

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

28. januar 2004

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Økonomi- og Erhvervsministeriets grundnotat om meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet vedrørende en ny retlig ramme for betalinger i det indre marked, KOM(2003) 718.

P. B. Orskov

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

27. januar 2004

/HBJ-FS/LT-FT

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet vedrørende en ny retlig ramme for betalinger i det indre marked (Kom (2003) 718).

Resumé

Kommissionen har den 2. december 2003 vedtaget en meddelelse om en ny retlig ramme for betalinger i det indre marked. Meddelelsen er sendt i høring med henblik på at høre alle relevante parter, inden Kommissionen fremlægger et forslag om en generel retlig ramme for betalinger i det indre marked. En generel retlig ramme vil kunne fjerne de retlige barrierer for betalinger i det indre marked og sikre et stort og effektivt marked for betalinger. Den retlige ramme skal bygge på en række grundlæggende principper om betalingssystemers effektivitet, høj sikkerhed med henblik på forbrugertillid, dannelse af et marked med effektiv konkurrence, forbrugerbeskyttelse på et højt niveau med teknologineutrale regler. I meddelelsen gennemgår Kommissionen 21 forskellige emneområder, som skal overvejes i forbindelse med udarbejdelsen af den retlige ramme. Som eksempler på disse emneområder kan nævnes: retten til at udbyde betalingstjenester til offentligheden, valideringsregler, betalingssystemers sikkerhed, brugernes rettigheder i forbindelse med uberettigede transaktioner og bekæmpelse af hvidvask.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen har den 2. december 2003 vedtaget en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om en ny retlig ramme for betalinger i det indre marked. Kommissionen har sendt meddelelsen i høring.

Ifølge Kommissionen er den eksisterende retstilstand for betalinger stadig primært baseret på national lovgivning, hvilket medfører en fragmentering af det indre marked. En retlig ramme vil kunne fjerne retlige barrierer for betalinger i det indre marked og sikre et mere effektivt og større marked for betalinger. Spørgsmålet om fælles regler er særligt påtrængende i forbindelse med udvidelsen af EU til 25 medlemsstater. En fælles ramme vil endvidere forenkle allerede eksisterende EU-retlige regler om betalinger og gennemføre regler med henblik på at modvirke hvidvaskning af penge.

Kommissionen anfører, at en retlig ramme skal bygge på en række grundlæggende principper om betalingssystemers effektivitet, høj sikkerhed med henblik på forbrugertillid, dannelse af et marked med effektiv konkurrence, forbrugerbeskyttelse på et højt niveau med teknologineutrale regler.

Endvidere rejser Kommissionen spørgsmålet om, hvilken retsakt der skal vælges, herunder om retsakten skal udstedes af den europæiske centralbank eller Rådet og Europa-Parlamentet. Kommissionen anfører, at en forordning vil sikre klare og ensartede regler for betalinger.

Den retlige ramme skal finde anvendelse på alle detailbetalinger i Europa, både rent nationale og grænseoverskridende betalinger op til 50.000 euro. Dette omfatter f.eks. bankoverførsler, direkte debitering og betalinger med betalingskort. Derimod foreslås checks ikke omfattet af reglerne.

Kommissionen har i sin meddelelse beskrevet 21 forskellige emner, der skal overvejes i forbindelse med en retlig ramme for betalinger. I en række tilfælde er der indeholdt forslag til, hvordan det enkelte emne kan reguleres. I det følgende gennemgås emnerne.

1.1. Retten til at udbyde betalingstjenester til offentligheden

Retten til at udbyde betalingstjenester til offentligheden er underlagt forskellige krav i EU. I en række lande kræves en forudgående tilladelse, mens andre lande ikke stiller et sådant krav.

Kommissionen opstiller en række mulige løsninger af denne problemstilling. Der kan indføres et princip om gensidig anerkendelse af medlemsstaternes regler på dette område på baggrund af traktatens principper om udveksling af tjenesteydelser. Alternativt kan der indføres et krav om, at formidlere af betalinger skal have en licens.

1.2. Informationskrav

Regler om information om betalingstjenester er væsentlige for at skabe gennemsigtighed på markedet, så forbrugeren kan sammenligne forskellige tilbud ligesom forbrugeren skal have mulighed for efterfølgende at kontrollere, hvilke transaktioner der er gennemført.

Kommissionen har medtaget et første udkast til, hvordan dette informationskrav kunne se ud. Ifølge forslaget skal brugeren af en betalingstjeneste i god tid, inden der indgås en aftale, have en række nærmere specificerede oplysninger på papir eller andet varigt medie. Disse oplysninger omfatter en beskrivelse af betalingstjenesten, rettigheder og forpligtelser for både bruger og udbyder, gebyrer, valutakurser m.m. Efter en gennemført transaktion skal brugeren have en række oplysninger, herunder det beløb transaktionen vedrører, gebyrer og oplysninger om modtageren af beløbet.

1.3. Non-resident accounts

Konsultationen omtaler også forskelle i medlemslandenes behandling af finansielle konti. En række nationale regler forpligter i dag banker til at sondre mellem nationalt domicillerede ejeres konti og udlændinges konti ("non-resident accounts"). Disse regler begrundes bl.a. i hensyn til indberetning af oplysninger til brug for statistik og skatteopkrævning.

Kommissionens interesse i disse konti skyldes 2 forhold. For det første anser mange banker sådanne indberetningsforpligtelser for at være ubegrundede og urimeligt byrdefulde. Kommissionen ønsker derfor at lette bankernes opgaver med at administrere unødvendige indberetningsforpligtelser. For det andet tager banker ofte større gebyr for at føre sådanne konti end andre konti, hvilket kan være i strid med Kommissionens mål om et indre marked for euro-detailbetalingsformidling.

Kommissionen opfordrer i kommunikationen alle til at indsende eksempler på indberetningsforpligtelser, som vurderes at være ubegrundede og urimeligt byrdefulde. Kommissionen vil herefter vurdere, om nogle af disse indberetningsforpligtelser bør fjernes.

1.4. Validering

Konsultationen omtaler forskelle i bankernes administration af valørdage i forbindelse med renteberegning. Eksempelvis er valørdagen i forbindelse med rentebetaling for en betaling ikke nødvendigvis identisk med dagen for bankens bogføring af betalingen. Bankerne anser generelt valørdage for at være en del af deres prispolitik i forhold til deres kunder og dermed en konkurrenceparameter mellem bankerne.

Kommissionens interesse i valørregler er primært et ønske om større gennemsigtighed i bankernes prispolitik. Herudover nævner Kommissionen også mulighederne for gennem regulering af valørregler at bidrage til mere ensartede konkurrenceforhold ("a level playing field") i EU samt mulighed for hurtigere afvikling af visse grænseoverskridende betalinger.

Derfor foreslår Kommissionen at indføre regler om gennemsigtighed i bankernes prispolitik omkring valørdage. Alternativt foreslår Kommissionen at indføre regler, der vil forpligte banker til at benytte samme valørbegreb og dermed forbyde anvendelse af valørregler som led i bankernes prispolitik (det fremgår ikke klart, om det alternative forslag samtidig vil forpligte banker til at benytte et bestemt tidspunkt i deres egen bogføring; dette vil i givet fald rejse en række tekniske spørgsmål, herunder om tidspunktet for betalingernes endelighed).

1.5. Bankkontonumres portabilitet (overførsel af kontonumre fra en bank til en anden bank)

I forordningen 2560/2001/EF om bl.a. betaling af gebyrer ved grænseoverskridende betalinger i euro kræves, at pengeinstitutter skal angive et internationalt kontonummer, således at en konto kan identificeres entydigt overalt i EU. Kommissionen ønsker kommentarer til, at det skal være muligt at overføre kontonumre på samme måde som tilfældet med telefonnumre.

1.6. Kundemobilitet FT og FS

Kommissionen peger på, at bankkunder generelt ikke er særligt mobile. Dette skyldes blandt andet høje gebyrer i forbindelse med bankskift. Kom-

missionen opfordrer interesserede parter til at komme med konkrete forslag til at fremme kundemobiliteten for så vidt angår betalingsløsninger.

1.7. Evaluering af sikkerheden af betalingsinstrumenter og -komponenter

Betalingsinstrumenter og -systemer certificeres efter forskellige regler i medlemsstaterne, hvilket medfører, at der ikke er fuld sammenlignelighed mellem lignende komponenter fra forskellige medlemsstater. Endvidere er certificering i et land ikke ensbetydende med gensidig anerkendelse i en anden medlemsstat. Dette betyder, at en producent skal have sit udstyr certificeret i alle de lande, hvor udstyret ønskes markedsført.

Betalingskortindustrien ønsker ikke en retlig regulering af dette emne, fordi dette vil kunne hindre innovation på området. En række regeringer og centralbanker har derimod udtalt sig for en struktureret og fælles tilgang til emnet med henblik på at spare penge og tidskrævende procedurer.

Kommissionen ønsker at undersøge dette emne nærmere og opfordrer derfor interessenter til at præsentere deres synspunkter på dette område.

1.8. Kravene til de oplysninger som skal følge en betaling

Efter den internationale samarbejdsorganisation til bekæmpelse af hvidvask FATF's særlige anbefaling VII og fortolkende noter til denne (februar 2003) er der krav til, hvilke oplysninger om ordregiver (afsender), der skal ledsage en pengeoverførsel.

Meddelelsen indeholder teksten til en artikel i en forordning om de "oplysninger om ordregiver, der skal ledsage pengeoverførsler og overførsler, der sendes af remittenter" (d.v.s. formidlere af grænseoverskridende pengeoverførsler).

1.9. Udenretlig tvistløsning

Kommissionen fremhæver betydningen af udenretlige tvistløsningsorganer med henblik på at skabe tillid blandt forbrugerne inden for rammerne af den fælles ramme for betalinger.

Kommissionen foreslår, at der eksempelvis kan indføres en bestemmelse, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at sikre effektive udenretlige tvistløsningsorganer i overensstemmelse med principperne i henstilling 98/257/EF om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretlig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet. I den forbindelse kan de eksisterende organer anvendes.

1.10. Tilbagekaldelse af en betalingsordre

Dette emne vedrører, hvorvidt afgiveren af en betalingsordre kan standse udførelsen af denne. Emnet er både relevant i forhold til bankoverførsler og brug af betalingskort.

I nogle lande er der lovgivning om dette emne, men med forskelligt indhold. I andre lande er spørgsmålet overladt til kontraktsretlig regulering. Forskellige regler på dette område skaber retlig usikkerhed omkring betalings endelighed.

Kommissionen anfører, at der gør sig forskellige hensyn gældende for forskellige betalingsformer. For bankoverførsler har modtageren behov for at vide, at overførslen er endelig, når overførslen krediteres modtagerens konto. En modtager af kortbetaling har derimod behov for tillid til, at betalingen gennemføres, fordi modtageren har accepteret brugen af betalingskort i stedet for kontanter.

Kommissionen foreslår, at en bestemmelse om adgang til tilbagekaldelse af en betalingsordre bør afspejle disse hensyn. For bankoverførsler og lignende bør en bestemmelse fastlægge en seneste frist for tilbagekaldelse, der kan ligge et sted mellem afgivelsen af betalingsordren og frem til krediteringen på modtagerens konto, mens betalinger med betalingskort og lignende ikke bør være tilbagekaldelige.

1.11. Betalingstjenesteudbyderens stilling i tilfælde af tvist mellem bruger og sælger i forbindelse med fjernsalg

I forbindelse med fjernsalg betaler forbrugeren typisk for ydelsen i forbindelse med bestilling af ydelsen. Hvis det senere viser sig, at varen ikke bliver leveret, har forbrugeren ret til at hæve købet. Dette krav kan imidlertid være svært at få gennemført, særligt hvis forbruger og sælger befinder sig langt væk fra hinanden - f.eks. i hvert sit land.

Kommissionen fremhæver, at forbrugers tillid til fjernhandel vil kunne styrkes, hvis betalingsformidlers ansvar i forbindelse med tvister mellem forbruger og erhvervsdrivende styrkes. Kommissionen fremhæver, at der er forskellige løsninger på dette problem. En løsning er at etablere et fælles ansvar for betalingsformidler og sælger i tilfælde af ikke-levering eller en mangelfuld ydelse. En anden løsning kan være tilbagekaldelse for betalinger i forbindelse med e-handel, indtil sælgeren beviser overfor betalingsformidleren, at han har leveret den bestilte ydelse.

Kommissionen finder, at der i relation hertil bør tages hensyn til følgende 3 principper: en løsning bør være let at forstå og praktisk for forbrugerne, der bør være neutralitet mellem forskellige betalingsinstrumenter i fjernsalg og enhver løsning skal være proportionel med problemet og bør ikke pålægge urimelige omkostninger på betalingsydelsen.

1.12. Manglende gennemførelse eller forkert udførelse af en betaling

Under dette punkt diskuteres spørgsmålet om ansvar for manglende eller forkert udførelse af en betaling. Det vil sige tilfælde, hvor en betaling ikke

når helt eller delvist frem til modtagerens konto, eller betalingen er forsinket.

Kommissionen anfører, at der synes at være en generel forståelse for, at betalingsformidleren skal være objektivt ansvarlig for udførelsen af betalingsordren og have bevisbyrden for, at denne gennemføres korrekt.

Kommissionen har på den baggrund medtaget et forslag til en bestemmelse om objektivt ansvar for manglende eller forkert udførelse af en betaling. Ansvarret vedrører kun det overførte beløbs størrelse, gebyrer samt rente. Tab herudover skal bedømmes på baggrund af den lovgivning, som finder anvendelse på kontakten mellem bruger og udbyder. Udbyderen har bevisbyrden for, at betalingen er korrekt gennemført. Disse bestemmelser foreslås gjort ufravigelige, ligesom Kommissionen overvejer at indføre en regel om force majeure.

1.13. Rettigheder og forpligtelser i forbindelse med uberettigede transaktioner

Kommissionen har fremført, at uberettiget brug af betalingsmidler bliver mere og mere aktuelt i forbindelse med disse betalingsmidlers fremmarch. Relevant beskyttelse skal sikre et høj forbrugerbeskyttelsesniveau, effektivitet og sikkerhed inden for det indre marked.

Det er Kommissionens opfattelse, at der skal gælde den samme regulering for alle typer betalingsmidler. Kommissionen har foreslået, hvorledes en eventuel bestemmelse om dette emne kunne udformes.

I denne bestemmelse reguleres udbyders og brugers ansvar i forbindelse med betalingsmidler. Der foreslås bestemmelser om brugers opbevaring af betalingsmidler, forpligtelse til at oplyse udbyderen om tab eller tyveri af betalingsmidler, brugers kontrol af kontoudtog med henblik på kontrol af fejl eller andre uregelmæssigheder. Udbyderen må blandt andet ikke oplyse om brugerens kort og kode og skal træffe foranstaltninger til, at brugeren skal rette meddelelse om bortkomst af betalingsmidlet. Der foreslås endvidere en bevisbyrde, hvorefter udbyderen skal fremskaffe bevis for, at en transaktion er berettiget. Det anføres i den forbindelse, at det forhold, at udbyderen dokumenterer, at et kort er brugt med kode ikke er endeligt bevis for, at kortholder har godkendt betalingsoverførslen.

Der foreslås endvidere en bestemmelse om ansvar i forbindelse med uberettiget brug af et betalingsmiddel. Udgangspunktet er her, at udbyderen er ansvarlig for uberettiget brug af et betalingsmiddel. Der undtages fra denne regel, hvor brugeren har handlet groft uagtsomt eller svigagtigt. Hvis brugeren ikke har oplyst udbyderen om betalingskortets bortkomst rettidigt skal brugeren bære tab på op til 150 Euro. Denne grænse finder dog ikke anvendelse, hvis brugeren har handlet groft uagtsomt eller svigagtigt. Efter at brugeren har meddelt udbyderen om kortets bortkomst, er brugeren uden ansvar, medmindre der er handlet svigagtigt. Hvis udbyderen ikke sørger

for tilstrækkelige muligheder for at meddele et betalingsmiddels bortkomst, skal udbyderen bære brugerens fulde tab, medmindre brugeren har handlet svigagtigt.

1.14. Brugen af terminologien "OUR", "BEN" og "SHARE"

Kommissionen foreslår, at det præciseres, at beløb, der sendes over landegrænserne skal udbetales til modtageren uden fradrag af nogen art til de virksomheder, der medvirker i formidlingen.

1.15. Frister for pengeoverførsler

Kommissionen foreslår, at den nuværende frist på højst 5 dage for at overføre et beløb til en beløbsmodtager i et andet EU-land, nedsættes til 3 dage. Fristen gælder for de tilfælde, hvor det afsendende institut (formidleren af overførslen) ikke orienterer sin kunde om, at fristen er længere.

1.16. Direkte debitering

Dette system er karakteriseret ved, at brugeren giver sin bank eller kreditor adgang til at debitere sin konto, typisk i forbindelse med betalinger for løbende tjenesteydelser. Dette finder i reglen kun sted på rent nationalt plan. Kommissionen finder, at denne betalingsform også bør udstrækkes til grænseoverskridende betalinger. For at dette vil kunne gennemføres, er det vigtigt, at brugernes rettigheder er sikret tilstrækkeligt. Dette er særligt relevant i forbindelse med uberettigede debiteringer, ligesom det er væsentligt, at brugeren får adgang til at afvise en betalingsanmodning.

Der foregår forskelligt arbejde på europæisk plan med henblik på, at fremme direkte debitering. Kommissionen er ved at undersøge de eksisterende nationale modeller for direkte debitering, som skal danne grundlaget for, hvilke forhold der bør omfattes af den nye retlige ramme. Det forudses dog allerede nu, at den retlige ramme skal omfatte brugerens beskyttelse, herunder adgangen til at afvise en betaling og regulere den oprindelige bemyndigelse til at debitere brugerens konto.

Kommissionen ønsker at fremme regelmæssige betalingsoverførsler mellem EU-landene og anmoder om bidrag til udformning af regler, der kan fremme denne type overførsler.

1.17. Fjernelse af barrierer for pengetransporter

Kommissionen anmoder den europæiske pengetransportbranche om at komme med forslag, der kan lette den fysiske overførsel af pengesedler og mønter.

1.18. Databeskyttelse

Kommissionen omtaler virkninger af, at databeskyttelsesdirektivet – 94/56/EF – er gennemført på forskellig måde i de enkelte EU-lande. Kommissionen anmoder om redegørelser for de problemer, der er for grænseoverskridende aktiviteter som følge af forskelle i reglerne om databeskyttelse.

1.19. Digital signatur

Kommissionen efterlyser kommentarer til reglerne om brugen af digital signatur i betalingsformidlingen.

1.20. Sikkerhed af netværkene

I de seneste år er der konstateret en række tilfælde af brud på betalingssystemers sikkerhed i form af hacking, hvilket skader både forbrugernes tillid til betalingssystemer samt udbydernes renommé.

I en række lande er der sket stramminger i straffelovgivningen for at opfange denne nye form for kriminalitet. Spørgsmålet er imidlertid, om der bør indføres regler med henblik på at forebygge brud på betalingssystemernes sikkerhed. Kommissionen finder, at dette kunne ske ved at konkretisere databeskyttelsesdirektivets krav i den generelle ramme. Alternativt kunne man afstå fra yderligere regulering og sikre, at det Europæiske "Network and Information Security Agency" kommer til at spille en afgørende rolle i forhold til at sikre datasikkerheden inden for betalingssystemer.

1.21. Betalingssystemers nedbrud

Dette emne vedrører ansvaret for betalingsudbyderen, når brugeren eller modtageren lider tab, fordi det ikke er muligt at anvende betalingssystemet, eksempelvis når man ikke kan få adgang til sin internetbank for at betale forfaldne regninger, eller når en forretningsdrivende må afvise kunder i forbindelse med betalingskortsystemets nedbrud.

I modsætning til den situation, hvor der er givet betalingsordre, men hvor denne ikke gennemføres, har Kommissionen ikke indtaget en holdning til, hvorledes denne situation bør reguleres.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig.

3. Nærheds- og proportionalitets princippet

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv konsekvenser, der kan vurderes efter nærheds- og proportionalitetsprincippet.

4. Gældende dansk ret

De emner, der er behandlet i meddelelsen, er omfattet af betalingsmiddeloven, den finansielle lovgivning og databeskyttelseslovgivningen.

5. Høring

Kommissionen har sendt meddelelsen i høring med en høringsfrist til 31. januar 2004. Denne frist er efterfølgende blevet forlænget til 15. februar 2004. Kommissionens meddelelse er sendt i bred høring i Danmark. På mødet i EU-specialudvalget den 13. januar 2004 var ikke bemærkninger til

meddelelsen. Der vil blive fremsendt høringsnotat, når fristen for aflevering af bemærkninger til Kommissionen er udløbet.

6. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Meddelelsen giver ikke anledning til lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

7. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Da der er tale om en meddelelse, foreligger der ikke samfundsøkonomiske konsekvenser.

8. Tidligere forelæggelser i Europaudvalget.

Sagen har ikke tidligere været forelagt.