



Bryssel den 12.6.2018
COM(2018) 483 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om begränsningar av kontantbetalningar

1. INLEDNING

Den 2 februari 2016 offentliggjorde kommissionen ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om en åtgärdsplan för att ytterligare förstärka kampen mot finansiering av terrorism¹. Åtgärdsplanen utgick från befintliga EU-regler i syfte att åstadkomma en anpassning till nya hot och hade till ändamål att uppdatera EU:s politik i enlighet med internationella standarder. I planen diskuterades ett stort antal problem och lösningar på olika områden med koppling till terrorismfinansiering.

Inom ramen för kommissionens åtgärder för att utöka tillämpningsområdet för förordningen om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur Europeiska unionen hänvisades till det lämpliga i att undersöka om det kunde vara relevant med övre gränser för kontantbetalningar². I åtgärdsplanen noterades även att ”flera medlemsstater har förbud mot kontantbetalningar över ett visst belopp”. Sådana förbud har emellertid inte diskuterats på EU-nivå.

I sina slutsatser om kampen mot terrorism av den 12 februari 2016 uppmanade Ekofinrådet kommissionen ”att undersöka behovet av lämpliga restriktioner för kontantbetalningar över vissa tröskelvärden”.

Efter åtgärdsplanen och stödet från Ekofinrådet inledde kommissionens avdelningar informella kontakter med medlemsstaterna för att samla in information om deras praxis på området, deras nationella erfarenheter av restriktioner för kontantbetalningar och deras synpunkter på ett eventuellt initiativ på detta område.

Kommissionen rapporterade om denna snabba och informella undersökning vid Ekofinmötet den 17 juni 2016, och meddelade att en ingående konsekvensbedömning skulle genomföras, inklusive en kostnads-nyttoanalys av möjliga åtgärder på EU-nivå. Denna bedömning skulle även inbegripa ett offentligt samråd³.

Kommissionen beställde konsekvensbedömningen från en extern uppdragstagare⁴ och ett offentligt samråd genomfördes mellan mars och maj 2017.

Resultaten av studien från uppdragstagaren gav vid handen att restriktioner för kontantbetalningar inte skulle förhindra terrorismfinansiering på ett avgörande sätt, men visade att sådana restriktioner skulle kunna vara användbara i kampen mot penningtvätt. Studien uppmärksammade också att förekomsten av olika restriktioner på nationell nivå hade en märkbar negativ inverkan på den inre marknaden, genom att snedvrída konkurrensen och medföra olika villkor för vissa företag.

¹ COM(2016) 50.

² Av åtgärdsplanen framgår följande: ”Kontantbetalningar används ofta för att finansiera terroristaktiviteter. [...] Här kan man också ompröva de övre gränserna för kontantbetalningar. Flera medlemsstater har förbud mot kontantbetalningar över ett visst belopp.”

³ Initiativet godkändes på kommissionens dagordning i december 2016 och den 23 januari 2017 offentliggjordes en inledande konsekvensbedömning där förutsättningarna angavs för vidare analys, http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf.

⁴ HTML-länk till Ecorys rapport

Syftet med denna rapport är att presentera slutsatserna av studien och det offentliga samrådet. Rapporten bör läsas tillsammans med studien, som innehåller mer detaljerad information.

2. BAKGRUND

2.1. Kontanta medel

I denna rapport avses med *kontanta medel* sedlar och mynt som getts ut av centralbanker.

Studien innehåller detaljerad information om användningen av kontanta medel i olika länder⁵. I Europeiska centralbankens rapport *The use of cash by households in the euro area* (hushållens användning av kontanter i euroområdet), som utgår från en undersökning som gjordes 2016⁶, finns också värdefull information om hur kontanta medel används på försäljningsställen. Enligt rapporten från ECB är kontanter fortfarande det vanligaste betalningsmedlet i euroområdet och utgör alltså en viktig värdereserv.

Kommissionens fokus vid bedömningen av en möjlig gräns för kontantbetalningar har legat på stora betalningar, vilka endast utgör en mindre del av alla kontanttransaktioner⁷. Användningen av kontanta medel i allmänhet berörs inte.

2.2. Rättslig ram

2.2.1. EU-nivå

Det finns för närvarande ingen lagstiftning på EU-nivå som begränsar kontanta betalningar⁸. Dock finns det två rättsliga instrument genom vilka det införs skyldigheter i samband med användning av kontanter.

Förordningen om kontroller av kontanta medel föreskriver ett kontrollsystem som gäller för fysiska personer som reser in i eller ut ur unionen och som för med sig kontanter eller överlåtbara innehavarpapper till ett värde av 10 000 euro eller mer. Den 21 december 2016 utfärdade kommissionen ett nytt lagstiftningsförslag för att ytterligare stärka dessa kontroller. Medlagstiftarna förhandlar för närvarande om förslaget.

Genom fjärde penningtvättsdirektivet införs skyldigheter avseende kundkännedom vad gäller personer som handlar med varor i den utsträckning att de gör eller tar emot kontantbetalningar på 10 000 euro eller mer, oavsett om transaktionen utförs vid ett tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband⁹.

⁵ Se studien, s. 18–21.

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

⁷ Se ECB:s rapport, s. 25.

⁸ Det måste noteras att de rättsliga aspekterna av en möjlig EU-åtgärd för begränsning av kontantbetalningar inte har granskats i detta skede.

⁹ Direktivet har nyligen uppdaterats genom femte penningtvättsdirektivet.

2.2.2. Nationell nivå

En majoritet av EU:s medlemsstater har restriktioner för kontantbetalningar¹⁰. Dessa restriktioner varierar från tröskelvärden på 500 euro till 15 000 euro. Åtgärderna är relativt heterogena, med skillnader beträffande typen av åtgärder, tröskelvärden och omfattning. Det måste också noteras att antalet EU-medlemsstater med kontantrestriktioner har ökat snabbt på senare år, från fyra 2008 till sju i september 2017.

3. ÅTGÄRDER SOM VIDTAGITS EFTER EKOFINMÖTET DEN 17 JUNI 2016

För att mobilisera resurserna på ett effektivt sätt beställdes en studie från en privat uppdragstagare, ett konsortium bestående av Ecorys och Centre for European Policy Studies. Huvudsyftet med studien var att göra en bedömning av de möjliga konsekvenserna av restriktioner för kontantbetalningar för olagliga aktiviteter och den inre marknaden¹¹.

I enlighet med riktlinjerna för bättre lagstiftning genomfördes ett offentligt samråd mellan den 1 mars 2017 och den 31 maj 2017. Resultaten av samrådet presenteras i avsnitt 4 och visar att en stor majoritet av uppgiftslämnarna tydligt motsatte sig restriktioner för kontantbetalningar.

Uppdragstagaren avslutade studien i februari 2018. De viktigaste slutsatserna var att restriktioner för kontantbetalningar skulle ha liten positiv inverkan på terrorismfinansiering och skattebedrägeri. I studien drogs emellertid även slutsatserna att restriktioner för kontantbetalningar var användbara för att bekämpa penningtvätt och att förekomsten av olika restriktioner på nationell nivå hade en märkbar negativ inverkan på den inre marknaden, genom att snedvrinda konkurrensen och orsaka olika villkor för vissa företag.

4. OFFENTLIGT SAMRÅD

Ett offentligt samråd genomfördes mellan den 1 mars 2017 och den 31 maj 2017 i form av en undersökning på internet, till vilken uppgiftslämnare bjöds in att svara på olika frågor om kontantrestriktioner¹².

Tre olika mål identifierades för samrådet med intressenterna.

För det första fastställdes att kontanter fortfarande är det mest tillgängliga betalningsmedlet och att de i vissa medlemsstater är djupt förknippade med allmänhetens föreställning om personlig frihet. Eventuella politiska förändringar skulle därmed vara en känslig fråga och skulle påverka alla medborgare. Mot bakgrund av detta var det främsta och huvudsakliga målet med samrådet att samla in synpunkter från allmänheten överlag vad gäller ett eventuellt införande av restriktioner för kontantbetalningar.

För det andra fastställdes, med beaktande av att kontanter fortfarande används i stor utsträckning också för större betalningar och i synnerhet i vissa ekonomiska sektorer och

¹⁰ Studien innehåller en detaljerad översikt över den nationella lagstiftning som var tillämplig i slutet av 2017 (s. 25–29).

¹¹ För en detaljerad beskrivning av den metod som användes, se studien, s. 31–35.

¹² De fullständiga resultaten finns tillgängliga på <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments>.

av många små och medelstora företag, att dessa ekonomiska sektorer och aktörer skulle påverkas i hög grad av ett införande av restriktioner för kontantbetalningar. Därför var ett andra mål med samrådet att samla in synpunkter från intressenter som verkar inom sektorer eller verksamheter där man i hög utsträckning är beroende av kontanter och att särskilt få ta del av deras bedömning av vilka effekter sådana restriktioner skulle få för deras verksamhet.

Slutligen efterfrågades, mot bakgrund av målet att bekämpa finansiering av terrorism och annan olaglig verksamhet, synpunkter från experter på brottsbekämpning och straffrätt beträffande konsekvenserna av restriktioner för kontantbetalningar med avseende på detta specifika mål.

Det fanns således tre kategorier av uppgiftslämnare, men det bör understrykas att den första kategorin – allmänheten – utgjorde den huvudsakliga målgruppen för den elektroniska undersökningen, som genomfördes med hjälp av ett elektroniskt verktyg som möjliggjorde insamling av ett betydande antal svar. Frågorna utformades med tanke på denna kategori. Övriga kategorier, såsom den ekonomiska sektorn och yrkesutövare inom brottsbekämpning, uteslöts inte från undersökningen utan gavs också möjlighet att delta. Dessa intressenter rådfrågades emellertid också via en mer kvalitativ undersökning inom ramen för den externa studien. Den offentliga undersökningen var inte utformad för att särskilt rikta in sig på dessa intressenters specifika egenskaper.

I det offentliga samrådet ingick flera frågor. Alla detaljer när det gäller dessa frågor och svaren på dem har offentliggjorts¹³.

Det viktigaste resultatet från undersökningen var att en mycket stor majoritet (94,94 %) svarade nej på frågan ”Skulle du samtycka till ett införande av restriktioner för kontantbetalningar på EU-nivå?”. Denna åsikt delades av uppgiftslämnarna, oavsett om det fanns restriktioner eller inte i det land där de var bosatta.

Denna negativa reaktion kan förklaras med det faktum att frågan avsåg införande av ett allmänt förbud, vilket potentiellt sett skulle gälla alla medborgare (t.ex. till skillnad från ett förbud mot att framställa vissa kemikalier, vilket endast skulle omfatta potentiella industriella tillverkare). Vidare speglar offentliga samråd enbart åsikterna hos personer som spontant och frivilligt går med på att svara på undersökningen, till skillnad från opinionsundersökningar där respondenterna kontaktas på ett proaktivt och systematiskt sätt.

I detta sammanhang bör det förtydligas att de flesta uppgiftslämnarna kom från tre medlemsstater: Österrike, Tyskland och Frankrike. Orsaken till detta var den uppmärksamhet som samrådet rönt i nationell massmedia i dessa länder. Kommissionen bedrev inte någon riktad kommunikation. Resultaten från övriga länder skilde sig dock inte på något avgörande sätt från den allmänna trenden i dessa tre länder.

5. STUDIENS RESULTAT

5.1. Studiens resultat med avseende på finansiering av terrorism

Kontanta medel används i stor utsträckning av terrorister och brottslingar eftersom de därigenom kan minimera risken att bli gripna¹⁴. Kontanter erbjuder anonymitet och gör

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

det inte bara lättare att dölja olaglig verksamhet, utan också kompletterande lagliga transaktioner som annars skulle kunna spåras av brottsbekämpande organ. Kontanter spelar en viktig roll i samband med många terroristaktiviteter.

I den detaljerade analysen av ett urval nyligen genomförda terrorattentat som presenteras i studien uppmärksammas emellertid även att restriktioner för kontantbetalningar skulle ha liten inverkan på förmågan att förbereda sådana attentat.

För det första har man kunnat konstatera att kostnaderna för att utföra terrorattacker har minskat sedan elfte september-attackerna. De ligger numera ofta under 10 000 euro, vilket är en bråkdel av den uppskattade budgeten för elfte september-attackerna, som uppgick till mellan 400 000 och 500 000 US-dollar.

För det andra är de enskilda transaktionerna inom ramen för en sådan begränsad budget ofta ännu mindre, varför de inte skulle ha påverkats av restriktioner som endast omfattade stora betalningar. Analysen av den fallstudie som presenteras¹⁵ visar detta på ett tydligt sätt.

Det måste slutligen noteras att det vid en bedömning av konsekvenserna av ett förbud mot kontantbetalningar för terrorism och annan brottslig verksamhet måste göras skillnad mellan konsekvenserna för olagliga och lagliga transaktioner.

Olagliga transaktioner är transaktioner som är brottsliga (såsom köp av sprängämnen), eller till synes lagliga transaktioner där båda parter vet att transaktionerna avser en olaglig aktivitet. I den mån sådana transaktioner redan är olagliga och parterna är villiga att riskera åtal och brottsbekämpande åtgärder är det tveksamt om ett förbud mot kontantbetalningar skulle efterlevas eller få avskräckande verkan. Det är osannolikt att brottslingar, som redan uppsåtligen bryter mot lagen, skulle avskräckas av ytterligare ett förbud med avseende på betalningen av transaktionen. Detta är särskilt fallet när de påföljder som förknippas med det ytterligare förbudet är obetydliga jämfört med de påföljder som förknippas med den huvudsakliga brottsliga aktiviteten.

Lagliga transaktioner är transaktioner som kompletterar den huvudsakliga brottsliga verksamheten men som i sig inte är olagliga (t.ex. att hyra en bil) och där motparten (t.ex. ett biluthyrningsföretag) kan antas vara omedveten om det brottsliga syftet med transaktionen (t.ex. transport av sprängämnen). I denna kontext skulle ett förbud mot kontantbetalning kunna respekteras på initiativ av den ärliga motparten, vilket skulle leda till att transaktionen betalades på annat sätt eller inte genomfördes. I detta fall kan det tyvärr antas att betalning av sådana transaktioner på ett sätt som kan spåras – med tanke på att de är lagliga och vanligt förekommande – inte nödvändigtvis skulle göra det möjligt att identifiera den misstänkta verksamheten. Det måste noteras att många sådana vanliga transaktioner faktiskt betalades med spårbara medel under förberedelserna av nyligen genomförda terrorattentat, utan att detta väckte uppmärksamhet¹⁶.

Sammanfattningsvis skulle ett förbud mot betalningar av stora kontantbelopp inte direkt hindra finansieringen av terroristverksamhet eller annan brottslig verksamhet på ett betydande sätt. De flesta transaktioner skulle inte beröras och ett förbud skulle sannolikt

¹⁴ Studien, s. 21.

¹⁵ Se studien, s. 38–54.

¹⁶ Se de fallstudier som det hänvisas till i studien.

nonchaleras eller efterlevs bara för transaktioner som i sig själva är så vanliga att de troligtvis inte väcker några misstankar.

5.2. Studiens resultat med avseende på skattebedrägeri

Skattebedrägeri¹⁷ och användning av kontanter förknippas ofta med varandra, men studien visar att förhållandet dem emellan inte alltid är otvetydigt¹⁸.

För det första finns det ett visst samband mellan kontantanvändningen i en ekonomi och skattebedrägeriernas omfattning, men andra faktorer verkar också spela stor roll, vilket skulle förklara förekomsten av avvikande fall (t.ex. Australien, som har hög kontantanvändning men få skattebedrägerier).

För det andra används kontanter i stor utsträckning för att finansiera terrorism och annan brottslig verksamhet, medan betydande skattebedrägerier genomförs med hjälp av kontantlösa transaktioner. I dessa fall bygger bedrägerierna på komplexa juridiska strukturer och transaktioner som ofta är av multinationell karaktär och inte omfattar kontantanvändning. Ett förbud mot kontantbetalningar skulle här vara helt utan verkan.

Slutligen går det, i samband med att kontanta medel verkligen används, att urskilja två fall av skattebedrägeri. Inte i något av fallen verkar restriktioner avseende kontanta medel leda till ändamålet att minska bedrägerierna. Det första fallet gäller transaktioner där båda parter är inblandade i skattebedrägeriet, t.ex. svart arbetskraft. Sådana transaktioner kan avse stora belopp (t.ex. löneutbetalningar), men eftersom båda parter redan riskerar de påföljder som är förknippade med skattebedrägeri skulle ett förbud mot kontantbetalningar vara föga avskräckande. Det andra fallet gäller transaktioner där endast en part förlitar sig på transaktionens likvida natur för att utföra skattebedrägeriet (vanligtvis säljaren), medan den andra parten inte deltar och inte känner till bedrägeriet. Kommissionen håller det för troligt att kontantrestriktioner skulle kunna få genomslag i sådana fall. Med tanke på att beloppen vid dessa typer av transaktioner ofta är låga (t.ex. restaurangnotor) skulle de dock överlag inte omfattas av ett förbud mot stora kontantbetalningar¹⁹.

Sammanfattningsvis verkar det som att restriktioner för stora kontantbetalningar endast skulle ha en begränsad inverkan på skattebedrägeri, såvida inte tröskeln läggs på en mycket låg nivå.

5.3. Studiens resultat med avseende på penningtvätt

Många brottsliga handlingar begås i syfte att generera intäkter för den person eller grupp av personer som begår handlingen. Penningtvätt är förfaranden för att dölja ursprunget till dessa vinningar av brott²⁰, så att de pengar som återstår framstår som lagliga och kan spenderas i den reala ekonomin²¹. Såsom framgår av studien²² står det klart att kontanta

¹⁷ Skattebedrägeri måste skiljas från skatteflykt, vilket innebär användning av sofistikerade men lagliga sätt för att undgå att betala skatt eller betala mindre skatt.

¹⁸ Studien, s. 64–67.

¹⁹ Studien, s. 133.

²⁰ Vinning av brott bör förstås i vidaste bemärkelse och omfattar särskilt intäkter från skattebedrägeri.

²¹ Detta är en viktig skillnad i jämförelse med terrorism, där målet inte är att berika den enskilde eller gruppen, utan terror. I fallet med terrorism är inkomst inte ett mål, utan ett medel för att uppnå målet. Terrorister är vanligtvis mindre intresserade av att tvätta sina pengar, eftersom de inte planerar att spendera dem på lagligt sätt. Den senaste tidens terroristkonspirationer verkar inte ha haft något

transaktioner spelar en viktig roll vid penningtvätt. Den huvudsakliga anledningen är att brottslig verksamhet, trots den stadiga ökningen av kontantlösa betalningsmetoder och det faktum att brottsligheten har förändrats (fler it-brott, internetbedrägerier och olagliga marknadsplatser online), fortsätter att ge vinster i form av stora kontantbelopp. Kontanter är därmed ofta startpunkten för penningtvätt, som därför kräver vissa kontanttransaktioner, ofta i form av köp av varor av högt värde. I kommissionens rapport om överstatlig riskbedömning²³ betonas även den viktiga roll som kontanter spelar vid penningtvätt (se särskilt kapitlen 2.1.4 och 2.2.1).

Även om inte alla kontanttransaktioner skulle påverkas av en kontantrestriktion är transaktioner med anknytning till penningtvätt ofta av högt värde. Ett förbud eller en deklARATIONSSKYLDIGHET skulle innebära att transaktionen upphörde att vara anonym och skulle göra det svårare att tvätta pengar via köp av dyra varor. Det totala värdet av dessa transaktioner kan, liksom effekterna av en kontantrestriktion på penningtvätt i allmänhet, emellertid inte kvantifieras exakt. I detta sammanhang skulle redan en deklARATIONSSKYLDIGHET förse brottsbekämpande myndigheter med information. DeklARATIONSSKYLDIGHETENS effektivitet skulle dock vara beroende av graden av efterlevnad hos de stora handlarna, liksom av i vilken omfattning rapporterna verkligen analyserades och faktiskt användes som underlag för upplysningar, information eller bevisning i utredningar om penningtvätt. Efterlevnadskostnaderna förväntas bli högre än kostnaderna till följd av ett allmänt kontantförbud²⁴.

Ett särskilt kännetecken hos penningtvätt är den internationella aspekten och det faktum att brottslingarna utnyttjar skillnader i nationell lagstiftning om rapportering av kontakttransaktioner och gränser för kontantbetalningar²⁵. Skillnaderna i EU-medlemsstaternas lagstiftning om kontantbegränsningar hindrar inte bara den inre marknaden från att fungera korrekt (se nedan), utan ger också möjlighet att kringgå kontroller i ursprungslandet genom att investera i kontantintensiva företag i andra EU-medlemsstater med mindre eller ingen kontroll av kontanta utgifter. Förekomst av restriktioner för kontantbetalningar i vissa medlemsstater, och avsaknad av dem i andra, gör det alltså möjligt att undvika restriktionerna genom att flytta till en annan medlemsstat.

Sammanfattningsvis verkar det som att enhetliga restriktioner för stora kontantbetalningar, antingen i form av ett förbud eller en deklARATIONSSKYLDIGHET, skulle få en positiv inverkan på kampen mot penningtvätt, även om denna inverkan inte har kunnat kvantifieras exakt. Mot bakgrund av att penningtvätt är en typisk biprodukt av annan brottslig eller olaglig verksamhet skulle denna positiva inverkan indirekt vidga sig till att omfatta bekämpning av sådan verksamhet, även om restriktionerna inte skulle påverka själva verksamheten.

brottsligt vinstsyfte. Brottslingar brukar anskaffa sina medel på olagligt sätt för att överföra dem till det reala ekonomiska systemet. Terrorister anskaffar medel på lagligt vis (löner, lån, varuförsäljning etc.) och lägger dem på brottslig verksamhet.

²² Studien, s. 57–64.

²³ COM(2017) 340.

²⁴ Studien, s. 10.

²⁵ Studien, s. 67–70.

5.4. Studiens resultat med avseende på den inre marknaden, snedvridning av konkurrensen och restriktioner för kontantbetalningar

Förekomsten av olika nationella restriktioner väcker frågan huruvida dessa restriktioner föranleder förflyttningar av verksamhet över gränserna. I studien besvaras denna fråga jakande.

En välfungerande inre marknad kräver ett upprätthållande av lika villkor i EU:s medlemsstater, vilket inte är möjligt att uppnå om det finns betydande variationer i lagstiftningen på medlemsstatsnivå. En dåligt fungerande inre marknad kan påverka såväl konsumenter som företag.

Olika restriktioner för kontantbetalningar kan leda till att konsumenter och företag byter till en alternativ betalningsmetod, inte genomför transaktionen alls eller flyttar transaktionen till en jurisdiktion utan sådana restriktioner.

Denna aspekt undersöktes i studien²⁶ genom en analys av säljarnas och köparnas beteende i gränsöverskridande situationer. Vidare gjordes en ekonometrisk bedömning av vissa specifika sektorer som i hög grad är beroende av kontanter.

De övergripande resultaten – särskilt för länderna i euroområdet – stöder antagandet att kontantrestriktioner påverkar förflyttning av omsättning från ett land till ett annat i fall av olika restriktioner för kontanter. Detta gäller både för inhemska kontantrestriktioner och för kontantrestriktioner i närliggande länder. Det förra har en negativ inverkan och det senare en positiv inverkan på omsättningen i kontantintensiva branscher. Mot bakgrund av detta dras i studien slutsatsen att nationella kontantrestriktioner snedvrider den inre marknaden²⁷.

Det bör understrykas att sådana förflyttningar av omsättning omfattar både lagliga transaktioner och transaktioner som görs i syfte att tvätta pengar. De senare är inte olagliga transaktioner i sig utan korrekta transaktioner som görs uteslutande för att tvätta pengar, där den andra parten (vanligtvis en säljare) inte är delaktig eller medveten om det olagliga syftet med transaktionen. Båda typerna av förflyttningar av transaktioner påverkar emellertid den inre marknads integritet och leder till ojämlika villkor, vilket kan snedvrider konkurrensen. Det är dock viktigt att beakta att förflyttningar av transaktioner över gränserna som görs i syfte att tvätta pengar, utöver att påverka den inre marknaden, även försämrar effektiviteten hos de nationella restriktionerna för bekämpning av penningtvätt.

Enligt studien verkar de olika restriktionerna i medlemsstaterna leda till artificiella förflyttningar av affärsverksamhet över gränserna²⁸. Detta påverkar både den inre marknads integritet och de nationella åtgärdernas effektivitet när det gäller att uppnå sina allmänpolitiska mål.

6. SLUTSATSER

På grundval av studien kan man dra slutsatsen att kontantrestriktioner inte nämnvärt skulle avhjälpa problemet med finansiering av terrorism. Åtgärdens bristande effektivitet

²⁶ Studien, s. 70–77.

²⁷ Studien, s. 77.

²⁸ Studien, s. 70–77.

har att göra med det faktum att de transaktioner som avses antingen har ett så lågt värde att de inte berörs eller att de redan utgör olagliga transaktioner där ytterligare ett förbud inte skulle göra någon större skillnad, eller bådadera.

Studiens preliminära slutsatser tyder emellertid på att ett förbud mot stora kontantbetalningar skulle kunna ha en positiv inverkan på kampen mot penningtvätt. Med tanke på att penningtvätt i normalfallet rör medel från brottslig verksamhet eller skattebedrägeri skulle restriktioner för kontantbetalningar kunna påverka sådana aktiviteter indirekt.

Denna fråga skulle dock kräva ännu en riktad bedömning, eftersom fokus för det befintliga initiativet har legat på att motverka terrorismfinansiering.

En annan viktig slutsats är att skillnader i nationella bestämmelser om kontantbetalningar snedvrider konkurrensen på den inre marknaden, vilket leder till potentiella förflyttningar av affärsverksamhet över gränserna, särskilt inom vissa sektorer som i hög grad är beroende av kontanta transaktioner såsom handel med smycken eller bilar. Sådana skillnader i nationella restriktioner kan eventuellt också ge upphov till kryphål som möjliggör kringgående av nationella begränsningar avseende kontantbetalning, vilket minskar deras effektivitet.

Det måste slutligen noteras att restriktioner avseende kontantbetalningar är en känslig fråga för de europeiska medborgarna och att många av dem ser möjligheten att betala med kontanter som en grundläggande frihet som inte bör begränsas på ett oproportionerligt sätt.

Med hänsyn till aspekterna beträffande den inre marknaden och betydelsen av och känsligheten i en sådan åtgärd kräver denna fråga ytterligare bedömning. Kommissionen planerar i detta skede inte något lagstiftningsinitiativ i frågan.