



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.12.2003
KOM(2003) 718 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

om et

nyt lovgrundlag for betalinger i det indre marked

(Høringsdokument)

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om et

nyt lovgrundlag for betalinger i det indre marked

(Høringsdokument)

RESUMÉ

Forordning EF/2560/2001 om grænseoverskridende betalinger i euro har bidraget til en væsentlig sænkning af prisen på grænseoverskridende betalinger på det indre marked og har tilskyndet betalingssektoren til at modernisere sine betalingsinfrastrukturer i hele EU.

Det har været et vigtigt skridt på vej mod etablering af et fælles betalingsområde for non-cash-betalinger på det indre marked. Trods euroens indførelsen findes der endnu ikke et sådant område. Der skal imidlertid stadig gøres fremskridt, da der fortsat er en række tekniske og juridiske hindringer, som forhindrer EU-borgerne, selskaber og betalingsudbydere i at opnå de fulde fordele ved et reelt integreret betalingsområde for non-cash-betalinger. Det indre marked for varer og tjenesteydelser kan ikke fungere optimalt uden billige, effektive og sikre betalingsydelser.

Det nuværende retsgrundlag for betalinger er i vid udstrækning baseret på de nationale regler, som medfører en fragmentering af det indre marked. Det forhindrer udbydere af betalingsløsninger i at etablere paneuropæiske infrastrukturer. EU's lovgivning om betalingsydelser, som hovedsagelig gælder grænseoverskridende betalinger, skal også tages op til revision og konsolideres.

Det forventes, at en fjernelse af de tekniske og juridiske hindringer vil sikre effektive betalinger, konkurrence på lige vilkår, en passende beskyttelse af brugerne af betalingsydelser, sikkerhed omkring betalinger samt garantere retssikkerhed for alle berørte parter i betalingsprocessen.

Formålet med denne meddelelse er at høre alle berørte parter synspunkter om, hvilke generelle mål og principper, der skal danne grundlag for en modernisering og forenkling af reglerne for betalinger i detailledet på det indre marked. På baggrund heraf kan Kommissionen fremlægge forslag til et nyt lovgrundlag for betalinger.

Meddelelsen omfatter 21 bilag, som behandler en række specifikke retlige og tekniske spørgsmål vedrørende et effektivt fælles betalingsområde.

Kommissionen modtager gerne kommentarer til de spørgsmål, der rejses i denne meddelelse. Bemærkningerne skal være Kommissionen i hænde inden den 31. januar 2004 og skal sendes til: EU-Kommissionen, Generaldirektoratet for Det Indre Marked, C107 01/04, B - 1049 BRUXELLES. E-mailadresse: markt-f4@cec.eu.int.

OVERSIGT

1.	INDLEDNING	4
2.	BETALINGSLØSNINGER OG DET INDRE MARKED	5
3.	BEGRUNDELSEN FOR KOMMISSIONENS INITIATIV	6
3.1.	Behovet for en nøje, generel gennemgang af det nuværende lovgrundlag	6
3.2.	Målsætningerne fra topmødet i Lissabon og handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser	7
3.3.	Argumenter vedrørende det indre marked	7
3.3.1.	Fjernelse af juridiske hindringer og usikkerhed	7
3.3.2.	Mere effektivitet på et større marked	8
3.3.3.	Udvidelsen	8
3.4.	Forenkling og forbedring af gennemførelsen af EU-lovgivning	8
3.5.	Gennemførelse af nye krav vedrørende hvidvaskning af penge i betalingsområdet ...	9
3.6.	Hensyntagen til den nye teknologiske udvikling og markedsudviklingen	9
4.	VEJLEDENDE PRINCIPPER FOR ET KOMMENDE FORSLAG TIL ET NYT LOVGRUNDLAG FOR BETALINGER I DET INDRE MARKED	10
4.1.	Effektivitet som en vedvarende målsætning	11
4.2.	Sikkerhed som en ufravigelig betingelse	12
4.3.	Konkurrence: Adgang til markeder og ens spilleregler	12
4.4.	Forbrugerbeskyttelse på højt niveau	14
4.5.	Lovbestemmelserne skal være teknisk neutrale	15
4.6.	Omarbejdning af lovgivningen om betalinger skal skabe merværdi	16
4.7.	Det kommende juridiske instruments form	16
5.	BETALINGSFORMER, DER ER OMFATTET AF DET NYE LOVGRUNDLAG FOR BETALINGER	17
6.	SAMARBEJDE MED DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK	18
7.	NØDVENDIGHEDEN AF AT INDDRAGE ALLE DE INTERESSEREDE PARTER	19
8.	Næste skridt	19
	BILAGSFORTEGNELSE	21

1. INDLEDNING

Denne meddelelse omhandler det retsgrundlag, hvorefter der skal stilles forslag, for at der kan oprettes et fælles betalingsområde, som – på trods af, at euroen er indført – stadig ikke findes. Dette er en vigtig faktor for integrationen af detailmarkederne generelt og specifikt for integrationen af markedet for finansielle detailtjenesteydelser. Forordningen¹ (2560/2001) om grænseoverskridende betalinger i euro har bidraget til en væsentlig sænkning af prisen på betalingstransaktioner i det indre marked og har fremskyndet oprettelsen eller tilpasningen af de underliggende betalingsinfrastrukturer i hele EU. Denne proces bør ledsages af det lovgrundlag, der er nødvendigt for at kunne omarbejde og fuldstændiggøre de nuværende retsakter. Dette er begrundelsen for denne meddelelse.

I denne meddelelse fra Kommissionen opfordres befolkningen til at fremsætte bemærkninger til de forskellige emner, der behandles i hoveddokumentet og bilagene, med hensyn til den kommende lovgivning om detailbetalingsydelser på det indre marked, der herefter vil blive benævnt ”det nye lovgrundlag”. De emner, der skal behandles, omfatter væsentlige og sammenhængende oplysningskrav til kunder, juridiske rettigheder og pligter for brugere og udbydere af betalingsløsninger, retssikkerhed i transaktionsprocessen osv. Disse spørgsmål er navnlig vigtige for brugerne, der både kan omfatte forbrugere og virksomheder, for banker, der fungerer som betalingsudbydere, og for betalingskortindustrien.

De emner, der behandles i bilagene, har så afgjort forskellig betydning for de forskellige markedsdeltagere eller i henhold til målsætningerne for det indre marked. Det er imidlertid vanskeligt at kvantificere og/eller prioritere dem. De fleste forslag eller emner til retsakter kan i forskelligt omfang i henhold til forskellige målsætninger samles under hovedoverskrifter som f.eks. betalingsmarkedseffektivitet, juridisk eller teknisk sikkerhed, beskyttelse af brugere af betalingsløsninger eller integration på det indre marked. I nærværende tekst afspejles resultatet af en omfattende offentlig høring², der blev indledt i foråret 2002. Under den offentlige høring blev der modtaget mundtlige og skriftlige bemærkninger fra en lang række forskellige respondenter (nationale ministerier, nationalbanker, forbrugerorganisationer, uafhængige banker og pengeinstitutter og sammenslutninger af banker og pengeinstitutter, betalingskortindustrien, telekommunikationsvirksomheder og -organisationer osv.).

I denne meddelelse tages der højde for de bemærkninger og forslag, som allerede er modtaget. For at efterprøve eller korrigere Kommissionens analyse af de forskellige juridiske emner er det i de kommende bemærkninger til denne høring imidlertid ikke tilstrækkeligt kun at udtrykke præference for en ”mulig løsning” - det er ligeledes nødvendigt at fremsætte holdbare argumenter. Det er vigtigt at indhente oplysninger om de økonomiske fordele ved de forskellige forslag til retsakter og undgå overregulering.

¹ EFT L 344 af 28.12.2001, s. 13.

² En mulig retlig ramme for et fælles indre marked for betalinger – Arbejdsdokument (MARKT/208/2001); Sammenfattende dokument (MRKT/4007/2002); diskussionsoplæg (MARKT/F-4/4002/2003).

2. BETALINGSLØSNINGER OG DET INDRE MARKED

De moderne økonomier, der er baseret på arbejdsfordelingsprincippet, kendetegnes af effektive betalingsmarkeder. Betalingssystemer og -midler udgør realøkonomiens usynlige finansielle slør. Betalingstransaktionerne fuldender udvekslingen af tilgodehavender og forpligtelser. De er resultatet af anskaffelsen af varer og tjenesteydelser, af utallige enkeltstående beslutninger om opsparing og investeringer eller omfatter den enkelte tjenesteydelse, der består i at sende penge.

Mange operatører tilbyder betalingsløsninger. Den glidende gennemførelse af det enorme antal daglige transaktioner³ får befolkningen til at undervurdere den økonomiske præstation og merværdi af transaktionerne, der gennemføres næsten problemfrit på ethvert tidspunkt. Pålidelige betalingssystemer og udbydere bidrager til, at der skabes tillid til valutaen og til, at der opnås økonomisk stabilitet. I alle de nationale økonomier er et væsentligt antal personer beskæftiget inden for de funktioner, der vedrører betalingsløsninger.

Der findes effektive betalingssystemer og -midler i alle medlemsstaternes økonomier. Betalinger på nationalt plan gennemføres hurtigt, sikkert og billigt. I EU er betalingsmarkedet imidlertid stadig i høj grad opdelt i nationale betalingsmarkeder på den ene side og grænseoverskridende betalingsmarkeder på den anden side. Dette er uforeneligt med princippet for det indre marked [traktatens artikel 14, stk. 2], da der skabes grænsehindre.

I de senere år er meget blevet gjort for at afhjælpe denne situation. Som det væsentligste omfatter disse tiltag euroens indførelse, Det Europæiske Centralbanksystems oprettelse af TARGET⁴ og vedtagelsen af forordning (EF) nr. 2560/2001 om grænseoverskridende betalinger i euro. Alle tre initiativer har væsentligt forbedret den måde, hvorpå betalinger gennemføres i det indre marked, og har medført fordele for EU-borgerne og økonomien generelt:

Borgere i hele euroland anvender de samme mønter og sedler. Der er ikke længere behov for at kende og købe anden valuta i forbindelse med rejser. Der findes ikke længere vekselgebyrer. Der skal ikke foretages yderligere omregningsberegninger ved betaling for varer og tjenesteydelser: Priserne kan umiddelbart sammenlignes. Folk har allerede glemt den tidligere byrde og udgift; fordelene tages for givet. For så vidt angår kontante betalinger i euro, eksisterer der et fælles betalingsområde: Euroland er faktisk blevet et indenlandsk kontantmarked⁵.

I forbindelse med betalinger af store beløb i euroland har TARGET siden 1999 fungeret som en effektiv og hurtig tjenestudbyder på højde med de nationale banker med hensyn til interbankbetalinger og grænseoverskridende kommercielle betalinger.

I forordningen bestemmes det, at gebyret på en grænseoverskridende betaling i euro på højst 12 500 EUR⁶ i det indre marked skal være det samme som det gebyr, der

³ I 2001 udgjorde det samlede antal ikke-kontante betalinger i EU 52 mia. Dette svarer til 143 mio. transaktioner pr. arbejdsdag og er lig med 138 ikke-kontante betalingstransaktioner pr. indbygger i løbet af et år. Kilde: Den Europæiske Centralbanks blå bog.

⁴ Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer.

⁵ Se bilag 17.

⁶ Højst 50 000 EUR fra den 1. januar 2006. Princippet finder ligeledes anvendelse på SEK.

opkræves for tilsvarende betalinger inden for den pågældende medlemsstat. Dette princip om ens gebyrer i hele EU har allerede været gældende for elektroniske betalinger siden den 1. juli 2002 og siden den 1. juli 2003 for pengeoverførsler. De tidligere grænsehindringer i form af væsentlige gebyrforskelle er blevet fjernet⁷. Markedet for ikke-kontante betalinger i euro skal fra brugeren af betalingsløsningens synspunkt anses for at være et hjemmemarked.

De europæiske banker har ligeledes ydet en indsats⁸, men deres indvirkning på eurolands detailmarkeder for betaling har hidtil været forholdsvis begrænset og isoleret. Bankvæsenet i EU var ikke tilstrækkeligt forberedt på den hurtige vedtagelse og gennemførelse af forordningen: Virkningen af princippet om ens gebyrer var – på det tidspunkt – ikke blevet afspejlet i en passende betalingsinfrastruktur, der ville gøre det muligt at tilbyde de grænseoverskridende betalingsløsninger til samme pris.

Bankvæsenet har imidlertid godkendt princippet og har straks iværksat væsentlige fælles tiltag. Der blev nedsat et ”European Payment Council” i juni 2002. Rådet traf beslutning om et omfattende arbejdsprogram for et fælleseuropæisk betalingsområde med forslag om væsentlige ændringer af udformningen af betalingsløsninger i Den Europæiske Union. Disse planer omfatter navnlig beslutningen om at prioritere etableringen af en ny infrastruktur⁹ for pengeoverførsler i euro med et meget lavt transaktionsgebyr og en hurtig gennemførelsestid på højst tre dage. Der er planlagt mange yderligere tiltag for at virkeliggøre det fælleseuropæiske betalingsområde. Andre markedsdeltagere (kortselskaber osv.) forbedrer ligeledes deres tjenesteydelser aktivt, og nye deltagere (f.eks. telekommunikationsoperatører) udvikler alternative og specialiserede metoder til at gøre EU’s betalingsmarked mere effektivt.

3. BEGRUNDELSEN FOR KOMMISSIONENS INITIATIV

3.1. Behovet for en nøje, generel gennemgang af det nuværende lovgrundlag

Det er almindeligt anerkendt, at det indre marked for betalinger i euro skal anses for at være et indenlandsk betalingsmarked. Hvis man imidlertid kaster et blik på den juridiske situation i dette fælles betalingsområde, er situationen utilfredsstillende. Selv om der eksisterer et ”Fællesskabets regelværk” om EU’s lovgivning om betalinger, der gør det muligt at anse det indre marked for at være én retskreds, er en grundlæggende gennemgang af det nuværende lovgrundlag, for så vidt angår betalinger i det indre marked, tilsyneladende påkrævet af de årsager, der anføres nedenfor.

I overensstemmelse med Kommissionens politiske målsætning om ”bedre lovgivning” indeholder nærværende meddelelse en fremlæggelse af den aktuelle ”statusoversigt”, der er baseret på langvarige, indledende drøftelser om og forberedelser af et nyt lovgrundlag for betalinger i det indre marked. Umiddelbart efter vedtagelsen af forordning (EF) nr. 2560/2001 indledte Kommissionens tjenestegrene en intensiv gennemgang af EU’s nuværende lovgivning om betalinger,

⁷ F.eks. siden den 1. juli 2002, for så vidt angår kortbetalinger og pengeautomattransaktioner.

⁸ F.eks. Euro Banking Associations (EBA) system EURO1 og STEP1.

⁹ De første transaktioner inden for EBA’s STEP2 blev gennemført den 28. april 2003.

hvori alle de relevante parter deltog, for at drøfte de nuværende mangler i lovgivningen, behovet for at tage højde for markedsudviklingen og den teknologiske udvikling, principperne for det indre marked og andre politiske målsætninger. Denne meddelelse er et supplerende høringsoplæg, og formålet med det består i at indsamle synspunkter og bemærkninger. Reaktionen er vigtige for, at Kommissionen kender alle de relevante argumenter og vurderinger, inden den stiller forslag om de mest passende bestemmelser vedrørende et nyt lovgrundlag.

3.2. Målsætningerne fra topmødet i Lissabon og handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser

Forslaget til et nyt lovgrundlag for betalinger i det indre marked indgår som en del af Kommissionens handlingsplan for finansielle tjenesteydelser (FSAP)¹⁰ og udgør en central foranstaltning og et resultat af den nylige vedtagelse af forordning (EF) nr. 2560/2001. I dette initiativ fokuseres der ved hjælp af passende lovbestemmelser på at forbedre bekvemmeligheden for og beskyttelsen af kunderne og at støtte betalingssektorens indsats for at opnå et effektivt og sikkert betalingsmarked. Initiativet bidrager til finansiell stabilitet og til at gøre økonomien i EU velfungerende. De moderne betalingsinfrastrukturer bidrager til opnåelsen af de målsætninger, der blev fastlagt i Lissabon-topmødets konklusioner, om at gøre Europa til verdens mest konkurrencedygtige og videnbaserede økonomi inden 2010.

3.3. Argumenter vedrørende det indre marked

3.3.1. Fjernelse af juridiske hindringer og usikkerhed

Liberaliseringen af kapital har muliggjort grænseoverskridende pengeoverførsler inden for EU, men det indre marked, navnlig for så vidt angår detailbetalinger, er endnu ikke så effektivt som de nationale markeder. Der er ligeledes forskelle mellem de nationale lovgivninger og konventioner med hensyn til betalingsløsninger i det indre marked. Det nye lovgrundlag skulle fjerne disse juridiske hindringer for et fælles betalingsområde, hvor dette er nødvendigt, navnlig hvis hindringerne umuliggør, at betalingsinfrastrukturerne og -systemerne i hele EU fungerer korrekt, da f.eks. de bestemmelser, der vedrører tilbagekaldelsen af en betalingsordre er forskellige, afhængig af hvor i det indre marked ordren er afgivet. Interoperabilitet, anvendelsen af fælles tekniske standarder og harmonisering af de grundlæggende lovbestemmelser har højeste prioritet.

Retlig uvished er en faktor, der hindrer betalingsudbydere og brugere af betalingsløsninger i at gennemføre transaktioner uden forbehold, hvis de overhovedet vælger at gennemføre dem. Dette gælder f.eks. direkte debettransaktioner, der endnu ikke findes på EU-plan (se bilag 16). Dette er navnlig tilfældet for regelmæssige, tilbagevendende betalinger (f.eks. stående ordrer på udenlandske aviser eller en offentlig tjenesteydelse i forbindelse med et sommerhus i en anden medlemsstat), for hvilke 'domicilering' ikke er mulig. Hvis brugerne, f.eks. forbrugere og SMV'er, skal kunne drage fuld nytte af det indre marked, skal de grænseoverskridende betalingsløsninger være lige så effektive som de nationale.

¹⁰ Se den sjette midtvejsrapport vedrørende handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser (FSAP), der er tilgængelig på følgende adresse: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/.

Der skal i det nye lovgrundlag derfor tages højde for dette, og forbrugernes tillid til og velfærd i et fælles betalingsområde i det indre marked skal øges.

3.3.2. *Mere effektivitet på et større marked*

Nogle af de gældende fællesskabsretsakter om betalinger finder kun anvendelse på grænseoverskridende betalinger, og andre finder anvendelse på alle betalinger. Integrationen i EU er nået tilstrækkeligt langt, og det indre marked skal ligeledes omfatte et integreret betalingsmarked. Bankvæsenets hensigt er at oprette et fælles eurobetalingsområde. Som følge heraf bør den nuværende lovgivning gennemgås med henblik herpå, og det nye lovgrundlag skal i det omfang, at det er nødvendigt, omfatte alle nationale og grænseoverskridende betalinger, der skal reguleres ved hjælp af de samme lovbestemmelser. Det nye lovgrundlag skal forenkle den nødvendige EU-lovgivning betragteligt i forhold til den nuværende situation, f.eks. for så vidt angår de gældende bestemmelser om grænseoverskridende pengeoverførsler (se navnlig forslagene i bilag 14). Dette vil være både til fordel for betalingsudbydere og brugerne af betalingsløsninger. Virkeliggørelsen af et nyt lovgrundlag og det fælles betalingsområde vil ligeledes skabe et potentiale for en øget betalingseffektivitet (se bilag 15), da dette skulle indebære en konsolidering af betalingsinfrastrukturen med et meget højere antal transaktioner end i hver af de enkelte medlemsstater til følge. Stordriftsfordele kan medføre lavere transaktionsgebyrer, hvorved den nuværende byrde, som er et resultat af det princip om lige gebyrer, der er fastlagt i forordningen, afhjælpes, og kan sågar gøre det muligt at opnå endnu lavere priser.

3.3.3. *Udvidelsen*

Selv om det nye lovgrundlag ikke vil være blevet vedtaget på tidspunktet for de nye medlemsstaters tiltrædelse, er udvidelsen endnu en grund til, hvorfor drøftelsen om lovgrundlaget er nødvendig. Gennemførelsen af "Fællesskabets regelværk" i lovgivningen om betalinger har som følge af gennemførelsesproceduren i disse kandidatlande føjet nye nationale lovbestemmelser til den allerede eksisterende mangfoldighed i nationale bestemmelser i de 15 medlemsstater. En sådan national mangfoldighed giver anledning til juridiske forskelle, der nemt kan komme til at udgøre hindringer for et velfungerende indre marked. Spørgsmålet skal behandles i lyset af, hvorvidt direkte bindende EU-bestemmelser ville være mere passende (se afsnit 3.5 nedenfor).

3.4. **Forenkling og forbedring af gennemførelsen af EU-lovgivning**

EU's nuværende lovbestemmelser om betalinger er fastlagt i forskellige former for fællesskabsretlige instrumenter: En forordning (forordning (EF) nr. 2560/2001) om indførelse af lige gebyrer for grænseoverskridende betalinger i euro i EU og tilsvarende nationale betalinger, der er direkte juridisk bindende uden gennemførelse i national lovgivning; et direktiv (97/5/EF)¹¹, der letter grænseoverskridende pengeoverførsler, idet der fastlægges nogle forbrugerbeskyttelseskrav, der skal gennemføres i national lovgivning for at finde anvendelse; en henstilling (97/489/EF)¹² om beskyttelse af kunder, der anvender elektroniske betalingsmidler,

¹¹ EFT L 43 af 14.2.1997, s. 25.

¹² EFT L 208 af 2.8.1997, s. 52.

som f.eks. betalingskort, der – selv om den ikke er et juridisk bindende instrument – skulle være gennemført fuldt ud og finde anvendelse i EU. Det medfører forvirring¹³, at alle de tre centrale retsakter finder anvendelse samtidig, da adskillige af bestemmelserne overlapper hinanden. Efter vedtagelsen af forordningen¹⁴, er visse bestemmelser i direktivet blevet forældede. I en nylig rapport fra Kommissionen¹⁵ om direktivet blev der påvist mangler. En undersøgelse¹⁶ vedrørende henstilling 97/489/EF afslørede en utilstrækkelig gennemførelse af henstillingen i de nationale lovgivninger. Kommissionens hensigt om at stille forslag om bindende lovgivning blev allerede meddelt i henstillingen. Det forekommer slutteligt at være nødvendigt at ”omarbejde” det nuværende lovgrundlag vedrørende betalinger.

3.5. Gennemførelse af nye krav vedrørende hvidvaskning af penge i betalingsområdet

Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF)¹⁷ vedtog den 14. februar 2003 fortolkende bemærkninger om to særlige henstillinger om finansiering af terroristvirksomhed (særlig henstilling VI om ”pengeoverførselsvirksomheder” og særlig henstilling VII om ”oplysninger om betalingsafsenderen”), der begge omhandler emner vedrørende betaling. Kommissionen støtter tanken om at indarbejde disse krav i fællesskabslovgivningen, og det nye lovgrundlag er en passende lovgivningsramme. Bankvæsenet stiller krav om, at der fastlægges fuldstændigt harmoniserede bestemmelser inden for disse områder: Dette anses for at være vigtigt for at sikre ens spilleregler (lige betingelser for betalingsudbydere, adgang til betalingsløsninger, omkostninger ved at overholde bestemmelserne osv.) og af effektivitetshensyn (”ens krav til oplysninger om betalingsafsenderen for at muliggøre gennemførelse af betalinger fra kunde til kunde uden manuel behandling, ”straight-through-processing, (STP))”. Det er nødvendigt at behandle spørgsmålet om, hvorvidt dette bedst opnås ved hjælp af en EU-forordning (se afsnit 4.6 nedenfor samt bilag 1 og 8).

3.6. Hensyntagen til den nye teknologiske udvikling og markedsudviklingen

Betalingsmarkedet befinder sig i en periode, der indebærer radikale omvæltninger, som følge af den generelle teknologiske udvikling og markedsudviklingen. Det er vigtigt at undersøge, hvorvidt den nuværende lovgivning om betalinger stadig er tilstrækkelig og passende til at udgøre rammen for markedet og markedsdeltagerne.

Brugerne af betalingsløsningerne mener, at nogle betalingstransaktioner – navnlig i den nuværende teknologiske fase – burde tilbydes til en særdeles lav pris og næsten i

¹³ F.eks. indeholder alle tre retsakter foranstaltninger vedrørende de oplysninger, der skal gives. Dette er forvirrende for både bankvæsenet og forbrugerne: Brugerne af betalingsløsninger har ikke et samlet sæt krav, der er letforståeligt. Betalingsudbydere befinder sig på samme måde i en situation, hvor de skal henvise til forskellige retsakter, der indeholder de samme krav, der imidlertid er formuleret forskelligt, uden at vide, om de oplysninger, som de giver, er tilstrækkelige i henhold til EU's lovgivning og den nationale lovgivning.

¹⁴ Se f.eks. bilag 14.

¹⁵ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/5/EF af 27. januar 1997 om grænseoverskridende pengeoverførsler (KOM(2002) 663 endelig).

¹⁶ Undersøgelsen vedrørende gennemførelse af henstilling 97/489/EF om transaktioner med elektroniske betalingsmidler, især forholdet mellem udsteder og indehaver (maj 2001) kan findes på følgende adresse: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/.

¹⁷ Se FATF's webside: www.oecd.org/fatf.

realtid. På disse betingelser er det sandsynligt, at kontante betalinger - der stadig oftest tilbydes gratis til enkeltpersoner ved, at udgiften afholdes gensidigt af hele samfundet – i stigende grad erstattes af moderne ikke-kontante betalingsmidler. Mange borgere sætter pris på disse moderne betalingsmidlers bekvemmelighed, hvis de giver tilstrækkelig sikkerhed og beskytter borgernes interesser. Dette gælder navnlig i forbindelse med betalingsformer ved e-handel og fjernsalg, men det gælder ligeledes i betalingssituationer på salgssteder og i andre direkte handelssituationer. Mange nye medietjenesteydelser tilbydes stadig oftere mod betaling af meget små beløb (mikro-betalinger). Sælgerne af disse varer og tjenesteydelser stiller krav om automatiserede, sikre betalingsafviklingsmetoder for at minimere deres administrative opgaver og forsikring om, at betalingen ikke kan annulleres. Kommissionen er særdeles interesseret i at stille forslag om de grundlæggende – nødvendige og tilstrækkelige – lovbestemmelser for brugere af betalingsløsninger på det indre marked under hensyntagen til denne udvikling. Disse bestemmelser skal grundlæggende omhandle krav til sikkerhed, oplysninger og retssikkerhed.

Betalingsudbydere er for det meste klar over, at nogle af de traditionelle betalingsmidler og -systemer ikke længere er økonomiske, effektive, brugervenlige og hurtige nok. Betalingsløsningens transaktionsart indgår i stigende grad som en vigtig faktor i ledelsesovervejelser om effektivitet og afkast. På nationalt plan har bankerne foretaget enorme investeringer - navnlig i informationsteknologi. Behovet for at udnytte stordriftsfordele ved hjælp af et stort antal betalingstransaktioner har givet anledning til nye samarbejdsformer og konsolidering af betalingsinfrastrukturer. Interoperabilitet har forudsat anvendelse af fælles tekniske normer og grænseoverskridende konventioner, navnlig med henblik på gennemførelsen af det fælleseuropæiske betalingsområde.

Desuden har den teknologiske udvikling, omkostningshensyn og opfyldelse af kundernes behov medført en grundig revision af de nuværende betalingsformer. Der er ved at ske et klart skift til alternativer, og betalingsformer, der er nye i forhold til de traditionelle pengeoverførsler og checks, er under udvikling (f.eks. direkte debiteringer, betaling med kort, internet-, e- eller m-betaling). Denne udvikling følges ofte op af salgstilbud fra mange nye deltagere på betalingsmarkedet som reaktion på aktuelle nye eller alternative betalingsbehov som f.eks. mikrobetalinger på internettet eller m-betalinger. Den hastige fremkomst af nye deltagere på betalingsmarkedet er blevet ledsaget af disse deltageres ofte hurtige forsvinden på grund af for få vigtige betalingstransaktioner. I denne meddelelse bliver der opfordret til at fremkomme med bemærkninger og ideer til forbedring af de juridiske rammer for de nuværende og potentielle betalingsudbydere (se navnlig bilag 1). De emner, der skal behandles, omfatter markedsadgang og opfyldelse af forretningsbetingelser.

4. VEJLEDENDE PRINCIPPER FOR ET KOMMENDE FORSLAG TIL ET NYT LOVGRUNDLAG FOR BETALINGER I DET INDRE MARKED

Ud over at afholde denne høring vil Kommissionen ved udarbejdelsen af et formelt forslag til et nyt lovgrundlag overholde nogle vejledende principper, der anses for at være særligt relevante i forbindelse med EU's lovgivning om betalinger. I dette kapitel vil de vigtigste principper blive beskrevet.

Der henvises ligeledes til bilagene, som i mange tilfælde indeholder elementer af lovtæst, der allerede er formuleret som ”mulige løsninger” i forbindelse med

udarbejdelsen af Kommissionens kommende forslag til retsakt. Det bør imidlertid bemærkes, at der ikke er truffet nogen afgørelse om, at der absolut skal stilles forslag til lovbestemmelser i disse tilfælde, og at der heller ikke er truffet afgørelse om tekstens formulering. Det er vigtigt, at der fremsættes bemærkninger vedrørende sådanne bestemmelseres konsekvenser. Meddelelsen indeholder ligeledes separate beskrivelser af de kommende lovemner, der hidtil er blevet konkretiseret. Kommissionens endelige forslag til det nye lovgrundlag vedrørende betalinger på det indre marked vil komme til at indeholde de gældende bestemmelser fra "Fællesskabets regelværk", idet disse bestemmelser vil blive indarbejdet i én samlet lovtekst i det omfang, hvor dette er nødvendigt.

4.1. Effektivitet som en vedvarende målsætning

I en rapport¹⁸, der for nylig blev udarbejdet af "Committee of Payment and Settlement Systems", fastslås følgende: "Detailbetalingssystemer og -midler bidrager i væsentlig grad til den generelle effektivitet og stabilitet i det finansielle system og navnlig til forbrugernes tillid og et velfungerende handelsmiljø" og "Befolkningens tillid til valutaen kunne blive sat på spil, hvis detailbetalingssystemerne var ineffektive, upraktiske for brugerne og usikre". For alle de relevante parter i et forretningsforhold, navnlig forbrugerne og detailhandelssektoren, er effektive betalingsmidler og -metoder særdeles væsentlige.

Præcis derfor skal betalingssystemernes og -midlernes effektivitet være et anliggende og udgøre et vejledende princip for EU's lovgivende myndighed, når denne stiller forslag og træffer afgørelse om et nyt lovgrundlag for betalinger i det indre marked. Dette er ikke blot en nødvendig målsætning, men en meget praktisk forudsætning for at kunne indfri brugerne af betalingsløsningernes overordnede forventninger, navnlig med hensyn til betalingernes sikkerhed, pris og gennemførelsestidspunkt.

Betalingsudbydere iværksætter væsentlige tiltag for konstant at forbedre deres salgstilbud, hvilket ligeledes skyldes konkurrencepres og indførelse af nye betalingsformer. "European Payment Council"s arbejdsprogram om et fælleseuropæisk betalingsområde er et tydeligt skridt i denne retning, for så vidt angår betalinger i euro på det indre marked. Kortselskaber, telekommunikationsoperatører og andre er ligeledes forpligtet til at fremsætte nye tilbud.

Det største bidrag til det nye lovgrundlag er en undersøgelse af det nuværende lovgrundlag for betalinger. I denne undersøgelse skal det fastlægges, hvilke lovgivnings- eller reguleringsmæssige hindringer der ligger i vejen for forbedringer af betalingsmarkedernes, -systemernes, -udbydernes og -midlernes effektivitet. Sådanne lovgivningsmæssige hindringer for betalingernes effektivitet kan bunde i uforholdsmæssige lovkrav vedrørende markedsadgang (se bilag 1) eller anvendelse af et betalingsmiddel eller nye teknikker og kan forekomme i lovbestemmelser og derved forårsage utilstrækkelig retssikkerhed eller i unødvendige indberetningsforpligtelser osv. Det er hensigten, at disse spørgsmål skal behandles i det nye lovgrundlag. I kraft af denne meddelelse opfordres alle de relevante parter til at fremsende bemærkninger til Kommissionen.

¹⁸ Bank for International Settlement, Committee of Payment and Settlement Systems, "Policy issues for central banks in retail payments", Basel, marts 2003.

4.2. Sikkerhed som en ufravigelig betingelse

Uden et højt sikkerhedsniveau for betalingssystemer og -midler vil brugeren af betalingsløsninger ikke vise tillid til disse, og usikre betalingsmetoder vil således kun blive anvendt i begrænset omfang. Der findes imidlertid ingen betalingsmetoder, der er fuldstændigt sikre – selv kontanter kan tabes, stjæles eller forfalskes.

Udviklingen af stadig mere sofistikerede betalingssystemer/-midler gør det endnu mere teknisk vanskeligt at gennemføre sikkerhedsvurderinger. Betalingsudbydere er selv yderst interesserede i, at betalingsløsningerne forbliver så sikre og pålidelige som muligt, da betalingstransaktionerne er indbringende, og da udbydere samtidig ønsker at bevare kundernes tillid til produkterne. Der sker imidlertid en afvejning af sikkerhedsniveauet i forhold til udgifterne til beskyttelse mod misbrug, der oftest finder sted i form af svig og forfalskning. Betalingsudbydere og svindlerne har inden for de senere år været konkurrenter i et konstant kapløb inden for dette område, hvilket resulterede i, at sikkerhedsløsningerne generelt har udmøntet sig i et meget højt sikkerhedsniveau.

Kommissionen vil give høj prioritet til at øge betalingssikkerheden og bidrage til bekæmpelsen af svig i forbindelse med betalinger (f.eks. betalingskortsvindel, svig i forbindelse med e-betalinger). Selv om gennemførelsen af den økonomisk mest mulige sikkerhedsinfrastruktur for betalingsløsninger først og fremmest er bankvæsenets opgave og ansvar, bør det emne, der vedrører betalingssektorens retssikkerhed, behandles i det nye lovgrundlag. Dette omfatter sikkerhedsvurderingen for betalingssystemer og -midler, den juridiske beskyttelse i tilfælde af manglende, fejlagtig eller uautoriseret gennemførelse af betalingstransaktioner som f.eks. ved nedbrud i betalingsnetværket. Nogle af de andre spørgsmål, der skal behandles, er lovkravene vedrørende digital certificering af betalinger, men ligeledes foranstaltninger til bekæmpelse af svig, forfalskning og finansiering af terrorisme i forbindelse med betalinger. EU's lovgivning indeholder allerede bestemmelser, der forpligter medlemsstaterne til at ulovliggøre svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter¹⁹. Andre lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger er under behandling i forbindelse med den tredje årlige handlingsplan for forebyggelse af svig²⁰ og gennemførelsen af FATF's særlige henstillinger (se punkt 2.5). I forbindelse med det nye lovgrundlag er Kommissionen interesseret i at høre meningstilkendegivelser om ønsket om yderligere lovgivningsmæssige sikkerhedsforanstaltninger og de fordele og ulemper, som disse måtte medføre.

4.3. Konkurrence: Adgang til markeder og ens spilleregler

Gennemførelsen af konkurrencepolitikken på monopolområdet vil blive forstærket fra maj 2004, når forordning (EF) nr. 1/2003 træder i kraft, og EU-bestemmelserne finder ensartet og direkte anvendelse på alle medlemsstaterne. Målsætningen med at skærpe konkurrencen er at give markedet mulighed for at skabe fordele for kunderne. Betalingsmarkederne er kendetegnet ved et stort antal betalingsudbydere og brugere af betalingsløsninger. De fleste betalingstransaktioner kræver interoperable

¹⁹ Se Rådets rammeafgørelse (2001/413/RIA).

²⁰ Se meddelelsen: Forebyggelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter [KOM(2001) 11 endelig].

infrastrukturer for at kunne gennemføres. Desuden er betalingsløsninger en transaktionsaktivitet, der i henhold til sin natur er velegnet til opnåelse af stordriftsfordele: Omkostningen ved en betalingstransaktion falder i takt med, at antallet af transaktioner stiger; jo sjældnere de almindeligt anvendte infrastrukturer anvendes, jo flere stordriftsfordele er der. Oprettelse og drift af infrastrukturer til disse formål forudsætter ofte, at konkurrenterne indgår aftaler. Aftaler i den finansielle sektor er underkastet de samme EU-konkurrencebestemmelser som aftaler, der indgås i andre sektorer. Under visse omstændigheder er de tilladt (f.eks. hvis virksomhederne ikke kan opnå resultatet individuelt), men de overvåges nøje (for eksempel for at sikre, at nye konkurrenter ikke hindres i at indtræde på markedet, eller at aftalerne ikke indebærer en egentlig prisfastsættelsespolitik). Det er ikke nødvendigt, at disse emner behandles yderligere i det nye lovgrundlag, men aftalerne vil fortsat være genstand for almindelig overvågning og vil, hvis dette bliver nødvendigt, blive undersøgt.

Der kan navnlig opnås billige betalingsløsninger ved hjælp af automatisering og straight-through-processing. Dette forudsætter imidlertid en omfattende standardisering og aftaler om fælles normer. Industrien skal generelt føre an med hensyn til indførelsen af sådanne normer på frivillig basis. Der skal imidlertid findes en balance i befolkningens interesse mellem spørgsmålet om, i hvor høj grad der er behov for normer for at opnå det antal transaktioner, der er nødvendigt for at kunne gennemføre straight-through-processing og opnå interoperabilitet, og de mulige skadelige virkninger af fastlæggelsen af normer, der kan begrænse nyskabelserne, f.eks. ved at der tilskyndes til harmonisering af priserne, og/eller ved at nye markedsdeltagere frarådes at indtræde på betalingsmarkederne. Kommissionen er i princippet tilbageholdende med at involvere sig i standardiseringen af betalingstransaktioner, men er yderst interesseret i, at der opnås fremskridt på området.

Et væsentligt konkurrenceaspekt i betalingssektoren er åben adgang til infrastrukturer i et miljø, der lader sig kraftigt påvirke af den teknologiske udvikling og markedskræfterne.

I størstedelen af medlemsstaterne forudsætter udøvelsen af betalingsvirksomhed, at udbyderen er i besiddelse af en licens til at drive bank- eller e-handelsvirksomhed, men dette er ikke tilfældet i alle medlemsstaterne. Denne form for forskelle mellem betingelser for markedsadgang i medlemsstaterne skader det indre markeds funktion: Det er meget vanskeligt for betalingsudbydere, der driver lovlig virksomhed i de lande, hvor der ikke stilles krav om licens, at få adgang til markedet i de medlemsstater, der af forsigtighedshensyn fastholder kravet om en licens. Selv om enhver betalingsudbyder i fremtiden skal være registreret eller være i besiddelse af en tilladelse i henhold til FATF's nye særlige henstilling IV [for at bekæmpe finansiering af terroristvirksomhed og hvidvaskning af penge], forbliver spørgsmålet om et EU-enhedspas for betalingsudbydere, der blot er registreret i en medlemsstat, ubesvaret. Adskillige af denne type pengeoverførselsvirksomheder og andre nytilkomne deltagere (f.eks. telekommunikationsoperatører) har klaget over, at en opfyldelse af kravet om en banklicens – der er udarbejdet med henblik på, at udbyderen skal kunne udøve alle former for bankaktiviteter – er for dyr og byrdefuld for almindelige betalingsudbydere, og at kravet ikke står i forhold til den lille risiko, der er forbundet med denne aktivitet. Dette giver anledning til det generelle spørgsmål om, hvorvidt konkurrencen på betalingsmarkedet ikke vil blive skærpet som følge af en revurdering af omfanget af adgangsbetingelserne og andre krav,

navnlig indberetningskrav, der kun ville finde anvendelse på virksomheder, der tilbyder betalingsløsninger. Kommissionens tjenestegrene undersøger navnlig dette spørgsmål, for så vidt angår mobiloperatører, og er interesserede i at modtage meningstilkendegivelser. Enhver afgørelse på dette område skal imidlertid træffes med udgangspunkt i princippet om ens spilleregler: Samme aktivitet, samme risici, samme krav.

4.4. Forbrugerbeskyttelse²¹ på højt niveau

Forbrugerbeskyttelse er en vigtig målsætning, der ligger til grund for enhver form for lovgivning om betalingsmarkeder, -udbydere og -midler. Bankvæsenet er mere interesseret i at fremsætte levedygtige salgstilbud og tilbyde betalingsprodukter, end brugerne af betalingsløsninger ønsker. På det indre marked er forbrugernes tillid til betalingstransaktionerne særlig relevant, da transaktionerne ofte omfatter et grænseoverskridende element, og da tillid er nødvendig, når *e*-handelens potentiale udnyttes på det europæiske marked, der er større. I traktatens artikel 153 kræves der således et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, og dette anvendes som et vejledende princip for det nye lovgrundlag. Det er imidlertid nødvendigt at vurdere de omkostninger, der er forbundet med en sådan beskyttelse, da det i sidste ende er kunden, der kommer til at dække disse på den ene eller anden måde. Desuden skal man tage højde for de offeromkostninger, der er forbundet med den tilsyneladende manglende tillid til visse betalingsmidler.

I denne forbindelse er der en lang række emner vedrørende forbrugerbeskyttelse, der skal behandles, og størstedelen af disse emner bliver behandlet grundigt i bilagene. De er alle sammen yderst vigtige og kan sammenfattes som nedenfor:

Relevante, sammenhængende og brugervenlige informationskrav forud for og efter gennemførelsen af en betalingstransaktion. Der findes allerede mange bestemmelser inden for dette område i EU's nuværende lovgivning om betalinger, som skal gennemgås. En af de vanskeligste opgaver består i at foretage en korrekt afvejning med hensyn til indholdet og omfanget af oplysningerne, således at den bruger af betalingsløsninger, der læser dem, er i stand til at forstå og blive klar over sine rettigheder og pligter.

Lovgivningsmæssig beskyttelse af kunden i tilfælde af manglende, fejlagtige eller uautoriserede betalingstransaktioner. Dette emne er direkte forbundet med spørgsmålet om betalingssikkerhed, men spørgsmålet vedrørende bevisbyrde og ansvarsforpligtelse skal behandles.

Spørgsmålet om lovgivningsmæssig beskyttelse skal ligeledes behandles i forbindelse med fjernsalg, den begyndende anvendelse af direkte debiteringer eller i tilfælde af manglende adgang til elektroniske betalingssystemer osv.

Muligheden for at anvende alternative mekanismer for bilæggelse af tvister i tilfælde af klager. Direktiv 97/5/EF indeholder allerede bestemmelser om sådanne ordninger i forbindelse med grænseoverskridende sager, og FIN-NET-samarbejdsnetværket er blevet oprettet. I det nye lovgrundlag skal disse muligheder generaliseres, således at der kan ydes godtgørelse for alle betalinger i det indre marked.

²¹ Med "kunde" menes der de forbrugere og andre personer, såsom detailhandlere og SMV'ere, der anvender betalingsløsninger.

EU-borgerne forventer at kunne foretage eller modtage betalinger med udgangspunkt i enkle, kendte lovbestemmelser om betaling. Brugere af betalingsløsningerne er grundlæggende interesserede i at kunne gennemføre hurtige og sikre betalinger til lave priser. Gennemskuelighed og bekvemmelighed er grundlæggende principper. Dette gælder ligeledes for detailhandelssektoren, der fungerer som bruger af betalingsløsninger.

Kommissionens tjenestegrene har ligeledes gennemgået forslag om at kræve kontonummerportabilitet i forbindelse med betalinger lige som på telekommunikationsområdet. Set i lyset af erfaringerne fra Nederlandene og Det Forenede Kongerige, men ligeledes under hensyntagen til den nylige, obligatoriske indførelse af det fælles internationale bankkononummer (IBAN) som følge af forordning (EF) nr. 2560/2001 ville dette forslag indebære høje omkostninger og give bagslag. På den anden side forholder det sig tilsyneladende sådan, at kunder fra tid til anden klager over for høje gebyrer for overførsel eller lukning af betalingskonti. Kommissionen opfordrer til, at der fremsættes bemærkninger om, hvorvidt og hvordan sidstnævnte problem kunne reguleres i det nye lovgrundlag.

Endelig drøfter Kommissionens tjenestegrene og de interesserede parter et projekt, der benævnes "Card Stop Europe", og hvis formål er at indføre et enkelt (og hvis det er muligt, et trecifret) telefonnummer til bankvæsenet og andre interesserede parter for hurtigt at kunne spærre betalingskort, der er blevet tabt eller stjålet inden for EU. Dette er et af forslagene i handlingsplanen for forebyggelse af svig. Det største problem består i, hvorvidt et sådant projekt kunne gennemføres som et samarbejde mellem de virksomheder, der tilbyder en sådan tjeneste på nationalt plan, eller om det er nødvendigt at lovgive herom.

Et højt forbrugerbeskyttelsesniveau udgør ligeledes en af målsætningerne i EU's lovgivning om databeskyttelse²². Det er nødvendigt at afveje interessen i databeskyttelse mod andre behov, såsom behovet for forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning af sager i forbindelse med svig.

4.5. Lovbestemmelserne skal være teknisk neutrale

I de kommende lovbestemmelser skal der navnlig fokuseres på at sikre ens spilleregler for betalingsudbydere for at sikre teknisk neutralitet med hensyn til de forskellige betalingsmidler, for at undgå unødvendige harmoniseringer af betalingsmidler og for ikke at hindre nyskabelser. Generelt skal lovgrundlaget ikke give anledning til "favorisering" af et betalingsmiddel frem for et andet. Konkurrencefordele, der er baseret på investeringer i ny teknologi, skal være et resultat af valgmulighederne på markedet – ikke et resultat af lovbestemmelser.

²² Se betragtning 10 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31-50.

4.6. Omarbejdning af lovgivningen om betalinger skal skabe merværdi

Omarbejdningen af EU's lovgivning om betalinger på det indre marked skal gennemføres med omhu og i overensstemmelse med Kommissionens principper om ”styreformere²³” og ”bedre lovgivning²⁴”. En vidtspændende og altomfattende lovgivning om betalinger kunne give bagslag og skabe unødvendige vanskeligheder og give anledning til uforholdsmæssige omkostninger i forbindelse med overholdelse, og det er uundgåeligt, at regningen til dækning af disse omkostninger enkeltvist eller samlet generelt vil blive sendt videre til brugerne af betalingsløsninger.

Enhver form for lovgivning skal skabe merværdi med hensyn til finansiell stabilitet, effektivitet på betalingsmarkedet (herunder på det indre marked), betalingsikkerhed og bekvemmelighed for brugerne af betalingsløsninger. Selv om det er forholdsvis vanskeligt at foretage fuldstændige og objektive cost-benefit-vurderinger, skal de generelle målsætninger vedrørende velfærd overholdes.

4.7. Det kommende juridiske instruments form

Et andet spørgsmål vedrører fremgangsmåden. EU's lovgivende myndighed kan vedtage forordninger og direktiver, og Kommissionen kan vedtage henstillinger. Kommissionen kan ligeledes fremme samregulering²⁵ og tilskynde til markedsdeltagernes selvregulering²⁶. Inden for de enkelte emneområder skal det relevante juridiske instrument udvælges på baggrund af de krav, der nævnes i afsnit 4.5. Det er nødvendigt at behandle spørgsmålet om et eller flere juridiske instrumenter (f.eks. en forordning, der er suppleret med nogle ikke-bindende bestemmelser i form af henstillinger). Desuden kan EU-lovgivning vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet eller af Den Europæiske Centralbank inden for rammerne af de beføjelser, der er blevet tildelt banken i henhold til traktaten.

Når der er blevet valgt et fællesskabsretligt instrument, skal der erindres om, at Det Europæiske Råd på sit møde i Stockholm opfordrede Kommissionen til ”at overveje oftere at gøre anvendelse af forordninger, når dette både er retligt muligt og vil bidrage til at fremskynde lovgivningsprocessen”. Spørgsmålet i forbindelse med det nye lovgrundlag er, om betalingsmarkedet og betalingsudbyderne og brugerne af betalingsløsningerne ikke ofte er bedre stillet med en direkte juridisk bindende EU-forordning som følge af omarbejdningen²⁷. Bankvæsenet opfordrede f.eks. Kommissionen til at gennemføre FATF's særlige henstilling VII ved hjælp af en forordning med den begrundelse, der er gengivet i afsnit 3.5. Betalingsudbyderne må have en stor interesse i at være fuldt ud bekendt med den omfattende fortegnelse over

²³ Se meddelelsen om handlingsplanen om ”bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer” (KOM(2002) 278 endelig).

²⁴ Se meddelelsen om styreformere i EU: Bedre lovgivning (KOM(2002) 275 endelig).

²⁵ Samregulering defineres som en mekanisme, hvorved opnåelsen af de målsætninger, der er fastlagt af den lovgivende myndighed, i henhold til en fællesskabsretsakt overlades til anerkendte parter på området (f.eks. økonomiske aktører, arbejdsmarkedets parter, ngo'er eller europæiske organisationer).

²⁶ Selvregulering defineres som den mulighed, som de økonomiske aktører, arbejdsmarkedets parter, ngo'er eller organisationer har for i fællesskab og med sig selv som målgruppe at vedtage fælles retningslinjer på europæisk plan (adfærdskodekser, sektoraftaler osv.).

²⁷ I henhold til Den Europæiske Unions bestemmelser kan et EU-retligt instrument under alle omstændigheder kun ændres til et instrument af samme eller højere rang (f.eks. kan et direktiv kun ændres til et nyt direktiv eller til en forordning).

grundlæggende (nødvendige og tilstrækkelige) juridiske krav for at opfylde kravet om retssikkerhed og drive virksomhed i henhold hertil (f.eks. krav til, hvilke oplysninger, der skal videregives til kunderne). Derved fastlægges der ligeledes ens spilleregler, men det skulle ikke forhindre nogen betalingsudbydere i frivilligt at tilbyde bedre betingelser.

På samme måde fremgår det af Eurobarometer-undersøgelser²⁸, at de europæiske forbrugere er ivrige tilhængere af tydelige, forståelige og grundlæggende bestemmelser på højt niveau om deres rettigheder og forpligtelser på EU-plan. Forskning i Det Forenede Kongerige konkluderer desuden, at f.eks. de oplysninger, der skal videregives til forbrugerne om finansielle tjenesteydelser, skal være relevante og begrænsede, for at de overhovedet bliver læst. En EU-forordning kunne bidrage væsentligt til at løse problemet med manglende juridisk klarhed og enkelthed, da risikoen for varierende nationale lovttekster ville blive ryddet af vejen – eftersom der ikke ville være tale om gennemførelse af bestemmelserne i 25 nationale lovgivninger. Navnlig brugere af betalingsløsninger, der er en finansiell detailydelse, som allerede anvendes i stort omfang på tværs af grænserne, foretrækker at være bekendt med og omfattet af den samme beskyttelse, uanset hvor de gennemfører en pengeoverførsel i det indre marked.

5. BETALINGSFORMER, DER ER OMFATTET AF DET NYE LOVGRUNDLAG FOR BETALINGER

Det nye lovgrundlag burde i princippet finde anvendelse på alle nationale detailbetalingsmidler, der har betydning for det fælles betalingsområde. Nationale betalinger på det indre marked omfatter både ”nationale” og ”grænseoverskridende” transaktioner, undtagen de transaktioner, hvis modtager- eller afsenderland er et tredjeland. Der bør fokuseres på betalingsmidler, der er tilbydes og anvendes som alternativer til lovlige betalingsmidler, dvs. sedler og mønter. De omfatter grundlæggende pengeoverførsler, direkte debitering, kortbetaling og forskellige betalinger, der gennemføres elektronisk i situationer, som både omfatter direkte salg og fjersalg. Det er sandsynligvis ikke nødvendigt at behandle betalingsmidler, der er udviklet til et bestemt formål, og som kun har begrænset anvendelighed, såsom benzinkort osv., på EU-plan. Hvis disse betalingsmidler, der er udviklet til et bestemt formål, skulle blive udviklet til at opfylde kravet til et almindeligt betalingsmiddel, ville de naturligvis blive omfattet af de relevante bestemmelser i det planlagte retsmiddel.

Checks bliver ikke omfattet af det nye lovgrundlags anvendelsesområde²⁹, da de hovedsagelig anvendes på nationalt plan i de fleste medlemsstater. Behandlingen af checks er relativt dyr, og det frarådes i stigende grad, at de anvendes. Argumentet er endnu stærkere, for så vidt angår grænseoverskridende betalinger med checks, for hvilke der kræves høje gebyrer som følge af, at checks skal behandles på den traditionelle måde. Der er ingen udsigt til, at dette vil ændre sig.

²⁸ Se f.eks. Eurobarometer-undersøgelse nr. 175 “Views on Business-to-Consumers Cross-border Trade” på websiden (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/).

²⁹ Se artikel 3 i forordning (EF) nr. 2560/2001.

Meget konkrete betalingsmidler, som f.eks. veksler, pengemarkedspapirer og handelsveksler, hvis hovedformål almindeligvis ikke er betaling, er ligeledes udelukket fra anvendelsesområdet.

De bestemmelser, der skal fastlægges i det nye lovgrundlag, skal – så vidt muligt – være neutrale, for så vidt angår de forskellige betalingsmidler. Nyskabelser og nye betalingsmidler, der konkurrerer med de betalingsmidler, der er omfattet, skal ligeledes integreres. Det er sandsynligt, at der udvikles nye betalingsløsninger, hvor der anvendes elektronisk udstyr eller kommunikationsteknologi, da der fortsat er behov for mikrobetalinger, interoperable e-punge i euro osv.

De betalingsløsninger, der er omfattet af det nye lovgrundlag, skal være dem, som fysiske eller juridiske personer (betalingsudbydere) tilbyder befolkningen inden for rammerne af deres virksomhed. Bestemmelserne i det nye lovgrundlag finder anvendelse på såvel enkeltbetalinger som store mængder betalinger. I forbindelse med enkeltbetalinger skal der fortsat være mulighed for, at betalingsudbyderen og brugeren af betalingsløsninger kan indgå kontraktmæssige aftaler om særlige bilaterale ordninger. Enkeltransaktioner kan være udtrykt i en af EU-valutaerne og må ikke overstige et beløb, der svarer til 50 000 EUR. Der kan imidlertid blive behov for at gøre undtagelser eller udarbejde særordninger for valutaer, der ikke er eurovalutaer.

6. SAMARBEJDE MED DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

Forberedelserne til og høringen vedrørende det nye lovgrundlag er hele tiden - så vidt som muligt - blevet gennemført ved hjælp af drøftelser og et tæt samarbejde med Den Europæiske Centralbank (ECB). Både ECB og Kommissionen har i mange år været forpligtet sig til at forbedre den måde, hvorpå det fælles betalingsområde fungerer. Mens ECB's fokus i højere grad retter sig mod euroland og det betalingsmarked, der vedrører store beløb i euro og detailbetalinger, er Kommissionens opmærksomhed rettet mod det indre marked. Begge organer har den fælles målsætning, at de europæiske detailbetalingssystemer og -tjenester skal tilbyde det samme serviceniveau, som de allerede tilbyder på nationalt plan, eller som det, der allerede siden euroens indførelse har eksisteret for betalinger af store beløb.

I henhold til kompetencefordelingen i traktaten tildeles både Fællesskabet og ECB beføjelser³⁰ til at regulere (detail)betalinger. ECB's kompetencer ligger helt klart inden for området for tilsyn med betalinger og mere tekniske bestemmelser med hensyn til sikkerhed og effektivitet i afviklingen af betalinger. Kommissionens opgave med at tage initiativer og fremlægge forslag til retsakter om betalingsmarkeder ligger i højere grad inden for det område, der omfatter generelle rammebestemmelser om navnlig beskyttelse af brugere af betalingservice. I forbindelse med det nye lovgrundlag er det hensigten at fortsætte med det tætte samarbejde og behandle dette emne bilateralt set i lyset af resultatet af høringerne.

³⁰ Se artikel 22 i vedtægterne for ECBS og ECB. Desuden skal ECB i henhold til traktatens artikel 105, stk. 4, og artikel 4 i vedtægterne for ECBS og ECB høres om ethvert forslag til fællesskabsretsakt inden for dens kompetenceområder.

7. NØDVENDIGHEDEN AF AT INDDRAGE ALLE DE INTERESSEREDE PARTER

Den store indsats, der er gjort i forbindelse med det nye lovgrundlag og navnlig fra det europæiske bankvæsens side (det fælleseuropæiske betalingsområde osv.), vil kun give et tilfredsstillende resultat, hvis alle de relevante parter yder et bidrag.

Bidragene indledes med bemærkninger til denne meddelelse og vil blive fulgt op af deltagelse i de kommende drøftelser og initiativer. Allerede nu er det yderst vigtigt, at f.eks. bankvæsenet åbner mulighed for og betalingsafsenderen anvender IBAN³¹ og BIC³² som bestemt i forordning (EF) nr. 2560/2001. Betalingsudbydere og brugere af betalingsløsninger er ikke blot bankerne og deres almindelige privatkunder. Brugere af betalingsløsninger omfatter navnlig alle initiativtagere til store mængder og ofte gentagne betalinger som dem, der forekommer inden for den offentlige sektor (offentlige forsyningsvirksomheder, skattemyndighederne, e-forvaltningsydelser), men ligeledes i private virksomheder, der fakturerer massivt.

Den aktive inddragelse af alle de interesserede parter lønner sig i form af mere effektive betalingssystemer i det fremtidige indre marked.

8. NÆSTE SKRIDT

Meddelelsen er udarbejdet med henblik på fastlæggelsen af det nye lovgrundlag for betalinger på det indre marked. I hoveddokumentet og bilagene behandles der en lang række emner, hvorom Kommissionen ønsker at høre meningstilkendegivelser. Bemærkningerne skal være Kommissionen i hænde inden den 31. januar 2004 og skal sendes til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Det Indre Marked
MARKT/kontor F-4
C107 01/04
B – 1049 Bruxelles
Tlf.: +32.2.295.47.49
Fax +32.2.295.07.50
E-mail: markt-f4@cec.eu.int

³¹ Det internationale bankkontonummer.

³² Bankidentifikationsnummeret (SWIFT-koden).

BILAG

**TIL KOMMISSIONENS MEDDELELSE OM ET
NYT LOVGRUNDLAG
FOR BETALINGER I DET INDRE MARKED**

BILAGSFORTEGNELSE

Bilag 01:	RET TIL AT UDBYDE BETALINGSLØSNINGER TIL BEFOLKNINGEN22
Bilag 02:	INFORMATIONSKRAV26
Bilag 03:	VALUTAUDLÆNDINGEKONTI29
Bilag 04:	VALØRDATAER31
Bilag 05:	NUMMERPORTABILITET FOR BANKKONTI34
Bilag 06:	KUNDEMOBILITET35
Bilag 07:	VURDERINGEN AF BETALINGSMIDLERS OG - KOMPONENTERS SIKKERHEDSNIVEAU37
Bilag 08:	OPLYSNINGER OM BETALINGSAFSENDEREN (FATF's særlige henstilling VII)39
Bilag 09:	ALTERNATIV TVISTBILÆGGELSE42
Bilag 10:	TILBAGEKALDELSE AF EN BETALINGSORDRE44
Bilag 11:	BETALINGSUDBYDERENS ROLLE I TILFÆLDE AF TVISTER MELLEM KUNDE OG HANDLENDE I FORBINDELSE MED FJERNHANDEL47
Bilag 12:	MANGLENDE GENNEMFØRELSE ELLER FEJLAGTIG GENNEMFØRELSE49
Bilag 13:	DE KONTRAHERENDE PARTERS FORPLIGTELSE OG ANSVAR MED HENSYN TIL UAUTHORISEREDE TRANSAKTIONER51
Bilag 14:	ANVENDELSEN AF BEGREBERNE "OUR", "BEN", "SHARE"54
Bilag 15:	OVERFØRSELSTID FOR PENGEOVERFØRSLER56
Bilag 16:	DIREKTE DEBITERING58
Bilag 17:	FJERNELSE AF HINDRINGER FOR PENGEKIRKULATION60
Bilag 18:	DATABESKYTTELSESASPEKTER61
Bilag 19:	DIGITALE SIGNATURER64
Bilag 20:	NETVÆRKSSIKKERHED66
Bilag 21:	NEDBRUD I BETALINGSNETVÆRK69

Bilag 1: RET TIL AT UDBYDE BETALINGSLØSNINGER TIL BEFOLKNINGEN

- *Hvad er problemet/spørgsmålet?*

Hvem må tilbyde betalingsløsninger i Den Europæiske Union? I dag er bestemmelserne meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat³³. Som følge af disse forskelle er der ingen klarhed om hverken friheden til at tilbyde betalingsløsninger eller et enhedssystem med gensidig anerkendelse af retten til at tilbyde betalingsløsninger på det indre marked, undtagen for så vidt angår de virksomheder, der tilbyder disse løsninger, og som er i besiddelse af en bank- eller e-pengelicens.

På grund af den hastige teknologiske udvikling hersker der en vis uvished på markedet om, hvorvidt en given betalingsløsning hører under den nuværende fællesskabslovgivning, og hvorvidt et pas således ville komme virksomheden til gode (f.eks. telekommunikationsoperatørernes forudbetalte tjenester). Ud over denne juridiske uvished findes der også de nye markedsdeltagere, der tilbyder eller ønsker at tilbyde betalingsløsninger, men som anser det nuværende lovgrundlag for at være upassende og for byrdefuld for deres aktivitet.

Den nedenstående tekst udgør ikke en bogstavelig fortolkning af den nuværende fællesskabslovgivning, som f.eks. definitionen af e-penge eller indlånsvirksomhed. Der er imidlertid medtaget nogle vejledende principper for og ideer til mulige løsninger for at fremme en åben diskussion om den bedste løsning. I denne forbindelse fremhæves der navnlig to former for betalingsløsninger: Pengeforsendelsestjenester og betalingsløsninger til "særlige" formål, såsom forud- og efterbetalte konti med små beløb, der anvendes til tredjemands betalingsløsninger³⁴.

Spørgsmålet om pengeforsendelser skal behandles på EU-plan, da der ikke foreligger nogen fælles strategi for denne betalingsform³⁵. Det kan derfor blive nødvendigt med en licensordning, der er gyldig for hele EU's område. I FATF's særlige henstilling VI om alternativ forsendelse³⁶ bestemmes det ligeledes, at retskredsene skal kræve, at pengeforsendelsesvirksomheder er i besiddelse af en licens eller er registrerede. I henhold til denne henstilling skal virksomheder, der tilbyder denne tjeneste uden at være i besiddelse af en licens eller registrering, sanktioneres.

³³ Virksomheder, som tilbyder betalingsløsninger, er omfattet af meget forskellige retskrav fra medlemsstat til medlemsstat. I mange medlemsstater har levering af betalingsløsninger som forretningsaktivitet traditionelt været begrænset til virksomheder med tilladelse til at drive bankvirksomhed. I forbindelse med den seneste markedsudvikling er situationen tilsyneladende meget forskellig fra land til land. Den samme aktivitet, der udøves af en virksomhed, der tilbyder betalingsløsninger, kan kræve et banklicens i land A, et e-pengelicens i land B, et særligt licens i land C og anses for at være en ureguleret aktivitet i land D. En tabel, der indeholder bestemmelser, som vedrører retten til at tilbyde betalingsløsninger (MARKT/4007/2003 – endeligt udkast) kan findes på Generaldirektoratet for Det Indre Markeds website (http://europa.eu.int/comm/intern_market/payments/).

³⁴ Tredjemands betalingsløsninger betyder i denne sammenhæng indkassering af betalinger på tredjemands vegne.

³⁵ Se ovenstående tabel (MARKT/4007/2003).

³⁶ Se FATF's website: www.oecd.org/fatf.

På nuværende tidspunkt er der kun få virksomheder, der ville tilbyde e-pengejenester som defineret i e-pengedirektivet³⁷: Et forudbetalt betalingssystem, hvor den pengeværdi, der er udstedt, cirkulerer som et rigtigt ihændehaverinstrument fra indehaver A til indehaver B til indehaver C og så videre. Formålet med e-pengedirektivet var at udarbejde bestemmelser, der omfatter pengeværdier, som cirkulerer som en elektronisk erstatning for mønter og sedler mellem uafhængige personer, enten i et åbent kommunikationsnetværk, som f.eks. internettet, eller fra en elektronisk anordning til en anden i direkte transaktioner. Sådanne ordninger er ikke blevet udarbejdet, hvilket er i strid med de forventninger, der blev udtrykt før direktivets vedtagelse. Dette skyldes vanskeligheder med de tekniske og økonomiske muligheder. Desuden gennemføres ordninger, der ligger mere eller mindre tæt op ad de virkelige e-penge-systemer, i dag hovedsagelig af virksomheder, der er i besiddelse af en banklicens.

Der findes imidlertid betalingsløsninger, der kan anses for ikke at være omfattet af e-penge-direktivet, og som kunne have potentiale til at udvikle sig til EU-ordninger, da de opfylder nogle behov, som f.eks. mikrobetalinger via internettet eller trådløse kommunikationstjenester. Nogle af betalingsprodukterne på markedet, såsom mobiloperatørkonti og virtuelle conti (f.eks. PayPal), kan bedre sammenlignes med pengeoverførsler i et centraliseret kontosystem end med rigtige ihændehaverinstrumenter.

Nye deltagere, der er interesserede i at tilbyde betalinger af små beløb (f.eks. mikrobetalinger) i forbindelse med nogle konkrete formål, anser de nuværende tilsynsbestemmelser for at være for byrdefulde og irrelevante for deres aktivitet. De hævder, at disse bestemmelser enten blev fastlagt med sigte på en meget større risiko (bankvirksomhed) eller med sigte på betalingsløsninger, der kunne komme til at erstatte sedler og mønter (e-pengevirksomhed).

Set i lyset af den lange række nye betalingsløsninger og behovene på markedet, mener Kommissionen, at det er vigtigt at analysere, hvilket lovgrundlag der ville være det mest passende for denne type tjenester. Denne analyse skal baseres på de relevante tilsynsrisici, der skal uddybes yderligere i denne forbindelse. Nedenfor fremlægges der tre mulige løsningsforslag, så alle de interesserede parter kan give deres mening til kende om den bedste løsning. Enhver løsning skal som minimum baseres på følgende tre principper:

- Alle betalingsløsninger skal være omfattet af relevante forbrugerbeskyttelsesbestemmelser;
- Tilsynskravene skal stå i et rimeligt forhold til de risici, der er forbundet hermed;
- Princippet om ens spilleregler skal overholdes, dvs.: Samme aktivitet, samme risici, samme bestemmelser, og
- alle betalingsløsninger skal opfylde de relevante betingelser, der vedrører velfungerende betalingssystemer.

³⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/46/EF om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge og tilsyn med sådan virksomhed (direktivet) blev vedtaget den 18. september 2000. I henhold til artikel 10 i direktivet skulle medlemsstaterne gennemføre foranstaltningerne senest den 27. april 2002. Indtil videre er der kun blevet udstedt syv licenser (Det Forenede Kongerige 1, Nederlandene 3, Danmark 3), hvoraf nogle af disse er udstedt til bankers datterselskaber.

- *En mulig løsning*

Den første løsning ville bestå i at anvende det indre markeds princip om gensidig anerkendelse af alle former for betalingsvirksomhed i EU. I henhold til traktatens bestemmelser (artikel 49) om fri udveksling af tjenesteydelser inden for det indre marked kan en aktivitet, der lovligt udøves i en medlemsstat, uden videre udøves lovlig i andre medlemsstater, medmindre dette strider mod den almene interesse. Hvis Kommissionen for eksempel ikke tager initiativ til at udstede licens til pengeforsendelsesvirksomhed, vil hver enkelt medlemsstat bevare eller etablere sin egen ordning: Stat A mener, at det er nødvendigt med en banklicens for at drive denne form for virksomhed, og stat B mener, at der kun er behov for en ganske enkel registrering. En virksomhed, der er registreret i stat B, har sandsynligvis ligeledes ret til at udbyde sine tjenester i stat A, og det kan betvivles, hvorvidt det er tilladt for stat A at modsætte sig dette. Enhver begrænsning på friheden til at tilbyde løsninger skal være passende, nødvendig og rimelig. Resultatet af proportionalitetstesten kan være en afgørelse om, at en betalingsudbyder, der ønsker at tilbyde grænseoverskridende pengeoverførsler, har tilladelse til at gøre dette i henhold til det indre markeds principper.

For at lægge vægt på betydningen af princippet om gensidig anerkendelse har Kommissionen i sin nylige meddelelse³⁸ om strategien på det indre marked bekendtgjort, at der vil blive udarbejdet et nyt direktiv om tjenester, således at dette princip kan gennemføres effektivt.

En anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på grundlag af traktatens generelle bestemmelser uden at fastlægge harmoniserede minimumskrav for betalingsløsninger kan imidlertid risikere at give anledning til tvister ved EU-domstolen. Det er muligvis lettere at opnå gensidig anerkendelse, hvis der udarbejdes et EU-pas der er baseret på minimumskrav for betalingsvirksomhedernes opnåelse af licens eller registrering.

En anden løsningsmulighed ville derfor bestå i at indføre en tredje konkret licensklasse for betalingsudbydere. Tanken er at fastlægge et hierarki af risici for de forskellige former for betalingsudbydere: Nogle virksomheder, der har en egentlig banklicens (kundernes midler anvendes ikke udelukkende til betalingsløsninger), et e-pengelicens (e-penge, der anvendes som alternativ til sedler og mønter) og et betalingsvirksomhedslicens (kundernes midler anvendes udelukkende til betalingsløsninger/overførsler).

På denne måde kunne der udstedes en særlig licens til eller foretages registrering af virksomheder, der kun tilbyder betalingsløsninger, uden at der er behov for det samme omfang af tilsynsbestemmelser, der kræves i henhold til kreditinstitutdirektivet eller e-pengedirektivet, da der ikke foreligger noget bevis på, at almindelige betalingsoverførsler kræver sådanne omfattende tilsynsbestemmelser. Der kan imidlertid blive behov for en vis form for centralbanktilsyn og/eller en kompetent myndigheds overvågning. Betalingsudbyderne skal naturligvis overholde alle relevante bestemmelser vedrørende forbrugerbeskyttelse og til bekæmpelse af hvidvaskning af penge.

Denne nye licens skulle som supplement til kreditinstitut- og e-pengelicensen resultere i en ordning for gensidig anerkendelse i det fælles betalingsområde. Licensen kunne omfatte et eller flere områder, som f.eks.: Pengeoverførselstjenester, forudbetalte konti og konti med computerhukommelse, der anvendes i forbindelse med betalinger til tredjemand, og som ikke er omfattet af e-pengeordningen og andre betalingsløsninger for tredjemand, der f.eks. er baseret på fakturering.

³⁸ KOM(2003) 238 endelig af 7.5.2003, s. 12.

En tredje løsning kunne bestå i en tilpasning af e-pengedirektivet til den markedsudvikling, der ikke var forudset på det tidspunkt, hvor direktivet blev vedtaget. En af måderne at gøre dette på ville være at omdanne direktivet til et rammedirektiv ("direktiv om betalingsvirksomheder"), hvori tilsynsaspekterne for alle de betalingsløsninger, der tilbydes på grundlag af kundernes midler, reguleres. Dette kunne gøres på en måde, der svarer til den, der nævnes i forbindelse med den anden løsning, ved at der fastlægges forskellige kategorier af betalingsløsninger. Målet med dette skulle være, at kravene til betalingsløsninger blev reguleret i to juridiske instrumenter på EU-plan, hvorved der sikres en passende tilsynsordning og virksomhederne får retssikkerhed.

I dette tilfælde ville et ligeledes være muligt at indrømme undtagelser for meget konkrete betalingsløsninger, som f.eks. betalingsmidler, der kun har begrænset anvendelsesmuligheder eller betalinger, der indgår som en integreret del af en anden tjeneste (f.eks. overtaksering³⁹). I de tilfælde, hvor det ville være nødvendigt, kunne der opnås dispensation fra nogle eller alle bestemmelser, for så vidt angår disse meget specifikke betalingsmidler, som ikke er forbundet med nogen håndgribelige risici. Disse eventuelle undtagelser fra bestemmelserne skulle finde anvendelse på EU-plan og ikke kun på nationalt plan, hvilket er tilfældet med det nuværende e-pengedirektiv, da der ikke må opstå hindringer for udbuddet af betalingsløsninger i det indre marked. For eksempel skal en offentlig transportvirksomhed, der i en medlemsstat er blevet indrømmet fritagelse vedrørende et betalingsmiddel, der har begrænset anvendelsesmulighed, have ret til ligeledes at tilbyde denne tjeneste på en station i en anden medlemsstat.

Hvis omdannelsen af e-pengedirektivet til et generelt "direktiv om betalingsvirksomheder" med de nødvendige ændringer skulle anses for at være forhastet på dette tidspunkt, kunne Kommissionen vente med at stille ændringsforslag, indtil der foreligger et resultat af gennemgangen af direktivet i løbet af 2005⁴⁰. Ulempen ved en sådan udskydelse er, at dette ikke vil fjerne markedsdeltagernes eksisterende juridiske usikkerhed.

Kommissionens tjenestegrene modtager gerne meningstilkendegivelser vedrørende betydningen af en yderligere harmonisering af de bestemmelser, der angår retten til at tilbyde betalingsløsninger til befolkningen. Der ønskes navnlig synspunkter vedrørende de eventuelle indvirkninger på forbrugerbeskyttelsen og markedets effektivitet (konkurrencen).

³⁹ Overtaksering er de tjenester, hvor prisen på opkaldet eller tekstbeskeden er højere end standardprisen, og hvor en del af overskuddet for opkaldet videregives til tredjemand.

⁴⁰ I artikel 11 i e-pengedirektivet kræves det, at Kommissionen fremlægger en rapport (inden den 27. april 2005) for Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet.

Bilag 2: INFORMATIONSKRAV

- *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

Bevidsthed er et afgørende element i forbrugerbeskyttelse. Brugere af betalingsløsninger skal have klare oplysninger om den betalingsløsning, som de ønsker at anvende, og/eller som de har gjort brug af. Gennemsigtighed er en forudsætning for, at man er i stand til at sammenligne forskellige tilbud på markedet, for at man kan træffe beslutning om at undertegne kontrakten med en fuldstændig viden om dens vilkår og betingelser og for at man kan få et bedre grundlag for at forstå, hvilken tjeneste der leveres. Brugere af betalingsløsninger skal have det samme høje niveau af grundlæggende (nødvendige og tilstrækkelige) oplysninger, uanset hvor de køber eller anvender deres betalingsløsning i det indre marked.

Desuden skærper gennemsigtighed konkurrencen inden for betalingsløsninger. Harmoniserede grundlæggende informationskrav på EU-plan ville lette leveringen af betalingsløsninger på tværs af det indre marked og mindske betalingsudbydernes byrde med hensyn til at anvende forskellige nationale bestemmelser, og konkurrencen ville dermed blive skærpet, idet der ville blive fastlagt fælles spilleregler.

De gældende informationskrav for betalingsudbydere er nedfældet i forskellige fællesskabsdokumenter, der ikke har et ensartet indhold. Som følge af, at henstilling 97/489/EF ikke er bindende, har medlemsstaterne ikke opfyldt alle informationskravene.

- *Mulige løsninger*

I løbet af den forudgående høring har mange af de interesserede parter udtrykt kraftig støtte til en harmonisering af informationskravene for betalingsløsninger i det indre marked. I denne forbindelse blev kvaliteten og ikke kvantiteten af oplysninger anset for at være den afgørende faktor. Nogle mente, at der skal tages højde for mangfoldigheden af produkter (betalingsmidler og -tjenester) i hele det indre marked. Nogle af respondenterne konkluderede således, at der i de nye informationskrav burde fokuseres på generelle principper. Nogle respondenter fra bankverdenen anså selvregulering, som f.eks. en adfærdskodeks, for at være den mest passende måde, hvorpå dette kunne opnås på EU-plan. Andre foretrak bindende lovgivning.

Kommissionen er skeptisk overfor, hvorvidt selvregulering ville være den rigtige vej frem mod en harmonisering af informationskravene på det indre marked, da metoden ville kræve en forpligtelse fra alle deltagere – talrige banker og ikke-banker – der tilbyder betalingsløsninger. Kommissionens tjenestegrene anser derfor bindende bestemmelser på EU-plan for at være mere hensigtsmæssige i forbindelse med gennemførelsen af det fælles betalingsområde. Det kunne sågar overvejes at udarbejde et instrument, der finder direkte anvendelse, f.eks. en forordning, for at sikre det samme grundlæggende beskyttelsesniveau på hele det indre marked. Af hensyn til retssikkerheden og gennemsigtigheden ville det være til hjælp for både betalingsudbyderen og brugeren af betalingsløsninger, hvis der blev udarbejdet en udtømmende fortegnelse over grundlæggende informationskrav. Denne fremgangsmåde ville ikke forhindre den enkelte betalingsudbyder i af egen drift eller på anmodning at give yderligere oplysninger.

Desuden er Kommissionen af den opfattelse, at de generelle bestemmelser i princippet skal omfatte alle betalingsydelserne på detailmarkederne, som tilbydes befolkningen og henhører under anvendelsesområdet for den nye retsakt. Det kan imidlertid blive nødvendigt at

overveje nogle konkrete bestemmelser, der kun finder anvendelse på visse betalingsløsninger, såsom pengeoverførsler eller mikrobetalinger.

Det allerførste udkast til bestemmelser, der skal finde anvendelse på alle betalingsudbydere, kunne lyde således:

”1. I god tid, inden brugeren af betalingsløsningen bliver bundet af en kontrakt eller et tilbud om betalingsløsninger, skal betalingsudbyderen på papir eller et andet varigt medium, der er til rådighed og tilgængeligt for brugeren af betalingsløsninger, meddele alle betingelserne for betalingsløsningen (herefter benævnt ”betingelserne”).

2. Betingelserne skal nedfældes på skrift, herunder ved hjælp af elektroniske hjælpemidler, hvor dette er relevant, i et letforståeligt sprog og på en tydelig og letlæselig måde.

3. Enhver ændring af betingelserne skal meddeles på samme måde som den i stk. 1 og stk. 2 anførte og senest en måned inden ikrafttrædelsesdatoen. Brugeren af betalingsløsningen anses for at have accepteret ændringen af betingelserne, hvis han ikke har opsagt kontrakten om betalingsløsninger inden datoen for ændringernes ikrafttræden.

4. Betingelserne skal som minimum omfatte:

(a) En beskrivelse af betalingsløsningen, herunder, hvor dette er relevant, de tekniske krav, der vedrører brugeren af betalingsløsningens kommunikationsudstyr, der skal være godkendt til brug, og den måde, hvorpå dette kan anvendes, herunder de gældende økonomiske begrænsninger, hvis sådanne finder anvendelse;

(b) En beskrivelse af de forpligtelser og rettigheder, der finder anvendelse på henholdsvis betalingsudbyderen og brugeren af betalingsløsningen, for så vidt angår leveringen og brugen af betalingsløsningen. Denne beskrivelse skal, hvor dette er relevant, omfatte en beskrivelse af de rimelige forholdsregler, som brugeren af betalingsløsningen forpligter sig til at træffe for at opbevare betalingsmidlet og den kode (såsom et personligt identifikationsnummer eller en anden kode), der muliggør anvendelsen af betalingsmidlet, sikkert;

(c) Hvis dette er relevant, den periode, inden for hvilken brugeren af betalingsløsningens konto vil blive debiteret eller krediteret, herunder gennemførelsestidspunkt og valørdato eller, hvis brugeren af betalingsløsningen ikke har nogen betalingskonto hos betalingsudbyderen, den periode, inden for hvilken han/hun vil blive faktureret. Startdatoen for denne periode skal anføres tydeligt;

(d) Alle de former for gebyrer, som brugeren af betalingsløsningen skal betale. Denne oplysning skal navnlig omfatte nærmere oplysninger om følgende gebyrer, hvis dette er relevant:

- størrelsen af startgebyrer og årlige gebyrer,

- alle provisioner og gebyrer, herunder den måde, hvorpå disse er beregnet, som brugeren af betalingsløsningen skal betale betalingsudbyderen for særlige former for transaktioner,

- alle rentesatser, der måtte finde anvendelse, herunder den måde, hvorpå disse beregnes;

(e) hvor dette er relevant, den referencekurs, der anvendes ved omregningen af udenlandske valutatransaktioner, herunder den relevante dato, der er blevet anvendt ved fastlæggelsen af denne kurs.

(f) det tidsrum, inden for hvilket brugeren af betalingsløsningen kan anfægte [tilbagekalde, afvise] en given betalingsordre, og alle praktiske retningslinjer for at kunne gøre dette krav gældende;

(g) en angivelse af de erstatnings- og klageprocedurer, som er tilgængelige for brugeren af betalingsløsningen, og den måde, hvorpå brugeren kan få adgang til disse;

(h) enhver kontraktbestemmelse om den lov, der finder anvendelse på kontrakten, og/eller om den kompetente domstol, og

(i) en angivelse af, på hvilke(t) sprog betalingsudbyderen i henhold til kontrakten med brugeren af betalingsløsningen forpligter sig til at give meddelelse i kontrakten om betalingsløsningers løbetid.

5. Efter hver transaktion skal betalingsudbyderen mindst give brugeren af betalingsløsningen meddelelse om følgende oplysninger på den samme måde som den i stk. 1 og stk. 2 anførte, medmindre brugeren af betalingsløsningen udtrykkeligt giver afkald på dette:

(a) En reference, der gør det muligt for brugeren af betalingsløsningen at identificere transaktionen, herunder, hvor dette er relevant, oplysningerne om betalingsmodtageren;

(b) Det beløb, som med henblik på transaktionen er blevet debiteret eller krediteret på brugeren af betalingsløsningens konto;

(c) Størrelsen af de gebyrer og afgifter, der finder anvendelse på særlige former for transaktioner;

(d) Hvor dette er relevant, gennemførelsestidspunktet og den pågældende valørdato og

(d) hvor dette er relevant, den valutakurs, der anvendes ved omregningen af udenlandske valutatransaktioner.”

Kommissionens tjenestegrene imødeser meningstilkendegivelser om virkningen af det ovenstående udkast til bestemmelser. Der ønskes navnlig synspunkter vedrørende de eventuelle indvirkninger på forbrugerbeskyttelsen og markedets effektivitet.

Bilag 3: VALUTAUDLÆNDINGEKONTI

- ***Hvad er spørgsmålet/problemet?***

EU-borgere klager over, at valutaindlænde- og valutaudlænde-konti behandles forskelligt på det indre marked. Borgerne har navnlig vanskeligt ved at forstå de forskellige prisfastsættelsespolitikker, der sågar ligeledes anvendes efter euroens indførelse, set i lyset af traktatens grundlæggende princip om ikke-forskelsbehandling.

Der gøres forskel mellem valutaindlænde- og valutaudlænde-konti 1) med hensyn til oprettelsen af en konto, (2) med hensyn til opretholdelsen af konti og (3) med hensyn til kontoens indgående og udgående betalinger.

Det er imidlertid ikke alle medlemsstaterne, der har konkrete lovgivnings- eller forvaltningsmæssige bestemmelser, som indeholder forskrifter om forskelsbehandling af valutaudlænde-konti og valutaindlænde-konti, da nogle medlemsstater ikke har fastlagt nogen konkrete bestemmelser⁴¹. I andre medlemsstater findes der af statistiske og ligeledes af beskatningsmæssige årsager stadig konkrete indberetningskrav med hensyn til valutaudlænde-konti. Bankerne anvender ofte disse forskelle i lovgivningen som en begrundelse for forskellige priser.

Da ikke er nødvendigt for alle medlemsstaterne at udarbejde andre lovbestemmelser om valutaindlænde- og valutaudlænde-konti, opstår et spørgsmål om, hvorvidt der måske er en mulighed for at fjerne så mange forskelle som muligt på det indre marked.

- ***Mulige løsninger***

Ikke alle de ovenstående problemer kan løses inden for rammerne af det nye lovgrundlag for betalinger, da der i dette lovgrundlag skal fokuseres på emner, der vedrører betaling. Det er ikke hensigten med dette initiativ, at der skal fjernes eventuelle hindringer med hensyn til oprettelsen af valutaindlænde-konti.

Der er muligvis behov for at bevare konkrete bestemmelser om valutaudlænde-konti som sådan, da der kan være bestemmelser, som er nødvendige for, at der kan tages højde for de aftaler vedrørende beskatning af opsparing, som blev undertegnet på ECOFIN-mødet dette forår. I henhold til denne aftale er bankerne forpligtet til årligt at indberette valutaudlændingens renteindtægter. Set i lyset af denne beslutning om tilbageholdning af skat, forekommer det at være mindre sandsynligt, at valutaudlænde-konti som sådan vil forsvinde i EU.

Denne aftale skal imidlertid ikke have nogen indvirkning på indberetningskravene for *ind- og udbetalinger* vedrørende valutaudlænde-konti og fungere som en begrundelse for forskellige priser. Sidstnævnte skal afskaffes så hurtigt som muligt. Forordning (EF) nr. 2560/2001 udgør allerede lovgrundlaget. I henhold til princippet om ens gebyrer for nationale og grænseoverskridende betalinger og under hensyntagen til, at ind- og udbetalinger vedrørende valutaudlænde-konti behandles som grænseoverskridende betalinger, mener Kommissionen ikke, at bankerne i det indre marked er berettigede til at behandle ind- og udbetalinger i euro på højst 12 500 EUR vedrørende valutaudlænde-konti på anden måde end ind- og udbetalinger vedrørende valutaindlænde-konti.

⁴¹ Der kan findes yderligere oplysninger i dokumentet "National rules related to non-resident accounts" (MARKT/4006/2003 – Endeligt udkast) - http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/.

Bankvæsenet anser imidlertid stadig nogle nuværende og nye indberetningskrav for betalingstransaktioner for at være for byrdefulde. Det vil blive undersøgt, hvorvidt og i hvilket omfang de nuværende indberetningskrav udgør forskelsbehandling af europæiske borgere på grundlag af deres nationalitet og/eller bopæl, og hvorvidt disse bestemmelser forhindrer et velfungerende betalingssystem. Dem, der indsender bidrag angående meddelelsen, bedes derfor udarbejde en detaljeret beskrivelse af de nuværende indberetningskrav, som de anser for at være upassende eller for byrdefulde. Der imødeses ligeledes bemærkninger om andre faktorer, der opfattes som værende hindringer for forvaltningen af valutaudlændingekonti og deres indvirkning på betalingsløsninger i EU.

Bilag 4: VALØRDATAOER

- *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

Valørdatoen er referencedatoen for beregningen af positive eller negative renter, der vedrører en betaling⁴². Bankerne anvender valørdatoer generelt i forbindelse med en lang række betalingsordrer (pengeoverførsler, hævnning af kontanter, osv. ...), i henhold til hvilke en konto debiteres eller krediteres. Valørdatoen udgør referencedatoen for renteberegningen og er således indirekte afgørende for, hvornår midlerne faktisk er til rådighed. På denne måde anvendes valørdatoer som et indviklet redskab til prisfastsættelse, der kunne omfatte elementer af prisfastsættelse for betalingsløsningen og/eller gebyr for kontoens indestående.

Bankvæsenet anser valørdatoen for at udgøre et element i forholdet mellem banken og dens kunder, som bør baseres på kontraktfrihed eller selvregulering. Hensigten med denne øvelse er ikke at blande sig i emner, der vedrører markedsdeltagernes prispolitik. Inden for rammerne af det nye lovgrundlag for betalinger skal denne anmodning om selvregulering eller kontraktfrihed, for så vidt angår valørdatoer, vurderes med henblik på at sikre effektivitet i betalingerne i det indre marked.

Fuld gennemsigtighed, for så vidt angår anvendelsen af valørdatoer, ville være i både bankernes og kundernes interesse. Kunderne kunne drage fordel af et mere gennemsigtigt gebyrsystem, mens bankerne kunne drage fordel af harmoniserede bestemmelser på det indre marked, for så vidt angår en velfungerende infrastruktur (f.eks. CREDEURO), straight-through-processing og retssikkerheden.

Lovgrundlag

På nuværende tidspunkt er anvendelsen af valørdatoer ureguleret på EU-plan, både for så vidt angår nationale og grænseoverskridende betalinger, med undtagelse af de krav om gennemsigtighed for grænseoverskridende pengeoverførsler, der er fastlagt i direktiv 97/5/EF, og for elektroniske betalinger, der er fastlagt i henstilling 97/489/EF. I nogle lande (Belgien, Tyskland, Østrig og Frankrig) er anvendelsen af valørdatoer reguleret i den nationale lovgivning eller i henhold til retspraksis, og i størstedelen af tilfældene fastslås det, at valørdatoen skal være sammenfaldende med transaktions- eller ordredatoen. For så vidt angår den fremherskende markedspraksis, er der forskel på medlemsstaternes praksis og den praksis, der anvendes for betalingsmidlerne, men igen kan det fastslås, at valørdatoen i størstedelen af tilfældene er sammenfaldende med transaktions- eller ordredatoen. Dette kunne tyde på, at vedtagelsen af en sådan praksis som en norm for betalingstransaktioner

⁴² De nationale lovgivninger indeholder forskellige definitioner. I alle medlemsstaterne fastslås det, at der er en forbindelse mellem valørdatoerne og renterne.

Definitionen i henhold til belgisk lovgivning:

“La date de valeur d’une opération bancaire est la date à laquelle un montant retiré cesse de produire des intérêts ou celle à laquelle un montant versé commence à produire des intérêts (Loi du 10 juillet 1997, modifiée par la loi du 19 avril 1999).

Definitionen i henhold til fransk retspraksis:

“La date de valeur est celle à compter de laquelle l’opération inscrite est économiquement prise en considération pour le calcul des intérêts débiteurs, ou, dans les cas où une rémunération est concevable (blocages, comptes sur livret...), pour le calcul des intérêts créditeurs”.

Definitionen i henhold til tysk retspraksis:

“...(...) Wertstellung, d.h. der Festlegung des Kalendartages, für den der Überweisungsbetrag in den für die Zinsberechnung maßgebenden - fiktiven - Zwischensaldo des Girokontos eingeht (...).” (BGH, Urt. V. 6.5.1997 – XI ZR 208/96).

sandsynligvis ikke ville volde de store vanskeligheder for de fleste banker. Det nye lovgrundlag, der vil finde anvendelse på alle betalinger i hele EU, kunne anvendes til harmonisering af den gældende praksis og fastlæggelse af fælles spilleregler.

Betalingsystemernes effektivitet

Da de fleste betalinger tidligere ikke blev gennemført øjeblikkeligt, kunne anvendelsen af valørdatoer begrundes i den teknologiske udvikling. I dag er dette generelt ikke tilfældet. De fleste transaktioner gennemføres elektronisk.

Det kan ligeledes hænde, at anvendelsen af valørdatoer ikke er forenelig med målsætningen om at øge effektiviteten af de grænseoverskridende betalingsystemer og give retssikkerhed, for så vidt angår gennemførelsestidspunktet:

- Postdatering af valørdatoer kan medføre en forlængelse af den faktiske gennemførelsestid, mens det indre marked for betalingers mål er at begrænse gennemførelsestiden til den kortest mulige. En sådan anvendelse af valørdatoer kan sågar indebære en overskridelse af den grænse, der er fastlagt i direktiv 97/5/EF. Det kan være, at dette er ret ualmindeligt, men undersøgelser har vist, at det ikke er urealistisk. Desuden oplyses betalingsmodtageren først efterfølgende om valørdatoen for det beløb, der skal krediteres hans konto, mens betalingsafsenderen ikke modtager nogen meddelelse, hvilket hindrer retssikkerheden, for så vidt angår den nøjagtige gennemførelsestid.
- Spørgsmålet trænger sig endnu mere på, når der tages højde for, at det er hensigten at reducere den maksimale gennemførelsestid for grænseoverskridende pengeoverførsler yderligere inden for det fælleseuropæiske betalingsområde. CREDEURO, der blev oprettet med det formål at reducere den maksimale gennemførelsestid til tre dage (to dage for afsenderbanken og en dag for modtagerbanken), vil mindske mulighederne for anvendelse af valørdatoer, altså hvis valørdatoen er en anden end den faktiske ordredato.
- En anden risiko, der er forbundet med manipuleringen af valørdatoer i forbindelse med grænseoverskridende betalinger, er foruddateringen af pengeoverførsler til betalingsmodtagerens konto. I rapporten om anvendelsen af direktiv 97/5/EF er denne praksis blevet indberettet i de tilfælde, hvor den maksimale gennemførelsestid er blevet overskredet. En sådan overskridelse udgør en ulovlig omgåelse af den forpligtelse, der er fastlagt i direktiv 97/5/EF, og som vedrører gennemførelsestiden.

Gennemsigtighed

Prisen på en betaling skal fastlægges på en gennemsigtig måde og muliggøre sammenligninger. Markedet kan kun fungere effektivt, hvis der er sikret gennemsigtighed og sammenlignelighed. Selv hvis valørdatoen er angivet på forhånd, er kunderne alligevel ofte ikke klare over den måde, hvorpå den anvendes, og forstår ikke fuldt ud dens prisfastsættelsesfunktion. Kunderne forstår ikke altid dette ekstra priselement fuldt ud, da valørdatoens indvirkning på prisfastsættelsen er vanskelig at vurdere. Problemet består derfor i, at valørdatoerne udgør et ekstra uigennemsigtigt lag i gebyrstrukturen, hvilket følgelig gør det vanskeligt at sammenligne priser. Anvendelsen af valørdatoer kan således komme til at ligne en ”skjult pris”. Kunderne er derfor mistænksomme over for anvendelsen af valørdatoer,

og bankerne kunne selv drage fordel af en øget gennemsigtighed i forbindelse med deres forhold til og anseelse hos kunderne.

Kommissionens tjenestegrene imødeser meningstilkendegivelser om virkningen af det udkast til bestemmelser, der beskrives nedenfor. Der ønskes navnlig synspunkter om de mulige indvirkninger på markedseffektiviteten.

- **Mulige løsninger**

Selv om kontraktfrihed og selvregulering generelt er at foretrække, er der en række argumenter, der vidner om, at anvendelsen af valørdatoer, der er forskellige fra transaktions- eller ordredatoen, kan anses for at være i strid med kravene om prisgennemsigtighed, sund konkurrence, grænseoverskridende betalingers effektivitet og forbrugerbeskyttelse.

Kommissionen overvejer derfor to alternativer:

Bevarelsen af et selvreguleringssystem, men som minimum regulering af gennemsigtighed i anvendelsen af valørdatoer i forbindelse med betalinger;

eller

harmoniseret regulering af anvendelsen af valørdatoer i forbindelse med betalinger. I sidstnævnte tilfælde kunne de lovbestemmelser, der skulle finde anvendelse på alle betalinger, formuleres således:

Artikel om definition af valørdato

”Valørdatoen er den referencedato, som betalingsudbyderen anvender over for sin kunde i forbindelse med beregningen af negative eller positive renter.”

Artikel om anvendelse af valørdatoer

”Den valørdato, der er forbundet med en betalingstransaktion, skal ikke være en anden end [den dato, hvor pengeoverførslen i henhold til betalingsordren udføres af den relevante betalingsudbyder][ordre-/transaktionsdatoen].”

Bilag 5: NUMMERPORTABILITET FOR BANKKONTI

- *Hvad er spørgsmålet/problemet*

På telekommunikationsområdet er princippet om nummerportabilitet blevet indført i fællesskabslovgivningen: Kunden kan skifte telefonoperatør og beholde det samme nummer. Denne foranstaltning anses for at være en nødvendig faktor for at skærpe konkurrencen: Forpligtelsen til at skifte telefonnummer ved skift af telefonselskab udgjorde en væsentlig hindring. I forbindelse med den indledende høring om denne meddelelse fremlagde Kommissionen ideen om at indføre et sådant initiativ på området for bank-/betalingskonti.

De foreløbige svar fra denne høring samlede sig om to aspekter: Det nyttige og det praktiske aspekt af nummerportabilitet for konti.

For så vidt angår det nyttige aspekt, blev det fremhævet, at det var meget mindre nyttigt at kunne bevare sit betalingskontonummer, end det var at kunne bevare sit nummer i telekommunikationssektoren. I de fleste tilfælde er det brugeren af betalingsløsningen, der beslutter at give sit nummer til et organ i forbindelse med en engangsbetaling eller en gentaget betalingstransaktion. Portabiliteten vil kun være nyttig i sidstnævnte tilfælde.

For så vidt angår det praktiske aspekt, har det i undersøgelser, der er blevet gennemført i nogle medlemsstater (Det Forenede Kongerige, Nederlandene), hvor dette spørgsmål om portabilitet er blevet analyseret, vist sig, at det nyligt indførte⁴³ IBAN- og BIC-nummersystem, der finder anvendelse i hele EU, ikke er kompatibelt med et sådant system, uden at det indebærer for store omkostninger, hvilket ville volde problemer for en effektiv straight-through-processing.

- *Mulige løsninger*

Som følge af den foreløbige høring har Kommissionen ikke til hensigt at indføre juridiske foranstaltninger med henblik på at skabe nummerportabilitet for bankkonti. Balancen mellem de praktiske problemer, der ville skulle løses, og de fordele, der ville blive skabt for brugeren af betalingsløsningerne, begrundet ikke en portabilitetsløsning. Desuden ville det være usandsynligt, at de skulle bære de omkostninger, der er forbundet med et sådant tiltag.

Ikke desto mindre er BIC- og IBAN-nummersystemet tilsyneladende et meget kompliceret system, og på lang sigt kan det være nødvendigt at forenkle systemet. Kommissionen råder således bankvæsenet til at gennemføre undersøgelser for på lang sigt at oprette et mere forenklet nummersystem for pengeoverførsler i det indre marked.

Mange respondenter har anført, at konkurrencen kan skærpes ved hjælp af foranstaltninger, der sigter mod at øge kundemobiliteten (se bilag 6).

⁴³ Forordning (EF) nr. 2560/2001.

Bilag 6: KUNDEMOBILITET

- ***Hvad er spørgsmålet/problemet?***

I langt de fleste tilfælde er en betaling baseret på en bankkonto og kan udelukkende gennemføres fra bankkontoen. Anvendelsen af forskellige betalingsmidler er en tjeneste, der i mange tilfælde tilbydes i forbindelse med forvaltningen af en bankkonto.

I en konkurrencedygtig økonomi er det vigtigt, at kunden oplyses om prisen på hvert enkelt betalingsmiddel, således at det er muligt at vælge. Brugere af betalingsløsninger foretrækker imidlertid nogle gange eller har nogle gange behov for at skifte udbyder. Kunderne er generelt ikke særligt mobile, da det kan være vanskeligt at ændre et forhold mellem kunde og bank i tilfælde af, at det er nødvendigt at informere en lang række andre parter og genetablere automatiske betalingsordrer. Desuden har Kommissionen fra tid til anden modtaget klager over, at det er for dyrt at lukke eller overføre en betalingskonto.

Under den foreløbige høring om det nye lovgrundlag fremhævede mange parter, at det var nødvendigt at øge kundemobiliteten. Der blev imidlertid stillet meget forskellige forslag til, hvordan denne målsætning kunne opnås.

- ***Mulig løsning***

Det er sandsynligvis nødvendigt at foretage en mere dybdegående undersøgelse af de årsager, der ligger til grund for de hindringer, som en kunde støder ind i forbindelse med ændringen af bank-/betalingsforholdet. En af disse hindringer kan være de oplysninger, der skal videregives til kundens forskellige debitorer/kreditorer.

Det er muligt at forestille sig, at alle de administrative opgaver, der vedrører overførelsen af en konto, udføres af tredjemand. I Nederlandene udøver clearingsystemet (Interpay) for eksempel en fortrinlig funktion i forbindelse med overførelsen af oplysninger fra den tidligere konto til den nye. En anden mulighed er, at samarbejdet mellem bankerne skulle muliggøre en glidende overgang. Dette er den mulighed, som British Bankers' Association har valgt, idet følgende fastslås i dens kodeks: "7.2 Hvis De ønsker at flytte Deres konto til en anden finansiel institution, vil vi tilsende denne oplysninger om Deres stående ordrer og direkte debiteringer inden fem bankdage (der pr. 1. august 2003 reduceres til tre arbejdsdage) fra modtagelsen af den finansielle institutions anmodning herom".

For så vidt angår de administrative opgaver (f.eks. fremsendelsen af oplysninger til den nye bank om kundens stående ordrer), mener Kommissionen, at forbedringerne af mobiliteten skal indføres af bankvæsenet ved hjælp af selvregulering. Denne proces vil blive overvåget, og hvis det bliver nødvendigt kan Kommissionen tage emnet op.

Ikke desto mindre har forbrugerrepræsentanter understreget, at den største hindring er størrelsen på de gebyrer, der kræves i forbindelse med lukningen af en konto. Der er blevet givet nogle eksempler på såkaldte "administrationsgebyrer" på op til 80 EUR, der kun dækker de tjenester, der vedrører lukningen af en konto. Kan en sådan hindring for mobiliteten og konkurrencen retfærdiggøres? Disse beløb er for høje og vedrører ikke administrationsomkostningerne, men indføres som en hindring for mobiliteten.

For så vidt angår gebyrer for lukning af en konto, er det Kommissionens opfattelse, at for høje gebyrer hindrer mobiliteten. Lukningen af en konto er en normal begivenhed i livscyklussen for en konto. Gebyrerne burde i det mindste være fuldt ud gennemsigtige for kunden på det

tidspunkt, hvor kontoen oprettes. Nogle af de andre løsninger, der imidlertid ikke er at foretrække, er at ulovliggøre gebyrer for lukning af konti eller fastlægge en øvre grænse for disse gebyrer. Kommissionens tjenestegrene opfordrer imidlertid alle de interesserede parter til at fremlægge konkrete forslag til fremme af kundemobiliteten, for så vidt angår betalingsløsninger.

Bilag 7: VURDERINGEN AF BETALINGSMIDLERS OG -KOMPONENTERS SIKKERHEDSNIVEAU

- ***Hvad er spørgsmålet/problemet?***

På nuværende tidspunkt godkendes betalingsmidlerne og -komponenterne (chipkort, terminaler osv.) af de kompetente myndigheder, inden de gives fri på EU's nationale markeder. De afprøves i henhold til procedurer, der er fastlagt af de nationale godkendelsesmyndigheder, men som ikke er harmoniserede på EU-plan (metode, form for og antal af angreb osv.). Resultatet af de forskellige afprøvningsprocedurer er, at:

- der ikke er opnået fuld sammenlignelighed mellem tilsvarende elementer (f.eks. to forskellige terminaler), der er afprøvet i forskellige medlemsstater. Det er således vanskeligt for bankerne, de forretningsdrivende og forbrugerne at vide, i hvilket omfang et produkt er mere sikkert end et andet. Denne situation får indvirkning på købernes beslutninger og fremmer ikke brugernes tillid.
- Godkendelse i én medlemsstat betyder ikke automatisk godkendelse i de øvrige medlemsstater, da medlemsstaterne kan kræve, at forskellige eller yderligere sikkerhedskrav er opfyldt. I dette tilfælde vil det land, der har "strengere" krav, ikke anerkende en godkendelse fra et andet land. Denne situation tilskynder ikke til interoperabilitet og er ikke i overensstemmelse med et af de grundlæggende principper for det indre marked.
- Godkendelser, der skal udarbejdes i mange lande, tager længere tid og er væsentligt meget dyrere. Hvis princippet om gensidig anerkendelse skulle finde anvendelse i sin fulde udstrækning, kunne de generelle omkostninger til godkendelse måske sænkes, og producenternes besparelser kunne afspejles i prisen på komponenterne, hvilket ville indebære lavere udgifter for bankerne, de forretningsdrivende og kunderne.

Det er blevet forsøgt at finde objektive måder, hvorpå sikkerheden for betalingsmidler kan vurderes, idet der er blevet taget skridt mod fastlæggelsen af standardiserede sikkerhedskrav (CC/PP-metoderne)⁴⁴. Der er tilsyneladende bred støtte til indførelsen af denne metode, men i praksis gennemføres den ikke på en hensigtsmæssig måde.

- ***Mulige løsninger***

For så vidt angår sikkerhedsvurderingen af betalingsmidler og -komponenter er der generel støtte til, at CC/PP-metoden indføres i EU. Under høringerne som forberedelse til udarbejdelsen af nærværende meddelelse blev der imidlertid udtrykt konsensus om modstand mod behovet for lovbestemmelser til støtte for indførelsen af metoden. I henhold til bankvæsenet vil lovbestemmelser måske indebære en forhøjelse af prisen på betalinger og

⁴⁴ Det mest relevante eksempel er de fælles kriterier/beskyttelsesprofiler (nu ISO-standard IS 15408). I denne proces kombineres de fælles kriterier (CC) med beskyttelsesprofilerne (PP), der er sikkerhedsmålsætninger for konkrete kategorier af betalingsmidler (f.eks. smart cards). I beskyttelsesprofilerne vurderes sikkerhedsaspekterne i forhold til alle de trusler, som produktet og miljøet står overfor. Anerkendte godkendelsesorganer, der generelt fungerer under tilsyn fra en vurderingsmyndighed, garanterer sikkerhedsniveaue. Godkendelsesorganerne udfylder et fælles vurderingsskema, der er baseret på fælles godkendelseskriterier og afprøvningsmetoder. I Den Europæiske Union og i De Forenede Stater udvikles PP på smart cards og andre komponenter på initiativ af bankvæsenet og myndighedsorganer.

skade den fremtidige udvikling og fremtidige nyskabelser. Det ville være bedre at overlade arbejdet med standardiserede sikkerhedskrav til markedsdeltagerne⁴⁵. På den anden side, hvis det skulle vise sig, at lovgivning er nødvendig, mente respondenterne, at en henstilling fra Rådet og Europa-Parlamentet eller fra Eurosystem var et bedre alternativ end EU-lovgivning. Regeringerne og centralbankerne tilskynder til, at der vedtages en struktureret og koordineret strategi for sikkerhedsvurderinger, der måske kan indebære, at høje omkostninger og tidskrævende fremgangsmåder undgås. De understreger, at de kan behandle sikkerhedsaspekterne i forbindelse med udøvelsen af deres funktion som tilsynsorgan for betalingssystemer og betalingsmidler, da denne opgave burde omfatte vurderingen og godkendelsen af produkter og systemer.

Sikkerhedsvurderingen er nødvendig for at bevare tilliden til betalinger, og det er nødvendigt at fjerne hindringer for den gensidige anerkendelse af sikkerhedsvurderinger af betalingsmidler og -komponenter i det indre marked. Der er derfor behov for, at Kommissionen foretager en mere grundig undersøgelse af spørgsmålet om gensidig anerkendelse, ligeledes set i lyset af det arbejde, der allerede er udført i forbindelse med den gensidige anerkendelse af produkter. For at nå denne målsætning kan Kommissionen fungere som en katalysator for at skabe klarhed om udfordringerne og kan genoverveje sin overordnede holdning, hvis markedsdeltagerne og andre regulatorer ikke gennemfører en harmoniseret metode til evaluering af sikkerheden, reduktion af produktionsomkostningerne og væsentlig styrkelse af forbrugernes og de forretningsdrivendes tillid til betalingsmidlerne inden for en rimelig tidsfrist ved hjælp af en samlet indsats.

Kommissionens tjenestegrene vil derfor gerne høre meningstilkendegivelser om dette emnes betydning. Der ønskes navnlig beskrivelser af ethvert aktuelt problem, der vedrører den gensidige anerkendelse.

⁴⁵ Et af sektorens relevante initiativer er f.eks. projektet CAPTIN (IST-2000-31034), der støttes af GD for Informationssamfundets IST-program. Målet med projektet er at skabe en åben kommunikationsstandard for online-interaktionen mellem terminalerne og køberens (eller sågar udstederens) serversystemer.

Bilag 8: OPLYSNINGER OM BETALINGSAFSENDER (SRVII eller FATF)

• *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

FATF⁴⁶ vedtog 8 særlige anbefalinger vedrørende bekæmpelse af finansiering af terrorisme i oktober 2001 ud over de eksisterende 40 generelle anbefalinger vedrørende hvidvaskning af penge. I en af disse anbefalinger (SRVII) forpligtes finansieringsinstitutter og remitterter til at lade oplysninger om ordregivers identitet skal ledsage overførslen. Målet med SRVII er at hindre terrorister og andre kriminelle i uhindret at kunne flytte deres midler ved hjælp af pengeoverførsler og at kunne spore disse former for misbrug, når de forekommer. Der blev offentliggjort en fortolkningsmeddelelse⁴⁷ til SRVII i februar 2003, hvori det hedder, at alle jurisdiktioner har to år til at gennemføre anbefalingen.

SRVII kan omsættes til bindende EU-lovgivning på adskillige måder. De vigtigste spørgsmål i den henseende er følgende:

- (1) Skal SRVII omsættes til EU-lovgivning eller national lovgivning?
- (2) Dækningsområde: Hvilken type af betalingstransaktioner skal være omfattet?
- (3) Hvilket informationsniveau skal være gældende: minimumsinformation (se stk. 1 i udkastet til artikel) eller fuldstændig information (se stk. 2 i udkastet til artikel)?
- (4) Behov for undtagelser fra ordningen med fuldstændig information i forbindelse med samlede overførsler?
- (5) Behov for undtagelser/tærskler?

• *Mulige løsninger*

Kommissionen foreslår, at SRVII omsættes direkte til bindende fællesskabslovgivning, idet dette vil sikre ensartede regler for hele det indre marked. Ensartede regler er nødvendige for at sikre en gnidningsløs afvikling af bankoverførsler inden for en effektiv betalingsinfrastruktur i EU. Et juridisk instrument med direkte retsvirkning såsom en forordning vil derfor være at foretrække i dette tilfælde. Derfor har den europæiske banksektor anmodet om, at spørgsmålet tages op på EU-niveau.

Kommissionen har den holdning, at:

- alle bankoverførsler og pengeoverførselstjenester skal være dækket i henhold til fortolkningsmeddelelsen
- betalinger fra person til person, som udføres ved hjælp af andre metoder end traditionelle pengeoverførsler, f.eks. inden for kreditkortordninger, skal også være omfattet, idet de kan betragtes som ”nye metoder til pengeoverførsel”

⁴⁶ Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge.

⁴⁷ Se fortolkningsmeddelelse til særlig anbefaling VII: Wire Transfers (http://www1.oecd.org/fatf/TerFinance_en.htm).

Fortolkningsmeddelelsen indeholder forskellige regler med hensyn til, hvilke oplysninger der skal ledsage en overførsel, afhængigt af om der er tale om såkaldte "indenlandske overførsler" (inden for samme jurisdiktion) eller "internationale/grænseoverskridende overførsler" (mellem to jurisdiktioner). Hvis de enkelte EU-medlemsstater betragtes som hver deres jurisdiktion i denne sammenhæng, vil der blive tale om forskellige regler for "grænseoverskridende overførsler" (mellem to medlemsstater) og såkaldte "indenlandske" overførsler (inden for samme medlemsstat). Dette vil stride mod den anførte målsætning om gnidningsløs afvikling af pengeoverførsler på det indre marked. Det vil også være en tilsidesættelse af Fællesskabets regelværk på betalingsområdet eller målsætningerne inden for det nye lovgrundlag for betalinger. Kommissionen har derfor det synspunkt, at EU bør betragtes som én jurisdiktion i forbindelse med omsætningen af SRVII. Idet EU betragtes som én jurisdiktion, foreslår Kommissionen derfor, at betegnelsen "indenlandske overførsler" i henhold til betydningen i SRVII anvendes om overførsler inden for EU og betegnelsen "internationale overførsler" om overførsler mellem EU og tredjelande.

En anden mulighed er at betragte EU som én jurisdiktion, men også at anvende ordningen om fuldstændig information for overførsler inden for EU. Kommissionen ser imidlertid ingen begrundelse for en sådan fremgangsmåde, som vil pålægge betalingsudbydere unødvendige byrder, idet der allerede findes et tæt samarbejde mellem de retlige instanser i EU. En beslutning om at anvende ordningen med minimumsinformationer vil imidlertid ikke forhindre, at ordningen med fuldstændig information kan benyttes i enkeltstående tilfælde.

I henhold til SRVII skal samlede overførsler mellem EU og andre jurisdiktioner behandles som "indenlandske overførsler" og ikke som "internationale overførsler" og vil dermed være omfattet af ordningen med minimumsoplysninger. Men i praksis vil det være vanskeligt at anvende ordningen med minimumsinformation til samlede overførsler mellem EU og tredjelande, da det næppe vil være muligt, at fuldstændige oplysninger om ordregiver kan leveres inden tre dage til modtagerens institution eller de relevante myndigheder i en anden jurisdiktion uden for EU. Som følge af disse problemer skal "samlede overførsler" efter Kommissionens mening ikke behandles anderledes end "ikke samlede overførsler". Dette vil ikke stride mod SRVII, eftersom det kun vil indebære, at den mere restriktive ordning ligeledes skal anvendes til "samlede overførsler", der foretages fra EU til en anden jurisdiktion.

I henhold til fortolkningsmeddelelsen er der mulighed for at anvende en "minimumstærskel" (ikke over 3 000 USD) til betalingsløsninger, der er omfattet af SRVII. Det er op til de enkelte jurisdiktioner, hvorvidt de vil anvende en tærskel. En obligatorisk grænse vil have den ulempe, at der indføres forskelsbehandling mellem to kategorier af pengeoverførsler, under og over tærsklen, som kan skade betalingssystemernes effektivitet. En anden mulighed vil være en valgfri tærskel, som betalingssektoren frit kan vælge at benytte eller ej, når blot interoperabiliteten og den problemfri afvikling i det fælles betalingsområde ikke begrænses. En tærskel kan være begrundet for betalinger med lav værdi som f.eks. mikrobetalinger.

På grundlag af ovenstående ræsonnement finder Kommissionen, at SRVII kan omsættes til bindende EU-lovgivning på følgende måde:

Artikel om oplysninger om ordregiver, der skal ledsage pengeoverførsler⁴⁸ og overførsler, der sendes af remitterter

(1) ”Kreditoverførsler, der foretages inden for EU, undtagen de i stk. 2 anførte, skal altid ledsages af ordregivers kontonummer eller en entydig identifikator, som gør det muligt at spore transaktionen tilbage til ordregiver.

Den afsendende betalingsudbyder skal efter anmodning senest tre hverdage efter modtagelsen af anmodningen stille fuldstændig ordregiverinformation i henhold til stk. 2 til rådighed for den modtagende betalingsudbyder [og de relevante myndigheder].

(2) Alle andre kreditoverførsler og overførsler foretaget af remitterter skal altid være ledsaget af:

- ordregivers navn,
- dennes kontonummer eller i mangel af et sådant nummer en entydigidentifikator, som gør det muligt at spore transaktionen tilbage til ordregiver
- ordregivers adresse, eller alternativt fødselsdato og -sted, etkundeidentifikationsnummer eller et nationalt identitetsnummer.

(3) [Kravene i stk. 1 og 2 gælder ikke kredit- og pengeoverførsler, hvis beløbet ikke overstiger (...EUR).]

(4) Kreditoverførsler og overførsler foretaget af remitterter til EU fra tredjelande, der gennem anvendelse af FATF's særlige anbefaling VII har fritaget overførsler fra kravet om fuldstændige ordregiveroplysninger [*samlede overførsler eller overførsler under en fast grænse*], er ikke omfattet af nærværende artikel.

(5) Når tekniske begrænsninger hos en betalingsudbyder, der fungerer som mellemmand, hindrer, at fuldstændige ordregiveroplysninger kan ledsage kreditoverførsler eller overførsler foretaget af remitterter fra tredjelande (i den periode, der er nødvendig for at tilpasse betalingssystemerne), skal den modtagende betalingsudbyder, der fungerer som mellemmand, opbevare alle oplysninger, der modtages fra den afsendende betalingsudbyder.

(6) Modtagende betalingsudbydere skal indføre effektive risikobaserede procedurer med henblik på at identificere overførsler, der er omfattet af denne artikel, og som mangler de krævede oplysninger om ordregiver. Hvor dette er relevant, kan den modtagende betalingsudbyder overveje at begrænse eller afbryde sit forretnings samarbejde med en bruger af betalingsløsninger, der ikke opfylder de forpligtelser, som er fastlagt i denne artikel.

(7) Medlemsstaterne skal sikre et effektivt tilsyn med, at betalingsudbydere overholder denne artikels bestemmelser.”

Kommissionens tjenestegrene modtager gerne synspunkter vedrørende metoden, navnlig de mulige virkninger for markedspraksis og effektivitet.

⁴⁸ "Enhver transaktion, der udføres på vegne af en ordregiver (både fysiske og juridiske personer) gennem en betalingsudbyder ad elektronisk vej med henblik på at stille en sum penge til rådighed for en modtager hos en anden betalingsudbyder".

Bilag 9: ALTERNATIV BILÆGGELSE AF TVISTER

• *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

Alternativ bilæggelse af tvister omfatter udenretlige procedurer til løsning af civile eller kommercielle tvister⁴⁹. Metoden anvendes også på betalingsområdet. De vigtigste begrundelser for brugen af alternativ bilæggelse af tvister er de lavere udgifter til juridisk bistand og en fremskyndelse af bilæggelsen af tvister gennem voldgift og mægling.

Gennemførelsen af det indre marked har øget strømmene af personer, varer, tjenester og ligeledes betalinger inden for Den Europæiske Union; dette har ført til et stigende antal tvister på tværs af grænserne og et stigende behov for at finde løsninger med henblik på at skabe tillid hos kunderne. Derfor har man indført mekanismer til alternativ bilæggelse af tvister, og disse bruges i stigende omfang inden for EU.

Inden for finansielle tjenesteydelser og især betalinger anses FIN-NET for at være et vigtigt værktøj med henblik på at øge tilliden til grænseoverskridende handel og finansielle transaktioner. I øjeblikket er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at der findes passende alternative metoder til bilæggelse af tvister inden for området grænseoverskridende kreditoverførsler⁵⁰. De instanser i medlemsstaterne, der varetager de alternative procedurer for bilæggelse af tvister, samarbejder om grænseoverskridende tvister inden for FIN-NET-nettet.

Under høringsprocessen har alle parter erkendt, at en udvidelse af de alternative mekanismer til bilæggelse af tvister til alle betalinger - nationale og grænseoverskridende - kan medføre yderligere fordele for det fælles betalingsområde. Det vil være i overensstemmelse med filosofien om det indre marked som et hjemmemarked og lige behandling af indenlandske og grænseoverskridende betalinger.

Indførelsen og eksistensen af alternative mekanismer til bilæggelse af tvister påvirker ikke parternes ret til at anvende de eksisterende retlige procedurer.

• *Mulige løsninger*

Samtidig med overvejelserne om at udvide de alternative konfliktløsningsmekanismer på det indre marked til at omfatte alle kategorier af betalinger, indenlandske og grænseoverskridende, bør følgende overvejes:

- Indførelse af bindende principper for de alternative konfliktløsningsinstansers funktion. Principperne⁵¹, der foreslås i henstilling 98/257/EF⁵², og som er indført under FIN-NET, kan anvendes. De skal sikre, at disse ordninger fungerer korrekt og er uafhængige, hvilket er af central betydning for deres troværdighed.
- Som i direktiv 97/5/EF bør den praktiske etablering (offentlig, privat osv.) af instanser til alternativ bilæggelse af tvister på nationalt plan overlades til medlemsstaterne og baseres på eksisterende ordninger.

⁴⁹ Se også Kommissionens grønbog om alternativ bilæggelse af tvister i civil- og handelsret (KOM/2002/196 endelig udg.).

⁵⁰ I henhold til direktiv 97/5/EF, artikel 10.

⁵¹ Disse er: uafhængighed, åbenhed, kontradiktion, effektivitet, lovlighed, frihed, repræsentation.

⁵² EFT L 115 af 17.4.1998, s. 31-34.

En mulighed kunne være at udvide de nuværende bestemmelser i direktivet om grænseoverskridende pengeoverførsler (artikel 10) til alle former for betaling. Et udkast til artikel om alternativ bilæggelse af konflikter kunne se ud som følger:

Artikel om alternativ bilæggelse af tvister

”Medlemsstaterne skal sikre, at der forefindes hensigtsmæssige og effektive procedurer til udenretlig behandling af klager i overensstemmelse med henstilling 98/257/EF til bilæggelse af tvister mellem brugeren af en betalingsløsning og dennes betalingsudbyder, i givet fald ved at bruge eksisterende instanser”.

Kommissionens tjenestegrene modtager gerne synspunkter på denne fremgangsmåde.

Bilag 10: BETALINGSORDRERS GENKALDELIGHED

- **Hvad er spørgsmålet/problemet?**

Genkaldelighed betyder, at ordregiver til en betalingsordre retmæssigt kan annullere den. Denne definition omfatter ikke en betalers ret til at afvise debitering af en konto, *der er baseret på en direkte debiteringstransaktion*, idet betalingen generelt iværksættes af modtageren og ikke på ordre af ordregiver⁵³.

Hidtil findes der kun bestemmelserne i direktivet om endelig afregning⁵⁴ på EU-niveau, som indeholder regler om genkaldelighed af betalinger foretaget gennem godkendte systemer. Der findes imidlertid ingen europæisk lovgivning om genkaldelighed vedrørende rettighederne for betalingsløsningens bruger og udbyderen af betalingsløsningen.

Denne mangel på harmoniseret lovgivning fører til forskellige regler inden for EU⁵⁵:

- Hvad angår kreditoverførsler har nogle medlemsstater lovgivning, der giver ret til at genkalde en betalingsordre frem til tidspunktet for dens gennemførelse, i andre medlemsstaters lovgivning forlænges fristen frem til det tidspunkt, hvor det overførte beløb krediteres modtagerens konto, mens endnu andre overlader fastsættelsen af denne ret til kontraktlige aftaler mellem de involverede parter.
- For kortbetalinger er situationen også forskelligartet: Nogle medlemsstater har ikke nogen bindende lovgivning, andre foreskriver, at enhver kortbetaling er uigenkaldelig, og andre igen giver kun mulighed for at genkalde kortbetalinger under særlige omstændigheder (f.eks. at kortbetalingen er genkaldelig, hvis betalingsordren og kortnummeret er opgivet, men selve kortet ikke har været forevist, som f.eks. inden for e-handel).

Forskellige nationale bestemmelser for betalingsordrers genkaldelighed inden for EU udgør en hindring for et velfungerende indre marked. De kan ligeledes forringe retssikkerheden vedrørende afregning af betalinger. En sådan situation kan hindre, at betalingssystemer kan fungere korrekt inden for det indre marked. Den kan også forvirre markedsdeltagerne og navnlig brugerne af betalingsløsningen.

- **Mulige løsninger**

Harmoniserede bestemmelser for genkaldelighed kan forbedre effektiviteten af nuværende og kommende betalingssystemer, navnlig hvis afregningen for betalingerne sker så tidligt som det anses for hensigtsmæssigt⁵⁶. Dette vil også skabe større gennemsigtighed for brugere af betalingsløsninger.

⁵³ Derfor vil retten til at afvise en debitering på betalers konto blive behandlet i sammenhæng med direkte debitering, se bilag 16.

⁵⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/26/EF af 19. maj 1998 om endelig afregning i betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer, EFT L 166 af 11.6.1998, s. 45.

⁵⁵ Oplysninger om den eksisterende nationale lovgivning findes i tabellen "National rules related to the right to revoke a payment (MARKT/4010/2003 - Final Draft)" – http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/.

⁵⁶ Behovet for og gennemførligheden af specifikke genkaldelighedsregler for e-handel med henblik på at forbedre forbrugernes rettigheder i forbindelse med forudbetaling af varer og tjenester, der købes via internettet, behandles i bilag 11.

Som et alternativ kan man anlægge den betragtning, at det er tilstrækkeligt at overlade spørgsmålet til selvregulering blandt betalingsudbydere og så kun indføre specifikke, harmoniserede informationskrav i forbindelse med de gældende regler for genkaldelighed. Selvregulering kan imidlertid ikke være i modstrid med gældende og bindende national lovgivning. Det er således ret usandsynligt med selvregulering, der kan føre til en harmoniseret ordning for genkaldelighed inden for det indre marked. EU-lovgivning synes derfor at være at foretrække.

Det kommende nye lovgrundlag for betalinger kan udgøre harmoniserede regler for genkaldelighed med henblik på at forbedre gennemsigtigheden og garantere retssikkerheden gennem fastlæggelse af den begivenhed/det forhold, hvor betalingsordren bliver uigenkaldelig, uanset om betalingerne behandles gennem godkendte systemer eller ej. I disse regler skal der skelnes mellem forskellige mulige betalingsmidler.

Den største forskel mellem forskellige typer af betalingsinstrumenter er, at betalingsordren enten udstedes direkte af ordregivers betalingsleverandør, eller at den afgives via modtageren. Som eksempel kan nævnes ordrer til kreditoverførsler (første eksempel) og ordrer til kortbetaling (anden eksempel). I førstnævnte tilfælde indtræffer modtagerens tiltro og tillid til den endelige afregning af en betaling, når betalingen krediteres hans konto, mens modtageren i det andet tilfælde allerede kan have tillid til en *kommende* gennemførelse af betalingsordren, som han har accepteret i stedet for en betaling.

Sådanne regler kan gælde for alle typer af betalinger baseret på en ordre fra ordregiver, dvs. ”klassiske” betalingsformer (kreditoverførsler, kortbetalinger) samt moderne eller kommende betalingssystemer (f.eks. internet eller mobilbetaling). Den juridiske sikkerhed vil derfor være uafhængig af den tekniske udvikling og nyskabelser og fjerne mange bekymringer i forhold til ”ufleksible” juridiske bestemmelser.

Inden for en harmoniseret ordning kunne kommende juridiske bestemmelser se ud som følger:

Artikel om betalingsordrer afgivet direkte til betalingsudbyderen (f.eks. kreditoverførsel)

”En betalingsordre afgivet af ordregiver til vedkommendes betalingsudbyder er genkaldelig [indtil ordregivers konto er debiteret] eller [indtil pengeoverførslen er iværksat] eller [indtil betalingsordren er blevet udført] eller [indtil det beløb, der skal overføres, er blevet krediteret modtagerens konto].”

Ved at give mulighed for fire alternativer i denne fase opfordrer Kommissionen alle interesserede parter til at fremsætte kommentarer til den mest hensigtsmæssige ordlyd set ud fra et teknisk og praktisk synspunkt. Bestemmelsen skal garantere retssikkerhed.

En femte mulighed kunne være at gøre ordren uigenkaldelig, så snart den overgives til betalingsudbyderen. Dette vil imidlertid hindre ordregiver i at genkalde en betalingsordre, der skal gennemføres på et senere tidspunkt. At forbyde retten til at genkalde en sådan betalingsordre, så længe ingen har indledt gennemførelsen, vil være overdrevent restriktivt.

Artikel om betalingsordrer afgivet via modtageren (f.eks. kortbetaling)

”En betalingsordre afgivet af ordregiver via betalingsmodtageren er uigenkaldelig [, undtagen hvis beløbet ikke var fastlagt, da ordren blev afgivet].”

En sådan bestemmelse vil generelt tage hensyn til modtagerens behov for at have tillid til gyldigheden og uigenkaldeligheden af en given betalingsordre. Idet betalingsordren accepteres i stedet for kontant betaling, skal den være lige så "sikker" som kontanter. Ellers vil ikke kontante betalingsformer aldrig kunne erstatte kontant betaling.

Der kan imidlertid være behov for en særlig ret til at tilbagekalde en betalingsordre, hvis beløbet ikke blev fastlagt af ordregiveren, da orden blev afgivet (f.eks. som en betalingsgaranti, der gives forud for den endelige betaling af billeje, hurtig afregning på hotel osv.). Dette er ligeledes bestemt i artikel 5 i henstilling 97/489/EF.

Bestemmelser om uigenkaldelighed vil ikke begrænse enhver anden lovbestemt eller kontraktmæssig rettighed, som brugeren af betalingsløsningen måtte have, som f.eks. tilbagebetaling i forbindelse med den lovbestemte ret til tilbagekaldelse (f.eks. fortrydelsesfrist), eller tilbagebetaling som følge af en handlendes kontraktbrud. Bestemmelserne vil heller ikke forringe brugeren af betalingsløsningers rettigheder i tilfælde af uautoriserede transaktioner, hvor betalingsordren ganske enkelt er ugyldig. En tilbagebetaling er en lovmæssig uafhængig transaktion mellem de kontraherende parter og er adskilt fra betalingsordren.

Lovbestemmelserne skal fremme betalingernes og betalingssystemernes effektivitet og sikre en tilstrækkelig forbrugerbeskyttelse. Kommissionens tjenestegrene modtager gerne synspunkter vedrørende denne metode og indvirkningen på disse målsætninger. Der ønskes navnlig bemærkninger om undtagelsen til bestemmelsen om uigenkaldelighed i tilfælde af en betalingsordre, hvor beløbet ikke var fastlagt.

Bilag 11: BETALINGSUDBYDERENS ROLLE I TILFÆLDE AF TVISTER MELLEM KUNDE OG SÆLGER I FORBINDELSE MED FJERNHANDEL

• *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

I den meddelelse fra Kommissionen om elektronisk handel og finansielle tjenesteydelser, som blev offentliggjort i marts 2001⁵⁷, anerkendes det, at der mangler et sammenhængende lovgrundlag til støtte for tilbagebetaling i det indre marked, og at denne situation hindrer chargeback fra transaktioner, navnlig i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner.

Spørgsmålet er, hvorvidt og i hvilken udstrækning betalingsudbyderen skal have en rolle i en kommerciel transaktion mellem to aftaleparter, forbrugeren og den handlende. Særligt interessante er situationer, hvor produktet eller tjenesteydelsen betales forud og ikke leveres af sælger (f.eks. forbrugerklager i stil med "Jeg har ikke fået den"). I øjeblikket kræves der oftere forudbetaling ved fjernsalg end ved direkte salg.

Hvis der er problemer med varen, er det generelt lettere for en forbruger at benytte sig af den eventuelle ret til at hæve handelen eller kræve godtgørelse ved direkte køb. Hvis der imidlertid opstår problemer ved fjernsalg, kan det være vanskeligere for forbrugeren at komme i kontakt med den handlende, idet denne kan være placeret langt væk osv. Trods de mange initiativer, der skal styrke forbrugernes tillid og beskyttelse ved distancehandel i EU⁵⁸, er det i mange tilfælde vanskeligt at opnå forbrugernes tillid til handel, der ikke foregår direkte. Det er således værd at overveje, hvad der kan gøres for at forbedre forbrugernes muligheder for at søge afhjælpning i sådanne tilfælde. En indførelse af produkter, der giver en sammenlignelig beskyttelse i hele EU, ville bidrage til at fjerne forbrugernes betænkeligheder ved grænseoverskridende transaktioner generelt og elektronisk handel især.

Eftersom fjernsalg hænger meget nært sammen med brugen af fjernbetaling, og betalinger næsten altid udføres ved hjælp af ikke kontante betalingsmidler, spiller betalingsudbyderen en central rolle. Der findes imidlertid ikke nogen specifik fællesskabslovgivning om betalingsudbyderens rolle i tilfælde af tvister om aftalen mellem forbrugeren og sælgeren i forbindelse med fjernhandel.

• *Mulige løsninger*

Forbrugernes tillid til *e*-handel kunne blive styrket, hvis betalingsudbyderens ansvar i tilfælde af tvister mellem sælger og kunde styrkes. Der hersker imidlertid stor uenighed om, hvorvidt og især hvordan dette kan opnås.

Hidtil har man især drøftet to ideer under den foreløbige høringsperiode vedrørende det kommende lovgrundlag for betalinger:

(1) indførelse af en form for solidarisk hæftelse for betalingsudbyder og sælger ved manglende levering af et produkt (eller endnu videre, hvis et leveret produkt ikke er i overensstemmelse med det aftalte);

⁵⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om elektronisk handel og finansielle tjenesteydelser, KOM(2001) 66.

⁵⁸ Forholdet mellem forbruger og sælger ved ikke direkte handel reguleres i direktivet om fjernsalg (97/7/EF). Ved direktivet indføres de vigtigste regler for fjernsalg, herunder retten til at hæve salgsaftaler om varer og tjenester indgået mellem en leverandør og en forbruger. Hvad angår finansielle tjenesteydelser ydes der tilsvarende beskyttelse gennem direktivet om fjernsalg (2002/65/EF).

(2) specifikke bestemmelser for genkaldelighed af betalinger inden for *e*-handel, f.eks. ved at foreskrive, at fjernbetalinger ved fjernsalgsaftaler er genkaldelige, indtil sælger over for betalingsudbyder fremlægger bevis for, at levering har fundet sted.

Resultaterne af tidligere høringer har vist, at forbrugerorganisationerne i princippet er tilhænger af de drøftede strategier, og navnlig af muligheden for at søge godtgørelse via betalingsudbyderen. På den anden side udtrykte betalingsindustrien navnlig stærke forbehold over for gennemførligheden af strategien og om de øgede omkostninger, der skulle afholdes af forbrugerne. Efter deres mening skulle der være en tydelig sondring mellem købekontrakten på den ene side og gennemførelsen af betalingen på den anden side.

På nuværende tidspunkt varierer forbrugerbeskyttelsesniveauet inden for *e*-handel fra det ene produkt til det andet og fra den ene medlemsstat til den anden:

- I Det Forenede Kongerige, Finland og Sverige er tilbagebetaling et lovkrav i forbindelse med kreditkort.
- Nogle betalingskortselskaber tilbyder specifikke betalingsprodukter, der omfatter ansvar i kontraktsforhold eller andre tilbagebetalingsmuligheder via betalingsudbyderen, nogle gange til en højere pris.
- Nogle internetplatforme tilbyder at varetage betalingsprocessen ved at garantere levering af produktet.
- Nogle virksomheder tilbyder at gennemføre betalingen på det tidspunkt, hvor de (fysiske) varer leveres (hvor betalingen f.eks. foretages via leveringstjenesten).

Der eksisterer allerede adskillige systemer eller bestemmelser – som dem, der er nævnt ovenfor – og flere er ved at blive udviklet. Hvis disse løsninger ikke forekommer at leve op til fjernsalgsbrugernes forventninger, kunne fællesskabsinitiativer vedrørende alle kommercielle transaktioner inden for fjernhandel (*e*- og *m*-handel), som sigter mod at behandle dette spørgsmål på EU-plan, bestå i en mulig – baseret på obligatoriske regler – selvregulering eller en kombinationer heraf.

Enhver fremtidig løsning bør sikre forbrugerbeskyttelse til en rimelig pris. En afbalanceret metode forudsætter, at der tages højde for tre vejledende principper:

- (1) Alle løsninger skal være letforståelige og bekvemme for forbrugerne.
- (2) Princippet om neutralitet mellem betalingsmidler, der anvendes i fjernhandel.
- (3) Alle løsninger skal stå i rimeligt forhold til problemet og bør ikke forøge omkostningen ved betalingsløsningen i urimelig grad.

Kommissionen opfordrer alle interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til ovenstående punkter, navnlig med hensyn til deres indvirkninger på forbrugerbeskyttelsen og betalingsmarkedernes effektivitet. Kommissionen ønsker ligeledes yderligere forslag til, hvordan de nævnte problemer kan afhjælpes for at øge forbrugernes tillid og fremme fjernhandelen.

Bilag 12: MANGLENDE ELLER MANGELFULD GENNEMFØRELSE

- ***Hvad er spørgsmålet/problemet?***

Som hovedprincip skal betalingsudbyderen være ansvarlig for gennemførelsen af en betalingsordre i henhold til mandatet fra brugeren af betalingsløsningen. Hvis betalingsudbyderen ikke opfylder sine forpligtelser i forhold til brugeren af betalingsløsningen, opstår spørgsmålet om ansvar.

Harmoniserede regler vedrørende de berørte parter forpligtelser og ansvar i tilfælde af manglende eller mangelfuld gennemførelse vil lette indførelsen af ensartede spilleregler for betalingsudbydere på det indre marked. Det vil også sikre et ensartet højt forbrugerbeskyttelsesniveau. Målet skal være, at en bruger af en betalingsløsning har samme grad af beskyttelse, uanset hvor vedkommende køber eller benytter en betalingsløsning på det indre marked.

Man behøver ikke tage stilling til omfanget og arten af hæftelsen i tilfælde af manglende gennemførelse, når betalingen ikke er kommet frem til modtagerens konto, eller mangelfuld gennemførelse, når det fulde beløb ikke er kommet frem, eller betalingen er indgået senere end aftalt eller det i lovgivningen foreskrevne.

I denne forbindelse er det vigtigt at beslutte, hvorvidt en generel bestemmelse skal finde anvendelse for alle typer af betalingsløsninger, såsom kreditoverførsler, kortbetalinger osv., eller hvorvidt et betalingsinstruments særlige karakter vil kræve en særbehandling.

I øjeblikket findes der ikke noget dækkende lovgrundlag for alle betalingsinstrumenter:

- Direktiv 97/5/EF indeholder en bestemmelse om objektivt ansvar (den såkaldte ”pengetilbage-garanti”), hvor betalingsudbyderen skal refundere en grænseoverskridende kreditoverførsel op til et bestemt beløb, hvis beløbet ikke ankommer til modtagerens konto eller ankommer senere end aftalt (jf. artikel 6 og 8).
- Med hensyn til elektroniske betalingsinstrumenter hedder det i henstilling 97/489/EF, at udstederen er ansvarlig for manglende eller mangelfuld gennemførelse af en indehavers transaktion (jf. artikel 8). Desuden hedder det i henstillingen, at udstederen skal bevise, at transaktionen er blevet registreret og bogført korrekt (jf. artikel 7).

- ***Mulige løsninger***

Der synes at være almindelig enighed om, at betalingsudbyderen skal være ansvarlig for den korrekte gennemførelse af en betalingsordre og bære bevisbyrden for, at transaktionen er korrekt registreret, gennemført og bogført. Efter Kommissionens opfattelse er en stringent bestemmelse om, at betalingsudbyderen hæfter, en korrekt fremgangsmåde i denne sammenhæng, idet brugeren af betalingsløsningen ikke kan påvirke kontraktlige forhold til tredjemand, som betalingsudbyderen måtte have med andre parter i betalingsprocessen. Objektivt ansvar betyder, at brugeren af betalingsløsningen ikke behøver at være i kontakt med en række betalingsudbydere i betalingskæden for at fastslå, hvis fejl det er, en procedure, som betalingsudbyderen er langt bedre udstyret til at varetage end brugeren af betalingsløsningen. Spørgsmålet om følgetab er ikke som sådan blevet rejst i denne sammenhæng, idet der under de forudgående høringer var yderst begrænset støtte til dette spørgsmål.

Det vil være at foretrække med en generel regel, der er gældende for alle betalingsinstrumenter, idet dette vil garantere et ensartet beskyttelsesniveau for alle brugere af betalingsløsninger og derved gøre det lettere for forbrugerne at vælge mellem forskellige betalingsløsninger og indføre ensartede betingelser for betalingsudbydere. Denne fremgangsmåde vil betyde, at der ikke længere er behov for en separat bestemmelse som f.eks. den såkaldte pengene-tilbage-garanti for kreditoverførsler. Idet den nuværende pengene-tilbage-regel kun dækker grænseoverskridende kreditoverførsler, vil der alligevel være grundlag for at ændre den, idet dækningsområdet for den nye retsakt vil dække alle betalinger ("nationale" og "grænseoverskridende") på det indre marked.

Udkastet til juridiske bestemmelser kunne se ud som følger:

"1. Betalingsudbyderen bærer ansvaret for manglende eller mangelfuld gennemførelse af en betalingsordre, som brugeren af betalingsløsningen har iværksat i overensstemmelse med førstnævntes forpligtelser [obligatorisk/kontraktmæssig].

2. Stk. 1 gælder, selv om en betalingsordre iværksættes på enheder/terminaler eller gennem udstyr, der ikke er under betalingsudbyderens direkte eller eksklusive kontrol, på den betingelse, at ordren ikke iværksættes på enheder/terminaler eller gennem udstyr, som betalingsudbyderen ikke har godkendt brugen af.

3. Med forbehold af stk. 4 skal hæftelsen i henhold til stk. 1 dække beløbet på den ikke gennemførte betalingsordre samt eventuelle gebyrer på og renter af denne.

4. Yderligere økonomisk godtgørelse kan fastsættes i henhold til gældende lovgivning for kontrakten mellem betalingsudbyder og brugeren af betalingsløsningen.

5. Hvis brugeren af betalingsløsningen hævder, at en betalingsordre ikke er gennemført korrekt, skal betalingsudbyderen med forbehold af beviserne for det modsatte, som fremlægges af brugeren af betalingsløsningen, at betalingsordren er korrekt registreret, gennemført og bogført."

For ikke at lægge urimelige byrder på betalingsudbydere i forbindelse med forhold, der objektivt set er uden for deres kontrol, kan det være nødvendigt at indføre en bestemmelse vedrørende "force majeure". Den præcise formulering af en sådan bestemmelse skal overvejes nærmere.

For at sikre samme beskyttelsesniveau for brugeren af betalingsløsningen kan der desuden være behov for en bestemmelse vedrørende disse bestemmelsers obligatoriske karakter. Disse bestemmelser kunne se ud som følger:

"1. Betalingsudbyderen kan ikke ad kontraktlig vej annullere eller begrænse sine forpligtelser og sin hæftelse under denne retsakt."

Kommissionens tjenestegrene modtager gerne synspunkter på denne fremgangsmåde og dens virkninger.

Bilag 13: DE KONTRAHERENDE PARTERS FORPLIGTELSE OG HÆFTELSE I FORBINDELSE MED UAUTHORISEREDE TRANSAKTIONER

- *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

Efterhånden som elektroniske betalingsmidler såsom betalingskort og hjemmebanker får stadig større betydning på det indre marked, bliver spørgsmålet om svigagtig brug af betalingsinstrumenter også stadig vigtigere. I tilfælde af svigagtig brug af et betalingsinstrument⁵⁹, skal de juridiske sikkerhedsmekanismer for de pågældende parter være på plads på det indre marked. Disse juridiske sikkerhedsmekanismer skal både give et højt niveau for forbrugerbeskyttelse og effektivitet og sikkerhed i det fælles betalingsområde, samtidig med at man respekterer behovet for forebyggelse af svig. Brugeren af betalingsløsninger skal have samme høje beskyttelsesniveau, uanset hvor de køber eller bruger deres betalingsløsninger i det indre marked.

I øjeblikket findes der ikke nogen generel lovgivning på EU-plan vedrørende brugen af uautoriserede transaktioner: I henstilling 97/489/EF reguleres forholdet mellem udstederen og indehaveren af elektroniske betalingsinstrumenter i denne henseende. I direktiv 97/7/EF og direktiv 2002/65/EF reguleres tilfælde af svigagtig brug af kortbetaling ved fjernhandel.

- *Mulige løsninger*

Kommissionens tjenestegrene mener, at henstilling 97/489/EF udgør et godt grundlag for håndteringen af aftaleparternes relevante forpligtelser og hæftelser i forbindelse med uautoriserede transaktioner.

I denne henseende kan man opnå en rimelig balance mellem de hæftelser og forpligtelser, der påhviler betalingsudbyderen og brugeren af betalingsløsningen, under hensyntagen til ovennævnte generelle målsætninger. I denne henseende må man overveje de virkninger, som de juridiske bestemmelser kan have på aftaleparternes incitament. F.eks. bør lovgivningen ikke gennem forvrængede incitament øge sandsynligheden for svigagtig adfærd hos den legitime bruger af betalingsløsningen, dvs. såkaldt førsteparts svig.

I denne forbindelse er det vigtigt at analysere, hvorvidt en generel bestemmelse skal finde anvendelse for alle typer af betalingsløsninger, såsom hjemmebanker, kortbetalinger osv., eller hvorvidt et betalingsinstruments særlige karakter vil kræve særlig behandling. Som udgangspunkt mener Kommissionens tjenestegrene, at et enkelt sæt generelle regler kan være gældende for alle ikke kontante betalingsløsninger.

Udkastet til juridiske bestemmelser kunne se ud som følger:

Artikel om aftaleparternes forpligtelser

1. Brugeren af betalingsløsningen skal

(a) anvende betalingsinstrumentet i henhold til betingelserne for udstedelse og brug af instrumentet; brugeren af betalingsløsningen skal navnlig træffe alle rimelige foranstaltninger for at sikre betalingsinstrumentet og alle oplysninger, såsom et personligt identifikationsnummer eller andre koder, som giver mulighed for at benytte det;

⁵⁹ Et betalingsinstrument skal i dette tilfælde ligeledes forstås som personlige identifikationsmidler eller en hemmelig kode, der giver mulighed for at gennemføre en betaling eller udføre en betalingsordre.

(b) uopholdeligt underrette betalingsudbyderen (eller en instans, som denne har udpeget), når vedkommende bliver opmærksom på:

- tab, tyveri eller uberettiget tilegnelse af betalingsinstrumentet og/eller de identifikationsmidler, der gør det muligt at bruge det

- at kontoudtog udviser uautoriserede transaktioner, fejl eller andre uregelmæssigheder i forbindelse med vedligeholdelse af kontoen

2. Betalingsudbyderen

(a) må ikke afsløre brugeren af betalingsløsningens personlige identifikationsnummer eller andre koder, undtagen over for brugeren af betalingsløsningen

(b) må ikke uopfordret afsende et betalingsinstrument, undtagen som erstatning for et betalingsinstrument, som brugeren af betalingsløsningen allerede råder over

(c) skal opbevare interne registreringer tilstrækkeligt længe, således at det bliver muligt at spore transaktioner og korrigere fejl

(d) skal sikre, at brugeren af betalingsløsningen har passende mulighed for at afgive den meddelelse, der anføres under stk. 1. Når meddelelsen afgives pr. telefon, skal betalingsudbyderen (eller den instans, som denne har udpeget) give brugeren af betalingsløsningen bevis for, at vedkommende har afgivet en sådan meddelelse.

3. Hvis brugeren af betalingsløsningen hævder, at en transaktion ikke har været autoriseret, skal betalingsudbyderen levere bevis for, at transaktionen var autoriseret, korrekt registreret og bogført og ikke påvirket af tekniske svigt eller andre fejl.

4. Beviserne, som omtales i stk. 3, er med forbehold for modsatrettede beviser, som fremlægges af brugeren af betalingsløsningen. Brugen af et betalingsinstrument eller en personlig kode, som gør det muligt at bruge dette, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at en betaling kan betragtes som værende autoriseret af brugeren af betalingsløsningen, hvis brugeren af betalingsløsningen kan fremlægge faktiske oplysninger eller elementer, der kan underbygge formodningen om, at vedkommende ikke kan have autoriseret betalingen.

Artikel om aftaleparternes hæftelse

1. Betalingsudbyderen hæfter for transaktioner, der foretages uden autorisation af brugeren af betalingsløsningen.

2. Betalingsudbyderen hæfter ikke, hvis brugeren af betalingsløsningen har handlet groft forsømmeligt eller svigagtigt. Ved konstateringen af brugeren af betalingsløsningens grove forsømmelighed skal der tages hensyn til alle faktuelle forhold.

3. Når betalingsudbyderen hæfter, skal denne uopholdeligt godtgøre brugeren af betalingsløsningen det beløb, der kræves for at føre kontoen tilbage til den saldo, den udviste, før den uautoriserede transaktion blev foretaget.

4. Yderligere økonomisk godtgørelse kan fastsættes i henhold til gældende lovgivning for aftalen mellem betalingsudbyderen og brugeren af betalingsløsningen.

5. Brugeren af betalingsløsningen bærer de økonomiske konsekvenser af tab, tyveri eller uberettiget tilegnelse af betalingsinstrumentet, som ikke overstiger 150 EUR, hvis vedkommende ikke har opfyldt forpligtelsen om at underrette betalingsudbyderen.

6. Når brugeren af betalingsløsningen har underrettet betalingsudbyderen som anført i artikel [XXX], hæfter førstnævnte ikke for de økonomiske konsekvenser af tabet, tyveriet eller den uberettigede tilegnelse af betalingsinstrumentet, undtagen hvis brugeren har optrådt svigagtigt.

7. Den i stk. 5 omtalte grænse finder ikke anvendelse, hvis brugeren af betalingsløsningen har handlet groft forsømmeligt eller svigagtigt.

8. Hvis betalingsudbyderen ikke har opfyldt forpligtelsen til at stille tilstrækkelige midler til rådighed til underretning om tabte/stjålne/uberettiget tilegnede betalingsinstrumenter som anført i artikel [XXX], hæfter brugeren af betalingsløsningen ikke for de økonomiske konsekvenser af tabet, tyveriet eller den uberettigede tilegnelse af betalingsinstrumentet, undtagen hvis denne har optrådt svigagtigt.

Kommissionens tjenestegrene modtager gerne synspunkter vedrørende metoden, navnlig de mulige konsekvenser for forbrugerbeskyttelse og betalingsmarkedets effektivitet.

Bilag 14: ANVENDELSEN AF BEGREBERNE ”OUR”, ”BEN”, ”SHARE”

• *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

Inden for betalingssektoren benytter man en terminologi, OUR (alle udgifter afholdes af betalingsafsender), BEN (alle udgifter afholdes af modtager) og SHARE (udgifterne deles af betalingsafsender og -modtager), der henviser til, hvordan udgifterne til kreditoverførsler deles mellem betalingsafsender og -modtager. Denne terminologi er blevet anvendt generelt i sammenhæng med direktiv 97/5/EF om grænseoverskridende pengeoverførsler, selv om begreberne ikke optræder i selve teksten. I direktivet gives der mulighed for at benytte alle tre muligheder for at dele udgifterne mellem betalingsafsender og -modtager, idet OUR anvendes som standard. Formålet med at benytte OUR som standard er at undgå dobbeltbetaling og sikre, at hele det overførte beløb ankommer til modtagerens konto.

I henhold til forordning 2560/2001/EF om grænseoverskridende betalinger i euro⁶⁰ skal gebyrerne på grænseoverskridende kreditoverførsler fra den 1. juli 2003 være de samme som for indenlandske overførsler. Dermed vil der ikke være behov for en standardløsning for grænseoverskridende betalinger i henhold til forordningen. En bestemmelse om, at betalingen skal gennemføres med det fulde beløb vil være tilstrækkeligt til at undgå fradrag i betalingskæden.

Det bør imidlertid overvejes nøje, hvordan kreditoverførsler, der ikke er omfattet af forordningen, skal behandles. De kan deles op i to kategorier:

- betalinger, der ikke er denomineret i euro eller svenske kroner, og
- betalinger på mellem 12 500 EUR og 50 000 EUR, der er gennemført mellem den 1. juli 2003 og den 1. januar 2006.

For den første kategoris vedkommende bør det overvejes, om en bestemmelse om, at betalingen skal gennemføres med det fulde beløb (se forslaget til juridisk bestemmelse sidst i dette bilag), vil være tilstrækkeligt til at undgå fradrag i betalingskæden, eller om direktiv 97/5/EF skal forblive uændret i denne henseende. Det første alternativ vil medføre en betydelig forenkling af lovgivningen.

Med hensyn til den anden kategori kan man stille samme spørgsmål. I henhold til artikel 3 i forordningen om grænseoverskridende betalinger vil princippet om ensartede gebyrer for indenlandske og grænseoverskridende betalinger finde anvendelse på kreditoverførsler op til 12 500 EUR fra den 1. juli 2003 og først efter den 1. januar 2006 for kreditoverførsler op til 50 000 EUR. En anden mulighed kunne være at udvide forordningens dækningsområde til grænseoverskridende betalinger mellem 12 500 EUR og 50 000 EUR mellem den 1. juli 2003 og den 1. januar 2006.

• *Mulige løsninger*

Som forklaret ovenfor kan man kun begrunde anvendelsen af særlige bestemmelser for grænseoverskridende kreditoverførsler med ønsket om at dele omkostningerne mellem betalingsafsender- og modtager for kreditoverførsler, der ikke er omfattet af forordningen. I så

⁶⁰ Gælder også den svenske krone i henhold til en beslutning truffet af de svenske myndigheder (EFT C 165 af 11.7.2002, s. 36).

tilfælde skal de tilsvarende bestemmelser i direktivet om grænseoverskridende kreditoverførsler (artikel 7, ”Pligt til at effektuere den grænseoverskridende pengeoverførsel i overensstemmelse med instrukserne”) kun være gældende for betalinger, der ikke er omfattet af forordningen, mens der skal være aftalefrihed for betalinger, der er omfattet af forordningen.

Eftersom dette princip om ”det fulde beløb” er meget udbredt på nationalt plan og nyder almindelig opbakning overalt⁶¹, bør det slås fast i det nye lovgrundlag for betalinger, at det fulde beløb, der overføres af betalingsafsenderen, skal krediteres modtagerens konto. Dette princip bør udvides til at gælde alle betalinger. Et udkast til retsakt kunne se ud som følger:

Artikel om forpligtelsen til at effektuere en betaling med det fulde beløb

”Det fulde beløb, som angives på en betalingsordre, skal krediteres modtageren uden fradrag med forbehold af udtrykkelige aftaler mellem modtageren og dennes betalingsudbyder”.

Kommissionens tjenestegrene modtager gerne synspunkter på ovenstående fremgangsmåde og dens virkninger.

⁶¹ Dette princip indføres ved ”CREDEURO”-konceptet under European Payment Council.

Bilag 15: OVERFØRSELSTID FOR KREDITOVERFØRSLER

- ***Hvad er spørgsmålet/problemet?***

I det nuværende direktiv om grænseoverskridende pengeoverførsler fastsættes en tidsgrænse for gennemførelsen af en grænseoverskridende pengeoverførsel: Medmindre andet er aftalt mellem brugeren af betalingsbrugeren og betalingsudbyderen, skal en grænseoverskridende pengeoverførsel normalt krediteres kontoen hos modtagerens betalingsudbyder inden for 5 bankdage. Tilsvarende skal modtagerens betalingsudbyder kreditere modtagerens konto senest en bankdag efter modtagelsen af pengeoverførslen, medmindre modtageren og dennes betalingsudbyder har aftalt andre overførselstider. Direktivet indeholder således bestemmelser om en standard overførselstid for grænseoverskridende pengeoverførsler på 5+1 dage.

Som kommissær Bolkestein allerede meddelte Europa-Parlamentet i 2000 har Kommissionen til hensigt at foreslå en nedsættelse af den maksimale normale overførselstid fra de nuværende seks bankdage til en langt kortere periode. Moderne teknologi og den seneste udvikling bør kunne muliggøre sådanne kortere frister for grænseoverskridende pengeoverførsler. En undersøgelse foretaget af Kommissionen for nylig viste, at den gennemsnitlige overførselstid er på 2,97 dage, hvilket er et godt stykke under forpligtelserne i henhold til direktivet. 95,4 % af overførslerne ankom inden for den frist, der defineres som standard i direktivet, dvs. inden for seks bankdage. 99,7 % af overførslerne ankom inden for 15 dage. Indførelsen af euro som fælles valuta bidrager til en hurtigere gennemførelse.

Men eftersom det nye juridiske instrument skal anvendes til alle betalinger på det indre marked med henblik på at lette gennemførelsen af et fælles betalingsområde, vil en regel, der kun gælder for såkaldt ”grænseoverskridende” pengeoverførsler, muligvis ikke være den bedste fremgangsmåde i denne forbindelse. Der bør ikke være større forskelle mellem ”grænseoverskridende” betalinger og ”indenlandske” betalinger på det indre marked. Enhver juridisk foranstaltning skal have til formål at videreudvikle det indre marked for detailbetalinger og at samordne betingelserne for ”indenlandske” og ”grænseoverskridende” betalinger.

- ***Mulige løsninger***

Kommissionens tjenestegrene overvejer en fremgangsmåde, hvor der ikke skelnes mellem pengeoverførsler på det indre marked, som værende den korrekte fremgangsmåde. Mange respondenter ved de forudgående høringer mente, at selvregulering var den rette fremgangsmåde i denne forbindelse. Men Kommissionen er bekymret for, at der ikke kan skabes retssikkerhed og åbenhed i forbindelse med gennemførelsen af pengeoverførsler gennem selvregulering. Derfor kan der være behov for retlige bestemmelser, der er gældende for alle pengeoverførsler på det indre marked, for at garantere retssikkerheden for alle involverede - navnlig brugere af betalingsløsninger.

Den eneste undtagelse kunne være ”grænseoverskridende” pengeoverførsler, der er ikke denomineret i EUR, hvor der kan være behov for en særlig metode, idet disse rent teknisk måske ikke er parat til at blive sat på samme niveau som pengeoverførsler i euro. I dette tilfælde kan direktivets nuværende bestemmelser tjene som grundlag.

Udkastet til juridiske bestemmelser kunne se ud som følger:

Artikel om overførelstid

”Når ordren om en pengeoverførelse er accepteret, skal den effektueres inden for den frist, der er aftalt med ordregiver, eller hvis der ikke er aftalt nogen frist, senest ved udgangen af den tredje [bank-/hver-] dag efter accepten af ordren om pengeoverførelsen [betalingsordren].”

Kommissionens tjenestegrene modtager gerne synspunkter på ovenstående fremgangsmåde og dens virkninger med hensyn til forbrugerbeskyttelse og betalingsmarkedets effektivitet.

Bilag 16: DIREKTE DEBITERING

- ***Hvad er spørgsmålet/problemet?***

Kendetegnet ved et system med direkte debitering er, at den dertil autoriserede modtager iværksætter overførslen af midler fra kundens konto til sin egen konto. Teknikker med direkte debitering anvendes oftest i forbindelse med gentagne betalinger til offentlige forsyningsvirksomheder (elektricitet, telefon osv.), fakturering for forsikringer eller tilbagebetalinger. Generelt er denne betalingsform baseret på aftalebetingelser, og betaleren har givet sin bank eller modtageren fuldmagt til at debitere kontoen.

Direkte debitering anvendes hyppigt i mange lande, men bruges indtil videre stort set ikke på tværs af grænserne. Dette skyldes på den ene side juridiske forskelle mellem eksisterende nationale ordninger med direkte debitering og manglende teknisk interoperabilitet mellem de nationale ordninger på den anden side.

Eftersom teknikken med direkte debitering allerede anvendes på nationalt plan som en stadig mere bekvem og effektiv betalingsmetode, bør den udvides til hele det indre marked. Men en sådan udvidelse vil kun blive vellykket og accepteret af markedsdeltagerne, hvis der, ud over de tekniske fremskridt, tages tilstrækkeligt hensyn til brugerne af betalingsløsningen. Der skal navnlig tages hensyn til betalernes interesser i tilfælde af ubegrundede og uautoriserede debiteringer. Hvis en debitor ikke har mulighed for at afvise en debitering fra sin konto, eller hvis tidsrummet, hvor en debitering kan afvises, ikke er langt nok, vil debitoren ikke benytte metoden med direkte debitering.

Indtil videre er der ret betydelige forskelle mellem de nationale systemer. Der kan være forskel hvad angår proceduren, når debitor giver modtageren tilladelse til at iværksætte betalingsprocessen, eller med hensyn til den involverede betalingsudbyders pligt til at sikre, at en direkte debitering er baseret på et eksisterende og gyldigt mandat, eller med hensyn til betalernes ret til at afvise en direkte debitering.

Ved udviklingen af en kommende europæisk ordning for direkte debitering vil man skulle sikre, at centrale elementer ikke hæmmer interoperabiliteten. Den skal endvidere være baseret på et regelsæt, der kan sikre både brugernes og betalingsudbydernes tillid og tryghed samt effektiviteten med henblik på at afhjælpe bekymringer vedrørende direkte debiteringstransaktioner på tværs af grænserne, der skyldes forskelle i den nationale adfærd.

- ***Mulige løsninger***

Europa-Kommissionen og European Payment Council arbejder tæt sammen om dette spørgsmål for at sikre, at man i nær fremtid kan foretage direkte debitering inden for en effektiv og velfungerende europæisk betalingsinfrastruktur. Der arbejdes fortsat med dette projekt. European Payment Council er i øjeblikket i færd med at udvikle en forretningsmodel for en eventuel fælleseuropæisk direkte debiteringsordning, som vil give mulighed for direkte debiteringstransaktioner i EUR inden for det indre marked.

Samtidig er Europa-Kommissionen i færd med en undersøgelse af de nuværende nationale ordninger for direkte debitering for at finde ud af, hvilke specifikke juridiske aspekter der skal tages op med henblik på at fjerne juridiske hindringer og opbygge tillid og tryghed i det kommende system. Resultaterne af denne undersøgelse vil sammen med bidraget fra European Payment Councils arbejde danne grundlaget for det kommende nye lovgrundlag.

Inden for rammerne af det nye lovgrundlag vil man afhjælpe de centrale juridiske hindringer for effektive direkte debiteringsbetalinger på tværs af grænserne. Dette vil omfatte ønsket fra brugerne af betalingsløsningerne om tilstrækkelig beskyttelse som f.eks. retten til at afvise en debitering.

De kommende bestemmelser vil føre til en harmonisering af de nuværende forskelle, hvis disse hindrer direkte debitering på tværs af grænserne, med henblik på at skabe tillid og retssikkerhed for markedsdeltagerne. Det vigtigste aspekt er den oprindelige tilladelse fra debitor, hvor kreditor får tilladelse til at iværksætte den direkte debitering.

Men forslagene til lovgivning bør ikke svække nuværende og velfungerende nationale ordninger. På den anden side er en af målsætningerne med lovgrundlaget at indføre regler, der - for så vidt det er muligt og nyttigt - skal dække alle betalingsløsninger, uanset om de er rent nationale eller fælleseuropæiske.

Bidrag vedrørende de nødvendige lovkrav til direkte debiteringsordninger vil være nyttige med henblik på kommende beslutninger.

Bilag 17: FJERNELSE AF HINDRINGER FOR PROFESSIONEL PENGETRANSPORT

- *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

Alle lande i eurozonen har samme valuta, men der findes fortsat visse problemer i forbindelse med transport af kontantbeløb på tværs af grænserne.

Reglerne for professionelle pengetransporter udgør en betydelig hindring for transport af kontanter på tværs af grænserne. De gældende regler for transport af kontanter varierer temmelig meget mellem landene i eurozonen, og da de endnu ikke er harmoniseret, er det praktisk taget umuligt at foretage sådanne transporter på tværs af grænserne. En bank kan ikke levere eller modtage kontanter fra detailhandlende på den anden side af grænsen i en anden medlemsstat.

- *Mulige løsninger*

Kommissionen har nedsat en arbejdsgruppe i samarbejde med branchen for pengetransporter med henblik på at analysere kontanttransporterne. Der bør indføres en metode for det indre marked, som samtidig øger effektiviteten ved denne aktivitet og reducerer omkostningerne.

Kommissionens tjenestegrene opfordrer markedet til at gøre opmærksom på eventuelle yderligere problemer i denne sammenhæng og foreslå mulige løsninger vedrørende engrosmarkedet for kontanter.

Bilag 18: DATABESKYTTELSESASPEKTER

- *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

Udvekslingen af oplysninger mellem de involverede parter er et væsentligt aspekt i en effektiv strategi for forebyggelse af svig. Ved efterforskning af og retsforfølgelse i sager om betalingsssvig er det en forudsætning, at der kan ske en sådan udveksling mellem finansinstitutioner og myndighedsorganer både i de enkelte EU-medlemsstater og på tværs af grænserne. Der foregår også en effektiv informationsudveksling inden for den private sektor i alle EU's medlemsstater (mest inden for betalingsindustrien) af forebyggelseshensyn⁶².

Reglerne for håndtering af personoplysninger i EU findes i direktiv 95/46/EF om databeskyttelse⁶³. I direktivet hedder det, at personoplysninger skal behandles rimeligt og lovligt, med et udtrykkeligt formål, og at den pågældende skal underrettes på behørig vis. Oplysningerne skal være præcise, kun anvendes til de formål, der fastlægges ved indsamlingen, og må ikke opbevares længere end nødvendigt for opfyldelsen af det erklærede formål. Ved direktivet får den pågældende bl.a. ret til at få adgang til oplysningerne, korrigere dem og modsætte sig indsamling af oplysningerne.

Ovenstående betingelser for indsamling og behandling af personoplysninger gælder ligeledes udveksling af oplysninger mellem operatører på betalingsmarkederne samt mellem disse og de involverede myndigheder. I artikel 13, litra d), i direktivet får medlemsstaterne mulighed for om nødvendigt at fravige disse krav for at forebygge, undersøge, afsløre og retsforfølge strafbare forhold. Ikke alle medlemsstater har imidlertid indført denne undtagelse eller har indført den med forskelligt dækningsområde. Resultatet er, at indsamling og behandling af nogle personlige oplysninger med henblik på at forebygge betalingsssvig er tilladt i nogle medlemsstater og forbudt i andre.

Medlemsstaternes uensartede gennemførelse af direktivet kan skabe problemer for systemer, der er baseret på oplysninger, der skal indsamles i og udveksles med andre medlemsstater. Kommissionen finder, at det er nødvendigt at foretage en yderligere tilnærmelse af bestemmelserne om udveksling af oplysninger inden for de enkelte lande og mellem EU's medlemsstater med henblik på at forebygge svig.

Kommissionens tjenestegrene har afholdt møder med repræsentanter for den private sektor med henblik på at identificere konkrete problemer. De vigtigste spørgsmål synes at være, at betalingskortbranchen for at forebygge svig opererer med centrale eller lokale databaser til forebyggelse af svig, som indeholder oplysninger om handlende, der indebærer en høj risiko, eller som har begået svig. Disse databaser er baseret på oplysninger fra bankerne, som indgår i aftaleforhold med de handlende (aftagerne). Formålet med dataindsamlingen er at give aftagerne mulighed for at træffe en beslutning på et velinformeret grundlag, når de indgår en aftale med handlende, hvis aftaler er blevet afsluttet som følge af kontraktbrud, ulovlig samordning eller grov svig. Siden direktivets gennemførelse i national lovgivning, har aftagerne i nogle medlemsstater været tilbageholdende med at rapportere svigagtige handlende i disse databaser, idet man er bekymret for, at en sådan rapportering kan være i

⁶² Online ”markeringssystemer” giver mulighed for at udveksle oplysninger om konkrete tilfælde af svig og forsøg på svig mellem finansinstitutioner, og disse har ført til mindre svig. Betalingsindustrien har etableret adskillige databaser om analyse af svig og risikovurdering. Tilsvarende initiativer gennemføres undertiden i detailsektoren, hvor man har oprettet databaser over hændelser.

⁶³ Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995.

strid med deres nationale databeskyttelseslovgivning. Brancherepræsentanter gav udtryk for det synspunkt, at disse databaser er ved at blive forældede og ufuldstændige, at man ikke længere kan stole på den, og at dette har medført et betydeligt voksende svig på de pågældende markeder. Dette stigende antal tilfælde af svig påvirker prisen på betalingsprodukter og ligeledes forbrugernes tillid.

På EU's forum for kreditkortsvindel, som Kommissionen afholdt i marts 2003, krævede retshåndhævende myndigheder og offentlige anklagere større klarhed om den eksisterende databeskyttelseslovgivning i EU for at give mulighed for øget grænseoverskridende informationsudveksling.

Ifølge banksektorens bidrag i forbindelse med udarbejdelsen af den nuværende meddelelse opfattes den uforholdsmæssigt store fragmentering af den eksisterende juridiske ramme for databeskyttelse i Den Europæiske Union tydeligvis som en hindring for, at det indre marked kan fungere korrekt. Banksektoren i EU krævede, at EU-lovgiverne tilpasser databeskyttelseslovgivningen for at udveksle oplysninger om svig mellem markedsdeltagerne.

- **Mulige løsninger**

I EU's handlingsplan for forebyggelse af svig⁶⁴ opfordres der til bedre informationsudveksling med forbehold af enkeltpersoners rettigheder og friheder. Kommissionen opfordres til at undersøge, hvilke følger en uensartet gennemførelse af direktiv 95/46/EF har på kampen mod svig og forfalskning, og i samarbejde med de nationale databeskyttelsesmyndigheder opstille retningslinjer for betingelserne for udveksling af information vedrørende forebyggelse af svig.

For at opnå klare fælles regler kan man for det første udarbejde retningslinjer, hvor der tages ligeligt hensyn til ønsket om forebyggelse af svig og respekten for personers grundlæggende rettigheder og friheder. Disse retningslinjer vil fremme en fælles opfattelse og anvendelse af databeskyttelseslovgivningen med hensyn til forebyggelse af svig. Arbejdsgruppen om databeskyttelse⁶⁵ har allerede nedsat en blandet uformel arbejdsgruppe (repræsentanter for betalingsindustrien og databeskyttelsesmyndighederne), der skal arbejde med retningslinjerne. Medlemsstaternes databeskyttelsesmyndigheder udtrykte vilje til at fastlægge retningslinjer, men behøvede flere oplysninger fra den private sektor for at kunne afholde nærmere drøftelser om de juridiske aspekter. Denne mulighed er ganske vist ønskværdig og nyttig, men indebærer visse begrænsninger og er måske ikke tilstrækkeligt til at sikre det ønskede resultat. Selv om de nationale databeskyttelsesmyndigheder er villige til at enes om en fælles tolkning, skal de respektere bestemmelserne i deres nationale lovgivning og kan ikke fravige dem gennem en fortolkning. I den første rapport om gennemførelsen af databeskyttelsesdirektivet ("rapporten"), bekræftes det, at drøftelserne i artikel 29-arbejdsgruppen kan give mulighed for at løse problemer i flere medlemsstater multilateralt, men at sådanne drøftelser ikke kan føre til en *de facto*-ændring af direktivet.

⁶⁴ Kommissionens meddelelse "Forebyggelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter", KOM(2001) 11, endelig udg., af 9. februar 2001, findes på: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/. Handlingsplanen sigter mod at fremme en overordnet og konsekvent metode til forebyggelse af svig og er baseret på et samarbejde mellem alle interesserede parter.

⁶⁵ Gruppen består de ansvarlige for databeskyttelsen i EU's medlemsstater eller deres repræsentanter. Den mødes regelmæssigt i Bruxelles, og sekretariatsfunktionen varetages af Kommissionens tjenestegrene. Arbejdsgruppens mandat omfatter bl.a. en undersøgelse af spørgsmålene vedrørende gennemførelse af de nationale foranstaltninger, som er vedtaget i henhold til direktivet, med henblik på at bidrage til en ensartet gennemførelse af foranstaltningerne og rådgive Kommissionen om eventuelle forslag til ændringer af direktivet. Arbejdsgruppen udsteder udtalelser og anbefalinger.

En anden mulighed kunne bestå i at opfordre medlemsstaterne til at ændre den relevante nationale lovgivning med henblik på at skabe en harmoniseret juridisk ramme i EU, der vil give mulighed for en mere omfattende informationsudveksling med henblik på at forebygge svig. I rapporten anerkendes det, at meget kan forbedres ved gennemførelsen af direktivet, og det bekræftes, at Kommissionen fortsat vil koncentrere sig om de områder, hvor forskellige tolkninger og/eller praksis skaber problemer på det indre marked. I arbejdsprogrammet for en bedre gennemførelse af direktivet er der planlagt drøftelser med medlemsstaterne i 2003 og 2004. Mens der især forudses diskussioner i sager om ukorrekt gennemførelse, kan Kommissionen med støtte fra de nationale databeskyttelsesmyndigheder opfordre medlemsstaterne kraftigt til at indføre ændringer af deres lovgivning med henblik på at skabe harmoniserede regler på dette område. Spørgsmålet er, hvordan dette resultat skal opnås i praksis.

En tredje mulighed kunne være en revision af direktiv 95/46/EF. Denne mulighed forekommer ret usandsynlig på nuværende tidspunkt, idet den sene gennemførelse i nogle medlemsstater har betydet, at direktivet endnu ikke har haft mulighed for at fungere korrekt. Efter drøftelser med medlemsstaterne skrev Kommissionen i sin rapport, at en ændring af direktivet hverken var nødvendig eller ønskværdig i øjeblikket. Dette synspunkt deles tilsyneladende af et komfortabelt flertal blandt medlemsstaterne og de nationale tilsynsmyndigheder. Når dette er sagt, vil Kommissionen nøje overvåge resultaterne af arbejdsprogrammet for en bedre gennemførelse af direktivet og fremlægge forslag om en yderligere opfølgning i 2005. Der vil navnlig blive lagt vægt på at opnå fuld harmonisering af de frivillige undtagelser, der er åbnet mulighed for i artikel 13, litra d), i det gældende databeskyttelsesdirektiv (en undtagelse fra direktivets krav med henblik på at forebygge, undersøge, afsløre og retsforfølge strafbare forhold), og gøre disse undtagelser obligatoriske for alle medlemsstater.

En fjerde mulighed kunne bestå i at indsætte en bestemmelse svarende til artikel 13, litra d), i det eksisterende databeskyttelsesdirektiv i det nye lovgrundlag for betalinger på det indre marked. Denne bestemmelse kunne medføre harmonisering af nødvendige undtagelser til databeskyttelsesprincipperne og kompensere for, at nogle medlemsstater ikke har gennemført denne bestemmelse. I rapporten erklærer Kommissionen, at medlemsstaterne og tilsynsmyndighederne forventes at gøre en rimelig indsats for at skabe en situation, hvor de registeransvarlige (navnlig sådanne, som opererer på europæisk og/eller internationalt plan), kan opfylde deres forpligtelser på en mindre kompliceret og besværlig måde og undgå at indføre krav, der kan afskaffes uden skadevirkninger.

Kommissionens tjenestegrene opfordrer alle interesserede parter til detaljeret at gøre opmærksom på konkrete problemer, navnlig vedrørende eksisterende eller ikke eksisterende fællesskabslovgivning på dette område.

Bilag 19: DIGITALE SIGNATURER

- *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

Digitale certifikater anvendes til at identificere parterne (f.eks. via internettet) og muliggøre sikker og fortrolig kommunikation mellem dem. Identifikation og autentificering af parterne og integriteten af meddelelserne er vigtig for at kunne indføre sikre betalingsmetoder, navnlig ved onlinetransaktioner.

Selv om man er begyndt at anvende adskillige elektroniske signaturinitiativer baseret på Public Key-infrastruktur (PKI) til specialiserede anvendelser, hvor der kræves et højt sikkerhedsniveau (elektronisk forvaltning, notarial bekræftelse af dokumenter osv.), findes der ikke et eneste tilfælde af en vellykket gennemførelse af PKI-applikationer i større skala i forholdet mellem forretning og kunde inden for *e*-handel og *m*-handel. Denne manglende gennemførelse kan skyldes de høje omkostninger ved PKI-teknologien og sådanne applikations ringe brugervenlighed. Imidlertid opstår spørgsmålet om, hvorvidt lovgivningen støtter markedet tilstrækkeligt og vedrører alle juridiske og tekniske spørgsmål, der opstår i forbindelse med betalinger.

Direktivet om elektroniske signaturer⁶⁶ indeholder de juridiske rammer for elektroniske signaturer i EU ved at sikre deres juridiske anerkendelse og fri bevægelighed inden for det indre marked. I direktivet identificeres minimumskravene for godkendte certifikater, leverandører af certificeringstjenester samt anordninger til oprettelse af sikre signaturer og verificering, men det omfatter ikke anvendelser inden for specifikke sektorer. Direktivet dækker både elektroniske signaturer (grundlæggende alle typer af autentificeringsmetoder) og ”avancerede elektroniske signaturer” (AES), som opfylder visse krav (svarer grundlæggende til digitale signaturer baseret på asymmetrisk kryptografi) og er baseret på et godkendt certifikat og anordninger til oprettelse af sikre signaturer. Fra en juridisk synsvinkel er det undertiden uklart, hvad denne styrkede juridiske status for AES [fjern forkortelser] betyder i praksis, idet nogle lande i deres nationale lovgivning har tillagt AES⁶⁷ særlige retsvirkninger. I nogle nationale bestemmelser åbnes der kun mulighed for, at fysiske personer og ikke juridiske personer kan benytte digitale signaturer.

På det tekniske plan specificerer man i direktivet ikke kravene for ”avancerede elektroniske signaturer”, og en præcisering af disse overlades til komitéen for elektroniske signaturer (som består af medlemsstaternes repræsentanter). Men direktivet giver imidlertid også mulighed for nationale akkrediteringsordninger (offentlige eller private), hvilket kan betyde indførelse eller videreførelse af forskelligartet praksis⁶⁸. Det er ønskværdigt med en mere præcis definition af de tekniske krav til AES på betalingsområdet. I den henseende er arbejdet inden for branchens European Electronic Signature Standardisation Initiative (EESSI), der har til formål at indføre *de facto*-standarder, utroligt vigtigt.

⁶⁶ Direktiv 1999/93/EF af 13. december 1999. Medlemsstaternes frist for gennemførelsen var den 19. juli 2001.

⁶⁷ I spansk lovgivning indføres f.eks. en formodning om autenticitet og integritet, når et dokument er underskrevet med en AES. På betalingsområdet kan de forskellige retsvirkninger af grundlæggende elektroniske signaturer og AES være yderst relevante. Hvis en forbruger afviser en transaktion, kan en almindelig *e*-signatur antages som bevis i en retssag, men det beviser ikke automatisk, at forbrugeren har deltaget. En AES vil i stedet være bevis for kundens deltagelse og certificere, at dokumentet ikke er ændret efter signaturen.

⁶⁸ Nogle lande har f.eks. det synspunkt, at opbevaringen af private nøgler (en anordning til oprettelse af en sikker signatur) kun kan ske med hardwareløsninger såsom smart cards.

- *Mulige løsninger*

På området digitale signaturer kan man tage den juridiske usikkerhed vedrørende AES' status i nogle medlemsstater og spørgsmålet om juridiske personers digitale signaturer op i forbindelse med vurderingen af, om direktivet er gennemført korrekt og fuldt ud. I henhold til dette synspunkt kan det eksisterende lovgrundlag betragtes som tilstrækkelig, og der er muligvis ikke noget umiddelbart behov for yderligere bestemmelser.

På den anden side synes de begrænsede erfaringer, der er til rådighed⁶⁹ at vise, at der findes tekniske hindringer for at kunne anvende en elektronisk signatur som absolut bevis for en kundes godkendelse af en betaling. Desuden hænger problemerne sammen med den manglende gensidige anerkendelse af elektroniske signaturer, som bremser udviklingen og gennemførelsen. Det må sikres, at der ikke findes hindringer for en fuldstændig gennemførelse af elektroniske signaturer på det indre marked. En yderligere harmonisering vil være ønskværdig, idet der i øjeblikket er forskelle på de nationale lovgivninger vedrørende sikkerhedsniveauet for certificeringsudbydere, hvilket kan føre til teknisk inkompatibilitet.

Kommissionen skal forelægge en rapport om direktivets gennemførelse i slutningen af 2003. Med henblik på dette er der ved at blive lagt sidste hånd på en undersøgelse af direktivets gennemførelse i medlemsstaterne. Når der tages hensyn til, at direktivet blev gennemført med en vis forsinkelse, og at undersøgelsen bør sikre en langt bedre forståelse af de relevante spørgsmål, forekommer det for tidligt at foreslå nye foranstaltninger, før resultatet af rapporten er kendt.

Kommissionens tjenestegrene opfordrer imidlertid alle interesserede parter til detaljeret at gøre opmærksom på konkrete problemer, der vedrører betalingsløsninger, og muligheder for at forbedre situationen gennem EU-lovgivning.

⁶⁹ EU's medlemsstater skulle gennemføre direktivet inden juli 2001. Nogle medlemsstater har omsat det med betydelig forsinkelse, så man har kun indhøstet begrænsede praktiske erfaringer med gennemførelsen.

Bilag 20: NETSIKKERHED

• *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

I de senere år har der været adskillige brud på databasesikkerheden hos *e*-handlende, agenturer for kreditoplysninger samt offentlige databaser, som har fået omfattende mediedækning, hvor der er opnået adgang til forbrugernes personoplysninger, herunder kreditkortnumre. Disse angreb har skabt øgede muligheder for betalingssvindel og tvunget banksektoren til at annullere og genudstede tusindvis af betalingskort. En yderligere konsekvens er de immaterielle skader på den handlendes rygte og forbrugernes tillid til sikkerheden ved internettet og brugen af betalingsinstrumenter i denne sammenhæng. Dette undergraver i høj grad forbrugernes tillid til *e*-handel. Problemet forstørres yderligere af, at en sådan indtrængen i mange tilfælde ikke meldes til politiet⁷⁰.

Hackere bryder fortsat ofte ind i systemer og forårsager ødelæggelser. Den seneste tendens hos hackerne er, at man angriber databaserne hos betalingsformidlere, dvs. mellemmand, til hvem betalingsudbydere har outsourcet databehandlingen.

• *Mulige løsninger*

På dette område har regeringerne reageret kraftigt ved at ændre den nationale straffelovgivning for at dække denne nye kategori af internetkriminalitet. På internationalt plan har Europarådet vedtaget konventionen om cyberkriminalitet⁷¹. I EU fremlagde Kommissionen i april 2002 forslag til regler med en fælles definition af visse former for internetkriminalitet (herunder hacking af databaser) i EU og fælles strafferammer for disse overtrædelser⁷². På området betalingsystemer vedtog man EU-lovgivning imod svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter i maj 2001⁷³. Forebyggende foranstaltninger såsom minimale sikkerhedskrav for onlinehandlende, der modtager kreditkort, drøftes i øjeblikket under handlingsplanen for forebyggelse af svig⁷⁴. Kommissionen har for nylig fremsat forslag til en forordning⁷⁵ om oprettelse af et europæisk agentur for net- og informationssikkerhed. Formålet med at oprette et agentur med ansvar for net- og informationssikkerhed i EU er at opnå en tættere europæisk koordinering på dette område. Agenturets rolle og ansvarsområder i forbindelse med betalingsoperationer i åbne net kan være relevante.

⁷⁰ Nye statistikker viste, at 80 % af tilfældene af internetkriminalitet i den finansielle sektor ikke anmeldes (IDC and Gartner, november 2002).

⁷¹ Konventionen indeholder fælles regler og sanktioner over for handlinger, der krænker fortroligheden, integriteten og adgangen til computersystemer, netværk og data. Den har været åben for ratificering siden oktober 2001 og er endnu ikke trådt i kraft.

⁷² Forslag til Rådets rammeafgørelse om angreb på informationssystemer, KOM(2002) 173 endelig udg.

⁷³ Rådets rammeafgørelse 2001/413/RIA om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter (EFT L 149 af 2.6.2001). Heri gøres det bl.a. strafbart i alle medlemsstater bevidst at foretage en betalingstransaktion ved at indsætte, ændre, slette eller fjerne computerdata (navnlig identifikationsoplysninger) eller at gribe ind i et computerprogram eller -systems funktion. Medlemsstaterne skal gennemføre denne lovgivning inden juni 2003.

⁷⁴ Meddelelse fra Kommissionen "Forebyggelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter", KOM(2001) 11, endelig udg., af 9.2.2001.

⁷⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk agentur for net- og informationssikkerhed, KOM(2003) 63, endelig udg., af 11.2.2003.

Lovgivernes hidtidige fremgangsmåde har især gået ud på at ændre straffelovgivningen, således at denne dækker nye typer af kriminel adfærd og indføre passende sanktioner for disse. Harmoniseringen af strafferetten imod internetkriminalitet, både i EU og andre steder, og samarbejdet med andre jurisdiktioner er noget, som interessenterne i høj grad har hilst velkommen. Man kan konkludere, at der ikke er behov for yderligere juridiske bestemmelser om infrastrukturens sikkerhed på betalingsområdet, og at yderligere initiativer kan overlades til selvregulering.

Men sikkerheden ved kommunikationsnet og informationsteknologi har fået central betydning for sikkerheden ved betalingsinstrumenter og -systemer. Internettets stigende udbredelse og den øgede brug af e-betalinger og hjemmebanker kræver et højt sikkerhedsniveau med henblik på at beskytte systemer, transaktioner og personoplysninger mod uautoriseret adgang. Disse faktorer kan sammen med hyppigheden og alvoren af hackerangrebene retfærdiggøre yderligere retlige bestemmelser med henblik på at beskytte personoplysninger mod uautoriseret afsløring eller adgang.

Dette princip er allerede knæsat i artikel 17 i direktiv 95/46/EF⁷⁶, hvori den person, der behandler personoplysninger (den registeransvarlige) forpligtes til at træffe passende foranstaltninger for at beskytte dem mod bl.a. uautoriseret adgang. Når en tredjepart (registerføreren) er involveret, skal den registeransvarlige vælge en registerfører, der kan tilbyde tilstrækkelige garantier med hensyn til den tekniske sikkerhed og organisatoriske foranstaltninger vedrørende behandlingen af oplysningerne. Forpligtelsen til at sikre en rimelig beskyttelse af personoplysninger skal udvides til at omfatte registerføreren gennem en aftale eller en retsakt. På grund af den begrænsede håndhævelse af databeskyttelseslovgivningen på dette område er det tvivlsomt, hvorvidt denne bestemmelse i øjeblikket gennemføres på en dækkende og stringent måde.

Det vil ligeledes være nødvendigt at konkretisere de generelle forpligtelser til at opnå resultater, som er fastlagt i denne artikel i databeskyttelsesdirektivet f.eks. med henblik på at:

- Sikre, at betalingsudbydere og handlende, der i erhvervsmæssig sammenhæng opbevarer og/eller behandler betalingstransaktioner (f.eks. kundens navn og adresse, kreditkort- og kontonumre) gennemfører hensigtsmæssige tekniske og organisatoriske foranstaltninger med hensyn til netsikkerhed for at forebygge uautoriseret adgang (dvs. hacking) til sådanne data.
- Sikre, at kunderne informeres, hvis der sker brud på sikkerheden, der giver tredjemand uautoriseret adgang til disse data gennem informationsnet.
- Sikre, at de mulige økonomiske konsekvenser af brud på sikkerheden (betalingssvig, forfalskning, andre former for misbrug af data såsom identitetstyveri) ikke skal bæres af forbrugeren.
- Sikre, at betalingsudbydere og handlende, der outsourcer alle deres transaktioner eller dele heraf til tredjemand, udfører kontroller af dennes sikkerhedssystemer og organisatoriske procedurer med hensyn til netsikkerhed.

⁷⁶ Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995. En tilsvarende bestemmelse findes i artikel 4 i direktiv 2002/58/EF af 15. december 1997 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren, EFT L 201 af 31.7.2002.

For at opnå disse resultater ville en første mulighed være indførelsen af yderligere bestemmelser i det nye lovgrundlag for betalinger som et supplement til den eksisterende EU-lovgivning (både artikel 17 i databeskyttelsesdirektivet og tilsvarende bestemmelser i direktiv 2002/58/EF). Denne mulighed indebærer nogle fordele, men ligeledes nogle problemer, som f.eks. korrekt sammenhæng med det nuværende lovgrundlag på både fællesskabsplan og nationalt plan. En anden mulighed kunne være at afstå fra yderligere lovgivning og sikre, at det europæiske agentur for net- og informationssikkerhed, når det oprettes, spiller en vigtig rolle i forbindelse med dataindsamling og yder ekspertrådgivning til finansinstitutioner og handlende om hændelser vedrørende betalingstransaktioner, der udføres i åbne net. Denne rolle kan udvides til at omfatte muligheden for at indgå aftaler med markedsdeltagere om sikkerheden ved deres informationssystemer, som kan indebære økonomiske sanktioner i tilfælde af brud på sikkerheden.

Kommissionens tjenestegrene modtager gerne synspunkter om dette spørgsmåls betydning. Navnlig synspunkter på fordelene ved juridiske foranstaltninger i denne sammenhæng.

Bilag 21: NEDBRUD I BETALINGSNET

• *Hvad er spørgsmålet/problemet?*

Både betalingsudbydere og brugere påvirkes af tekniske nedbrud i et betalingsnet. Operationelle forstyrrelser i betalingsinfrastrukturen (f.eks. midlertidige svigt i telekommunikationsnet eller databehandlingsfaciliteter) kan skabe risikosituationer, hvor der kan opstå erstatningsansvar. Inden for området betalingsystemer øges risiciene af to faktorer:

- Betalingssystemernes net påvirkes af eksterne faktorer. Derfor er de deltagende institutioner ud over sikkerheden ved deres egne systemer mere sårbare over for systemnedbrud hos andre institutioner. Betalingsudbydere har generelt indført nødforanstaltninger og -procedurer til løsning af disse problemer.
- Nogle betalingsudbydere har tendens til at outsource databehandling og andre teknologiintensive aktiviteter til tredjemand.

Hvis et betalingsnet bryder ned, kan brugerne ikke få adgang til deres konti, foretage betalinger og gennemføre transaktioner. Spørgsmålet er, om betalingsudbyderen skal hæfte over for brugerne i sådanne situationer.

Dette spørgsmål reguleres ikke fuldt ud i det nuværende lovgrundlag i EU. Når der foreligger en gyldig betalingsordre, er der tilsyneladende generel enighed om, at en betalingsudbyder er ansvarlig for den korrekte gennemførelse over for kunden (se bilag 12). Der hersker mindre klarhed om, hvorvidt betalingsudbyderen også skal hæfte:

- Over for en bruger, der ikke har kunnet udstede en gyldig betalingsordre, fordi vedkommende ikke kunne få adgang til sine betalingsfaciliteter (f.eks. webstedet foren hjemmebank) og som følge heraf har lidt økonomisk skade (f.eks. gebyr på grund af for sen betaling)
- Over for en handlende, f.eks. i forbindelse med kortbetalinger, når der midlertidigt ikke er adgang til betalingskortnettet, og den handlende går glip af en mulig indtjening, fordi hans egne kunder ikke kan gennemføre transaktioner med betalingskort.

• *Mulige løsninger*

Kommissionen har på nuværende tidspunkt ikke taget endelig stilling til betalingsudbyderens ansvar over for en kunde eller en handlende ved nedbrud i betalingsnettet. Når der er tale om en handlende, kan en sådan hæftelse give anledning til praktiske problemer vedrørende bevisbyrden og fastsættelsen af det beløb, der skal refunderes til den handlende. I ovenstående eksempel (handlende, der modtager betalingskort, mens betalingskortnettet midlertidigt er utilgængeligt) kan det navnlig være vanskeligt for den handlende at bevise, hvor mange kunder (eller blot at nogle kunder) ikke har kunnet gennemføre betalingskorttransaktioner; det kan være endnu vanskeligere at påvise, at den handlende som et resultat af nedbruddet har mistet et bestemt beløb i omsætning og overskud (idet kunderne kunne have betalt kontant eller med andre betalingsmidler).

Alle interesserede parter opfordres til at fremføre argumenter for eller imod en betalingsudbyders hæftelse i forhold til forbrugere og/eller handlende i tilfælde af nedbrud i et betalingsnet samt eventuelle andre forslag på dette område.