



Bruxelles, den 24.7.2013
COM(2013) 549 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om anvendelsen af direktiv 2007/64/EF om betalingstjenester i det indre marked og om
forordning (EF) nr. 924/2009 om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet

(EØS-relevant tekst)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af direktiv 2007/64/EF om betalingstjenester i det indre marked og om forordning (EF) nr. 924/2009 om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet

(EØS-relevant tekst)

I DIREKTIV 2007/64/EF

1. INDLEDNING

Denne rapport gennemgår, hvordan direktiv 2007/64/EF om betalingstjenester i det indre marked (i det følgende benævnt "betalingstjenestedirektivet") er blevet anvendt, jf. artikel 87. Rapporten dækker perioden 2009-2012. I henhold til artikel 87 skal rapporten dække en række områder: direktivets anvendelsesområde (betalingsinstrumenter for små betalinger og elektroniske penge); transaktioner, hvor kun en af betalingstjenesteudbyderne befinder sig i EU, og transaktioner i alle valutaer; tilladelseskrav og hindringer for markedsadgang; tilsynsmæssige krav (startkapital/egenkapital/beskyttelse); kreditydelse ved betalingsinstitutter; gennemførelsestid og manglende eller mangelfuld gennemførelse. Rapporten er dog ikke begrænset til disse aspekter.

Gennemgangen af betalingstjenestedirektivet var baseret på to eksterne undersøgelser. I den første undersøgelse, "den retlige undersøgelse", blev det undersøgt, om de 27 medlemsstater overholder de juridiske bestemmelser ved gennemførelsen af betalingstjenestedirektivet¹. I den anden undersøgelse, "den økonomiske undersøgelse", analyserede man, hvilken indvirkning betalingstjenestedirektivet og den tilhørende forordning (EF) nr. 924/2009 havde på grænseoverskridende betalinger i euro sammenholdt med de oprindelige mål². Til samme formål indsamlede Kommissionens rådgivende udvalg for politikkerne om detailbetalinger medlemsstaternes og de relevante markedsaktørers synspunkter.

Denne rapport beskriver gennemførelsen af betalingstjenestedirektivet (afsnit 2), vurderer betalingstjenestedirektivet anvendelse og konsekvenser (afdeling 3), identificerer de væsentligste problemer ved betalingstjenestedirektivets anvendelse (afsnit 4) og drager en række konklusioner (afsnit 5).

2. DIREKTIVETS GENNEMFØRELSE

Betalingstjenestedirektivet trådte i kraft den 25. december 2007, og medlemsstaternes frist for gennemførelse i national lovgivning var den 1. november 2009. Nogle medlemsstater overholdt ikke fristen. For at gennemføre betalingstjenestedirektivet indførte de fleste medlemsstater en ny lov i den eksisterende lovgivning³.

Gennemførelsen af betalingstjenestedirektivet gav ikke større problemer, og medlemsstaterne gennemførte det korrekt⁴. Under hele gennemførelsesforløbet samarbejdede Kommissionens tjenestegrene med medlemsstaterne og ydede bistand for at sikre korrekt gennemførelse.

På trods af direktivets mål om fuld harmonisering⁵ fremhævede den juridiske undersøgelse, at betalingstjenestedirektivet indeholdt både specifikke og abstrakte bestemmelser, hvilket

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/transposition/psd_transposition_study_report_en.pdf.

² Undersøgelse udført af London Economics og iff i samarbejde med PaySys.

³ Tipik – s. 4.

⁴ Tipik – s. 5.

⁵ Artikel 86, stk. 1, i betalingstjenestedirektivet.

vanskeliggjorde gennemførelsen i hele i EU. Nogle medlemsstater har indført ekstra nationale regler ud over betalingstjenestedirektivets bestemmelser.

Betalingsstjenestedirektivet indeholder 25 valgfrie bestemmelser. Når en medlemsstat gjorde brug af en frivillig bestemmelse, skulle den underrette Kommissionen⁶.

Det høje antal af frivillige bestemmelser i medlemsstaterne skyldes behovet for at tage højde for særlige forhold på de nationale markeder og den forhandlingsproces, der førte til vedtagelsen af betalingstjenestedirektivet⁷. Generelt var de berørte parter neutrale med hensyn til konsekvenserne af de valgfrie bestemmelser. De store forskelle har ikke medført regelarbitrage hverken fra brugere eller udbydere vedrørende stedet for deres aktiviteter⁸.

3. DIREKTIVETS ANVENDELSE OG KONSEKVENSER

3.1. Afsnit I – Genstand, anvendelsesområde og definitioner

3.1.1. Anvendelsesområde

I artikel 2 defineres anvendelsesområdet. I det bilag, der er tilknyttet betalingstjenestedirektivet, defineres de aktiviteter, der er dækket af udtrykket "betalings-tjenester". Bilaget indeholder 7 kategorier af betalingstjenester. Sammen med artikel 3, der præciserer, hvilke områder der ikke er omfattet, definerer denne liste, hvilke tjenester der hører ind under betalingstjenestedirektivets anvendelsesområde.

Den økonomiske undersøgelse fandt, at den nuværende liste var tilstrækkelig. Det mente de berørte parter også.

I den modtagne feedback blev der dog også udtrykt betænkeligheder med hensyn til bilagets definitioner og fuldstændighed. Nogle parter mente, at visse tjenester burde medtages på listen over betalingstjenester. Den teknologiske og forretningsmæssige udvikling burde også tages i betragtning. Det blev også anset for vigtigt at medtage tredjemandsudbydere, der udbyder tjenester til at initiere betalinger.

3.1.2. Geografisk og valutamæssigt anvendelsesområde

I henhold til artikel 2, stk. 1, finder betalingstjenestedirektivet og reglerne deri om gennemsigtighed i vilkår, oplysningskrav og forretningssskik kun anvendelse på transaktioner, der ydes i EU, dvs. transaktioner, hvor begge udbydere befinder sig i EU.

Imidlertid har 13 medlemsstater udvidet nogle af betalingstjenestedirektivets bestemmelser til transaktioner, hvor en af udbyderne befinder sig uden for EU⁹, til EU-delen for indgående eller udgående betalingstransaktioner, enten via national lovgivning (11 medlemsstater) eller ved at tillade aftalemæssige undtagelser (2 medlemsstater). Betalingstjenestedirektivets anvendelsesområde er begrænset til betalingstjenester i EU's valutaer. De medlemsstater, der udvidede betalingstjenestedirektivets anvendelse til transaktioner, hvor den ene udbyder befinder sig uden for EU, har tendens til også at anvende betalingstjenestedirektivet på andre valutaer end EU's/EØS' valutaer.

De forskellige ordninger påvirker interessenterne og forbrugerne. Endvidere er forbrugerne ganske enkelt ikke klar over, at der anvendes forskellige bestemmelser¹⁰. Hvad angår

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/options_en.htm.

⁷ iff, London Economics og PaySys – s. 169.

⁸ iff, London Economics og PaySys – s. 171.

⁹ iff, London Economics og PaySys – s. 136-139.

¹⁰ iff, London Economics og PaySys – s. 141.

udbydere bruger færre end 25 % forskellige systemer til transaktioner, hvor den ene udbyder befinder sig uden for EU, og transaktioner, hvor begge parter befinder sig inden for EU¹¹.

3.1.3. Områder, der ikke er omfattet

Artikel 3 indeholder en liste over betalingstransaktioner eller -tjenester, som betalingstjenestedirektivet ikke finder anvendelse på. De områder, der ikke er omfattet, gør det vanskeligt for forbrugerne at finde ud af, hvilke aktiviteter der hører under lovgivningen. Ifølge en undersøgelse, som Kommissionen har fået udført, mener 82 % af 24 forbrugerorganisationer i 20 medlemsstater og 15 kompetente myndigheder, at det negative anvendelsesområde bør ændres¹². De berørte parter anmoder om enten præcisering eller fjernelse af visse undtagelser. Ydermere har betalingstjenestudbydere tendens til selv at bedømme, om deres aktiviteter hører under betalingstjenestedirektivet anvendelsesområde. Det kan føre til, at tilsyn helt udebliver, eller til at de kompetente myndigheder oversvømmes af anmodninger om oplysninger fra udbydere¹³.

3.1.4. Små betalinger og e-penge

Artikel 34 og 53 fastsætter principperne for undtagelser fra henholdsvis oplysningskravene og reglerne for god forretningsskik for enkle betalingsprodukter for transaktioner for små beløb. Betalingstjenestedirektivet giver fleksibilitet, da medlemsstaterne kan vælge, om de vil mindske eller fordoble beløbene i bestemmelserne for nationale transaktioner samt øge beløbene for forudbetalte betalingsinstrumenter¹⁴. Mange medlemsstater valgte at fordoble beløbet og hævede loftet for forudbetalte instrumenter til 500 EUR. Ifølge en undersøgelse, som Kommissionen har fået udført, udtalte blot 17 ud af 69 kreditinstitutter, at de udbød instrumenter, der hørte under undtagelsen for små transaktioner. Disse mere lempelige regler konkurrerer direkte med endnu mere lempelige regler, der er fastsat i betalingstjenestedirektivet (f.eks. undtagelsen for små betalingsinstitutter, undtagne betalingsaktiviteter). Tærsklen, graden af informationskrav og begrænsningerne af rettigheder og forpligtelser ved små transaktioner vurderes at være tilstrækkelige¹⁵.

3.1.5. Mikrovirksomheder

Ifølge artikel 30, stk. 2, og artikel 51, stk. 3, kan medlemsstaterne fastsætte, at afsnit III og IV finder anvendelse på mikrovirksomheder. Sidstnævnte er defineret i betalingstjenestedirektivet ved henvisning¹⁶ til Kommissionens henstilling 2003/361/EF om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder¹⁷.

9 medlemsstater har benyttet sig af muligheden med hensyn til afsnit III¹⁸ og 8 med hensyn til afsnit IV¹⁹. Ifølge den økonomiske undersøgelse kan de valgfrie bestemmelser være tilstrækkelige for de mindste mikrovirksomheder, men ikke for dem med en balance på op til 2 mio. EUR og 10 ansatte²⁰.

3.2. Afsnit II – Betalingstjenestudbydere

3.2.1. Pasordning

¹¹ iff, London Economics og PaySys – s. 148.

¹² iff, London Economics og PaySys – s. 130-131.

¹³ iff, London Economics og PaySys – s. 131.

¹⁴ Artikel 34, stk. 2, i betalingstjenestedirektivet.

¹⁵ iff, London Economics og PaySys – s. 152-153.

¹⁶ Artikel 4, nr. 26, i betalingstjenestedirektivet.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:DA:PDF>.

¹⁸ Tipik – s. 31.

¹⁹ Tipik – s. 42.

²⁰ iff, London Economics og PaySys – s. 165.

Der er stor forskel på antallet af institutter "med pas" i medlemsstaterne i EØS. I nogle lande har et væsentligt antal betalingsinstitutter ansøgt om pas. I andre har ingen institutter ansøgt om at få et pas, så de kan drive virksomhed i udlandet²¹.

For de berørte parter er pasordningen et vigtigt element²². De kompetente myndigheder har ofte forskellige tilgange. Alligevel er indførelsen af pasordningen en væsentlig ændring, og selv om bestemmelsens virkninger for markedet endnu ikke kan ses, har betalingstjenestedirektivet fastsat en stabil ramme for udviklingen af betalingsinstitutter i hele Europa²³.

3.2.2. Tilladelseskrav

Nogle medlemsstater kræver yderligere oplysninger og flere detaljer på den ansøgningsformular²⁴, som betalingsinstitutterne skal indsende for at drive virksomhed.

Det er værd at bemærke, at antallet af nye betalingsinstitutter, der er oprettet efter 2007, i 6 lande udgør 50 % eller mere af alle aktuelt eksisterende betalingsinstitutter²⁵.

3.2.3. Tilsynsmæssige krav (startkapital/egenkapital/beskyttelse)

Betalingstjenestedirektivet fastsætter regler for tilsynskrav for betalingsinstitutter, herunder krav vedrørende startkapital²⁶, egenkapital²⁷ og beskyttelse²⁸.

3.2.3.1. Krav til startkapital

Den krævede startkapital varierer mellem 20 000-125 000 EUR afhængigt af, hvilke tjenester udbyderen leverer.

3.2.3.2. Egenkapital

12 medlemsstater har valgt at bruge muligheden i artikel 7, stk. 3²⁹, ifølge hvilken medlemsstaterne kan vælge ikke at anvende metoderne i artikel 8 med hensyn til beregningen af egenkapital på betalingsinstitutter, der er omfattet af det konsoliderede tilsyn med moderselskabet³⁰.

Egenkapitalen kan være op til 20 % større eller mindre end det beløb, der følger af den valgte metode³¹. Kun 2 medlemsstater valgte ikke denne mulighed. 2 lande anvendte kun muligheden for at øge beløbet for egenkapitalkravene, mens de andre medlemsstater har indført bestemmelser for begge muligheder³². Langt størstedelen af reguleringsmyndighederne brugte dog ikke muligheden, selv om de beholdt den juridiske myndighed til at gøre det³³. Generelt set lader de berørte parter (herunder 16 nationale myndigheder) til at mene, at egenkapitalkravene er tilstrækkeligt høje³⁴.

3.2.3.3. Beskyttelseskrav

²¹ iff, London Economics og PaySys – s. 175.

²² iff, London Economics og PaySys – s. 180-183.

²³ Ifølge data fra 13 medlemsstater – iff, London Economics og PaySys – s. 177.

²⁴ Tipik – s. 10.

²⁵ iff, London Economics og PaySys – s. 192.

²⁶ Artikel 6 i betalingstjenestedirektivet.

²⁷ Artikel 7 i betalingstjenestedirektivet.

²⁸ Artikel 9 i betalingstjenestedirektivet.

²⁹ Tipik – s. 12.

³⁰ I henhold til direktiv 2006/48/EF.

³¹ Artikel 8, stk. 3, i betalingstjenestedirektivet.

³² Tipik – s. 13.

³³ iff, London Economics og PaySys – s. 198.

³⁴ iff, London Economics og PaySys – s. 200.

Der findes 2 muligheder med hensyn til beskyttelse af midler: Betalingsinstitutter kan enten indsætte midlerne på en særskilt konto eller have en forsikring. Førstnævnte mulighed er mest udbredt blandt betalingsinstitutterne i EØS, da opfattelsen var, at den var mere præcis, praktisk, omkostningseffektiv og i overensstemmelse med national lovgivning og praksis. Beskyttelseskravene giver en høj grad af brugerbeskyttelse³⁵.

3.2.4. Undtagne betalingsinstitutter

Fysiske og juridiske personer kan optages i registret over udbydere³⁶ og er i henhold til artikel 26 og 27 underlagt mere lempelige tilsynsregler. Denne mulighed er gennemført i 15 medlemsstater, men anvendes indtil videre kun i 9 af dem. Indtil videre har 2 203 såkaldte små betalingsinstitutter – eller undtagne betalingsinstitutter/registrerede betalingsinstitutter – draget fordel af en sådan mere lempelig ordning. Hvis der ikke var givet mulighed for undtagelse, ville nogle udbydere operere uden for den retlige ramme³⁷.

3.2.5. Adgang til betalingssystemer

De fleste medlemsstater har gennemført artikel 28 bogstaveligt³⁸. Det forhold, at bestemmelsen ikke gælder for alle betalingssystemer, giver ulige konkurrencevilkår for betalingsinstitutter og især kreditinstitutter. De reaktioner, der blev modtaget i forbindelse med Kommissionens høring om grønbogen "På vej mod et integreret europæisk marked for kort-, internet- og mobilbetalinger"³⁹, viser, at betalingsinstitutterne har betænkeligheder ved betalingstjenestedirektivets bestemmelsers påvirkning på adgangen til betalingssystemer. På den anden side hævder kreditinstitutterne ofte, at betalingssystemer bør beskyttes mod enhver risiko, der kan påvirke de overordnede systemer negativt. Derfor mener de, at der fortsat bør føres tilsyn med betalingssystemer, og at adgangen til dem bør være begrænset.

3.3. Afsnit III – Gennemsigtigheds- og oplysningskrav

3.3.1. Standardiserede betingelser og gennemsigtighed for oplysninger om priser og gebyrberegning for brugere og udbydere

Der er identificeret specifikke problemer for forbrugerne⁴⁰ vedrørende omfang, kvalitet, overdrevent teknisk indhold, ugennemsigtighed og tilgængelighed.

Bestemmelser om gennemsigtighed i betingelser og oplysningskrav gælder både enkle betalingstjenester ("enkelstående betalingstransaktion", f.eks. engangspengeoverførsler eller betaling af regninger) og mere komplekse tjenesteydelser baseret på rammeaftaler (i henhold til hvilke der udføres særskilte betalingstransaktioner). Et stort problem med enkeltstående transaktioner er tilgængeligheden af oplysninger om de vekselkurser, der anvendes på korttransaktioner⁴¹. Ifølge betalingstjenestedirektivet skal forbrugeren på forhånd oplyses om de vekselkurser, der anvendes, eller, hvis der anvendes referencevekselkurser, den relevante dato for bestemmelse af vekselkursen. Men sådan er det ofte ikke i praksis. Andre problematiske områder er fordelingen af gebyrer og oplysninger om valørdatoen for kreditering i tilfælde, hvor enten betalingskontoen ikke giver rente, eller hvor der ikke er en betalingskonto.

³⁵ iff, London Economics og PaySys – s. 197.

³⁶ I henhold til artikel 13 i betalingstjenestedirektivet.

³⁷ iff, London Economics og PaySys – s. 207.

³⁸ Tipik – s. 30.

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0941:FIN:DA:PDF>
Besvarelserne: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>

⁴⁰ iff, London Economics og PaySys – s. 295.

⁴¹ iff, London Economics og PaySys – s. 246.

De harmoniserede regler om rammeaftaler indeholder bestemmelser om omfattende oplysninger forud for aftaleindgåelsen, bestemmelser om oplysninger før og efter transaktionen, leveringskanaler for oplysninger (herunder direkte kommunikation og fjernkommunikation), konstant tilgængelighed af aftalevilkår, ændringer i rammeaftalen, herunder rente- og valutaændringer, og opsigelse.

Der har vist sig at være få større problemer, og disse omfatter hovedsageligt ændringer i rammeaftalen. Leveringen af oplysninger om foreslåede ændringer og den tomånedersperiode mellem meddelelse om ændringer og deres ikrafttrædelse overholdes ikke altid. Et specifikt eksempel på ændringer af rammeaftaler er rente- og gebyrændringer.

Betalingstjenestedirektivet tager ikke i tilstrækkelig grad højde for brugernes manglende muligheder for at acceptere ændringer i rammeaftalen.

3.4. Afsnit IV – Rettigheder og forpligtelser

3.4.1. Brugergebyrer

Ifølge betalingstjenestedirektivet er brugergebyrer et styringsværktøj for medlemsstaterne. 14 medlemsstater har generelt forbudt opkrævning af brugergebyrer, 1 medlemsstat har forbudt det for debetkort, men ikke for kreditkort. 12 lande har ikke generelt forbudt det, så det er tilladt for alle kort, og 1 land har kun forbudt det for kreditkort⁴².

I medlemsstater, hvor opkrævning af brugergebyrer er tilladt, er det problematisk, at forbrugeren ofte først oplyses om omkostningen ved brug af kortet på et sent tidspunkt. Kontrol af brugergebyrer ser også ud til at være forbundet med kontrol af, hvad der sker længere oppe i betalingstjenesternes forsyningskæde. Det skal også bemærkes, at forbrugerrettighedsdirektivet (2011/83/EU) vil begrænse retten til at opkræve brugergebyrer fra medio 2014.

3.4.2. Ansvar (uautoriserede betalingstransaktioner)

I artikel 60 fastsættes en ret til tilbagebetaling i forbindelse med uautoriserede transaktioner. Princippet om umiddelbar tilbagebetaling for alle uautoriserede transaktioner gælder ubetinget for alle brugere.

Artikel 61, stk. 1, indeholder en undtagelse, ifølge hvilken betalere og ikke betalingstjenesteudbydere bærer tabene ved enhver uautoriseret betalingstransaktion. Ansvarer gælder ved brug af tabte eller stjålne betalingsinstrumenter eller uberettiget tilegnelse af et betalingsinstrument. Bestemmelsen i betalingstjenestedirektivet fastsætter også et maksimumsbeløb på 150 EUR. Gennemførelsen viser forskellige tilgange, hvor ikke alle aspekter af betalingstjenestedirektivets bestemmelser overtages. I nogle medlemsstater sættes forbrugernes eller brugernes ansvar til under 150 EUR, mens forbrugere og brugere i andre lande fortsat bærer hele tabet.

3.4.3. Ret til tilbagebetaling

Ifølge artikel 62 og følgende kan betalere anmode om tilbagebetaling af en autoriseret betalingstransaktion inden for en periode på otte uger under visse betingelser, bl.a. hvis betalere ikke er enig med betalingsmodtageren om det opkrævede beløb. Som meddelt i Kommissionens erklæring til SEPA-slutdatoforordningen har Kommissionen vurderet, hvorvidt den harmoniserede tilbagebetalingsregel har vist sig at være egnet til formålet. Reglerne skal give betalere bred beskyttelse. Samtidig anses de aktuelle regler undertiden for at være mindre gunstige end nogle eksisterende nationale regler. Det fik nogle medlemsstater til at udvide retten til tilbagebetaling til alle direkte debiteringer uden at indføre nogen

⁴² Tipik – s. 44.

betingelser. Da det nuværende SEPA-regelsæt for direkte debiteringer også indeholder bestemmelser om en ubetinget ret til tilbagebetaling, anvender nogle udbydere også en ubetinget rettighed på frivillig basis. Nogle udbydere udtrykte væsentlige betænkeligheder med hensyn til anvendelsen af retten til tilbagebetaling. Selv om tidsrammen på 10 dage for tilbagebetalinger blev anset for at være passende for direkte debiteringer, anses tidsrammen for problematisk for korttransaktioner, da udbyderen som regel ikke kan beslutte inden for 10 arbejdsdage, om en anmodning om tilbagebetaling er berettiget⁴³.

3.4.4. Gennemførelsestid

Udbyderne meldte ikke om større vanskeligheder med at overholde gennemførelsestiden eller med at gennemføre valørdatoerne for betalingstransaktioner som fastsat i betalingstjenestedirektivet⁴⁴. De fleste medlemsstater gennemførte betalingstjenestedirektivet korrekt med hensyn til reglen om tidsbegrænsningen for kreditering og de mulige undtagelser, som betalere og deres udbydere kan aftale, samt undtagelserne vedrørende papirbaserede betalingstransaktioner. Imidlertid har ikke alle medlemsstater tilsyneladende vedtaget disse 2 fravigelser.

Selv om betalingstjenestedirektivet kun tillader udbyderen at fastsætte det seneste tidspunkt (cut-off-tidspunktet) for udgående transaktioner tæt på slutningen af en arbejdsdag, var der stor forskel på institutternes cut-off-tidspunkter. Begrebet fortolkes på forskellige måder. Det kan derfor påvirke det faktiske gennemførelsestidspunkt for betalinger.

3.4.5. Manglende eller mangelfuld gennemførelse

Ifølge artikel 75 har betalernes betalingstjenesteudbyder ansvaret for uden unødigt forsinkelse at tilbagebetale det beløb, der følger af en manglende eller mangelfuld gennemførelse.

Udbyderne meldte om bekymringer vedrørende deres objektive ansvar på nogle områder, især med hensyn til betingelsernes gennemsigtighed og levering af oplysninger. Ifølge betalingstjenestedirektivet skal alle tilfælde af mangelfuld gennemførelse afhjælpes via tilbagebetaling, hvilket forstås som en kreditering på betalingsmodtagerens udbyderkonto. Hvis betalingstjenestedirektivets regel fortolkes bogstaveligt, kan det betyde, at mangelfuld gennemførelse også dækker sen gennemførelse. I den henseende er en nøglefaktor til vurdering af ansvarsbestemmelsernes effektivitet, hvor hurtigt brugerne kan få afhjulpnet mangler. Betalingstjenestedirektivet fastsætter ingen specifikke frister for afhjælpning.

4. GENNEMGANGEN AF BETALINGSTJENESTEDIREKTIVETS ANVENDELSE: NYE SPØRGSMÅL

Betalingstjenestedirektivet har allerede muliggjort væsentlige fremskridt med hensyn til overordnet integration af markedet for detailbetalinger. Imidlertid er dette marked meget dynamisk, og der er sket omfattende innovation inden for de seneste år. Vigtige områder af dette marked, især kortbetalinger og nye betalingsmidler såsom internet- og mobilbetalinger, er stadig ofte fragmenterede langs landegrænserne, hvilket gør det vanskeligt for innovative og brugervenlige digitale betalingstjenester at udvikle sig tilstrækkeligt og bringe forbrugere og detailhandlende effektive, praktiske og sikre betalingsmetoder (med kreditkort som mulig undtagelse) i hele Europa, så de kan købe et voksende udvalg af varer og tjenesteydelser. Den seneste udvikling på disse markeder har også fremhævet visse huller i lovgivningen og markedsmangler på markedet for kort-, internet- og mobilbetalinger. Der bør sættes ind med en harmoniseret tilgang på europæisk plan for at løse disse problemer effektivt.

5. KONKLUSIONER

⁴³ iff, London Economics og PaySys – s. 267.

⁴⁴ iff, London Economics og PaySys – s. 270.

Betalingstjenestedirektivets harmonisering af betalingstjenesteudbydere rettigheder og forpligtelser har bidraget både til at fremme udbuddet af ensartede betalingstjenester i hele EU og har for mange betalingstjenesteudbydere mindsket de omkostninger, der er forbundet med overholdelse af reglerne og med produktion. De forventede fordele er endnu ikke fuldt ud realiseret på grund af forskelle i andre relevante love og bestemmelser (bekæmpelse af hvidvaskning af penge, databeskyttelse, forbrugerbeskyttelse) i hele EU. Hvad angår forbrugerne vedrører de største problemer betalingstjenesteudbydernes og medlemsstaternes forskellige tilgange i tilfælde, hvor direktivet giver dem råderum med hensyn til gennemførelsen⁴⁵.

II FORORDNING (EF) NR. 924/2009

1. Indledning

Forordning (EF) nr. 924/2009 fjerner gebyrforskellene for grænseoverskridende og indenlandske betalinger i euro. Den anvendes på alle betalinger i euro i alle EU's medlemsstater. Forordningens grundlæggende princip er, at gebyrerne for betalingstransaktioner, der udbydes af betalingstjenesteudbydere i EU, skal være det samme for betalinger af samme værdi, uanset om betalingen er indenlandsk eller grænseoverskridende. Forordningen gælder for alle elektronisk behandlede betalinger, herunder kreditoverførsler, direkte debiteringer, kontanthævninger, betalinger ved hjælp af debit- og kreditkort og pengeoverførsler.

Forordning (EF) nr. 924/2009 og dens forgænger, forordning (EF) nr. 2560/2001, medførte en væsentlig reduktion af de gebyrer, forbrugere (og andre betalingstjenestebrugere) skulle betale for regulerede betalingstjenester. For eksempel faldt gebyrer for kreditoverførsler på 100 EUR fra et EU-gennemsnit på 23,60 EUR i 2001 til 2,46 EUR i 2005. Gebyrer for grænseoverskridende hævninger fra pengeautomater i euro faldt til samme niveau som i kortindehaverens eget land. På den måde gav forordningen store besparelser for millioner af EU-borgere.

2. Revisionsklausul

I forordningens artikel 15 kræves der to rapporter. Den første rapport skal omhandle hensigtsmæssigheden af at ophæve afregningsbaserede indenlandske indberetningsforpligtelser til statistiske formål og er forbundet med forordningens artikel 5.

I den anden rapport skal den generelle anvendelse af forordningen vurderes, og tre specifikke områder skal gennemgås mere detaljeret:

- anvendelsen af IBAN og BIC i relation til automatiseringen af betalinger
- hensigtsmæssigheden af det i artikel 3, stk. 1, omhandlede loft, dvs. loftet på 50 000 EUR, som forordningen gælder for
- udviklingen på markedet i relation til anvendelsen af artikel 6, 7 og 8, dvs. om interbankgebyrer for direkte debiteringstransaktioner og om sikring af adgang til direkte debiteringer.

De områder, som medlovgiverne har bestemt, kræver rapporter, er i mellemtiden blevet behandlet i Kommissionens nye forslag til forordningen, som blev fremlagt i december 2010.

3. Ændringer indført ved forordning (EU) nr. 260/2012 (SEPA-omstillingsforordningen)

⁴⁵ iff, London Economics og PaySys – s. 288.

SEPA-omstillingsforordningen, der trådte i kraft den 31. marts 2012, indfører flere ændringer i teksten i forordningen om grænseoverskridende betalinger, herunder følgende:

- De afregningsbaserede indenlandske indberetningsforpligtelser fjernes for betalinger på alle værdier fra den 1. februar 2016.
- Anvendelsen af IBAN og BIC i relation til automatiseringen af betalinger underlægges SEPA-omstillingsforordningens generelle bestemmelser.
- Det i artikel 3, stk. 1, omhandlede loft på 50 000 EUR fjernes.
- Den retlige situation vedrørende interbankgebyrer for direkte debiteringer (artikel 6 og 7 i forordningen om grænseoverskridende betalinger) præciseres.
- Sikring af adgang til direkte debiteringstransaktioner (artikel 8 i forordningen om grænseoverskridende betalinger) bekræftes.

4. Konklusioner

Vedtagelsen af SEPA-omstillingsforordningen blev ledsaget af en fuldstændig revision af de områder, der er omhandlet i artikel 15 i forordningen om grænseoverskridende betalinger. Det er derfor ikke nødvendigt at revidere forordningen på disse punkter. Det bør understreges, at fjernelsen af loftet på 50 000 EUR er et stort og velkomment fremskridt for integrationen af detailbetalingsmarkedet i Europa.

Selv om der blev rejst en del spørgsmål om anvendelsen af forordningen i forbindelse med den økonomiske undersøgelse, har resultaterne af denne undersøgelse generelt bekræftet, at forordningen synes at fungere godt. For eksempel er gebyrerne for overførsler på 100 EUR faldet yderligere til gennemsnitligt 0,50 EUR i euroområdet for overførsler, der gennemføres online, og er forblevet lave, på 3,10 EUR for overførsler, der gennemføres i en bank⁴⁶.

Som følge heraf har Kommissionen konkluderet, at det ikke er nødvendigt eller ønskværdigt at ændre forordning (EF) nr. 924/2009 på nuværende tidspunkt.

III ENDELIGE KONKLUSIONER

Formålet med betalingstjenestedirektivet er "[på fællesskabsniveau at indføre] moderne og sammenhængende retlige rammer for betalingstjenester, uanset om tjenesterne er forenelige eller ej med det system, der er et resultat af den finansielle sektors initiativ til et fælles eurobetalingsområde (SEPA), som er neutralt og sikrer ensartede vilkår for alle betalingssystemer, således at forbrugerne fortsat har en valgmulighed, hvilket bør betyde et vigtigt skridt fremad, når det gælder forbrugernes udgifter, sikkerhed og effektivitet i forhold til de nuværende nationale systemer"⁴⁷. Betalingstjenestedirektivet er samlet set egnet til formålet, og alle eventuelle fremtidige ændringer bør ske i form af udvikling og ikke omvæltning.

Analysen af betalingstjenestedirektivet og dets følger viser, at der kunne tænkes en række ændringer, der kan forstærke betalingstjenestedirektivets virkninger, præcisere en række aspekter⁴⁸, give lige vilkår og tage højde for den teknologiske udvikling. Betalingstjenestedirektivet gælder kun for betalinger, hvor begge slutudbydere befinder sig i EØS, men ikke f.eks. for transaktioner til eller fra tredjelande (hvor den ene udbyder befinder sig uden for EU). Ved betalingstjenestedirektivets vedtagelse blev en række

⁴⁶ Data for september 2012.

⁴⁷ Betragtning 4 i betalingstjenestedirektivet.

⁴⁸ iff, London Economics og PaySys – s. 275.

betalingsaktiviteter (og aktiviteter forbundet med betaling) undtaget fra direktivets anvendelsesområde. Det har forårsaget en situation, hvor betalingstjeneste brugere ikke har gavn af betalingstjenestedirektivets beskyttelse for en stadigt stigende mængde af transaktioner, medført usikkerhed om direktivets faktiske anvendelsesområde og skabt ulige vilkår. Den fleksibilitet, betalingstjenestedirektivet giver ved at gøre det muligt for handlende at opkræve gebyrer eller give rabat for at styre forbrugeren hen imod det mest effektive betalingsmiddel, kombineret med medlemsstaternes mulighed for at forbyde eller begrænse opkrævning af brugergebyrer på deres område, har ført til vidt forskellige markedsforhold. For at forbedre forbrugerbeskyttelsen og fremme retssikkerheden kunne man overveje yderligere harmonisering af tilbagebetalingsreglerne for direkte debiteringer for at undgå de aktuelle forskelle i Europa på dette område. Man kunne også overveje en indskrænkelse af anvendelsesområdet for den "forenklede ordning" for såkaldte "institutter for små betalinger" og nogle få justeringer af ansvarsbestemmelserne.

Der er også behov for at tilpasse direktivet til den tekniske udvikling i erhvervslivet. Der er kommet nye aktører til på markedet (de såkaldte "tredjemandsbetalingstjenesteudbydere"), der udbyder lavprisbetalingsløsninger på internettet ved hjælp af kundernes private onlinebanktjenester, med deres samtykke, og meddeler de handlende om, at pengene er på vej, hvilket gør onlineindkøb nemmere. Nogle aktører udbyder også konsoliderede oplysninger om betalingstjenestebrugerens forskellige konti (kontooplysningstjenester). Disse nye aktører giver utvivlsomt betalingstjenestebrugere flere fordele samlet set – både handlende og forbrugere – og giver konkurrence på markedet, men der findes en række problemer vedrørende sikkerhed, adgang til oplysninger om betalingskonti eller datafortrolighed, der skal løses på EU-niveau. Disse aktører kan endvidere eventuelt godkendes og komme under tilsyn som betalingsinstitutter i henhold til betalingstjenestedirektivet.

Hvad angår forordning 924/2009 er det som nævnt ovenfor ikke nødvendigt at revidere anvendelsesområdet eller finjustere forordningen.

Bilag 1

Ændringer til forordning (EF) nr. 924/2009 indført ved forordning (EU) nr. 260/2012

Forordning om grænseoverskridende betalinger	Oprindelig bestemmelse	Forordning om SEPA-omstilling	Ændret bestemmelse
Art. 3, stk. 1	Gebyrer for eurobetalinger på op til 50 000 EUR bør være de samme for grænseoverskridende betalinger og tilsvarende indenlandske betalinger af samme værdi.	Art. 17, stk. 2	Gebyrer for eurobetalinger uanset værdi bør være de samme for grænseoverskridende betalinger og tilsvarende indenlandske betalinger af samme værdi.
Art. 5	Medlemsstaterne skal fjerne afregningsbaserede indberetningsforpligtelser til statistiske formål for betalinger på op til 50 000 EUR .	Art. 17, stk. 4	Medlemsstaterne skal fjerne afregningsbaserede indberetningsforpligtelser til statistiske formål for betalinger uanset værdi fra den 1. februar 2016 .
Art. 6	Der anvendes et multilateralt interbankgebyr på 0,088 EUR indtil den 1. november 2012 for grænseoverskridende direkte debiteringstransaktioner, medmindre der er indgået aftale om et lavere multilateralt interbankgebyr.	Art. 6, stk. 3, og art. 8	Der anvendes et multilateralt interbankgebyr på grænseoverskridende direkte debiteringstransaktioner indtil den 1. november 2012. Fra den 1. februar 2014 kan der for grænseoverskridende direkte debiteringstransaktioner anvendes et multilateralt interbankgebyr på R-transaktioner under klart definerede kriterier (omkostningsbaseret tilgang).

Art. 7	Der anvendes et multilateralt interbankgebyr på indenlandske direkte debiteringstransaktioner indtil den 1. november 2012 , men kun hvis det fandtes i den pågældende medlemsstat før den 1. november 2009.	Art. 6, stk. 3, art. 8 og art. 17, stk. 5	Der anvendes et multilateralt interbankgebyr på indenlandske direkte debiteringstransaktioner indtil den 1. februar 2017 , men kun hvis det fandtes i den pågældende medlemsstat før den 1. november 2009. Fra den 1. februar 2014 kan det anvendes på R-transaktioner under klart definerede kriterier (omkostningsbaseret tilgang).
Artikel 8	Der skal sikres adgang for direkte debiteringstransaktioner inden den 1. november 2010 af betalingstjenesteudbydere i medlemsstaterne i euroområdet. Inden den 1. november 2014 skal der sikres adgang af betalingstjenesteudbydere i medlemsstaterne uden for euroområdet.	Art. 3, art. 16, stk. 2, og art. 17, stk. 6	Der skal omgående sikres adgang for (kreditoverførsler og) direkte debiteringstransaktioner af betalingstjenesteudbydere i medlemsstaterne i euroområdet. Inden den 31. oktober 2016 skal der sikres adgang af betalingstjenesteudbydere i medlemsstaterne uden for euroområdet.
Art. 15, stk. 2	Anvendelsen af (IBAN og) BIC i relation til automatiseringen af betalinger	Art. 5, stk. 4, art. 5, stk. 5, og art. 17, stk. 3, samt bilag	Betalingstjenestebrugere skal bruge BIC, men kun, når det er nødvendigt, indtil den 1. februar 2014 for indenlandske betalinger og indtil den 1. februar 2016 for grænseoverskridende betalinger. Fra den 1. februar 2016 behøves kun IBAN.