



TER BESLISSING

Aan

de minister

19/10

nota

FM 466465 Opvolging amendement acceptatieplicht

Generale Thesaurie  
Directie Financiële  
Markten

Persoonsgegevens

### Aanleiding

- Deze nota gaat over de opvolging van het amendement-Dijk/Flach over een acceptatieplicht voor contant geld (bijlage 5).
- Aanvullend hebben wij inmiddels begrepen dat de ECB overweegt advies uit te brengen over het amendement omdat het gaat om nationale regelgeving over de acceptatie van contant geld. O.i. is het wenselijk om zelf om advies te vragen en de Kamers daarover te informeren.

### Beslispunten

1. Wij adviseren u de ECB om advies te vragen en daartoe de brief (bijlage 1) te ondertekenen.
2. Wij adviseren u de beide Kamers te informeren over de adviesaanvraag en de uitwerking van het besluit met uitzonderingen op de acceptatieplicht. Verzoek om daartoe de Kamerbrieven (bijlage 2 en 3) te ondertekenen.
3. Wij adviseren u akkoord te gaan met de openbaarmaking van deze nota en de bijgevoegde eerdere nota (bijlage 4). Gaat u daarmee akkoord?

### Kernpunten

- De ECB moet om advies worden gevraagd over nationale regelgeving over de acceptatie van contant geld. Om te voorkomen dat de uiteindelijke bepaling in strijd komt met het EU-werkingsverdrag, stellen wij voor de adviesaanvraag zelf te doen en de beide Kamers daarover te informeren.
- Bij een regerings- of initiatiefwetsvoorstel zouden ook andere adviesorganen zijn betrokken, zoals de Raad van State, maar ook de Raad voor de rechtspraak omdat er gevolgen zijn voor de rechterlijke macht. Omdat de uiteindelijke gevolgen van de acceptatieplicht afhankelijk zijn van de uitzonderingen daarop, informeert u de Kamers dat u deze instanties zult betrekken bij de totstandkoming van het besluit met uitzonderingen op de acceptatieplicht dat u gaat opstellen.
- In de brief gaat u verder in op de inhoud van en het proces voor het uitzonderingsbesluit. U schrijft dat sommige uitzonderingen noodzakelijk zijn, terwijl andere op voorhand uitgesloten kunnen worden. De formulering of wenselijkheid van andere uitzonderingen – bijvoorbeeld uitzonderingen om veiligheidsredenen – moet nader worden bezien.

### Datum

8 oktober 2024

### Notanummer

2024-0000466465

### Bijlagen

1. Brief ECB
2. Brief EK
3. Brief TK
4. Openbaar te maken nota's
5. Amendement

- De voorbereiding van een besluit neemt doorgaans een jaar in beslag. De inwerkingtreding van de acceptatieplicht stelt u uit totdat het uitzonderingsbesluit gereed is.

## **Toelichting**

### *Advies ECB*

- Het EU-Werkingsverdrag schrijft voor dat de ECB wordt geraadpleegd over wettelijke bepalingen van lidstaten die onder haar bevoegdheid vallen.<sup>1</sup>
- Volgens de ECB valt de acceptatie van contant geld onder haar bevoegdheid om maatregelen vast te stellen voor het gebruik van de euro als enige munteenheid.
- Daarom had de ECB geraadpleegd moeten worden over dit amendement. De Kamer heeft dit niet gedaan.
- Van DNB hebben we begrepen dat de ECB overweegt om uit eigen beweging advies uit te brengen. Het lijkt ons beter als het initiatief bij ons als lidstaat blijft.
- In een advies van begin dit jaar was de ECB kritisch op een acceptatieplicht in Slowakije. Volgens de ECB ligt de bevoegdheid om daarover regels te stellen exclusief bij de Uniewetgever. In het licht van dat advies is het denkbaar dat de ECB ook kritisch zal zijn op het Nederlandse voorstel.<sup>2</sup>

### *Overige adviesverplichtingen*

- Bij een regerings- of initiatiefwetsvoorstel zouden ook de volgende instanties betrokken zijn geweest:
  - Ministerie van JenV: wetgevingskwaliteitstoets;
  - Ministerie van EZK: bedrijfseffectentoets en mkb-toets;
  - Adviescollege Toetsing Regeldruk;
  - Raad voor de rechtspraak;
  - Afdeling advisering van de Raad van State.
- Omdat de acceptatieplicht een amendement is, is het raadplegen van deze instanties niet verplicht. De Kamer kan daar zelf toe besluiten, maar heeft dat hier niet gedaan.
- De concrete gevolgen van de acceptatieplicht zullen in hoge mate afhangen van de uitzonderingen daarop. Daarom adviseren wij u om deze te betrekken bij de totstandkoming van het uitzonderingsbesluit.

### *Uitzonderingsbesluit – inhoud*

- Het amendement behelst een brede acceptatieplicht voor alle transacties tussen een consument en een niet-consument.
- Betalingen aan overheidsinstellingen die als een bestuursrechtelijke geldschuld kwalificeren, vallen buiten de reikwijdte van deze acceptatieplicht. Wettelijk is bepaald dat die in beginsel giraal worden voldaan.<sup>3</sup> In de brief geeft u aan dat het niettemin belangrijk is dat overheden aan de balie contant geld accepteren, in lijn met eerdere uitlatingen van de minister van BZK op dit punt.

<sup>1</sup> Artikel 127, vierde lid, VWEU.

<sup>2</sup> Opinion of the European Central Bank of 11 January 2024 on a constitutional law on cash as legal tender and access to cash ([CON/2024/1](#)).

<sup>3</sup> Artikel 4:89 Algemene wet bestuursrecht.

- Wij verwachten dat een aantal uitzonderingen sowieso noodzakelijk is:
  - Betalingen die niet aan de toonbank plaatsvinden, maar bijvoorbeeld via internet of telefonisch.
  - Partijen die veel periodieke betalingen ontvangen ter uitvoering van een overeenkomst zoals een energierekening of verzekeringspolis.
- Sommige ondernemers weigeren bijvoorbeeld contant geld vanwege de snelheid en efficiëntie van girale betalingen, de lagere verwerkingskosten en foutkans, eenvoudigere boekhouding of het tegengaan van diefstal door het eigen personeel. Dit lijken ons op voorhand geen valide redenen om contant geld te weigeren.
- Over andere uitzonderingen verwachten we meer discussie. Zo staat het amendement toe om uitzonderingen te maken vanwege veiligheidsredenen, bijvoorbeeld per sector. Het openbaar vervoer accepteert momenteel bijvoorbeeld geen contant geld naar aanleiding van een reeks overvallen. We willen hier zoeken naar een norm die het toelaat dat ondernemers met een gegronde vrees voor overvallen een *pin-only-beleid* kunnen voeren, zonder dat 'veiligheid' een uitzondering wordt die door iedereen kan worden ingeroepen.
- Ook de noodzaak of wenselijkheid van andere uitzonderingen moet nader bezien worden, zoals voor onbemande tankstations, verkoopautomaten, laadpalen, en tolwegen.

#### *Uitzonderingsbesluit – proces*

- Het uitzonderingsbesluit is een algemene maatregel van bestuur. De procedure is als volgt:
  - (1) informatieverzameling en interne voorbereiding,
  - (2) internetconsultatie,
  - (3) behandeling ambtelijk voorportaal en ministerraad,
  - (4) voorhang parlement,
  - (5) advies Raad van State,
  - (6) bekrachtiging en publicatie.
- Dit proces neemt doorgaans ongeveer een jaar in beslag. Het proces kan versneld worden, bijvoorbeeld door de internetconsultatie over te slaan of een spoedadvies bij de Raad van State in te dienen. Gezien de uiteenlopende ideeën over uitzonderingen, lijkt het ons echter niet verstandig om dit te doen en adviseren we in te zetten op kwaliteit en een zorgvuldig proces. We willen bijvoorbeeld een beter beeld vormen van de (financiële) gevolgen voor ondernemers.
- Verder geldt een zgn. 'zware voorhang' van de AMvB. Dit betekent dat een vijfde deel van een van de Kamers kan besluiten dat het onderwerp bij wet moet worden geregeld.
- In de Kamerbrief schrijft u daarom dat u de inwerkingtreding van de acceptatieplicht zult uitstellen totdat het uitzonderingsbesluit vastgesteld is.
- Het uitzonderingsbesluit wordt te zijner tijd medeondertekend door de staatssecretaris Rechtsbescherming vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het Burgerlijk Wetboek, waarin dit amendement is opgenomen en de grondslag voor het uitzonderingsbesluit.

#### *Communicatie*

- Er is eerder een reactieve woordvoeringslijn opgesteld, zie bijlage 4. Tot nu toe is er nog geen media-aandacht geweest voor het amendement.

#### *Politiek/bestuurlijke context*

- Een aantal partijen in de Tweede Kamer pleit al langer voor een acceptatieplicht voor contant geld. In 2020 werd een motie van het lid Alkaya (SP) unaniem aangenomen, waarin hij de regering verzocht erop toe te zien dat contant geld breed geaccepteerd blijft als betaalmiddel in onze samenleving, en maatregelen te treffen als de acceptatie structureel blijft dalen<sup>4</sup>. Ook een motie van het lid Van Houwelingen (FvD) om te garanderen dat contant geld een wettelijk betaalmiddel blijft<sup>5</sup> werd in 2021 unaniem aangenomen.
- De acceptatieplicht is onderdeel van hetzelfde wetsvoorstel als het verbod op contante betalingen boven € 3.000. Om de mijlpalen van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) te halen, moet dit verbod medio 2025 in werking treden. Een risico is dat de Eerste Kamer eerst zicht wil op het uitzonderingsbesluit voordat zij een beslissing neemt over het wetsvoorstel als geheel, waarmee de HVP-deadline onder druk komt te staan.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35107, nr. 7.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 102.



TER INFORMATIE

Aan  
de minister

12/10

Generale Thesaurie  
Directie Financiële  
Markten

Persoonsgegevens

# nota

Aangenomen amendement Dijk/ Flach over een acceptatieplicht voor contant geld bij kleine betalingen

## Aanleiding

- Tijdens de stemmingen op 24 september jl. over de wet Plan van aanpak Witwassen is het amendement-Dijk/Flach over een acceptatieplicht voor contant geld (bijlage 2)<sup>1</sup> met 81 zetels aangenomen. De indieners waren niet aanwezig tijdens het wetgevingsoverleg dat u met de Tweede Kamer had.
- U hebt het amendement tijdens het wetgevingsoverleg ontraden vanwege het in onderhandeling zijnde EU-voorstel over de acceptatieplicht. Daarnaast gaat het amendement beperkt in op de reikwijdte en uitzonderingsgronden. Bovendien gaat het amendement over een ander onderwerp dan het wetsvoorstel waaraan het wetgevingsoverleg was gewijd. Dit heeft de voorzitter tijdens het wetgevingsoverleg ook genoemd.
- Met deze notitie informeren we u over de inhoud van het amendement en over de stappen die wij nu willen gaan zetten. Ook is een reactieve spreeklijn opgenomen. Van u zijn ons inziens op dit moment geen acties of besluiten nodig.

## Kernpunten

- Contant geld is een wettig betaalmiddel. In Nederland hoeft contant geld echter niet te worden geaccepteerd door winkeliers, als zij vooraf (bijvoorbeeld door middel van een bordje) duidelijk maken dat zij contant geld niet accepteren.
- Praktisch lijkt een acceptatieplicht op dit moment nog niet nodig; 96% van de toonbankinstellingen accepteert contant geld. Dit cijfer is de laatste jaren stabiel.<sup>2</sup> Wel geven verschillende ondernemers aan voor de toekomst mogelijk andere afwegingen te zullen maken.
- Het aangenomen amendement bevat een brede acceptatieplicht van contante betalingen van een consument/burger aan een bedrijf of overheidsinstelling. Het amendement biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) uitzonderingen te maken, vanwege veiligheid of specifieke aard van werkzaamheden. Een amvb lijkt inderdaad noodzakelijk, omdat nu bijvoorbeeld ook onlinebetalingen, onbemande tankstations of de gasrekening onder de acceptatieplicht vallen.



met uitgeroemd worden.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2023-2024, 36288, nr. 19

<sup>2</sup> [Terugloop cash aan kassa gestagneerd, behalve bij parkeren, bioscoop en apotheek | De Nederlandsche Bank \(dnb.nl\)](#)

- Het wetsvoorstel inclusief amendement wordt nu behandeld door de Eerste Kamer. In de vergadering van de vaste commissie op 1 oktober is afgesproken dat zij eerst schriftelijke vragen willen stellen. De deadline voor inbreng voor het verslag is vastgesteld op dinsdag 22 oktober 2024.
- Als de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt, zijn er verschillende scenario's:
  1. Het wetsvoorstel met acceptatieplicht meteen in werking laten treden.
  2. Het onderdeel acceptatieplicht in werking laten treden als Europese regelgeving geïmplementeerd moet worden. Wij verwachten dat niet op korte termijn; de raadsonderhandelingen gaan langzaam. In de Europese regelgeving zal er waarschijnlijk ook een mogelijkheid zijn om (beperkte) uitzonderingen uit te werken. Hoe die er uit gaan zien en of het amendement daarbinnen past, is onzeker.
  3. Het onderdeel acceptatieplicht in werking laten treden als de amvb gereed is. Dit kan enige tijd duren omdat het voorstel verder moet worden uitgewerkt en de complexiteit en discussie juist in de uitzonderingen zit.
- Wij zullen in de aanloop naar de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer de mogelijkheden en keuzes die gemaakt moeten worden voor een amvb in kaart brengen zodat we u kunnen adviseren welk scenario het meest wenselijk is.
- Volgens een eerste ambtelijke inschatting kost een acceptatieplicht voor alleen toonbankinstellingen incidenteel € 30 mln. en structureel € 152 mln (obv gegevens uit 2022).<sup>3</sup> Deze kosten vallen bij ondernemers die nu contant geld niet accepteren. De Betaalvereniging is bezig met een eigen onderzoek naar de kosten van acceptatie, dat de komende maanden wordt verwacht.

## **Toelichting**

### Inhoud amendement

- Het amendement regelt dat bij betalingen van goederen of diensten een bedrijf of overheidsinstelling contant geld van een consument/burger moet accepteren. Uitzonderingsgronden zijn veiligheid of de specifieke aard van werkzaamheden. Het amendement biedt de mogelijkheid deze uitzonderingen nader te regelen in een algemene maatregel van bestuur.
- Deze amvb moet via de zware voorhangprocedure voorgelegd worden aan de Staten-Generaal. Dit houdt in dat ten minste een vijfde deel van de Tweede of de Eerste Kamer kan besluiten dat de uitzonderingen bij wet moeten worden geregeld.

### Appreciatie amendement: ontraden

U heeft het amendement ontraden. Er wordt binnen de EU onderhandeld over een voorstel van de Europese Commissie voor een acceptatieplicht. Het is onwenselijk om vooruitlopend op de Europese regelgeving een nationale acceptatieplicht voor contant geld in te voeren. Het is immers onbekend welk compromis uit deze onderhandelingen zal komen. Dat betekent voor situaties waarin uitzonderingen wijzigen, dat er twee keer aanpassingskosten kunnen zijn.

<sup>3</sup> Uitgaande van een uitzondering voor betalingen buiten de verkooppriimte (bv. telefonisch, online). Deze kosteninschatting bevat verder alleen kosten voor de toonbankinstellingen die op dit moment een pin-onlybeleid voeren. Kosten voor ondernemers die nu al contant geld accepteren, blijven buiten beschouwing. Dat zijn zgn. bedrijfseigen kosten, die niet onder de regeldrukdefinitie vallen.

Daarnaast zitten er veel elementen aan een acceptatieplicht die doordacht moeten worden, zoals de reikwijdte en eventuele uitzonderingsgronden. Het huidige amendement gaat hier maar beperkt op in.

#### Reikwijdte acceptatieplicht en mogelijke uitwerking uitzonderingen

- Het amendement stelt een brede acceptatieplicht voor die alle bedrijven en overheden zal raken. Dit betreft niet alleen aankopen over de toonbank zoals kleding en paspoorten, maar bijvoorbeeld ook het volgende:
  - Aankopen via internet
  - Betalingen aan bedrijven met zeer grote aantallen periodieke betalingen of voorschotten die moeten worden ontvangen. Bijvoorbeeld: Gas, water, elektriciteit, telecomproviders en verzekeringsmaatschappijen.
- Volgens de wet<sup>4</sup> moeten betalingen aan overheidsinstellingen, bijvoorbeeld belastingen, in beginsel giraal worden voldaan. Nagegaan moet worden hoe dit amendement zich verhoudt tot deze bepaling.

moet wel  
uitgezonderd  
geen worden.

#### Uitzonderingen

- Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van de acceptatieplicht vanwege veiligheidsredenen. De toelichting geeft aan dat dit per sector kan worden gedaan.
- Er is niet nader bepaald wat hiervoor de voorwaarden zijn. Dit kan leiden tot onzekerheid bij toonbankinstellingen die slachtoffer zijn geworden, of een risico lopen om slachtoffer te worden, van een overval in hoeverre zij nu wel of geen contant geld mogen weigeren. Uit onderzoek in opdracht van DNB blijkt dat 38% van de toonbankinstellingen die momenteel geen contant geld accepteren, dit doen vanuit het oogpunt van een verhoogd risico op een overval of inbraak.<sup>5</sup> Andersom kan de ongerichte uitzondering ten aanzien van veiligheid juist leiden dat toonbankinstellingen hier misbruik van maken, en alsnog geen contant geld accepteren, wat de doelstelling van het amendement zou ondermijnen. Nagegaan moet worden hoe en in hoeverre deze uitzonderingsgrond goed af te bakenen is.
- Het voorstel voorziet ook in de uitzonderingsgrond op basis van de specifieke aard van werkzaamheden. In de toelichting wordt als voorbeeld onbemande tankstations genoemd, waarbij het zowel vanwege de uitvoerbaarheid als de veiligheid onwenselijk kan zijn om een acceptatieplicht voor contant geld op te leggen. Een ander voorbeeld zijn betalingen in een bus, tram of trein of betalingen bij laadpalen. Mogelijk kunnen hier ook aankopen via internet en gas-/water/lichtbetalingen onder vallen. Nagegaan moet worden hoe en in hoeverre deze uitzonderingsgrond vorm te geven.

vergeet daarbij ook  
berogdiensten die  
huis-aan-huis gaan  
niet (of collectanten  
etc)

#### Communicatie

Tot nu toe is er geen media-aandacht geweest voor dit amendement. In overleg met Communicatie is de volgende (reactieve) spreeklijn voorbereid.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 4:85 e.v., Algemene wet bestuursrecht

<sup>5</sup> [Terugloop cash aan kassa gestagneerd, behalve bij parkeren, bioscoop en apotheek | De Nederlandsche Bank \(dnb.nl\)](#)

**De Tweede Kamer heeft een amendement aangenomen voor een acceptatieplicht voor contant geld. Wat vindt u daarvan?**

- Ik snap de wens van de Kamer: contant geld moet bruikbaar zijn en blijven.
- De Eerste Kamer gaat zich nu buigen over het wetsvoorstel.
- Een acceptatieplicht moet proportioneel en uitvoerbaar zijn voor ondernemers. En voor klanten moet het duidelijk zijn of ze wel of niet contant kunnen betalen.
- Er kunnen in bepaalde sectoren legitieme redenen zijn om niet met contant geld te werken. Het is niet altijd veilig om met contant geld over straat te gaan als je maaltijden bezorgt of als je als mkb-er je winkel extreem moet beveiligen om je kassa te beschermen. Daarom is het goed dat het amendement ruimte biedt voor uitzonderingen. Ik ga voor de inwerkingtreding onderzoeken welke uitzonderingen nodig zijn en hoe die moeten worden afgebakend.
- Er is ook een EU-voorstel voor een acceptatieplicht. Daar blijven we over door onderhandelen.

*Politiek/bestuurlijke context*

De partijen die voor het amendement gestemd hebben zijn: PVV, NSC, BBB, SP, PvdD, DENK, SGP en FVD.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.