



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
M. SZPUNAR  
fremsat den 2. maj 2019<sup>1</sup>

**Sag C-28/18**

**Verein für Konsumenteninformation  
mod  
Deutsche Bahn AG**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – forordning (EU) nr. 260/2012 – artikel 9, stk. 2 – tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro – adgang til betalinger – betaling via ordningen for direkte debitering i det fælles eurobetalingsområde (SEPA) – almindelige betingelser, hvorefter betaleren skal have bopæl i samme medlemsstat, hvor også betalingsmodtageren har sin bopæl eller sit hjemsted«

## Indledning

1. Det er almindelig anerkendt, at bopælskrav er uforenelige med de grundlæggende friheder, som danner grundlaget for det indre marked. På baggrund af de grundlæggende friheder har fjernelse af hindringer, der skyldes bopælskrav, da også spillet en vigtig rolle i både EU-lovgivers<sup>2</sup> og Domstolens virksomhed. Domstolen har i den forbindelse konsekvent fundet, at nationale bestemmelser, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl, risikerer navnlig at ramme borgere fra andre medlemsstater, da ikke-hjemmehørende personer som oftest er statsborgere i andre stater<sup>3</sup>. I betragtning af, at de grundlæggende friheder primært er rettet mod medlemsstaterne, vedrører de sager, som Domstolen behandler, hovedsageligt statslige foranstaltninger, ved hvilke der pålægges (nationale) bopælskrav.

2. Der er langt mindre kendskab til situationer, hvor en privat part kræver, at en anden privat part skal have sin bopæl på et nærmere angivet sted. EU-retten er uklar på dette punkt. Er det lovligt, når det i mange tilfælde praktisk talt er umuligt for en kunde at optage et lån, hvis kunden ikke er bosiddende i samme medlemsstat som den, hvori banken er hjemmehørende? Kan et forsikringselskab nægte at forsikre en potentiel kunde i en anden medlemsstat? I hvert fald for en lægmand er det vanskeligt at forene sådanne situationer med målsætningen om et indre marked. Mens sådanne praksisser for nogle er uforenelige med rationalet bag et indre marked »med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaterne«<sup>4</sup>, vil andre pege på en tilsyneladende grundlæggende forskel mellem offentlige og private enheders virksomhed og det forhold, at den underliggende logik tilsiger, at offentlig virksomhed i hvert fald i begyndelsen skulle reguleres af de grundlæggende friheder og privat virksomhed af konkurrencelovgivningen. Resten blev overladt til »markedet« selv.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Jf. f.eks. artikel 20 og 21 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36).

3 – Jf. f.eks. dom af 7.5.1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

4 – Jf. artikel 26, stk. 2, TEUF.

3. Der skal ikke i dette forslag til afgørelse gives en løsning på denne grundlæggende uenighed<sup>5</sup>. Det skal blot nævnes, at »markedet« i en række tilfælde tydeligvis har svigtet i »horisontale« situationer mellem to private parter, hvilket er årsagen til, at EU-lovgiver er begyndt at gribe ind og har indskrænket den private autonomi<sup>6</sup>. Et godt eksempel inden for dette område er reguleringen af roamingtakster i EU<sup>7</sup>. Her greb EU-lovgiver faktisk ind i forholdet mellem private parter – som befinder sig i et asymmetrisk forhold: teleselskaber på den ene side og forbrugere på den anden side – og anvendte instrumenter forbundet med det indre marked såsom princippet om forbud mod forskelsbehandling direkte på horisontale situationer<sup>8</sup>.

4. Et yderligere eksempel på lovindgreb fra EU's side ses i den foreliggende sag: grænseoverskridende betalinger i Den Europæiske Union. Med henblik herpå vedtog Rådet den 29. december 2001, umiddelbart før eurosedler- og mønter blev lovlige betalingsmidler<sup>9</sup>, en forordning om grænseoverskridende betalinger: forordning (EF) nr. 2560/2001<sup>10</sup>, som blev ophævet ved forordning (EF) nr. 924/2009<sup>11</sup>. Efterfølgende vedtog EU-lovgiver forordning (EU) nr. 260/2012 om tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro<sup>12</sup>. Denne sag omhandler fortolkningen af sidstnævnte forordning.

5. Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig) ønsker oplyst, hvorvidt den tyske jernbaneoperatør Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (»Deutsche Bahn«) kan kræve, at kunder, der ønsker at betale via direkte debitering, skal have bopæl i Tyskland.

6. I dette forslag til afgørelse vil jeg argumentere for, at svaret bør være »nej«. Mit hovedargument kan sammenfattes som følger: Et selskab har ikke pligt til at tilbyde sine kunder at kunne betale via direkte debitering. Når denne mulighed imidlertid er blevet åbnet, skal den tilbydes uden forskelsbehandling.

## Retsforskrifter

7. Artikel 1 i forordning nr. 260/2012 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

»1. Ved denne forordning fastsættes bestemmelser om kreditoverførsels- og direkte debiteringstransaktioner i euro inden for Unionen, hvor både betalerens betalingstjenesteudbyder og betalingsmodtagerens betalingstjenesteudbyder er etableret i Unionen, eller hvor den eneste betalingstjenesteudbyder i forbindelse med betalingstransaktionen er etableret i Unionen.

5 – Sandheden ligger givetvis et sted midt imellem.

6 – Vedrørende privat autonomi og EU-ret, jf. D. Leczykiewicz, St. Weatherill, »Private Law Relationships in EU Law«, i D. Leczykiewicz, St. Weatherill (red.), *The Involvement of EU Law in Private Law Relationships*, Hart Publishing, Oxford og Portland, Oregon, 2013, s. 1-8, på s. 3-5.

7 – Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 531/2012 af 13.6.2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen (EUT 2012, L 172, s. 10).

8 – EU har naturligvis også lovgivet via harmonisering inden for en række privatretlige områder, dvs. pr. definition horisontale situationer (f.eks. handelsagenter, produktansvar, forsikring og, mere generelt, forbrugerbeskyttelse). Selv om det endelige mål også her kan være oprettelsen af et indre marked (jf. udførligt P.-Chr. Müller-Graff, »Allgemeines Gemeinschaftsprivatrecht«, i M. Gebauer, Chr. Teichmann, (red.), *Europäisches Privat- und Unternehmensrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 6)*, Nomos, Baden-Baden, 2014, s. 69-151, punkt 43 ff.), er det imidlertid ikke de samme instrumenter, der benyttes. I disse tilfælde går lovgiver videre end blot at gennemføre de samme begreber, som normalt anvendes i forbindelse med de grundlæggende friheder.

9 – 1.1.2002.

10 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 19.12.2001 om grænseoverskridende betalinger i euro (EFT 2001, L 344, s. 13).

11 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.9.2009 om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2560/2001 (EUT 2009, L 266, s. 11).

12 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 14.3.2012 om tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009 (EUT 2012, L 94, s. 22), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 248/2014 af 26.2.2014 (EUT 2014, L 84, s. 1) (»forordning nr. 260/2012«).

2. Denne forordning finder ikke anvendelse på følgende:

- a) betalingstransaktioner gennemført mellem og internt hos betalingstjenesteudbydere, herunder deres agenter eller filialer, for deres egen regning
- b) betalingstransaktioner behandlet og afviklet ved hjælp af betalingssystemer for store beløb, bortset fra betalingstransaktioner ved direkte debitering, hvor betaleren ikke udtrykkeligt har anmodet om, at transaktionen sendes via et betalingssystem for store beløb
- c) betalingstransaktioner ved hjælp af et betalingskort eller lignende anordning, herunder hævning af kontanter, medmindre betalingskortet eller den lignende anordning kun benyttes til at frembringe de oplysninger, der er nødvendige for direkte at foretage en kreditoverførsel eller direkte debitering til og fra en betalingskonto, der er identificeret ved BBAN- eller IBAN-nummer
- d) betalingstransaktioner ved hjælp af et telekommunikations-, digital- eller informationsteknologiredskab, hvis sådanne betalingstransaktioner ikke fører til en kreditoverførsel eller direkte debitering til og fra en betalingskonto, der er identificeret ved et BBAN- eller IBAN-nummer
- e) pengeoverførselstransaktioner som defineret i artikel 4, nr. 13), i direktiv 2007/64/EF<sup>[13]</sup>
- f) betalingstransaktioner, hvor der overføres elektroniske penge som defineret i artikel 2, nr. 2), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/110/EF af 16. september 2009 om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge og tilsyn med en sådan virksomhed( <sup>[14]</sup>), medmindre sådanne transaktioner resulterer i en kreditoverførsel eller direkte debitering til og fra en betalingskonto, der er identificeret ved BBAN- eller IBAN-nummer.

3. Hvis betalingsordninger er baseret på betalingstransaktioner ved hjælp af kreditoverførsler eller direkte debiteringer, men har yderligere valgfrie egenskaber eller tjenester, finder denne forordning kun anvendelse på de underliggende kreditoverførsler eller direkte debiteringer.«

8. Artikel 2 i forordning nr. 260/2012 med overskriften »Definitioner« lyder:

»I denne forordning forstås ved:

- 1) »kreditoverførsel«: en indenlandsk eller grænseoverskridende betalingstjeneste med henblik på at kreditere en betalingsmodtagers betalingskonto med en betalingstransaktion eller en række betalingstransaktioner fra en betalers betalingskonto, foretaget af den betalingstjenesteudbyder, som forvalter betalernes betalingskonto, på grundlag af instruks fra betaleren
- 2) »direkte debitering«: en indenlandsk eller grænseoverskridende betalingstjeneste med henblik på at debitere en betalers betalingskonto, hvor en betalingstransaktion initieres af betalingsmodtageren på grundlag af betalernes samtykke
- 3) »betaler«: en fysisk eller juridisk person, der er indehaver af en betalingskonto og tillader en betalingsordre fra denne betalingskonto eller, hvis der ikke er nogen betalingskonto, en fysisk eller juridisk person, der udsteder en betalingsordre til en betalingsmodtagers betalingskonto
- 4) »betalingsmodtager«: en fysisk eller juridisk person, der er indehaver af en betalingskonto, og som er den tiltænkte modtager af midler, der indgår i en betalingstransaktion

13 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.11.2007 om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 97/7/EF, 2002/65/EF, 2005/60/EF og 2006/48/EF og om ophævelse af direktiv 97/5/EF (EUT 2007, L 319, s. 1).

14 – EUT 2009, L 267, s. 7.

5) »betalingskonto«: en konto oprettet i en eller flere betalingstjenestebrugeres navn med henblik på at gennemføre betalingstransaktioner

[...]

21) »mandat«: betalerens samtykke og bemyndigelse til betalingsmodtageren og (direkte eller indirekte via betalingsmodtageren) til betalerens betalingstjenesteudbyder om at tillade betalingsmodtageren at initiere en opkrævning med henblik på at debitere betalerens specificerede betalingskonto og at tillade betalerens betalingstjenesteudbyder at følge disse instrukser

[...]

26) »grænseoverskridende betalingstransaktion«: en betalingstransaktion initieret af en betaler eller betalingsmodtager, hvor betalerens betalingstjenesteudbyder og betalingsmodtagerens betalingstjenesteudbyder er etableret i forskellige medlemsstater

27) »indenlandsk betalingstransaktion«: en betalingstransaktion initieret af en betaler eller betalingsmodtager, hvor betalerens betalingstjenesteudbyder og betalingsmodtagerens betalingstjenesteudbyder er etableret i samme medlemsstat

[...]«

9. Artikel 3 i forordning nr. 260/2012 med overskriften »Sikring af adgang« lyder:

»1. Giver en betalingsmodtagers betalingstjenesteudbyder adgang for en indenlandsk kreditoverførsel i henhold til en betalingsordning, skal udbyderen, i overensstemmelse med reglerne for en EU-dækkende betalingsordning, give adgang for kreditoverførsler, der initieres af en betaler via en betalingstjenesteudbyder etableret i en hvilken som helst medlemsstat.

2. Giver en betalers betalingstjenesteudbyder adgang for en indenlandsk direkte debitering i henhold til en betalingsordning, skal udbyderen, i overensstemmelse med reglerne for en EU-dækkende betalingsordning, give adgang for direkte debiteringer, der initieres af en betalingsmodtager via en betalingstjenesteudbyder etableret i en hvilken som helst medlemsstat.

3. Stk. 2 finder kun anvendelse på direkte debiteringer, som forbrugere som betalere har adgang til i henhold til betalingsordningen.«

10. Artikel 9 i forordning nr. 260/2012 med overskriften »Adgang til betalinger« fastsætter følgende:

»1. En betaler, som foretager en kreditoverførsel til en betalingsmodtager, der har en betalingskonto placeret inden for Unionen, må ikke specificere, i hvilken medlemsstat denne betalingskonto skal være placeret, forudsat at der er adgang til betalingskontoen i overensstemmelse med artikel 3.

2. En betalingsmodtager, som accepterer en kreditoverførsel eller anvender en direkte debitering til opkrævning af midler fra en betaler, der er indehaver af en betalingskonto placeret inden for Unionen, må ikke specificere, i hvilken medlemsstat denne betalingskonto skal være placeret, forudsat at der er adgang til betalingskontoen i overensstemmelse med artikel 3.«

11. Artikel 77 i direktiv (EU) 2015/2366<sup>15</sup> med overskriften »Anmodninger om tilbagebetalinger af betalingstransaktioner initieret af eller via en betalingsmodtager« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at en betaler inden for en periode på otte uger efter den dato, hvor midlerne blev debiteret, kan anmode om tilbagebetaling i henhold til artikel 76 af en autoriseret betalingstransaktion initieret af eller via en betalingsmodtager.«

12. Forordning (EU) 2018/302<sup>16</sup>, som har fundet anvendelse siden den 3. december 2018, bestemmer følgende i artikel 5 under overskriften »Forbud mod forskelsbehandling af årsager relateret til betaling«:

»1. En erhvervsdrivende må ikke anvende forskellige betingelser for en betalingstransaktion for så vidt angår de forskellige betalingsmidler, som vedkommende accepterer, af årsager, der har at gøre med en kundes nationalitet, bopæl eller hjemsted, betalingskontoens placering i Unionen, betalingstjenesteudbyderens hjemsted eller betalingsinstrumentets udstedelsessted, når:

- a) betalingstransaktionen foretages via en elektronisk transaktion i form af pengeoverførsel, direkte debitering eller et kortbaseret betalingsinstrument af samme betalingsvaremærke og -kategori
- b) autentifikationskravene i henhold til direktiv (EU) 2015/2366 er opfyldt, og
- c) betalingstransaktionerne er i en valuta, som den erhvervsdrivende accepterer.

2. Når det er berettiget af objektive årsager, forhindrer forbuddet i stk. 1 ikke den erhvervsdrivende i at tilbageholde varerne eller leveringen af tjenesteydelsen, indtil vedkommende har modtaget bekræftelse på, at betalingstransaktionen er blevet korrekt initieret.

3. Forbuddet i stk. 1 forhindrer ikke den erhvervsdrivende i at kræve gebyr for brug af kortbaserede betalingsinstrumenter, for hvilke interbankgebyrerne ikke er reguleret i henhold til kapitel II i forordning (EU) 2015/751<sup>[17]</sup>, og for de betalingstjenester, som forordning (EU) nr. 260/2012 ikke finder anvendelse på, medmindre forbuddet mod eller begrænsningen af retten til at opkræve gebyrer for brug af betalingsinstrumenter i henhold til artikel 62, stk. 5, i direktiv (EU) 2015/2366 er blevet indført i national ret i den medlemsstat, som den erhvervsdrivendes virksomhedsdrift er underlagt. Disse gebyrer må ikke overstige de direkte omkostninger, som afholdes af den erhvervsdrivende i forbindelse med brugen af betalingsinstrumentet.«

### **Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og det præjudicielle spørgsmål**

13. Sagsøgeren i hovedsagen, Verein für Konsumenteninformation, er i henhold til østrigsk ret berettiget til at anlægge sag om forbrugerbeskyttelse.

14. Sagsøgte i hovedsagen, Deutsche Bahn, er et jernbaneselskab med hjemsted i Tyskland, som bl.a. giver østrigske kunder mulighed for at booke togrejser på internettet. Til dette formål indgår selskabet aftaler med forbrugere på grundlag af dets befordringsbetingelser. Disse betingelser indeholder en klausul om, at billetter, der er reserveret via webstedet, kan betales navnlig med kreditkort, ved

15 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25.11.2015 om betalingstjenester i det indre marked, om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF (EUT 2015, L 337, s. 35).

16 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 28.2.2018 om imødegåelse af uberettiget geoblokering og andre former for forskelsbehandling på grundlag af kundernes nationalitet, bopæl eller hjemsted i det indre marked og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og (EU) 2017/2394 og af direktiv 2009/22/EF (EUT 2018, L 601, s. 1).

17 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2015 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner (EUT 2015, L 123, s. 1).

straksoverførsel via bank eller efter ordningen for direkte debitering i det fælles eurobetalingsområde (SEPA), idet sidstnævnte er begrænset til de kunder, der har bopæl i Tyskland. Godkendelse til direkte debiteringsopkrævning via SEPA-ordningen kræver endvidere samtykke til en kreditvurdering under registreringsprocessen.

15. Verein für Konsumenteninformation anlagde sag ved Handelsgericht Wien (handelsretten i Wien, Østrig) med påstand om, at retten skulle nedlægge forbud mod Deutsche Bahns anvendelse af denne klausul i forbrugeraftaler med den begrundelse, at den er i strid med artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012, eftersom forbrugere almindeligvis har en betalingskonto hos en bank hjemmehørende i den medlemsstat, hvor de selv har bopæl.

16. Ved dom af 13. juli 2016 gav Handelsgericht Wien (handelsretten i Wien) Verein für Konsumenteninformation medhold for så vidt angår forbrugere med bopæl i Østrig, idet retten lagde til grund, at den anfægtede klausul er i strid med artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012.

17. Ved dom afsagt den 14. marts 2017 ophævede appelretten Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien, Østrig) dommen og gav ikke Verein für Konsumenteninformation medhold, idet retten lagde til grund, at selv om betalere og betalingsmodtagere ifølge artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 blot behøver at have en betalingskonto for at kunne foretage indenlandske og grænseoverskridende betalinger via SEPA-ordningen for direkte debitering, forpligter nævnte forordning ikke betalingsmodtagere til i alle tilfælde at acceptere bestemte SEPA-betalingsinstrumenter i handelstransaktioner med forbrugere.

18. I forbindelse med Verein für Konsumenteninformations revisionsanke til prøvelse af dommen har Oberster Gerichtshof (øverste domstol) givet udtryk for den opfattelse, at artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 ved at forbyde betalere og betalingsmodtagere at specificere, i hvilken medlemsstat den anden parts konto skal være placeret, ikke finder anvendelse på betalingstjenesteudbydere, men finder anvendelse på forholdet mellem betalingsmodtagere og betalere og dermed beskytter disse. Selv om denne bestemmelse efter en ordlydsfortolkning alene forbyder, at placeringen af betalernes betalingskonto gøres til et kriterium, kan kravet om, at betaleren ved en direkte debitering skal have bopæl eller hjemsted i samme medlemsstat, hvor også betalingsmodtageren har sin bopæl eller sit hjemsted, alligevel berøre bestemmelsen, eftersom en betalers konto sædvanligvis er placeret i den stat, hvor betaleren har bopæl.

19. Under disse omstændigheder traf Oberster Gerichtshof (øverste domstol) ved kendelse af 20. december 2017, indgået til Domstolen den 17. januar 2018, afgørelse om at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Skal artikel 9, stk. 2, i [...] forordning [...] nr. 260/2012 [...] fortolkes således, at betalingsmodtageren forbydes at gøre betaling ved [SEPA-ordningen for direkte debitering] afhængig af, at betaleren har bopæl i den medlemsstat, hvor også betalingsmodtageren har sin bopæl eller sit hjemsted, når betaling også tillades på anden måde, f.eks. med kreditkort?«

20. Der er blevet indgivet skriftlige indlæg af parterne i hovedsagen og Europa-Kommissionen, som alle afgav mundtlige indlæg under retsmødet afholdt den 30. januar 2019.

## Bedømmelse

21. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvorvidt artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 skal fortolkes således, at en betalingsmodtager forbydes at gøre betaling via SEPA-ordningen for direkte debitering afhængig af, at betaleren har bopæl i den medlemsstat, hvor også betalingsmodtageren har sin bopæl eller sit hjemsted.

22. Verein für Konsumenteninformation mener, at artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 forbyder betalingsmodtageren at gøre betaling via SEPA-ordningen for direkte debitering betinget af, at betaleren har bopæl i den medlemsstat, hvor også betalingsmodtageren har sit hjemsted eller sin bopæl, selv om andre betalingsformer, f.eks. med kreditkort, også accepteres. Kommissionen deler den opfattelse.

23. Deutsche Bahn er ikke af denne opfattelse. Deutsche Bahn har gjort gældende, at artikel 9, stk. 2, i nævnte forordning ganske vist regulerer forholdet mellem betaleren og betalingsmodtageren, men at den hverken kræver, at betalingsmodtageren skal tilbyde direkte debitering, eller forbyder betalingsmodtageren at kræve, at betaleren opfylder andre betingelser for at kunne anvende direkte debitering. Denne bestemmelse kræver navnlig ikke, at en betalingsmodtager, som ønsker at tilbyde betaling via direkte debitering, enten skal tilbyde alle sine kunder dette eller ikke tilbyde det overhovedet. Det fremgår således tydeligt af bestemmelsen, at anvendelsen af den direkte debiteringsordning kræver, at aftaleparterne har indgået aftale herom. Kun såfremt dette er tilfældet, vil det være forbudt for en betalingsmodtager at kræve, at den betalingskonto, der anvendes til den direkte debitering, skal være placeret i en bestemt medlemsstat.

### **Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 – betalingsmodtagerens forpligtelser**

24. Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 lyder: »En betalingsmodtager, som accepterer en kreditoverførsel eller anvender en direkte debitering til opkrævning af midler fra en betaler, der er indehaver af en betalingskonto placeret inden for Unionen, må ikke specificere, i hvilken medlemsstat denne betalingskonto skal være placeret, forudsat at der er adgang til betalingskontoen i overensstemmelse med artikel 3 [i nævnte forordning].«

25. De vigtigste udtryk i denne bestemmelse er juridisk defineret i artikel 2 i samme forordning. En kreditoverførsel er således en betalingstjeneste med henblik på at kreditere en betalingsmodtagers betalingskonto med en betalingstransaktion eller en række betalingstransaktioner fra en betalers betalingskonto, foretaget af den betalingstjenesteudbyder, som forvalter betalernes betalingskonto, på grundlag af instruks fra betaleren<sup>18</sup>. Ved direkte debitering forstås på den anden side en betalingstjeneste med henblik på at debitere en betalers betalingskonto, hvor en betalingstransaktion initieres af betalingsmodtageren på grundlag af betalernes samtykke.

26. Det kan hævdes, at Deutsche Bahn alene efter ordlyden af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 ikke har handlet ulovligt. Deutsche Bahn stiller reelt ikke krav om, at de kunder, som ønsker at anvende den direkte debiteringsordning, skal have deres betalingskonto i en bestemt medlemsstat.

27. Sagen er dog ikke så ligetil. Som jeg vil redegøre for, er der tungtvejende hensyn vedrørende den sammenhæng, som den omhandlede forordning indgår i<sup>19</sup>, og de mål, der søges opnået herved, som peger i retning af en anden fortolkning af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012.

28. Forordning nr. 260/2012 blev vedtaget som led i projektet med at skabe et fælles eurobetalingsområde (SEPA) med henblik på at indføre fælles betalingstjenester i hele Den Europæiske Union til erstatning af de eksisterende indenlandske betalingstjenester for betalinger i euro. For at sikre fuldstændig omstilling til EU-dækkende kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro, fastsætter nævnte forordning tekniske og forretningsmæssige krav med henblik på at oprette et

18 – Jf. artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 260/201[2].

19 – I overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af, og navnlig til denne lovgivnings tilblivelse, jf. f.eks. dom af 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

integreret marked for elektroniske betalinger »uden sondring mellem indenlandske og grænseoverskridende betalinger«<sup>20</sup>. Disse krav bør gælde for såvel grænseoverskridende som indenlandske SEPA-betalinger på de samme grundlæggende betingelser og i overensstemmelse med de samme rettigheder og forpligtelser, »uanset placering inden for Unionen«<sup>21</sup>.

29. Selv om hovedformålet med forordning nr. 260/2012 er at fastsætte tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer med henblik på at indføre fælles betalingstjenester i Den Europæiske Union, hvilket betyder, at den primært vedrører betalingsmodtagere, tager nævnte forordning også hensyn til betalere og, mere specifikt, i en vis udstrækning til forholdet mellem betalingsmodtagere og betalere. I denne henseende finder artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012, som i nogen grad skiller sig ud i forordningen, specifik anvendelse på dette forhold mellem betalingsmodtagere og betalere<sup>22</sup>. I præambelen til nævnte forordning fremhæves i den forbindelse betydningen af, at betalerne er sikret en høj grad af beskyttelse, navnlig for direkte debiteringstransaktioner<sup>23</sup>.

30. Det er en kendsgerning, at der i langt de fleste tilfælde i Den Europæiske Union er overensstemmelse mellem en persons bopæl og placeringen af vedkommendes betalingskonto. Dette synes så indlysende, at der ikke er behov for yderligere beviser eller dokumentation. At stille krav om, at en betaler skal have bopæl i en bestemt medlemsstat, er derfor det samme som at specificere, i hvilken medlemsstat en betalingskonto skal være placeret. Som Verein für Konsumenteninformation med rette har understreget, fører et krav om, at forbrugeren skal etablere bopæl i Tyskland som betingelse for at kunne betale via direkte debitering, desuden til en endnu mere alvorlig begrænsning end (blot) at åbne en betalingskonto i Tyskland.

31. Det tyder derfor på, at Deutsche Bahns praksis er i strid med artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012.

32. Deutsche Bahn har desuagtet fremført to argumenter som begrundelse for sin praksis. For det første har selskabet gjort gældende, at der bør tages hensyn til bestemmelserne og ånden i forordning 2018/302. For det andet anser Deutsche Bahn sin praksis for at være begrundet som følge af selskabets angivelige behov for at foretage kreditvurderinger. Jeg vil behandle disse to argumenter hver for sig.

### **Forordning 2018/302**

33. Deutsche Bahn er fuldt ud bekendt med, at forordning 2018/302 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

34. Nævnte forordning har været gældende siden den 3. december 2018<sup>24</sup> og kan derfor ikke anvendes på den foreliggende sag *ratione temporis*. Den finder heller ikke anvendelse *ratione materiae*, da den ikke omfatter transporttjenester som følge af forordningens artikel 1, stk. 3, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123. Endvidere anerkendes det i niende betragtning til forordning 2018/302, at forskelsbehandling også kan forekomme i forbindelse med tjenesteydelser på transportområdet, navnlig ved salg af billetter til passagerbefordring. Denne betragtning henviser i den henseende til fire forordninger, som omhandler transportsektoren, hvoraf tre indeholder bestemmelser, der udtrykkeligt forbyder forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller bopæl i forbindelse med

20 – Jf. første betragtning til forordning nr. 260/2012.

21 – Jf. første betragtning til forordning nr. 260/2012.

22 – En tysk regional appeldomstol har endog karakteriseret denne bestemmelse som en bestemmelse om forbrugerbeskyttelse. Jf. Oberlandesgericht Karlsruhe (den regionale appeldomstol i Karlsruhe), 20.4.2018, 4 U 120/17, præmis 10 ff., *MultiMedia und Recht (MMR)*, 2018, s. 611.

23 – Jf. 32. betragtning til forordning nr. 260/2012, som også henviser til »et højt niveau af forbrugerbeskyttelse«.

24 – Jf. artikel 11, stk. 1, i forordning 2018/302.



adgang til transport: forordning (EF) nr. 1008/2008<sup>25</sup>, forordning (EU) nr. 1177/2010<sup>26</sup> og forordning (EU) nr. 181/2011<sup>27</sup>. For så vidt angår den fjerde forordning, forordning (EF) nr. 1371/2007<sup>28</sup>, som omhandler jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser i jernbanesektoren, anføres det i niende betragtning til forordning 2018/302, at »[d]et er [...] hensigten i nær fremtid at ændre [...] forordning [...] nr. 1371/2007 [...] i samme øjemed«.

35. Deutsche Bahn mener imidlertid, at forordning 2018/302 ikke desto mindre skal tages i betragtning ved fortolkningen af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 for at undgå modsigelser og uoverensstemmelser i anvendelsen af den afledte EU-ret.

36. Deutsche Bahn har i den forbindelse gjort gældende, at artikel 5 i forordning 2018/302 indeholder nærmere bestemmelser om, hvorvidt og hvornår forskelsbehandling på grundlag af bopæl er tilladt. I henhold til artikel 5, stk. 1, i nævnte forordning må en erhvervsdrivende ikke anvende forskellige betingelser for en betalingstransaktion for så vidt angår de forskellige betalingsmidler, som vedkommende accepterer, bl.a.<sup>29</sup> af årsager, der har at gøre med en kundes bopæl, når betalingstransaktionen foretages via en elektronisk transaktion i form af pengeoverførsel, direkte debitering eller et kortbaseret betalingsinstrument af samme betalingsvaremærke og -kategori<sup>30</sup>, og autentifikationskravene i henhold til direktiv 2015/2366 er opfyldt<sup>31</sup>. Deutsche Bahn har gjort gældende, at det netop er disse autentifikationskrav<sup>32</sup>, som ikke er opfyldt i den foreliggende sag, således at forskelsbehandling på grundlag af bopæl vil være mulig.

37. Deutsche Bahn er af den opfattelse, at eftersom forskelsbehandling på grundlag af bopæl ville være mulig i den foreliggende sag i henhold til artikel 5 i forordning 2018/302, hvis sagen hypotetisk set var omfattet af nævnte forordning, burde en sådan forskelsbehandling også være mulig i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012. Domstolen burde derfor fortolke artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 på en sådan måde, at der gives mulighed for forskelsbehandling på grundlag af bopæl.

38. Jeg finder ikke henvisningen til – og mulige negative analogislutninger fra – forordning 2018/302 overbevisende i den foreliggende sag<sup>33</sup>.

39. Forordning 2018/302 er et eksempel på EU-lovgivers opstilling af mere konkrete kriterier for fastlæggelse af betingelserne for, at forskelsbehandling på grundlag af en betalers bopæl er forbudt (eller med andre ord, hvornår en sådan forskelsbehandling er tilladt). En sådan standard finder anvendelse inden for anvendelsesområdet for forordning 2018/302, og alene inden for denne

25 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 24.9.2008 om fælles regler for driften af lufttrafik tjenester i Fællesskabet (EUT 2008, L 293, s. 3). Jf. artikel 23, stk. 2: »Med forbehold af artikel 16, stk. 1, gives der adgang til flybilletpriser og luftfragtrater for trafikflyvning fra en lufthavn beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse, og som er til rådighed for offentligheden, uden forskelsbehandling på grund af kundens nationalitet eller bopæl eller på grund af luftfartsselskabets agents eller andre flybilletudsteders etableringssted inden for Fællesskabet.« Min fremhævelse.

26 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 24.11.2010 om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT 2010, L 334, s. 1). Jf. artikel 4, stk. 2: »Med forbehold af sociale rabatorordninger skal transportørers eller billetudsteders kontraktbestemmelser og takster tilbydes til offentligheden uden nogen form for direkte eller indirekte diskrimination på grundlag af slutkunders nationalitet eller transportørens eller billetudsteders hjemsted i Unionen.«

27 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.2.2011 om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT 2011, L 55, s. 1). Jf. artikel 4, stk. 2: »Uden at dette berører særlige takster, der ydes på baggrund af sociale hensyn, skal transportørers kontraktbestemmelser og takster tilbydes offentligheden uden nogen form for direkte eller indirekte diskrimination på grundlag af slutkunders nationalitet eller transportørens eller billetudsteders hjemsted i Unionen.«

28 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 23.10.2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (EUT 2007, L 315, s. 14).

29 – Samt af årsager, der har at gøre med en kundes nationalitet, hjemsted, betalingskontoens placering, betalingstjenesteudbyderens hjemsted eller betalingsinstrumentets udstedelsessted i Unionen.

30 – Litra a).

31 – Litra b). Og når betalingstransaktionerne er i en valuta, som den erhvervsdrivende accepterer [litra c)].

32 – Jf. artikel 97 i direktiv 2015/2366.

33 – Det bør understreges, at Domstolen efter Deutsche Bahns skriftlige indlæg i medfør af artikel 61, stk. 1, i Domstolens procesreglement opfordrede deltagerne i retsmødet om at overveje den mulige relevans af forordning 2018/302. Jeg for mit vedkommende blev oplyst, idet jeg forlod retsmødet i den overbevisning, at nævnte forordning ikke skal bringes i anvendelse i den foreliggende sag.

forordnings anvendelsesområde. Den er knyttet til de særlige forhold ved geoblokering, som er helt anderledes end de forhold, der foreligger ved betaling via direkte debitering. Hvis EU-lovgiver ønskede at fastsætte de samme standarder for betalinger via SEPA-ordningen for direkte debitering inden for anvendelsesområdet for forordning nr. 260/2012, kunne EU-lovgiver frit gøre dette. I mangel af en tydelig krydshenvisning i nævnte forordning til andre tekster såsom forordning 2018/302 finder jeg imidlertid begrebsmæssig »krydsbestøvning« vanskeligt – og dette er i endnu højere grad tilfældet, fordi vi har at gøre med et horisontalt forhold mellem to private parter. I en sådan situation er formodningen om, at EU-lovgiver allerede har taget hensyn til og afvejet alle interesser, endnu stærkere, og der er ingen grund til at sætte spørgsmålstegn herved.

40. Det kan derfor konkluderes, at forordning 2018/302 ikke som hævdet af Deutsche Bahn bør tages i betragtning ved fortolkningen af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012. Henvisningerne til og de angivelige analogier med forordning 2018/302 er langt mere forvirrende, end de er overbevisende.

### *Undtagelser fra betalingsmodtagerens forpligtelser*

41. Endelig vil jeg behandle spørgsmålet om, hvorvidt den begrænsning af betalingsfriheden, som artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 er til hinder for, potentielt kunne være begrundet – med andre ord, om det er muligt for en virksomhed at fravige kravene i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012.

42. Deutsche Bahn har peget på risikoen for misbrug og manglende betaling i forbindelse med direkte debitering. En sådan risiko hævdes at være høj, når SEPA-mandatet som i hovedsagen udstedes direkte af kunden til betalingsmodtageren uden indgriben fra kundens eller betalingsmodtagerens betalingstjenesteudbyder. Ved andre betalingsformer ville betalingstjenesteudbyderen faktisk kun acceptere kundens betaling i tilfælde af en positiv betalingsprognose. Ved betaling via direkte debitering skal betalingsmodtageren derimod selv vurdere risikoen for, at kunden ikke betaler. Det er betalingsmodtageren, som først opfylder sine forpligtelser, ved at udstede billetten. Betalingsmodtageren bærer således risikoen for, at betaleren ikke betaler.

43. Deutsche Bahn anser det derfor for nødvendigt at foretage kreditvurderinger. Virksomheder, der tilbyder sådanne ydelser, gør det som regel på nationalt plan. Deutsche Bahn har understreget, at det ganske enkelt ikke er muligt at foretage en passende kreditvurdering på samme vilkår i alle lande i SEPA-området. Det er ca. 15 gange dyrere at foretage en kreditvurdering for kunder med bopæl i Østrig end for kunder med bopæl i Tyskland. Det ville medføre store økonomiske udgifter for betalingsmodtageren, hvis denne skulle tilpasse sine egne regnskabssystemer og grænseflader på en sådan måde, at de kunne håndtere kreditvurderinger i hele SEPA-området. I betragtning af disse omkostninger ville den direkte debiteringsordning ofte simpelthen ikke være økonomisk rentabel og ikke længere kunne tilbydes. Dette kan ikke have været EU-lovgivers hensigt.

44. Deutsche Bahn har endvidere gjort gældende, at det for nogle betalingsmodtagere ikke vil kunne lade sig gøre at integrere kreditvurdering i en betalingsform, som virksomheden selv står for, i hele SEPA-området, og at det i mange medlemsstater ikke vil være muligt på forretningsmæssigt acceptable vilkår. Ingen virksomheder giver oplysninger om kreditværdighed på SEPA-niveau. For nogle SEPA-lande vil der ikke være mulighed for adgang eller kun være delvis adgang til oplysninger om kundens kreditværdighed. Betalingsmodtageren kan derfor ikke i tilstrækkelig grad mindske risikoen for disse kunders misligholdelse i forbindelse med direkte debiteringer via SEPA-ordningen, og hvis betalingsmodtageren havde pligt til at tilbyde betaling via direkte debitering til kunder hjemmehørende i disse lande, ville betalingsmodtageren bevidst have en uberegnelig risiko. På grund af forskelle i betalingsvaner og/eller kundernes forventninger i de forskellige SEPA-lande vil der desuden være betydelige forskelle i omkostningerne til indhentning af kreditoplysninger om kunderne, således at det måske ikke er omkostningseffektivt i en medlemsstat at foretrække direkte debiteringer frem for andre billigere betalingsformer.

45. Selv om jeg forstår de forretningsmæssige argumenter, som Deutsche Bahn har fremført, kan jeg ikke ud fra et juridisk synspunkt erklære mig enig i selskabets argumentation.

46. Den er hverken begrundet i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012 eller i andre bestemmelser i forordningen. At indfortolke mulige begrundelser i nævnte forordnings tekst (formentlig i strid med EU-lovgivers formodede hensigt, da EU-lovgiver ellers ville have behandlet dette spørgsmål), er ikke en vej, jeg vil tilskynde Domstolen til at gå.

47. Jeg er desuden helt bevidst om de forskellige interesser i forholdet mellem betalere og betalingsmodtagere, som skulle afvejes i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012, for så vidt angår betaling via direkte debitering. Uanset hvordan man ser på det, indeholder denne bestemmelse ingen undtagelser. EU-lovgiver har gjort sit arbejde – og kan frit beslutte at ændre enhver bestemmelse, eksempelvis fordi bestemmelsen ikke fungerer.

48. Begrundelsen om, at der i forretningspraksis ikke findes et indre marked for skyldnerregistre og kreditværdighedsvurderinger, kan ikke i sig selv danne grundlag for det omhandlede bopælskrav. En sådan argumentation er desuden faretruende tæt på et rent økonomisk argument i forbindelse med de fire friheder. Dette er ikke et holdbart argument. Som bekendt kan rent økonomiske argumenter ikke gøres gældende af medlemsstaterne som tvingende almene hensyn. Det kan hævdes, at der i horisontale situationer ikke er *offentlige* interesser på spil – mens *private* interesser gerne er af økonomisk art. Det er dog ikke tilstrækkeligt blot at påberåbe sig, at der ikke findes et indre marked for skyldnerregistre.

49. Det er korrekt, at nogle selskaber som betalingsmodtagere, af forretningsmæssige eller andre årsager, kan foretrække ikke at give betalere muligheden for at betale via direkte debitering. Dette er fuldt ud i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 260/2012. Bestemmelsen finder således kun anvendelse, når der er truffet et valg om at acceptere direkte debitering. I en sådan situation må der ikke ske forskelsbehandling. Hvis resultatet er, at en betalingsmodtager i stedet for at tilbyde diskriminerende betalingsformer beslutter sig for slet ikke at tilbyde en bestemt betalingsform, er dette en økonomisk realitet, som man er nødt til at acceptere.

### **Forslag til afgørelse**

50. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig) stillede spørgsmål som følger:

»Artikel 9, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 260/2012 af 14. marts 2012 om tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 248/2014 af 26. februar 2014, skal fortolkes således, at en betalingsmodtager forbydes at gøre betaling ved direkte debiteringsordning i det fælles eurobetalingsområde (SEPA) afhængig af, at betaleren har sin bopæl i den medlemsstat, hvor også betalingsmodtageren har sin bopæl eller sit hjemsted.«