2 i udtalelse CON/2021/32, afsnit 2.1.1 i udtalelse CON/2023/33 og afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/39.

28 Jf. afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/39.

29 Jf. afsnit 2.4 og 3.1 i udtalelse CON/2017/8, afsnit 2.7 i udtalelse CON/2017/40, afsnit 2.6 i udtalelse CON/2019/4, afsnit 2.1-2.3 i udtalelse CON/2021/18, afsnit 7.2.1 i udtalelse CON/2021/9, afsnit 2.3 i udtalelse CON/2021/38, afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/13, afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/13 og afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/39.

30 Jf. afsnit 1.5 i udtalelse CON/2019/41 og afsnit 2.1 i udtalelse CON/2023/39.

- 2.5 Disse karakteristika ved kontanter anerkendes også af Europa-Kommissionen i dens detailbetalingsstrategi, som ganske vist fremmer udviklingen af digitale betalingsløsninger for at give forbrugerne flere muligheder, men samtidig beskytter eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel og tilgængeligheden af centralbankpenge³¹.
- 2.6 På denne baggrund overvåger ECB nøje alle foranstaltninger i national lovgivning, som har til formål at begrænse mulighederne for kontantbetalinger og dermed gribe ind i borgernes ret til at betale med kontanter.

3. Specifikke bemærkninger

Udfasning af 1 000-kronesedlen

- 3.1 1 000-kronesedlen, som i øjeblikket er den højeste seddelværdi i Danmark, har en værdi, der svarer til ca. 134 EUR³². Fra den 1. juni 2016, når 1 000-kronesedlen er blevet udfaset og indkaldt og derfor ikke længere har status som lovligt betalingsmiddel, vil den højeste seddelværdi i Danmark være 500-kronesedlen, som har en værdi, der svarer til ca. 67 EUR.
- 3.2 I euroområdet blev den første serie af eurosedler udstedt første gang i 2002, da euroen blev indført. Den består af syv forskellige seddelværdier: 5 EUR, 10 EUR, 20 EUR, 50 EUR, 100 EUR, 200 EUR og 500 EUR. I maj 2016 afsluttede ECB en gennemgang af seddelværdien i den anden serie eurosedler, også kaldet Europa-serien. ECB har besluttet endegyldigt at stoppe produktionen af 500-eurosedlen, og at den ikke bliver en del af Europa-serien. I lyset af det vigtige omløb af denne seddelværdi og dens værdilagringsfunktion, også på internationalt plan, samt for at sikre tilliden til eurosedlerne, vil 500-eurosedlen fortsat være et lovligt betalingsmiddel og kan derfor fortsat anvendes til betalinger og til værdilagrings. 500-eurosedlen vil som de øvrige euroseddelværdier altid bevare sin værdi og kan veksles hos euroområdets nationale centralbanker i en ubegrænset tidsperiode. Kreditinstitutter, vekselskontorer og andre kontanthåndterende virksomheder kan recirkulere 500-eurosedler³³.
- 3.3 De tre højeste seddelværdier er fortsat tilgængelige som betalingsmiddel i euroområdet. ECB fremhæver risikoen for kontantinfrastrukturen og den smidige kontantforsyning, hvis medlemsstaternes politikker skræddersys på en sådan måde, at de mindsker borgernes incitament til eller forbyder dem at anvende penge som lovligt betalingsmiddel til betalinger eller som værdiopbevaringsmiddel. ECB er snarere af den opfattelse, at politiske foranstaltninger bør udformes således, at de garanterer friheden til at vælge, hvordan man ønsker at betale.
- 3.4 Som nævnt ovenfor vil Danmarks Nationalbank fortsat kunne indløse 1 000-kronesedler i 12 måneder efter, at de er blevet indkaldt, til og med den 31. maj 2026, og kan herefter fortsat indløse sådanne sedler, "såfremt omstændighederne taler herfor". ECB bemærker, at en tilstrækkelig lang indløsningsperiode for 1 000-kronesedlen og sedlerne i de gamle serier vil bidrage til at opretholde tilliden til kontanter, og henviser til Eurosystemets politik med at veksle 500-eurosedler i en ubegrænset periode. I den forbindelse forstår ECB, at Danmarks Nationalbank vil antage, at

31 Jf. COM(2020) 592 final.

32 Euroværdien i denne udtalelse er baseret på DKK/EUR-kursen (7,45 DKK pr. EUR) på datoen for ECB's modtagelse af høringsanmodningen, dvs. 1. december 2023, som offentliggjort af ECB på www.ecb.europa.eu.

33 Jf. afsnit 3.1 i udtalelse CON/2019/5.

"omstændighederne taler herfor" og indløse DKK-sedler, der indehaves af personer i hele Unionen og i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som er kommet i besiddelse af sådanne pengesedler som følge af de frie kapitalbevægelser i henhold til artikel 63 i TEUF, hvis indehaveren af de pågældende pengesedler af gyldig grund ikke har mulighed for at indløse dem før den 31. maj 2026, for eksempel på grund af større hindringer for personer med bopæl i udlandet i forhold til personer med bopæl i Danmark.

Nedsættelse af kontantforbudsgrænsen

- 3.5 Formålet med lovforslaget er at nedsætte den eksisterende grænse for visse kontantbetalinger til erhvervsdrivende fra et maksimum, der svarer til ca. 2 684 EUR, til 2 013 EUR.
- 3.6 Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) har i henhold til traktaten den grundlæggende opgave at fremme betalingssystemernes smidige funktion³⁴, og ECB har eneret til at bemyndige udstedelse af eurosedler i Unionen³⁵. De eurosedler, som er udstedt af ECB og de nationale centralbanker i euroområdet, er de eneste eurosedler, der har status som lovlige betalingsmidler i euroområdet³⁶.
- 3.7 I det tilfælde at Danmark iværksætter en ophævelse af sin status som undtaget i overensstemmelse med protokol (nr. 16) til TEUF om visse bestemmelser vedrørende Danmark, vil lovforslaget udgøre en begrænsning af eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel, hvilket vil blive vurderet i forhold til den relevante EU-ret, som fastsat i afsnit 3.8-3.13³⁷.
- 3.8 Begrebet "lovligt betalingsmiddel" som et betalingsmiddel denomineret i en valutaenhed er blevet behandlet af Den Europæiske Unions Domstol. Domstolen har navnlig præciseret, at begrebet "lovligt betalingsmiddel" indebærer, at dette særlige betalingsmiddel ikke generelt kan afvises til opfyldelse af et krav i samme valutaenhed til dets fulde pålydende værdi med frigørende virkning. Ved præciseringen af begrebet "lovligt betalingsmiddel" i EU-retten har Domstolen taget Kommissionens henstilling 2010/191/EU³⁸ i betragtning, som leverer nyttige bidrag til fortolkningen af relevante EU-retlige bestemmelser. Det fremgår af punkt 1 i henstilling 2010/191, at når der består en betalingsforpligtelse, bør eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel indebære a) obligatorisk accept af de pågældende sedler og mønter, b) accept til fuld pålydende værdi og c) frigørelse fra betalingsforpligtelser. Ifølge Domstolen viser dette, at begrebet "lovligt betalingsmiddel" bl.a. omfatter en principiel forpligtelse til at acceptere europengesedler og -mønter til betalingsformål³⁹.
- 3.9 Domstolen har præciseret, at begrebet "lovligt betalingsmiddel" er et EU-retligt begreb, der skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Den Europæiske Union⁴⁰. For så vidt som den gør det muligt for EU-lovgiver at fastsætte de foranstaltninger, der er nødvendige for anvendelsen af euroen som den fælles valuta, præciserede Domstolen, at traktatens artikel 133 giver

34 Artikel 127, stk. 2, i traktaten og artikel 3.1 i Statutten for ESCB og ECB.

35 Artikel 128, stk. 1, første punktum, i traktaten og artikel 16, første punktum, i Statutten for ESCB og ECB.

36 Artikel 128, stk. 1, tredje punktum, i traktaten og artikel 16, tredje punktum, i Statutten for ESCB og ECB.

37 Jf. afsnit 3.1 i udtalelse CON/2023/39.

38 Kommissionens henstilling 2010/191/EU af 22. marts 2010 om omfanget og virkningerne af eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel (EUT L 83 af 30.3.2010, s. 70).

39 Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 46-49.

40 Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 45.

beføjelse til alene EU-lovgiver til nærmere at angive den retlige ordning for europengesedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel, for så vidt som dette viser sig nødvendigt for anvendelsen af euroen som fælles valuta. I denne forbindelse bemærker ECB, at Kommissionen den 28. juni 2023 offentliggjorde et forslag til en forordning om eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel, som vil fastsætte regler om eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel i bindende afledt EU-ret⁴¹. I begrundelsen til forordningsforslaget hedder det, at drøftelserne i Euro Tender Expert Group (ELTEG) bekræftede, at der var usikkerhed og væsentlige forskelle med hensyn til den praktiske anvendelse af begrebet lovligt betalingsmiddel i hele euroområdet⁴². Disse forskelle berettiger, at der fastsættes regler om eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel i en forordning vedtaget i henhold til traktatens artikel 133. ECB har hilst forordningsforslaget velkommen og støtter kraftigt, at der indføres regler om eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel i afledt EU-ret samt de foranstaltninger, der er fastlagt i forordningsforslaget vedrørende adgangen til kontanter⁴³.

- 3.10 EU-rettens enekompetence udelukker enhver anden kompetence for medlemsstaterne på dette område, medmindre de handler efter bemyndigelse givet af Unionen til at vedtage sådanne regler eller med henblik på at gennemføre EU-retsakter⁴⁴.
- 3.11 Domstolen præciserede dog yderligere, at denne status som lovligt betalingsmiddel ikke kræver en absolut accept, men alene en principiel accept af europengesedler og -mønter som betalingsmiddel. Unionens enekompetence på området for den monetære politik berører ikke den kompetence, som de medlemsstater, der har euroen som valuta, har til at regulere de nærmere bestemmelser for frigørelse fra betalingsforpligtelser. Dette berører ikke princippet om, at det som hovedregel skal være muligt at frigøre sig fra en betalingsforpligtelse ved sådanne kontante midler. Denne enekompetence er således ikke til hinder for, at en medlemsstat vedtager foranstaltninger, som falder inden for en af medlemsstatens kompetenceområder. En medlemsstat kan eksempelvis, på grundlag af sin beføjelse til at organisere dens offentlige forvaltning, forpligte de offentlige myndigheder til at acceptere borgernes kontantbetalinger. Den forhindrer heller ikke en medlemsstat i under udøvelsen af sine egne beføjelser af legitime grunde, der vedrører offentlige hensyn, at indføre en undtagelse fra denne forpligtelse for betalinger pålagt af offentlige myndigheder, med forbehold af opfyldelsen af visse betingelser. Navnlig kan forpligtelsen til at tage imod eurosedler og -mønter i princippet begrænses af medlemsstaterne af offentlige hensyn og med forbehold af proportionalitetsprincippet. Det betyder, at en sådan begrænsning skal stå i rimeligt forhold til det offentlige hensyn, som forfølges. I forbindelse med begrænsningen af den mulighed, som er anerkendt i EU-retten, for som hovedregel at kunne frigøre sig fra en betalingsforpligtelse med europengesedler og -mønter, skal medlemsstaterne sikre, at de foranstaltninger, de træffer, overholder proportionalitetsprincippet, som navnlig kræver, at de er egnede til at sikre

41 Europa-Kommissionens forslag af 28. juni 2023 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel (COM(2023) 364 final).

42 Jf. begrundelsen til forslaget til forordning om eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel, afsnit 3, side 4, og den endelige rapport fra Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) af 6. juli 2022.

43 Jf. afsnit 1.1 og 1.2 i udtalelse CON/2023/31.

44 Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 50-52.

- virkeliggørelsen af de legitime formål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og at de ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for virkeliggørelsen af disse formål⁴⁵.
- 3.12 Domstolen har fastslået, at begrænsninger af særligt eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel kræver, at lovgivningen i) hverken har til formål eller virkning at fastsætte den retlige ordning for europengesedlers status som lovligt betalingsmiddel, ii) ikke retligt eller faktisk fører til afskaffelsen af disse pengesedler, bl.a. ved som hovedregel at afvise frigørelse fra en betalingsforpligtelse ved sådan kontant betaling, iii) er blevet indført af offentlige hensyn, og iv) kun medfører en begrænsning af betalinger i kontant, der ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for virkeliggørelsen af det offentlige hensyn⁴⁶.
- 3.13 Hvad angår forholdsmæssigheden af en begrænsning af eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel, kræver Domstolen ikke kun, at foranstaltningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det offentlige hensyn, som forfølges, men også, at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for virkeliggørelsen heraf. ECB har udtalt sig om, hvorvidt begrænsninger kan anses for hensigtsmæssige⁴⁷. ECB har navnlig bemærket, at jo bredere og mere generel en begrænsning er, des strengere en fortolkning bør der anlægges af kravet om, at begrænsningen skal stå i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges⁴⁸. Ved vurderingen af, om en begrænsning er proportional, bør der altid tages hensyn til den pågældende begrænsnings negative indvirkning og hvorvidt alternative foranstaltninger, som ville opfylde det pågældende mål og have en mindre negativ indvirkning, kunne vedtages⁴⁹.
- 3.14 Lovforslaget har hverken til formål eller virkning at ændre de retlige regler vedrørende eurosedlers eller -mønters status som lovligt betalingsmiddel. Lovforslaget medfører hverken retligt eller faktisk afskaffelse af pengesedler i Danmark, navnlig ved som hovedregel at afvise frigørelse fra en betalingsforpligtelse ved sådan kontant betaling⁵⁰.
- 3.15 Det anføres i bemærkningerne⁵¹, at lovforslaget, som nævnt ovenfor, foreslås vedtaget af offentlige hensyn. Nærmere bestemt anføres det, at alle virksomheder, der modtager kontanter, i perioden indtil 1 000-kronesedlen er blevet udfaset, vil være ekstraordinært eksponerede for en forhøjet risiko for at blive misbrugt til hvidvask af penge, og risikoen vurderes at være særlig høj for erhvervsdrivende, som ikke er omfattet af hvidvasklovens procedurer til bekæmpelse af hvidvaskning af penge. På denne baggrund vurderes det nødvendigt at styrke værnet mod hvidvask i detailhandlen og hos andre erhvervsdrivende, der tager imod kontantbetalinger, ved at nedsætte grænsen for visse kontantbetalinger som en konsekvens af udfasningen af 1 000-kronesedlen.
- 3.16 Lovforslagets mål om at bekæmpe hvidvaskning af penge kan generelt udgøre et "offentligt hensyn", der begrundes, at brugen af kontantbetalinger ikke fremmes, og den deraf følgende begrænsning af

45 Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 55-56 og 67-70.

46 Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 78.

47 Jf. afsnit 4 i udtalelse CON/2022/5.

48 Jf. afsnit 2.7 i udtalelse CON/2017/8, afsnit 2.11 i udtalelse CON/2023/18 og afsnit 2.8 i udtalelse CON/2023/39.

49 Jf. afsnit 2.7 i udtalelse CON/2017/8, afsnit 2.7 i udtalelse CON/2023/39 og afsnit 2.8 i udtalelse CON/2023/39.

50 Jf. afsnit 4.6 i udtalelse CON/2022/5 og afsnit 3.2 i udtalelse CON/2023/39.

51 Jf. afsnit 1 og 1.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

disse⁵². Det er imidlertid vanskeligt for ECB at vurdere, om den foranstaltning, der er indeholdt i lovforslaget, er egnet til at nå det offentlige hensyn, der forfølges, og om den går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, navnlig i betragtning af, at der ikke foreligger en konkret konsekvensanalyse af lovforslagets forventede virkning⁵³.

- 3.17 Forslaget om at nedsætte grænsen for visse kontantbetalinger kommer efter to tidligere nedsættelser af den samme grænse i henholdsvis 2013 og 2020, som ECB blev hørt om og vedtog udtalelser om⁵⁴. I 2013 blev kontantforbudsgrænsen nedsat fra 100 000 DKK (svarende til ca. 13 422 EUR) til 50 000 DKK (svarende til ca. 6 711 EUR). ECB bemærkede på det tidspunkt⁵⁵, at enhver virkning af de foreslåede bestemmelser nøje bør afvejes i forhold til de almene fordele, som forventes at kunne opnås. I lyset af at foranstaltningerne vedrører forholdsvis lave betalingsværdier, bør de kompetente myndigheder også sikre, at virkningerne af disse foranstaltninger ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet om at bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. I 2020 fremgik det ikke af bemærkningerne til lovforslaget, hvilken indvirkning nedsættelsen af grænsen havde haft, siden den blev indført og vedtaget i 2013. Det fremgik heller ikke af bemærkningerne, hvorfor det, syv år efter, at grænsen for visse kontantbetalinger blev nedsat, var nødvendigt at nedsætte den yderligere til omkring en femtedel af den grænse, der fandt anvendelse før 2013⁵⁶. Tilsvarende fremgår det heller ikke på nogen måde af bemærkningerne til nærværende lovforslag, hvilken indvirkning de to foregående nedsættelser af grænsen har haft. De indeholder heller ingen drøftelse af eventuelle alternativer til den foreslåede nedsættelse. Et eventuelt alternativ kunne f.eks. have været at begrænse nedsættelsen af grænsen til kun at gælde for kontantbetalinger foretaget med 1 000-kronesedler i stedet for at lade den gælde for alle kontantbetalinger, uanset hvilken seddelværdi der anvendes. Af disse grunde er det vanskeligt for ECB at vurdere, om målet, der forfølges med nærværende lovforslag, vil være effektivt.
- 3.18 ECB bemærker endvidere, at virkningen af de aktuelle inflationsrater i hele Europa på penges købekraft er noget, som også bør tages i betragtning ved vurderingen af, hvorvidt den kontantforbudsgrænse, der foreslås i lovforslaget, står i et rimeligt forhold til det offentlige hensyn, der forfølges.
- 3.19 ECB anerkender, at der generelt findes andre lovlige midler i Danmark til betaling af pengegæld over den foreslåede grænse svarende til ca. 2 013 EUR, som har samme fordele som kontanter. Endvidere finder forslaget om at nedsætte grænsen for visse kontantbetalinger, som nævnt ovenfor, kun anvendelse på erhvervsdrivende, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, når de modtager kontanter. Nedsættelsen af grænsen finder derfor kun anvendelse på denne specifikke gruppe af betalinger mellem erhvervsdrivende og betalinger fra kunder til erhvervsdrivende. ECB glæder sig i den forbindelse over, at det ikke er hensigten, at denne begrænsning skal finde anvendelse på betalinger mellem forbrugere, på samme måde som det er tilfældet for den gældende begrænsning

52 Jf. bl.a. afsnit 2.2 i udtalelse CON/2014/37, afsnit 2.4 i udtalelse CON/2017/18, afsnit 2.5 i udtalelse CON/2017/40, afsnit 2.3 i udtalelse CON/2019/46, afsnit 4 i udtalelse CON/2022/5, afsnit 2.10 i udtalelse CON/2022/43 og afsnit 3.6 i udtalelse CON/2023/39.

53 Jf. afsnit 3.7 i udtalelse CON/2023/39.

54 Jf. udtalelse CON/2013/9 og udtalelse CON/2020/33.

55 Jf. afsnit 2.3 i udtalelse CON/2013/9.

56 Jf. afsnit 2.9 i udtalelse CON/2020/33.

på 20 000 DKK. Som nævnt ovenfor indeholder bemærkningerne dog ikke nogen redegørelse for, hvilken indvirkning den tidligere nedsættelse af kontantforbudsgrænsen i henholdsvis 2013 og 2020 har haft⁵⁷. Hvis disse foranstaltninger ikke har haft de ønskede virkninger, er det vanskeligt at forstå, hvorfor en nedsættelse af denne grænse til 15 000 DKK skulle være mere hensigtsmæssig og mere effektiv⁵⁸. Det bør endvidere sikres, at der er tilstrækkelig fleksibilitet til at kunne afvikle betalingsforpligtelser kontant i tilfælde af nødsituationer, hvor alternative betalingsmidler er midlertidigt ude af drift.

- 3.20 På denne baggrund må der derfor sættes spørgsmålstejn ved, om lovforslaget kan anses for at stå i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges, eller ej.

Udtalelsen vil blive offentliggjort i EUR-Lex.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 12. januar 2024.



Formand for ECB

Christine LAGARDE

57 Jf. også afsnit 3.5 i udtalelse CON/2022/9, hvor begrænsningen af kontantbetalinger fra 2 500 EUR til 1 000 EUR, med henblik på at bekæmpe skattesvig, blev anset for at være uforholdsmæssig, når mindst en af parterne i transaktionen handler i egenskab af erhvervsdrivende.

58 Jf. afsnit 3.10 i udtalelse CON/2023/39.