



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

G. PITRUZZELLA

fremsat den 7. november 2019¹

Sag C-480/18

AS »PrivatBank«

procesdeltager:

Finanšu un kapitāla tirgus komisija

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland))

»Præjudiciel forelæggelse – betalingstjenester i det indre marked – direktiv 2007/64/EF – artikel 2, 20, 21, 51, 75 og 80-83 – anvendelsesområde for direktiv 2007/64/EF – betalingstjenester i andre valutaer end euro eller valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet – kompetente myndigheder – tilsyn – klageprocedurer og udenretslige erstatningsprocedurer – manglende eller mangelfuld gennemførelse af en betalingsordre«

1. Betalingstjenester er i hurtig og konstant udvikling takket være den løbende teknologiske innovation, som stiller de kompetente myndigheder over for betydelige udfordringer ved fastsættelsen af den retlige ramme for disse tjenester. Dette område spiller en grundlæggende rolle i den moderne økonomi, som er baseret på effektive og sikre betalingssystemer.

2. I denne sammenhæng vedrører den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland) fortolkningen af en række bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/64/EF af 13. november 2007 om betalingstjenester i det indre marked², som fastsatte grundlaget for at oprette et egentligt indre marked for betalingstjenester samt en harmoniseret retlig ramme i EU for disse typer af tjenester. Ovennævnte direktiv er nu blevet ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked³, der imidlertid i det væsentlige har bevaret opbygningen af det gamle direktiv og ikke medført ændringer i en lang række bestemmelser.

3. I den foreliggende sag har Domstolen lejlighed til at fortolke rækkevidden af en række bestemmelser i direktiv 2007/64, hvoraf mange er bevaret i direktiv 2015/2366, inden for rammerne af en tvist mellem en lettisk bank og Finanšu un kapitāla tirgus komisija (herefter »finanstilsynet«) vedrørende lovligheden af en afgørelse truffet af denne myndighed med hensyn til den manglende gennemførelse af en betalingsordre fra en kunde i denne bank.

¹ – Originalsprog: italiensk.

² – 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).

³ – 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). Direktiv (EU) 2015/2366 har ophævet og erstattet direktiv 2007/64 med virkning fra den 13.1.2018. Ikke desto mindre reguleres tvisten i hovedsagen af direktiv 2007/64, henset til tidspunktet for de faktiske omstændigheder.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. I henhold til artikel 1, stk. 1, i direktiv 2007/64 sonder medlemsstaterne mellem seks kategorier af udbydere af betalingstjenester. Disse kategorier, der fremgår af dette stykke, omfatter bl.a. »kreditinstitutter«⁴ (litra a)) og »betalingsinstitutter« (litra d)), som defineret i direktivets artikel 4, nr. 4)⁵.

5. I medfør af dets artikel 2, stk. 1, finder direktiv 2007/64 anvendelse på betalingstjenester, der ydes i EU. Artiklens stk. 2 afgrænser imidlertid det objektive anvendelsesområde for direktivets afsnit III og IV⁶, idet det fastsætter, at »[a]fsnit III og IV i dette direktiv finder anvendelse på betalingstjenester i euro eller i valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet«.

6. Afsnit II i direktiv 2007/64 indeholder reglerne for udbydere af betalingstjenester og er inddelt i to kapitler: Kapitel 1 – med overskriften »Betalingsinstitutter« – indeholder specifikke bestemmelser, der finder anvendelse på kategorien af »[b]etalingsinstitutter«, kapitel 2 i afsnit II indeholder fælles bestemmelser, der omfatter alle seks kategorier af udbydere af betalingstjenester.

7. Kapitel 1, afdeling 3, der specifikt omhandler betalingsinstitutter, indeholder artikel 20-25 og har overskriften »Kompetente myndigheder og tilsyn«. Især fastsætter artikel 20 i direktiv 2007/64 med overskriften »Udpegning af kompetente myndigheder« følgende:

»1. Som kompetente myndigheder med ansvar for meddelelse af tilladelse til og tilsyn med betalingsinstitutter, der skal udføre de i [afsnit II] omhandlede opgaver, udpeger medlemsstaterne enten offentlige myndigheder eller organer, der er anerkendt i den nationale lovgivning eller af de offentlige myndigheder, som udtrykkeligt har beføjelse hertil efter den nationale lovgivning, herunder nationale centralbanker. [...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder, der udpeges efter stk. 1, har alle de beføjelser, der er nødvendige for at varetage deres opgaver. [...]

5. Stk. 1 indebærer ikke, at de kompetente myndigheder skal føre tilsyn med andre af betalingsinstitutternes aktiviteter end ydelse af betalingstjenester som anført i bilaget og de aktiviteter, der fremgår af artikel 16, stk. 1, litra a).«

8. Ifølge artikel 21, stk. 1, i direktiv 2007/64, som har overskriften »Tilsyn«, sikrer medlemsstaterne, at »de kompetente myndigheders tilsyn med overholdelsen af bestemmelserne i [afsnit II] er proportionalt, hensigtsmæssigt og afpasset efter de risici, betalingsinstitutterne er udsat for«. Andet afsnit i dette stykke bestemmer, at »[f]or at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne i [afsnit II]« er de kompetente myndigheder berettiget til at tage en række specifikke skridt.

4 – I medfør af artikel 4, nr. 1), litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14.6.2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EUT 2006, L 177, s. 1).

5 – Direktivets artikel 4, nr. 4), definerer begrebet »betalingsinstitut« som »en juridisk person, der i overensstemmelse med artikel 10 er meddelt tilladelse til at udbyde og gennemføre betalingstjenester i hele [EU]«.

6 – Vedrørende henholdsvis åbenhed om betingelserne for og oplysningskravene til betalingstjenester (afsnit III) og brugernes og betalingstjenesteudbydernes respektive rettigheder og forpligtelser i forbindelse med udbud og brug af betalingstjenester (afsnit IV).

9. Artikel 21, stk. 2, i direktiv 2007/64 tildeler disse kompetente myndigheder en sanktionsbeføjelse. Det fastsættes nemlig, at »[m]ed forbehold af procedurerne for inddragelse af tilladelser og bestemmelserne i straffelovgivningen sørger medlemsstaterne for, at deres respektive kompetente myndigheder i tilfælde af, at et betalingsinstitut eller dets ansvarlige ledelse har overtrådt love eller administrative bestemmelser om tilsyn med betalingsinstitutter eller om disses betalingstjenestevirksomhed, kan pålægge disse sanktioner eller påbyde foranstaltninger med det klare formål at bringe de konstaterede overtrædelser eller årsagerne hertil til ophør«.

10. Ovennævnte afsnit IV i direktiv 2007/64, som har overskriften »Rettigheder og forpligtelser i forbindelse med udbud og brug af betalingstjenester«, indeholder artikel 51-83. Den første artikel i dette afsnit, dvs. artikel 51, afgrænser afsnittets anvendelsesområde og fastsætter i stk. 1, at »[n]år brugeren af betalingstjenester ikke er en forbruger, kan parterne aftale, at artikel [...] 75 ikke eller kun delvis finder anvendelse«.

11. Artikel 75 i direktiv 2007/64 er også omfattet af direktivets afsnit IV og indeholder bestemmelser for så vidt angår tilfælde af en manglende eller mangelfuldt gennemført betalingstransaktion. Den fastsætter følgende:

»1. Hvis en betalingsordre initieres af betaleren, har dennes udbyder af betalingstjenester [...] ansvaret over for betaleren for den korrekte gennemførelse af betalingstransaktionen, medmindre han kan bevise over for betaleren og, hvor det er relevant, for betalingsmodtagerens udbyder af betalingstjenester, at betalingsmodtagerens udbyder af betalingstjenester modtog beløbet for betalingstransaktionen [...]; i så fald har betalingsmodtagerens udbyder af betalingstjenester ansvaret over for betalingsmodtageren for den korrekte gennemførelse af betalingstransaktionen.

Hvis betalerens udbyder af betalingstjenester har ansvaret i henhold til første afsnit, skal han uden unødigt forsinkelse godtgøre betaleren det manglende eller mangelfuldt betalte beløb og, hvor det er relevant, føre den debiterede betalingskonto tilbage til den situation, der ville have været gældende, hvis den mangelfulde betalingstransaktion ikke var blevet gennemført.

Hvis betalingsmodtagerens udbyder af betalingstjenester har ansvaret i henhold til første afsnit, skal han øjeblikkeligt stille beløbet for betalingstransaktionen til rådighed for betalingsmodtageren og, hvor det er relevant, kreditere betalingsmodtagerens betalingskonto det tilsvarende beløb.

2. [...] Ved en manglende eller mangelfuldt gennemført betalingstransaktion, som betalingsmodtagerens udbyder af betalingstjenester ikke har ansvaret for i henhold til første og andet afsnit, har betalerens udbyder af betalingstjenester ansvaret over for betaleren. Hvis betalerens udbyder af betalingstjenester således har ansvaret, skal denne om nødvendigt og uden unødigt forsinkelse godtgøre betaleren det manglende eller mangelfuldt betalte transaktionsbeløb og føre den debiterede betalingskonto tilbage til den situation, der ville have været gældende, hvis den mangelfulde betalingstransaktion ikke var blevet gennemført.«

12. Afsnit IV i direktiv 2007/64 indeholder i kapitel 5 bestemmelser om dels klageprocedurer (afdeling 1, artikel 80-82), dels udenretslige erstatningsprocedurer (afdeling 2, artikel 83).

13. Artikel 80 i direktiv 2007/64 med overskriften »Klager« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der indføres procedurer, som giver brugere af betalingstjenester og andre interesserede parter, herunder forbrugerorganisationer, mulighed for at indgive klager til de kompetente myndigheder i forbindelse med betalingstjenesteudbyderes påståede overtrædelser af nationale bestemmelser om gennemførelse af dette direktiv.

2. Svaret fra den kompetente myndighed skal, hvor det er relevant, og uden at dette berører retten til at indbringe en klage for en domstol i overensstemmelse med nationale retsplejeregler, underrette klageren om eksistensen af de udenretslige klage- og erstatningsprocedurer, der er indført ved artikel 83.«

14. Artikel 81 i direktiv 2007/64 med overskriften »Sanktioner« er affattet således:

»1. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af dette direktiv, og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre gennemførelsen heraf. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning.

2. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de bestemmelser, der er omhandlet i stk. 1, og om de kompetente myndigheder, der er omhandlet i artikel 82, senest den 1. november 2009, og om alle senere ændringer, der berører dem, snarest muligt.«

15. Artikel 82 i direktiv 2007/64 med overskriften »Kompetente myndigheder« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at de klageprocedurer og sanktioner, der er omhandlet henholdsvis i artikel 80, stk. 1, og artikel 81, stk. 1, forvaltes af de myndigheder, der har beføjelse til at sikre overholdelse af de nationale retsregler, der vedtages i medfør af kravene i denne afdeling.

2. I tilfælde af overtrædelse eller mistanke om overtrædelse af de nationale retsregler, som er vedtaget i medfør af afsnit III og IV, er de kompetente myndigheder, der er omhandlet i stk. 1, de kompetente myndigheder i betalingstjenesteudbyderens hjemland, bortset fra agenter og filialer, hvis virksomhed drives i henhold til etableringsretten, hvor de kompetente myndigheder er værtslandets kompetente myndigheder.«

16. Artikel 83 i direktiv 2007/64, der udgør den eneste artikel i ovennævnte afsnit IV, kapitel 5, afdeling 2, og vedrører udenretslige erstatningsprocedurer, bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at der indføres tilstrækkelige og effektive udenretslige klagemuligheder og erstatningsprocedurer til bilæggelse af tvister mellem brugere af betalingstjenester og de res udbydere af betalingstjenester vedrørende tvister om rettigheder og forpligtelser i medfør af dette direktiv, idet eksisterende organer til bilæggelse af tvister anvendes, når det er relevant.«

17. Stk. 1 i artikel 86 i direktiv 2007/64, som har overskriften »Fuld harmonisering«, bestemmer med forbehold for visse undtagelser, der ikke er relevante i den foreliggende sag, at »i den udstrækning dette direktiv indeholder harmoniserede bestemmelser, må medlemsstaterne ikke bevare eller indføre andre bestemmelser end dem, der fremgår af dette direktiv«.

B. Lettisk ret

18. I lettisk ret findes bestemmelserne om betalingstjenester i Maksājumu pakalpojumu un elektroniskās naudas likums (lov om betalingstjenester og elektroniske penge, herefter »loven om betalingstjenester«).

19. Denne lovs artikel 2, stk. 3, foreskriver, at »[b]estemmelserne i artikel [...] 99 [...] og 104 i denne lov finder anvendelse på udbydere af betalingstjenester, som leverer betalingstjenester i Letland, når betalerens og betalingsmodtagerens udbyder af betalingstjenester befinder sig i en medlemsstat, og betalingstjenesten gennemføres i euro eller i en medlemsstats valuta«.

20. Artikel 99 i loven om betalingstjenester gennemfører artikel 75 i direktiv 2007/64 i lettisk ret. Denne artikels stk. 9 bestemmer, at »[v]ed en manglende eller mangelfuldt gennemført betalingstransaktion, som betalingsmodtagerens udbyder af betalingstjenester ikke har ansvaret for i henhold til denne artikel, har betalerens udbyder af betalingstjenester ansvaret over for betaleren«.

21. Artikel 105 i loven om betalingstjenester gennemfører artikel 80-82 i direktiv 2007/64 i lettisk ret og tildeler finanstilsynet dels i stk. 2 kompetencen til at behandle klager over overtrædelser af bestemmelserne i loven fremsat af brugere af betalingstjenester, som ikke anses for forbrugere⁷, dels i stk. 5 beføjelsen til at pålægge udbydere af betalingstjenester sanktioner.

II. Faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22. Den 16. november 2011 overførte selskabet Forcing Development Limited (herefter »kunden«) en betalingsordre til banken AS »PrivatBank« (herefter »sagsøgeren«) på 394 138,12 amerikanske dollars (USD) (herefter »betalingsordren«), som skulle overføres fra en af kundens konti hos sagsøgeren til en anden persons konto i den litauiske bank »Snoras Bank« (herefter den »litauiske bank«).

23. Samme dag debiterede sagsøgeren det nævnte beløb på kundens konto og overførte kl. 15.24 betalingsordren til den litauiske bank via SWIFT-systemet. Sagsøgeren overførte ligeledes midler til sin konto i den litauiske bank med henblik på, at disse midler skulle overføres til kundens betalingsmodtagers konto. Selv om betalingsordren blev modtaget kl. 15.24, blev den imidlertid ikke gennemført øjeblikkeligt, idet saldoen på sagsøgerens konto ikke var tilstrækkelig.

24. Samme dag traf den litauiske centralbank afgørelse om at suspendere den litauiske banks finansielle virksomhed, hvilken afgørelse sidstnævnte tilsyneladende modtog kl. 15.08, og hvorved denne blev forbudt at udøve finansiell virksomhed. Kl. 16.20 samme dag overførte den litauiske bank pengene til sagsøgerens konto. Eftersom det ikke længere var muligt at udføre betalingstransaktioner som følge af suspenderingen, forblev disse penge på denne konto, og betalingen til den anden person fandt ikke sted.

25. Ved anmodning herom fra kunden afslog sagsøgeren dog at tilbageføre de midler, som var blevet infrosset på sagsøgerens konto hos den litauiske bank som følge af den manglende gennemførelse af betalingsordren, til kundens konto.

26. Kunden indgav derfor en klage over dette afslag til finanstilsynet.

27. Finanstilsynet fastslog ved afgørelse af 4. juli 2013, der blev bekræftet den 17. oktober 2013 (herefter den »anfægtede afgørelse«), at ansvaret for at gennemføre kundens betalingsordre i henhold til artikel 99, stk. 9, i loven om betalingstjenester påhvilede sagsøgeren, og pålagde endvidere sagsøgeren at overveje behovet for at foretage ændringer i dennes interne kontrolprocedurer og -systemer samt udstedte en bøde på ca. 140 000 EUR.

28. På grundlag af kontoaftalen henvendte kunden sig efterfølgende, i november 2013, til en voldgiftsdomstol med henblik på, at sagsøgeren skulle tilbagebetale kunden det pågældende beløb. Dette krav blev forkastet ved voldgiftsavgørelse af 4. februar 2014, idet voldgiftsdomstolen var af den opfattelse, at sagsøgeren havde opfyldt sine forpligtelser i overensstemmelse med lovkravene.

⁷ – Nærmere bestemt overtrædelser af bestemmelserne i kapitel VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII og XIV i loven om betalingstjenester.

29. Sagsøgeren iværksatte i mellemtiden appel ved Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og erstatning for det forvoldte økonomiske tab. Sagsøgeren anførte, at den litauiske bank var ansvarlig for den manglende gennemførelse af betalingen, fordi den først havde indbetalt midler på sagsøgerens konto efter at have modtaget meddelelsen om suspendering af dennes finansielle virksomhed. Sagsøgeren gjorde endvidere gældende, at det ikke var muligt at forudse sådanne situationer i de interne kontrolprocedurer.

30. Ved dom af 5. august 2015 forkastede Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) sagsøgerens appel og stadfæstede den anfægtede afgørelse. Den nævnte domstol var af den opfattelse, at sagsøgeren i henhold til artikel 99, stk. 9, i loven om betalingstjenester var ansvarlig for den manglende gennemførelse af betalingsordren. Det blev endvidere lagt til grund, at denne betalingsordre ikke var blevet gennemført rettidigt inden afgørelsen om suspenderingen, netop fordi sagsøgeren ikke havde overført tilstrækkelige midler til sin konto i den litauiske bank. Den sidstnævnte bank havde ikke ansvaret for den manglende gennemførelse af betalingsordren, eftersom denne bank ikke havde modtaget pengene til gennemførelsen heraf.

31. Sagsøgeren har iværksat kassationsappel ved den forelæggende ret til prøvelse af den nævnte dom. Sagsøgeren har gjort gældende, at retten i første instans overskred sine beføjelser, idet denne ret traf afgørelse i en civilretlig tvist om forholdet mellem kreditinstituttet og kunden og ikke tog hensyn til voldgiftsdomstolens afgørelse, som allerede havde bilagt denne tvist. Eftersom voldgiftsdomstolen havde fastslået, at sagsøgeren ikke var ansvarlig for den manglende gennemførelse af betalingen, var det ikke begrundet, at finanšsilsynet pålagde sagsøgeren sanktioner. Efter sagsøgerens opfattelse finder artikel 99 i loven om betalingstjenester ikke anvendelse i den foreliggende sag, eftersom den pågældende betalings valuta hverken var euroen eller en medlemsstats valuta, og idet parterne havde indgået aftale om ansvaret i forbindelse med denne type betalinger i en privat kontrakt.

32. I denne sammenhæng nærer den forelæggende ret tvivl om, hvorvidt en række bestemmelser i loven om betalingstjenester er forenelige med direktiv 2007/64, og har derfor forelagt følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

- »1) Er en national lovgivning, hvorefter [finanšsilsynet] har beføjelse til at behandle klager fra brugerne af betalingstjenester, herunder i forbindelse med [betalingstjenester, som ikke er gennemført] i euro eller i en medlemsstats nationale valuta, og dermed til at konstatere overtrædelser af loven [om betalingstjenester] og pålægge sanktioner, forenelig med artikel 2, stk. 2, i direktiv [2007/64]?
- 2) Skal direktiv [2007/64's] artikel 20, stk. 1 og 5, og artikel 21, stk. 2, fortolkes således, at de tillader, at den kompetente myndighed ligeledes fører tilsyn med og pålægger sanktioner i forbindelse med [betalingstjenester, som ikke er gennemført] i euro eller i valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet?
- 3) Har den kompetente myndighed med henblik på de i direktiv [2007/64's] artikel 20 og 21 fastlagte tilsynsopgaver eller med henblik på de i direktiv [2007/64's] artikel 80-82 fastlagte klageprocedurer beføjelse til at bilægge tvister mellem betaleren og udbyderen af betalingstjenester, som udspringer af de i direktiv [2007/64's] artikel 75 omhandlede retsforhold, og afgøre, hvem der er ansvarlig for den manglende eller mangelfuldt gennemførte transaktion?
- 4) Når den kompetente myndighed udfører de i direktiv [2007/64's] artikel 20 og 21 fastlagte tilsynsopgaver eller gennemfører de i direktiv [2007/64's] artikel 80-82 fastlagte klageprocedurer, skal denne myndighed da tage hensyn til en voldgiftsavgørelse, der bilægger tvisten mellem udbyderen af betalingstjenesterne og brugeren af betalingstjenesterne?»

III. Retlig bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

33. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, i direktiv 2007/64 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den myndighed, der efter direktivets artikel 82 er udpeget til at behandle klager i forbindelse med betalingstjenesteudbydere påståede overtrædelser af nationale bestemmelser om gennemførelse af dette direktiv, også har beføjelse til at behandle klager – og dermed til at konstatere overtrædelser af loven og pålægge sanktioner – med hensyn til betalingstjenester, som ikke er gennemført i euro eller i valutaen i en medlemsstat.

34. Den forelæggende ret har fremhævet, at afsnit IV i direktiv 2007/64, som indeholder artikel 80-82 vedrørende klageprocedurer, i medfør af direktivets artikel 2, stk. 2, kun finder anvendelse på betalingstjenester i euro eller i valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet. Retten har endvidere anført, at loven om betalingstjenester⁸ imidlertid tildeler den i forbindelse med behandling af disse klager kompetente myndighed, dvs. finanstilsynet, beføjelsen til også at behandle klager over betalingstjenester i andre valutaer end euro eller valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet, såsom den amerikanske dollar (USD) i den foreliggende situation.

35. Retten nærer derfor tvivl om, hvorvidt de relevante lettiske bestemmelser er forenelige med artikel 2, stk. 2, i direktiv 2007/64, også i lyset af direktivets artikel 86, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne skal gennemføre en fuldstændig harmonisering af deres lovgivning og direktivet.

36. I denne forbindelse skal det anføres, at EU-lovgiver ved direktiv 2007/64 vedtog bestemmelser om åbenhed om betingelserne for og oplysningskravene til betalingstjenester (afsnit III) samt om rettigheder og forpligtelser i forbindelse med udbud og brug af betalingstjenester (afsnit IV). I henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 2007/64 fandt disse bestemmelser kun anvendelse på betalingstjenester i euro eller i valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet. Ved direktiv 2007/64 indførte EU-lovgiver derfor ikke regler på disse områder vedrørende betalingstjenester i andre valutaer end valutaen i en medlemsstat.

37. Den omstændighed, at dette område er omfattet af delt kompetence i henhold til den nu gældende artikel 2, stk. 2, TEUF⁹, bevirker, at for så vidt som Unionen ikke havde udøvet sin lovgivningsbeføjelse med hensyn til reguleringen af betalingstjenester i andre valutaer end euro eller valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet, havde medlemsstaterne, da direktiv 2007/64 var gældende, mulighed for at definere den retlige ordning for disse betalingstjenester ved at udøve deres kompetence, og navnlig under overholdelse af EU-retten at vedtage nationale bestemmelser¹⁰.

38. Heraf følger, at en medlemsstat, da direktiv 2007/64 var gældende, på ingen måde var forhindret i at udvide den EU-retlige ordning, nærmere bestemt ordningen i direktivet om betalingstjenester i euro eller i valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet, til at omfatte betalingstjenester i andre valutaer end euro eller valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet¹¹.

8 – Den forelæggende ret har henvist til artikel 105-107 i loven om betalingstjenester, der gennemfører direktivets artikel 80-83 i lettisk ret og ikke er underkastet undtagelsen i lovens artikel 2, stk. 3 (jf. punkt 19 ovenfor).

9 – Direktiv 2007/64 blev vedtaget med hjemmel i artikel 47, stk. 2, EF om etableringsfriheden og artikel 95 EF, som svarer til den nu gældende artikel 114 TEUF (hvor i vedtagelsen af direktiv 2015/2366 har hjemmel) om foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. På området for det indre marked er der delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne [jf. artikel 4, stk. 2, litra a), TEUF].

10 – Jf. analogt dom af 25.7.2018, Confédération paysanne m.fl. (C-528/16, EU:C:2018:583, præmis 79 ff.).

11 – I denne forbindelse fremgår det af rapport af 24.7.2013 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 (COM (2013) 549 final), at en lang række medlemsstater har udvidet anvendelsen af bestemmelserne i direktiv 2007/64 til at omfatte betalingstjenester i andre valutaer end medlemsstaternes (jf. punkt 3.1.2, s. 3).

39. Den omstændighed, at direktiv 2007/64 i henhold til sin artikel 86 indførte en fuldstændig harmonisering, har ingen virkning på konstateringerne i de to foregående punkter. Det i denne bestemmelse fastsatte forbud mod at bevare eller indføre andre bestemmelser end dem, der fremgår af dette direktiv, vedrørte faktisk kun direktivets anvendelsesområde og kunne derfor ikke være gældende for typer af betalingstjenester, som ikke var omfattet af direktivets anvendelsesområde.

40. Det skal imidlertid fremhæves, at direktiv 2015/2366 har ændret bestemmelsen om anvendelsesområdet for afsnit III og IV, således at det under bestemte betingelser også omfatter betalingstjenester i andre valutaer end valutaen i en medlemsstat¹².

41. På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg, at det første præjudicielle spørgsmål besvares som følger: Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2007/64 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den myndighed, der efter artikel 80-82 i direktiv 2007/64 er udpeget til at behandle klager i forbindelse med betalingstjenesteudbyderes påståede overtrædelser af nationale bestemmelser om gennemførelse af dette direktiv, også har beføjelse til at behandle klager – og dermed til at konstatere overtrædelser af loven og pålægge sanktioner – med hensyn til betalingstjenester, som ikke er gennemført i euro eller i valutaen i en medlemsstat.

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

42. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20, stk. 1 og 5, og artikel 21, stk. 2, i direktiv 2007/64 skal fortolkes således, at de tillader, at den kompetente myndighed, der har ansvaret for at meddele tilladelse til og føre tilsyn med betalingsinstitutter, i henhold til de nævnte bestemmelser ligeledes fører tilsyn med og pålægger sanktioner i forbindelse med betalingstjenester, som ikke er gennemført i euro eller i valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet.

43. Den forelæggende ret har bemærket, at medlemsstaterne i henhold til artikel 20 og 21 i direktiv 2007/64 skal sikre tilsyn med betalingsinstitutter. Ifølge retten kan det på baggrund af anvendelsen af udtrykket »dette afsnit«, dvs. direktivets afsnit II, i artikel 20, stk. 1 og 3, og artikel 21, stk. 1, i direktiv 2007/64 konkluderes, at tilsyns- og sanktionsbeføjelser for de kompetente myndigheder, der er udpeget efter disse artikler, udelukkende berører spørgsmål, der er omhandlet i afsnit II, såsom eksempelvis overholdelsen af bestemmelserne om tilladelse eller egenkapital. Imidlertid fremgår det af artikel 20, stk. 5, i direktiv 2007/64 efter den forelæggende rets opfattelse, at de omhandlede myndigheder også skal føre tilsyn med ydelse af betalingstjenester, og at de dermed ligeledes kunne have beføjelse til at føre tilsyn og pålægge sanktioner i forbindelse med overtrædelser af nationale bestemmelser om gennemførelse af bestemmelserne i afsnit III og IV i direktiv 2007/64.

44. Henset til, at undtagelsen i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2007/64 hvad angår direktivets afsnit III og IV derimod ikke finder anvendelse på direktivets afsnit II, skal det ifølge den forelæggende ret under disse omstændigheder afklares, om artikel 20, stk. 1 og 5, og artikel 21, stk. 2, i direktiv 2007/64 skal fortolkes således, at den nationale myndighed kan bevare sin beføjelse til at føre tilsyn og pålægge sanktioner i forbindelse med overtrædelser af nationale bestemmelser om gennemførelse af bestemmelserne i afsnit III og IV i direktiv 2007/64, selv om betalingstjenesterne ikke er gennemført i euro eller i en medlemsstats valuta.

45. I denne forbindelse finder jeg principalt, at de i det andet præjudicielle spørgsmål anførte EU-retlige bestemmelser ikke finder anvendelse i hovedsagen, og at dette præjudicielle spørgsmål derfor skal afvises.

¹² – Jf. artikel 2 i direktiv 2015/2366.

46. Det fremgår faktisk af både ordlyden af artikel 20 og 21 i direktiv 2007/64 og af deres placering i direktivets opbygning – afdeling 3 i kapitel 1 med overskriften »Betalingsinstitutter« i afsnit II – at bestemmelserne i disse artikler kun finder anvendelse på betalingsinstitutter som defineret i artikel 4, nr. 4), i direktiv 2007/64¹³.

47. Som fremhævet i den tjekkiske regerings indlæg og indirekte anført i Europa-Kommissionens indlæg kan det i denne sammenhæng udledes af flere elementer i både forelæggelsesafgørelsen og sagsakterne, at de af hovedsagen omfattede udbydere af betalingstjenester skal kvalificeres som »kreditinstitutter« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), i direktiv 2007/64, og ikke som »betalingsinstitutter« som omhandlet i samme artikels litra d).

48. Især anføres udtrykkeligt i forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren er et kreditinstitut, og at den anfægtede afgørelse derfor blev truffet i medfør af artikel 113 i den lettiske lov om kreditinstitutter. Samme afgørelse henviser endvidere gentagne gange til sagsøgerens forpligtelser i sin egenskab af kreditinstitut.

49. Under disse omstændigheder skal det efter min opfattelse konstateres, at bestemmelserne i artikel 20 og 21 i direktiv 2007/64 ikke finder anvendelse *ratione personae* i den ved den forelæggende ret verserende sag, og at de derfor ikke er relevante i hovedsagen¹⁴. Det andet præjudicielle spørgsmål skal derfor efter min opfattelse afvises.

50. Subsidiært, for det tilfælde, at Domstolen ikke måtte finde, at det andet præjudicielle spørgsmål skal afvises, mener jeg, at de følgende overvejelser om realiteten er relevante.

51. Som fremhævet af den forelæggende ret skal det anføres, at det fremgår af ordlyden af både artikel 20, stk. 1, og artikel 21, stk. 1, i direktiv 2007/64, at de kompetente myndigheder som omhandlet i afsnit II, kapitel 1, afdeling 3, i direktiv 2007/64 har ansvaret for at meddele tilladelse til og føre tilsyn med betalingsinstitutter hvad angår kravene i afsnit II, idet myndighederne løbende skal føre tilsyn med overholdelsen af kravene.

52. I denne henseende vil jeg erindre om, at idet afsnit II i direktivet ikke er omfattet af undtagelsen i direktivets artikel 2, stk. 2, finder bestemmelserne i afsnit II, kapitel 1, afdeling 3, i direktiv 2007/64 (dvs. direktivets artikel 20-23) utvivlsomt anvendelse på alle betalingsinstitutter, som er omfattet af anvendelsesområdet for de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser, uanset i hvilken valuta disse institutter yder betalingstjenester, dvs. euro, valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet eller enhver anden valuta.

53. Den forelæggende ret finder i øvrigt, at de kompetente myndigheder, der er udpeget efter artikel 20, stk. 1, i direktiv 2007/64, kan udøve tilsynsbeføjelser og har en vis sanktionsbeføjelse også med hensyn til overtrædelser af nationale bestemmelser om gennemførelse af bestemmelserne i afsnit III og IV i direktiv 2007/64. I henhold til direktivets artikel 2, stk. 2, finder disse afsnit som fremhævet ovenfor kun anvendelse på betalingstjenester i euro eller i valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet. Det er på denne baggrund, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om de nævnte myndigheder ligeledes kan udøve disse beføjelser med hensyn til betalingstjenester i andre valutaer end valutaen i en medlemsstat.

13 – I henhold til denne bestemmelse forstås der ved »betalingsinstitut« i direktiv 2007/64 en juridisk person, der i overensstemmelse med artikel 10 er meddelt tilladelse til at udbyde og gennemføre betalingstjenester i hele Fællesskabet.

14 – Denne konstatering bør faktisk ikke have konkrete konsekvenser for hovedsagen, fordi det er uomtvistet, at det lettiske finanstilsyn i den foreliggende situation handlede som følge af en klage og derfor i kraft af beføjelserne i medfør af artikel 80 og 81 i direktiv 2007/64, der imidlertid finder anvendelse på alle udbydere af betalingstjenester, herunder kreditinstitutter. I øvrigt er kreditinstitutter omfattet af specifikke bestemmelser om tilsyn.

54. Som anført i Europa-Kommissionens indlæg skal der imidlertid sondres mellem på den ene side beføjelserne til at meddele tilladelse til og føre tilsyn med, at betalingsinstitutter opfylder kravene i afsnit II i direktiv 2007/64, og på den anden side overholdelsen af kravene i direktivets afsnit III og IV.

55. På linje med Europa-Kommissionens standpunkt finder jeg, at artikel 20 og 21 i direktivet 2007/64 ikke tildeler de heri omhandlede kompetente myndigheder, der har ansvaret for at meddele tilladelse til og føre tilsyn med betalingsinstitutter, beføjelsen til også at konstatere, om betalingsinstitutter overholder nationale bestemmelser om gennemførelse af bestemmelserne i afsnit III og IV i direktiv 2007/64 og at pålægge sanktioner ved eventuelle overtrædelser.

56. I denne forbindelse har den forelæggende ret henvist til bestemmelsen i artikel 20, stk. 5, i direktiv 2007/64. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke kan begrunde, at de nævnte kompetente myndigheder tildeles disse beføjelser. Denne bestemmelse fastsætter nemlig kun, at bestemmelserne i artiklens stk. 1 ikke indebærer, at de kompetente myndigheder skal føre *tilsyn* med andre af betalingsinstitutternes aktiviteter end ydelse af betalingstjenester og de aktiviteter, der fremgår af artikel 16, stk. 1, litra a), i direktiv 2007/64¹⁵, som disse institutter har ret til at udføre. Denne bestemmelse fastsætter således grænserne for de beføjelser til at føre tilsyn, der skal udøves af de efter artikel 20, stk. 1, i direktiv 2007/64 udpegede myndigheder, og udgør ikke grundlaget for, at disse beføjelser udvides ud over den omstændighed, at de omhandlede myndigheder fører tilsyn med, at kravene i direktivets afsnit II er opfyldt, og pålægger sanktioner ved eventuel tilsidesættelse af disse krav.

57. I denne forbindelse vil jeg endvidere fremhæve, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at fastslå, at de i artikel 20 og 21 i direktiv 2007/64 omhandlede kompetente myndigheder skal varetage tilsynsopgaver over for betalingsinstitutter »med henblik på at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne i dette direktivs afsnit II«¹⁶.

58. Det forholder sig således, at såfremt den kompetente myndighed, der er udpeget efter artikel 20, stk. 1, i direktiv 2007/64 og har ansvaret for at meddele tilladelse til og føre tilsyn med betalingsinstitutter, svarer til den, som medlemsstaten i overensstemmelse med direktivets artikel 82, stk. 1¹⁷, udpeger til at behandle klager i forbindelse med betalingstjenesteudbyderes overtrædelser af nationale bestemmelser om gennemførelse af dette direktiv, har den omhandlede myndighed samtidig kompetencen til dels at udøve beføjelsen til at føre tilsyn og pålægge sanktioner hvad angår betalingsinstitutters opfyldelse af kravene i afsnit II i direktiv 2007/64, dels at konstatere og pålægge sanktioner ved betalingstjenesteudbyderes overtrædelser af nationale bestemmelser om gennemførelse af afsnit III og IV i direktiv 2007/64.

59. I lyset af ovenstående betragtninger finder jeg principalt, at det andet præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret skal afvises. Subsidiært foreslår jeg Domstolen at besvare dette spørgsmål med, at artikel 20, stk. 1 og 5, og artikel 21, stk. 2, i direktiv 2007/64 skal fortolkes således, at den kompetente myndighed, der er udpeget efter direktivets artikel 20, stk. 1, udelukkende udøver tilsyns- og sanktionsbeføjelser hvad angår den omstændighed, at kravene i direktivets afsnit II opfyldes af samtlige betalingsinstitutter, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde, uanset i hvilken valuta disse institutter yder betalingstjenester.

15 – I medfør af artikel 16, stk. 1, litra a), i direktiv 2007/64 har betalingsinstitutter, ud over at udbyde de betalingstjenester, der er anført i bilaget, ret til at udføre en række aktiviteter, herunder at »udbyde driftsmæssige og nært tilknyttede accessoriske tjenester, som f.eks. sikkerhed for gennemførelse af betalingstjenester, valutaveksling, depottjenester samt lagring og behandling af data«.

16 – Jf. dom af 10.3.2016, *Safe Interenvios* (C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 91). Jf. i denne forbindelse også punkt 107 i generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse *Safe Interenvios* (C-235/14, EU:C:2015:530).

17 – I henhold til 52. betragtning til direktiv 2007/64 kan medlemsstaterne vælge, at de to myndigheder, som er omhandlet i henholdsvis direktivets artikel 20, stk. 1, og artikel 80, stk. 1, samles i et og samme organ. Betragtningen har nemlig følgende ordlyd: »Medlemsstaterne bør fastsætte, om de kompetente myndigheder, der er udpeget til at meddele tilladelse til betalingsinstitutter, også kan være de kompetente myndigheder i forbindelse med udenretslige klagemuligheder og erstatningsprocedurer.«

C. Det tredje præjudicielle spørgsmål

60. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den kompetente myndighed med henblik på de i artikel 20 og 21 i direktiv 2007/64 fastlagte tilsynsopgaver eller med henblik på de i direktivets artikel 80-82 fastlagte klageprocedurer har beføjelse til at bilægge tvister mellem betaleren og udbyderen af betalingstjenester, som udspringer af de i artikel 75 i direktiv 2007/64 omhandlede retsforhold, og afgøre, hvem der er ansvarlig for den manglende eller mangelfuldt gennemførte transaktion.

61. Såfremt Domstolen fastslår, at den kompetente myndighed har beføjelse til at behandle klager eller føre tilsyn med betalingstjenester, som ikke er gennemført i euro eller i valutaen i en medlemsstat, er der efter den forelæggende rets opfattelse behov for præciseringer med hensyn til rammerne for myndighedens beføjelser for så vidt angår anvendelsen af artikel 75 i direktiv 2007/64.

62. Den forelæggende ret har anført, at denne bestemmelse omhandler de gensidige retsforhold for betaleren, betalingsmodtageren, betalerens udbyder af betalingstjenester og betalingsmodtagerens udbyder af betalingstjenester samt grænserne for disse aktørers ansvar. Ifølge retten følger det af karakteren af denne artikel, at personer, der medvirker ved gennemførelsen af betalingen, kan nå frem til en løsning på en konkret situation efter fælles aftale eller, i mangel heraf, ved hjælp af en tvistbilæggelsesprocedure med deltagelse af alle de parter, som tvisten har indvirkning på, i forbindelse med hvilken det i betragtning af alle faktiske og retlige omstændigheder i sagen afgøres, hvem af de parter, der medvirker ved betalingen, der er ansvarlig for, at den ikke er blevet gennemført. Mulighederne for at bilægge tvister fremgår af direktivets artikel 83, der vedrører udenretslige erstatningsprocedurer.

63. I denne sammenhæng finder den forelæggende ret, at det er nødvendigt at afklare forholdet mellem på den ene side disse muligheder for at bilægge tvister, som er fastsat i artikel 83 i direktiv 2007/64, og på den anden side de i artikel 80-82 i direktiv 2007/64 fastlagte klageprocedurer samt udøvelsen af de i direktivets artikel 20 og 21 fastsatte tilsynsbeføjelser.

1. Domstolens kompetence og formaliteten vedrørende det tredje præjudicielle spørgsmål

64. Det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 20, 21, 75 og 80-83 i direktiv 2007/64.

65. For det første mener jeg, i det omfang det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører artikel 20 og 21 i direktiv 2007/64, at spørgsmålet skal afvises af de ovenfor i punkt 45-49 i dette forslag til afgørelse anførte grunde¹⁸.

66. Hvad angår fortolkningen af artikel 75 og 80-83 i direktiv 2007/64 skal det for det andet anføres, at de alle omfattes af direktivets afsnit IV. Som anført flere steder ovenfor finder dette afsnit i henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 2007/64 ikke anvendelse på betalingstjenester i andre valutaer end euro eller valutaen i en medlemsstat uden for euroområdet.

67. Heraf følger, at EU-lovgiver, da direktiv 2007/64 blev vedtaget, ikke fastsatte, at de omhandlede bestemmelser skulle finde anvendelse på betalingstjenester i amerikanske dollars (USD), såsom den i hovedsagen omhandlede.

68. Da de EU-retlige bestemmelser ikke finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen, rejses spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål.

18 – Af de ovenfor i punkt 51-57 anførte grunde er denne del af det præjudicielle spørgsmål endvidere irrelevant, fordi den under ingen omstændigheder vedrører den nationale bestemmelse om gennemførelse af artikel 75 i direktiv 2007/64.

69. Det fremgår i denne sammenhæng af Domstolens faste praksis, at denne er kompetent til at træffe afgørelse om en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende EU-retlige bestemmelser i tilfælde, hvor de EU-retlige bestemmelser er blevet gjort anvendelige af national ret på grund af den heri foretagne henvisning til disse bestemmelsers indhold, også selv om de faktiske omstændigheder i hovedsagen ikke er direkte omfattet af EU-rettens anvendelsesområde¹⁹.

70. I sådanne situationer har det afgjort interesse for Unionen for at undgå senere fortolkningsuoverensstemmelser, at bestemmelser eller begreber, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet²⁰.

71. En fortolkning fra Domstolens side af EU-retlige bestemmelser i situationer, der ikke er omfattet af deres anvendelsesområde, er berettiget, såfremt disse bestemmelser er gjort anvendelige på sådanne situationer af national ret på direkte og ubetinget vis med henblik på at sikre en ensartet behandling af disse situationer og af de situationer, der er omfattet af de nævnte bestemmelsers anvendelsesområde²¹.

72. I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret, som er den eneste retsinstans med kompetence til at fortolke national ret inden for rammerne af det ved artikel 267 TEUF fastsatte retslige samarbejde²², præciseret, at de i det tredje præjudicielle spørgsmål nævnte bestemmelser i direktiv 2007/64 er gjort anvendelige af lettisk ret på situationer som de i hovedsagen omhandlede, der ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde²³.

73. Nærmere bestemt har den forelæggende ret anført, at undtagelsen i artikel 2, stk. 3, i loven om betalingstjenester, hvorefter anvendelsesområdet for flere bestemmelser i denne lov er begrænset til betalingstjenester i euro eller valutaen i en medlemsstat, ikke finder anvendelse på lovens artikel 105-107, der gennemfører artikel 80-83 i direktiv 2007/64. Den forelæggende ret har på denne baggrund konkluderet, at klager i forbindelse med overtrædelser af bl.a. artikel 99 i loven om betalingstjenester, som gennemfører artikel 75 i direktiv 2007/64 i lettisk ret, også kan fremsættes i forbindelse med betalingstjenester i en ikke-medlemsstats valuta, såsom den i hovedsagen omhandlede, der blev foretaget i amerikanske dollars (USD).

74. I lyset heraf finder jeg, at det i den foreliggende sag har afgjort interesse for Unionen, at bestemmelser, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet med henblik på at undgå senere fortolkningsuoverensstemmelser²⁴.

75. Derfor er det min opfattelse, at Domstolen har kompetence til at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål.

19 – Jf. senest dom af 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 35), samt i denne retning dom af 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, præmis 17), af 18.10.2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, præmis 45), og af 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 53).

20 – Dom af 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

21 – Ibidem, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis.

22 – Ibidem, præmis 38.

23 – Jf. analogt dom af 19.10.2017, Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, præmis 30).

24 – Jf. i denne retning dom af 19.10.2017, Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, præmis 32). I det foreliggende tilfælde er denne interesse efter min opfattelse yderligere forstærket af, at direktiv 2015/2366 – der har ophævet direktiv 2007/64 – som anført har udvidet anvendelsesområdet for bestemmelserne svarende til bestemmelserne i afsnit IV i direktiv 2007/64, der nu således på visse betingelser også finder anvendelse på betalingstjenester i en ikke-medlemsstats valuta (jf. punkt 40 ovenfor).

2. Realiteten vedrørende det tredje præjudicielle spørgsmål

76. Hvad angår realiteten er det, som anmodet af den forelæggende ret, for det første nødvendigt at afklare forholdet mellem på den ene side de i artikel 80-82 i direktiv 2007/64 fastlagte klageprocedurer og på den anden side de i artikel 83 i direktiv 2007/64 fastsatte udenretslige erstatningsprocedurer med henblik på at fastslå, om en myndighed, der efter artikel 82 i direktiv 2007/64 er udpeget til at behandle klager, har beføjelse til at bilægge tvister mellem privatpersoner ved anvendelse af artikel 75 i direktiv 2007/64.

77. Som med rette anført af Europa-Kommissionen og den tjekkiske regering skal det i denne sammenhæng fremhæves, at de i artikel 80-82 i direktiv 2007/64 fastlagte klageprocedurer og de i direktivets artikel 83 fastsatte udenretslige erstatningsprocedurer forfølger forskellige formål.

78. Som det fremgår af ordlyden af de omhandlede bestemmelser og af 50. betragtning til direktiv 2007/64, vedrører de førstnævnte behandlingen af klager indgivet til den kompetente myndighed. Denne behandling indebærer, at denne myndighed skal fastlægge, om betalingstjenesteudbydere har overtrådt nationale bestemmelser om gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2007/64, og i givet fald pålægge sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til de af myndigheden konstaterede overtrædelser og har afskrækkende virkning.

79. Formålet med klageprocedurer er således at sikre betalingstjenesteudbyderes effektive håndhævelse af de nævnte nationale bestemmelser. Disse procedurer sigter derfor ikke mod at bilægge tvister mellem de berørte personer, som udspringer af tilvejebringelsen af disse tjenester, at fastlægge det civile ansvar for det lidte tab eller at påbyde foranstaltninger for at afhjælpe den af overtrædelser medførte situation.

80. De sidstnævnte spørgsmål behandles derimod af de kompetente nationale retsinstanser, for hvilke sagen eventuelt indbringes, eller af de organer, der efter artikel 83 i direktiv 2007/64 er udpeget til udenretslig bilægelse af tvister.

81. Det følger af det ovenstående, at den kompetente myndighed, der efter artikel 82 i direktiv 2007/64 er udpeget til at behandle klager, ikke må bilægge tvister mellem privatpersoner inden for rammerne af klageprocedurer, medmindre den pågældende medlemsstat også har tildelt denne myndighed rollen som kompetent organ i forbindelse med udenretslige erstatningsprocedurer i henhold til artikel 83 i direktiv 2007/64. Denne mulighed fremgår udtrykkeligt af ovennævnte 52. betragtning til direktivet.

82. Når dette er afklaret, forudsætter det tredje præjudicielle spørgsmål for det andet, at rækkevidden af de i artikel 80-82 i direktiv 2007/64 fastlagte klageprocedurer præciseres, nærmere bestemt at det fastslås, om den kompetente myndighed inden for rammerne af disse procedurer kan anvende direktivets artikel 75, på baggrund af hvilken ansvaret for den manglende eller mangelfulde gennemførelse af en betalingsordre kan fastlægges.

83. Som anført ovenfor i punkt 78 skal de kompetente myndigheder i forbindelse med behandlingen af klager i denne sammenhæng konstatere, om den berørte betalingstjenesteudbyder har overtrådt nationale bestemmelser om gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2007/64.

84. Udbydere af betalingstjenester skal håndhæve de nationale bestemmelser og er underkastet tilsyn fra de nævnte kompetente myndigheder hvad angår udbyderes overholdelse af disse bestemmelser. I denne henseende skal det anføres, at hverken artikel 80 eller artikel 81 i direktiv 2007/64 fastsætter nogen former for undtagelser og således udelukker bestemmelser i direktiv 2007/64 fra de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser. Derimod fastsætter direktivets artikel 82, stk. 2, udtrykkeligt, at disse myndigheder er kompetente i tilfælde af overtrædelse af de nationale retsregler, som er vedtaget i medfør af bl.a. afsnit IV i direktiv 2007/64, som omfatter artikel 75.

85. Efter min opfattelse følger det af ovenstående overvejelser, at den kompetente myndighed, såfremt den modtager en klage over manglende eller mangelfuld gennemførelse af en betalingsordre, ved anvendelse af den nationale bestemmelse om gennemførelse af artikel 75 i direktiv 2007/64 kan vurdere, om der er grundlag for denne klage, og i givet fald afgøre, hvem der er ansvarlig for den manglende eller mangelfulde gennemførelse af betalingsordren. Enhver anden fortolkning ville, uden nogen som helst hjemmel, fratage denne myndighed beføjelser, som direktiv 2007/64 udtrykkeligt tildeler den.

86. For det tredje må det dog fremhæves, at i medfør af artikel 51, stk. 1, i direktiv 2007/64, der vedrører anvendelsesområdet for direktivets afsnit IV, når brugeren af betalingstjenester ikke er en forbruger, kan parterne aftale, at en række artikler i direktivet, herunder artikel 75, ikke eller kun delvis finder anvendelse.

87. Formålet med denne bestemmelse fremgår af 20. betragtning til direktiv 2007/64, hvori det anføres, at »[d]a forbrugere og virksomheder ikke er i samme situation, har de ikke behov for det samme beskyttelsesniveau. Medens det er vigtigt at sikre forbrugernes rettigheder i bestemmelser, der ikke kan fraviges ved aftale, er det rimeligt at give virksomheder og organisationer mulighed for at aftale andet«.

88. Det kan konkluderes, at når brugeren af betalingstjenester er en forbruger, har den kompetente myndighed i forbindelse med behandling af klager altid kompetence til ved anvendelse af den nationale bestemmelse om gennemførelse af artikel 75 i direktiv 2007/64 at vurdere, om der er grundlag for en klage over manglende eller mangelfuld gennemførelse af betalingsordren. Når brugeren ikke er en forbruger, og anvendelsen af denne artikel er blevet fraveget ved aftale, anvendes kriterierne i denne bestemmelse imidlertid ikke eller kun delvis, afhængigt af aftalen mellem parterne.

89. På baggrund af oplysningerne i sagsakterne forholder omstændighederne i den ved den forelæggende ret verserende sag sig tilsyneladende netop således, idet parterne indgik en kontoaftale, som indeholdt specifikke regler om ansvar for den manglende eller mangelfulde gennemførelse af betalingsordrer.

90. I denne forbindelse skal det imidlertid fremhæves, at den lettiske regering i sit indlæg har anført, at sagsøgeren ved aftalevilkårene i den med kunden indgåede kontoaftale, ikke blot fraveg bestemmelserne i direktiv 2007/64, men også oprettede en aftaleordning, som ud over at være uforenelig med de grundlæggende nationale bestemmelser om kreditinstitutters aktiviteter er fuldstændigt i strid med de principper, der ligger til grund for direktiv 2007/64, idet de negative konsekvenser af den manglende eller mangelfulde gennemførelse af betalingsordrer udelukkende bæres af kunden.

91. Det tilkommer naturligvis ikke Domstolen, men den forelæggende ret, at vurdere, om de mellem parterne indgåede aftalevilkår er forenelige med bestemmelserne i den nationale lov. I denne forbindelse skal det dog anføres, at for at betalingssystemerne kan fungere smidigt og effektivt, og således for at opnå det af direktivet forfulgte egentlige indre marked for betalingstjenester²⁵, skal brugeren have tillid til, at udbyderen af betalingstjenester, der sædvanligvis har forudsætninger for at vurdere de risici, der følger med en betalingstransaktion, vil gennemføre betalingstransaktionen korrekt og inden for den aftalte tid²⁶.

25 – Jf. første betragtning til direktivet. Jf. hvad angår de mål, som forfølges med direktiv 2007/64, også dom af 11.4.2019, *Mediterranean Shipping Company (Portugal)* – *Agentes de Navegação* (C-295/18, EU:C:2019:320, præmis 45).

26 – Jf. i denne henseende 46. betragtning til direktiv 2007/64.

92. Ud over situationen for forbrugere, der har behov for et højere beskyttelsesniveau i forholdene mellem udbydere af betalingstjenester og andre personer, sigter direktiv 2007/64 mod at finde en afvejning mellem formålet om at sikre et egentligt indre marked for betalingstjenester og respekten for de berørte personers aftalefrihed²⁷. Det er ud af dette perspektiv, at bestemmelsen i artikel 51, stk. 1, i direktiv 2007/64 efter min opfattelse skal fortolkes.

93. I denne sammenhæng finder jeg, at ovenstående betragtninger skal indgå ved vurdering af de aftalevilkår om betalingstjenester, som parterne har indgået ved udøvelsen af den frihed, som de er sikret i nationale bestemmelser om gennemførelse af direktiv 2007/64. Set i dette perspektiv kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt en aftaleordning om ansvaret for udbyderen af betalingstjenester, der indgås i kraft af den nationale bestemmelse om gennemførelse af artikel 51, stk. 1, i direktiv 2007/64, hvorefter de negative konsekvenser af den manglende eller mangelfulde gennemførelse af betalingsordrer udelukkende bæres af kunden, og der kan hindre, at betalingssystemerne kan fungere smidigt og effektivt, og således indirekte modvirker et egentligt indre marked for betalingstjenester, er forenelig med nationale bestemmelser om gennemførelse af direktiv 2007/64, og især direktivets artikel 51, stk. 1.

94. I lyset af det ovenstående mener jeg, at det tredje præjudicielle spørgsmål skal besvares med, at den kompetente myndighed, der efter artikel 82 i direktiv 2007/64 er udpeget til at behandle klager, ikke har beføjelse til at bilægge tvister mellem privatpersoner inden for rammerne af klageprocedurer, medmindre den pågældende medlemsstat også har tildelt denne myndighed rollen som kompetent organ i forbindelse med udenretslige erstatningsprocedurer i henhold til artikel 83 i direktiv 2007/64. Såfremt den kompetente myndighed modtager en klage over en manglende eller mangelfuld gennemførelse af en betalingsordre, kan den kompetente myndighed ved anvendelse af den nationale bestemmelse om gennemførelse af artikel 75 i direktiv 2007/64 vurdere, om denne klage er grundet og i givet fald afgøre, hvem der er ansvarlig for den manglende eller mangelfulde gennemførelse af betalingsordren. Dette er imidlertid ikke muligt, når brugeren af betalingstjenester ikke er en forbruger, hvis parterne har aftalt, at den nationale bestemmelse om gennemførelse af artikel 75 i direktiv 2007/64 ikke skal anvendes. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om denne aftale mellem parterne er forenelig med den nationale retsorden, herunder nationale bestemmelser om gennemførelse af direktiv 2007/64.

D. Det fjerde præjudicielle spørgsmål

95. Med det fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 80-83 i direktiv 2007/64 skal fortolkes således, at den kompetente myndighed i forbindelse med de deri fastlagte klageprocedurer skal tage hensyn til en voldgiftsafgørelse, der bilægger en tvist mellem udbyderen af betalingstjenesterne og brugeren af betalingstjenesterne²⁸.

96. Den forelæggende ret har anført, at hvis den kompetente myndighed, der efter artikel 80-82 i direktiv 2007/64 er udpeget til at behandle klager, har beføjelse til at anvende nationale bestemmelser om gennemførelse af artikel 75, må det afklares, om denne myndighed skal tage hensyn til en voldgiftsafgørelse som den i den foreliggende sag trufne, der bilægger en tvist mellem udbyderen og brugeren af betalingstjenesterne.

97. I denne forbindelse skal det dog anføres, at hverken direktiv 2007/64 eller andre EU-retlige bestemmelser indeholder anvisninger om løsningen af dette spørgsmål.

²⁷ – Jf. eksempelvis 47. betragtning in fine til direktiv 2007/64.

²⁸ – Også det fjerde præjudicielle spørgsmål vedrører den omstændighed, at myndigheden »udfører de i direktivets artikel 20 og 21 fastlagte tilsynsopgaver«. Af de ovenfor i punkt 45-49 anførte grunde skal denne del af det præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse afvises. Af de ovenfor i punkt 51-57 anførte grunde er denne del af det præjudicielle spørgsmål endvidere under alle omstændigheder irrelevant i hovedsagen (jf. fodnote 18 ovenfor).

98. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det, når der ikke foreligger EU-retlige regler, tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte procesreglerne for søgsmål, der skal sikre beskyttelse af de rettigheder, som borgerne har i henhold til en EU-retsakt, såsom direktiv 2007/64, under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet²⁹.

99. Det tilkommer således i princippet hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte betydningen af en voldgiftsafgørelse inden for rammerne af de i artikel 80-82 i direktiv 2007/64 fastlagte klageprocedurer.

100. Ved reguleringen af disse procedurer skal medlemsstaterne dog sikre den effektive virkning af direktiv 2007/64, og de må derfor ikke underminere hverken de ovenfor i punkt 78, 79 og 84 nævnte opgaver, som varetages af de kompetente myndigheder inden for rammerne af klageprocedurer, eller de beføjelser, som bestemmelserne i direktiv 2007/64 tildeler disse myndigheder med henblik på varetagelse af disse opgaver.

101. I denne forbindelse skal der endvidere tages højde for, at klageprocedurer og tvistbilæggelsesprocedurer som fremhævet i forbindelse med vurderingen af det tredje præjudicielle spørgsmål³⁰ forfølger forskellige formål. For at sikre den effektive virkning af direktiv 2007/64 som nævnt i foregående punkt kan det ved analysen af disse formål efter min opfattelse konkluderes, at det »civilretlige« formål, som forfølges med de udenretslige erstatningsprocedurer, dvs. at bilægge tvister mellem udbydere og brugere af betalingstjenester, ikke må forringe det ved klageprocedurerne tilstræbte »offentligretlige« formål om at sikre, at betalingstjenesteudbydere effektivt håndhæver nationale bestemmelser om gennemførelse af direktiv 2007/64. I konsekvens heraf må medlemsstaternes procesautonomi efter min opfattelse ikke nå så langt, at en kompetent myndighed inden for rammerne af en klageprocedure skal være forpligtet til at tage hensyn til en voldgiftsafgørelse, som strider mod udfaldet af klageproceduren.

102. I lyset af ovenstående overvejelser finder jeg, at det fjerde præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret skal besvares med, at det i princippet tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte betydningen af en voldgiftsafgørelse inden for rammerne af de i artikel 80-82 i direktiv 2007/64 fastlagte klageprocedurer. Medlemsstaterne skal ved reguleringen af dette aspekt sikre den effektive virkning af direktiv 2007/64, og de må derfor ikke underminere de opgaver, som varetages af de kompetente myndigheder inden for rammerne af klageprocedurer. I konsekvens heraf skal en kompetent myndighed inden for rammerne af en klageprocedure ikke være forpligtet til at tage hensyn til en voldgiftsafgørelse, som strider mod udfaldet af klageproceduren.

IV. Forslag til afgørelse

103. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, som Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland) har forelagt, på følgende måde:

»1) Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2007/64 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den myndighed, der efter artikel 80-82 i direktiv 2007/64 er udpeget til at behandle klager i forbindelse med betalingstjenesteudbyderes påståede overtrædelser af nationale bestemmelser om gennemførelse af dette direktiv, også har beføjelse til at behandle klager – og dermed til at konstatere overtrædelser af loven og pålægge sanktioner – med hensyn til betalingstjenester, som ikke er gennemført i euro eller i valutaen i en medlemsstat.

29 – Jf. senest, analogt, dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 54).

30 – Jf. punkt 76-81 ovenfor.

- 2) Den kompetente myndighed, der efter artikel 82 i direktiv 2007/64 er udpeget til at behandle klager, har ikke beføjelse til at bilægge tvister mellem privatpersoner inden for rammerne af klageprocedurer, medmindre den pågældende medlemsstat også har tildelt denne myndighed rollen som kompetent organ i forbindelse med udenretslige erstatningsprocedurer i henhold til artikel 83 i direktiv 2007/64. Såfremt den kompetente myndighed modtager en klage over manglende eller mangelfuld gennemførelse af en betalingsordre, kan den kompetente myndighed ved anvendelse af den nationale bestemmelse om gennemførelse af artikel 75 i direktiv 2007/64 vurdere, om der er grundlag for denne klage, og i givet fald afgøre, hvem der er ansvarlig for den manglende eller mangelfulde gennemførelse af betalingsordren. Dette er imidlertid ikke muligt, når brugeren af betalingstjenester ikke er en forbruger, hvis parterne har aftalt, at den nationale bestemmelse om gennemførelse af artikel 75 i direktiv 2007/64 ikke skal anvendes. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om denne aftale mellem parterne er forenelig med den nationale retsorden, herunder nationale bestemmelser om gennemførelse af direktiv 2007/64.
- 3) I princippet tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte betydningen af en voldgiftsafgørelse inden for rammerne af de i artikel 80-82 i direktiv 2007/64 fastlagte klageprocedurer. Medlemsstaterne skal ved reguleringen af dette aspekt sikre den effektive virkning af direktiv 2007/64, og de må derfor ikke underminere de opgaver, som varetages af de kompetente myndigheder inden for rammerne af klageprocedurer. I konsekvens heraf skal en kompetent myndighed inden for rammerne af en klageprocedure ikke være forpligtet til at tage hensyn til en voldgiftsafgørelse, som strider mod udfaldet af klageproceduren.«