



Finanstilsynet
Århusgade 110
2100 København Ø

Dato: 6. februar 2017

Sag: FO-17/01190-2

Sagsbehandler: /JOT

Direkte tlf.: +45 41 71 51 36

Udkast til forslag til lov om betalinger

Forbrugerombudsmanden takker for muligheden for at kommentere på udkast til lov om betalinger, som er sendt i høring af Finanstilsynet den 11. januar 2017.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse efterkommer lovudkastet behovet for en opdateret regulering af betalingstjenester og elektroniske penge for at tage højde for den teknologiske udvikling af nye produkter på området.

Fokus for Forbrugerombudsmandens høringssvar er de forbrugerbeskyttende regler i lovforslaget samt lovforslagets bestemmelser om tilsyn og anvendelsesområde.

Forbrugerombudsmandens bemærkninger vedrører:

1. Forbrugernes ret til charge back - § 112 (side 2)
2. Behandling af betalingsdata - § 124 (side 4)
3. Tilsynet med betalingsloven - § 129 og § 143 (side 5)
4. Administrative konsekvenser for Forbrugerombudsmanden (side 6)
5. Begreber i lovforslaget - § 1 (side 7)
6. Forbrugerombudsmandens bemærkninger af lovteknisk karakter (side 8)

FORBRUGEROMBUDSMANDEN
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Tlf. 41 71 51 51

Fax 41 71 51 61

CVR-nr. 10 29 48 19

EAN-nr. 5798000018006

forbrugerombudsmanden@kfst.dk

www.forbrugerombudsmanden.dk

ERHVERVS MINISTERIET

Medlem af International Consumer
Protection & Enforcement Network
(ICPEN)

www.icpen.org

1. Forbrugernes ret til Charge back – lovforslagets § 112

Efter den foreslåede bestemmelse har forbrugere ikke krav på tilbageførsel ved køb af kopivarer

Udkastet til lovforslag viderefører den gældende ”charge-back” regel i betalingstjenestelovens § 74, som giver ret til at få tilbageført et beløb, der er betalt med et betalingsinstrument i forbindelse med et køb via fjernsalg, hvis

1. betalingsmodtageren debiterer et højere beløb end aftalt,
2. den bestilte vare eller tjenesteydelse ikke leveres, eller
3. køberen udnytter sin ret til at fortryde, inden køberen modtager varen eller tjenesteydelsen.

I bemærkningerne til lovforslagets § 112 er anført, at den gældende bestemmelse i betalingstjenestelovens § 74 videreføres uden ændringer.

Forbrugerombudsmanden skal derfor gøre opmærksom på, at Sø- og Handelsretten den 21. december 2016 afsagde en dom, der efter Forbrugerombudsmandens opfattelse ændrede retstilstanden efter den gældende charge back bestemmelse i betalingstjenestelovens § 74.

Sagen handlede om en forbruger, der havde købt flere par Nike-sko på nettet samtidigt i den tro, at det var ægte Nike-sko. Den første sending sko modtog han dog ikke, da de blev stoppet i tolden som kopivarer. Den anden sending sko sendte han selv til Nike, da han ved modtagelsen konstaterede, at de også var ulovlige kopier. Han gjorde derfor gældende, at hans bank var forpligtet til at tilbageføre de beløb, som han havde betalt for skoene, efter charge back bestemmelsen i § 74, stk. 1, nr. 2.

Sø- og Handelsretten fastslog:

- At charge back-reglen ikke forpligter en bank til at tilbageføre beløbet til forbrugeren, hvis en vare bliver stoppet i tolden, fordi varen er en kopivare, selvom forbrugeren troede, han købte en ægte vare, og
- at charge back-reglen heller ikke forpligter banken til at tilbageføre beløbet til forbrugeren, hvis forbrugeren modtager varen, men det viser sig, at varen er en kopivare.

Forbrugerombudsmanden anlagde sagen, da Forbrugerombudsmanden hidtil har været af den opfattelse, at forbrugerne har ret til at få tilbageført pengene fra deres bank i de situationer, hvor forbrugerne tror, at de køber en ægte vare, men hvor de efterfølgende modtager en kopivare eller slet ikke modtager nogen vare, fordi varen er blevet stoppet i tolden. Det skyldes, at det er anført i lovforarbejderne til den gældende bestemmelse

(betalingstjenestelovens § 74), at Pengeinstitutankenævnets daværende praksis kunne opretholdes og ifølge denne praksis havde nævnet sidestillet levering af kopivarer med ikke-levering, hvorfor forbrugerne havde krav på tilbageførsel af det betalte beløb.

Ankenævnet ændrede dog denne praksis i ovenstående sag i 2013, hvilket Sø- og Handelsretten tiltrådte med den afsagte dom.

Forbrugerombudsmanden ankede ikke dommen, da forarbejderne til den gældende bestemmelse i betalingstjenesteloven giver anledning til tvivl om, hvad der var lovgivers intention, og da lovgiver får lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet i forbindelse med behandlingen af nærværende forslag til en ny betalingstjenestelov.

Videreførelse af den gældende charge back bestemmelse med uændrede bemærkninger til bestemmelsens stk. 1, nr. 2, som foreslået, vil således medføre, at forbrugere bærer den økonomiske risiko for uforvarende at købe kopivarer ved internethandel.

Det bemærkes, at flere internationale kortudstedere, for eksempel Visa, under visse betingelser tilbyder tilbagebetaling til forbrugeren, hvis en købt vare viser sig at være en kopivare.

Tvivl om bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til betalingsinitieringstjenester og kontooverførsler

Ifølge ordlyden af lovforslagets § 112 påhviler forpligtelsen til at tilbageføre beløb til betaleren betalers udbyder, der ifølge bemærkningerne kan være en udbyder af en betalingsinitieringstjeneste.

Da betalingsinitieringstjenester ikke er omfattet af den gældende betalingstjenestelov, påhviler forpligtelsen til at tilbageføre beløb i dag udbyderen af betalingsinstrumentet, dvs. typisk betalerens pengeinstitut.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse rejser det en række spørgsmål bl.a. i forhold til bestemmelsens forbrugerbeskyttelseshensyn, at forpligtelsen til at tilbageføre beløb fremover kan påhvile udbydere af betalingsinitieringstjenester:

- Det bør fremgå klart af bemærkningerne til bestemmelsen, hvornår tilbageførelsespligten påhviler en betalingsinitieringstjeneste, herunder om dette altid vil være tilfældet, når der er en betalingsinitieringstjeneste involveret i betalingskæden, og hvornår tilbagebetalingsforpligtelsen påhviler udbyderen af det anvendte betalingsinstrument, som typisk vil være forbrugerens pengeinstitut. Forbrugerombudsmanden forstår bemærkningerne således, at for-

pligtelsen kun vil kunne påhvile den af de to udbydere, der har indgået en aftale med betalingsmodtageren.

- Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse vil det kunne være særdeles vanskeligt at vide for forbrugeren, hvem forbrugeren fremover skal henvende sig til, da forbrugeren ved fjernsalg ikke altid vil være opmærksom på, om der indgår en betalingsinitieringstjeneste i forbindelse med betaling for købet. Hertil kommer, at betalingsinitieringstjenester kan være udenlandske tjenester, som forbrugeren kun i begrænset omfang vil kunne opnå tilbageførsel fra.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse kan det endvidere give anledning til tvivl, i hvilket omfang kontooverførsler med eller uden brug af kode er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde:

- Ifølge ordlyden af lovforslagets § 112 omfatter bestemmelsen ”betalingstransaktioner, som er iværksat ved brug af et **betalingsinstrument**”, men ifølge bemærkningerne til bestemmelsens § 112 omfatter bestemmelsen ikke kontooverførsler, uanset om betaleren anvender en kode.

Det fremgår dog af bemærkningerne til lovforslagets § 7, nr. 18, at koder til netbank udgør betalingsinstrumenter. En kontooverførsel, der iværksættes ved brug af kode, synes således at være omfattet af ordlyden af § 112, da der foretages en betalingstransaktion ved brug af et betalingsinstrument.

Det fremgår således ikke af ordlyden af § 112, at den kun skal finde anvendelse, når anvendelse af betalingsinstrumentet forudsætter en aftale mellem betalingsmodtageren og udbyderen af betalingsinstrumentet eller en betalingsinitieringstjeneste. Det fremgår dog af bemærkningerne på samme måde som efter den gældende bestemmelse i betalingstjenesteloven.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør ovenstående problemstillinger adresseres i bemærkningerne eller ved en præcisering af bestemmelsens ordlyd.

2. Behandling af betalingsdata – lovforslagets § 124

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse vil den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 124, stk. 3, i det væsentlige videreføre det nuværende forbud mod behandling af betalingsoplysninger til uvedkommende formål

eller i integritetskrænkende øjemed i den gældende betalingstjenestelovs § 85, stk. 3.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse er det positivt, at det udtrykkeligt fremgår af § 124, stk. 3, at bestemmelsen også finder anvendelse på andre end udbydere af betalingstjenester.

Forbrugerombudsmanden forstår den foreslåede bestemmelse således, at bestemmelsen forbyder såvel registrering som videresalg af oplysninger om, hvor en person (eller virksomhed) betaler og hvad personen betaler for til brug for opstilling af forbrugsprofiler, kortlægning af forbrugsmønstre eller anden segmentering.

Ifølge ordlyden af § 124, stk. 3, omfatter forbuddet dog ”*oplysninger om, hvor en betaler har anvendt betalingstjenesten, og **hvad den har været anvendt til***” (vores markering).

Den nugældende bestemmelse i betalingstjenestelovens § 85, stk. 3, omfatter derimod ”*oplysninger om, hvor betalerne har anvendt deres betalingsinstrumenter, og **hvad de har købt***” (vores understregning).

Det bør efter Forbrugerombudsmandens opfattelse fremgå klart af bestemmelsen eller bemærkningerne til bestemmelsen, at forbuddet mod anvendelse af betalingsoplysninger omfatter oplysninger om, **hvad der er købt**. Forbrugerombudsmanden skal derfor foreslå en præcisering af lovbestemmelsen eller bemærkningerne.

Det vil efter Forbrugerombudsmandens opfattelse være hensigtsmæssigt, hvis sætningen ”*til brug for opstilling af forbrugsprofiler, kortlægning af betalernes forbrugsmønstre eller anden segmentering*” tilføjes i bemærkningerne, hvor det er anført, at det ikke vil være muligt for udbydere eller andre at behandle betalingsoplysninger, selvom betaleren selv downloader og videregiver dem.

3. Tilsynet med betalingsloven – lovforslagets § 129 og § 143

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse imødekommer lovforslaget behovet for en klarere fordeling af tilsynskompetencen mellem Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden. Efter den gældende betalingstjenestelov afhænger spørgsmålet om tilsynskompetence af, hvilken betalingstjeneste en eventuel overtrædelse vedrører.

Forbrugerombudsmanden anser den kompetencefordeling, som lovforslaget tilsigter, for hensigtsmæssig.

Hensigten er således, at Forbrugerombudsmanden skal varetage tilsynet med de forbrugerbeskyttende regler, mens Finanstilsynet varetager tilsynet med regler, der regulerer forholdet mellem en erhvervsdrivende og en udbyder af betalingstjenester eller to udbydere af betalingstjenester. Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse vil denne kompetencefordeling give anledning til færre afgrænsningsspørgsmål end efter den gældende betalingstjenestelov, selvom der er bestemmelser, som både er forbrugerbeskyttende og regulerer forholdet mellem erhvervsdrivende.

I bemærkningerne til § 143 anføres, at Forbrugerombudsmandens tilsyn ift. god skik *begrænses*. Det vil efter Forbrugerombudsmandens opfattelse være mere retvisende, hvis det anføres, at Forbrugerombudsmandens tilsyn med god skik *ændres*, således at tilsynet omfatter god skik over for forbrugere og ikke som hidtil god skik ved brug af betalingsinstrumenter.

4. De administrative konsekvenser for Forbrugerombudsmanden

I lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 10, er anført:

”Lovforslaget forventes at medføre et mindre ressourcetræk hos Forbrugerombudsmanden, da udbydere af betalings-surrogater ikke længere skal registreres ved Forbrugerombudsmanden.”

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse er det ikke korrekt, at lovforslaget vil medføre et mindre ressourcetræk hos Forbrugerombudsmanden.

Ophævelse af anmeldelsespligten vil medføre et *yderst begrænset mindre ressourcetræk* hos Forbrugerombudsmanden, da der ultimo 2016 alene var registreret 136 betalingssurrogater i Danmark. Sagsbehandlingen af anmeldelser af betalingssurrogater varetages primært af studenter ansat i Forbrugerombudsmandens sekretariat og Forbrugerombudsmanden bruger derfor kun meget få ressourcer på at behandle anmeldelserne.

Hertil kommer, at Forbrugerombudsmanden får kompetence til føre tilsyn med de forbrugerbeskyttende regler, uanset hvilken betalingstjeneste en eventuel overtrædelse vedrører i modsætning til efter den gældende betalingstjenestelov, hvor Forbrugerombudsmanden ikke har kompetence til at føre tilsyn med overholdelse af de forbrugerbeskyttende regler ved f.eks. direkte debiteringer (betalingsservice etc.) og pengeoverførselsvirksomhed.

Endelig medfører lovslaget regulering af nye udbydere som kontooplysningstjenester og betalingsinitieringstjenester.

Forbrugerombudsmandens tilsyn efter lovforslaget vil derfor omfatte flere virksomheder end i dag.

Det er derfor Forbrugerombudsmandens vurdering, at lovforslaget vil medføre et øget ressourcetræk hos Forbrugerombudsmanden, hvis Forbrugerombudsmanden fortsat skal kunne føre et tilsyn, der forholdsmæssigt svarer til tilsynet i dag.

Skal Forbrugerombudsmanden fremadrettet i sit tilsyn med den kommende lov alene anvende de samme ressourcer, som anvendes på tilsynet med den gældende betalingstjenestelov, vil Forbrugerombudsmanden være nødsaget til at benytte sig af sin adgang til at prioritere, hvilke sager Forbrugerombudsmanden tager op, i videre omfang end i dag.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse medfører den teknologiske udvikling af nye betalingstjenester og forretningskoncepter et øget behov for tilsyn med overholdelse af den kommende betalingslov både af hensyn til forbrugere og for at sikre lige vilkår for erhvervsvirksomhederne.

5. Begreber i lovforslaget – lovforslagets § 1

Videreførelse af det i praksis anvendte begreb ”betalingssurrogater”

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør det tilstræbes at videreføre allerede anvendte begreber i ny lovgivning, hvis begreberne fortsat må antages at ville blive anvendt i praksis.

I den gældende lov om betalingstjenester og elektroniske penge er anvendt begrebet ”betalingssurrogater” om de i lovens § 102, stk. 1, nævnte elektroniske systemer, i det omfang de kan benyttes til at erhverve varer eller tjenesteydelser, uden at det udgør en betalingstjeneste. Vederlagsfrie betalingssurrogater er ikke omfattet af den gældende lov.

Begrebet er indarbejdet i praksis.

Begrebet betalingssurrogater anvendes derimod ikke i udkastet til den nye betalingslov eller dennes bemærkninger, selv om en række af lovudkastets bestemmelser skal finde anvendelse på bl.a. tilnærmelsesvist de samme tjenester, som hidtil har været betegnet som betalingssurrogater. I lovudkastets § 1, stk. 5, er de defineret som:

”ikke vederlagsfrie elektroniske tjenester, der kan benyttes til at erhverve varer eller tjenesteydelser,, uden at den elektroniske tjeneste udgør en betalingstjeneste omfattet af bilag 1”.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør begrebet ”betalingssurrogater” fortsat anvendes i lovudkastets § 1, stk. 5, eller i bemærkningerne hertil, da det vil være en stor fordel for den fremtidige praktiske anvendelse af loven.

Konsekvent brug af begrebet ”betalingsmodtager”

I lovforslagets § 7, nr. 11, er begrebet ”betalingsmodtager” defineret som en fysisk eller juridisk person, som er tiltænkte modtager af de midler, der indgår i en betalingstransaktion.

I lovforslagets § 1, stk. 1, anvendes derimod begrebet ”modtagere af betalinger med betalingstjenester eller elektroniske penge”.

Forbrugerombudsmanden skal opfordre til, at begrebet ”betalingsmodtager” anvendes i § 1, stk. 1, da det vil lette forståelsen og tilgængeligheden af lovforslaget.

Definitionen af begrebet ”elektroniske penge”

I bemærkningerne til § 1, stk. 1, er det beskrevet, hvordan begrebet ”elektroniske penge” skal forstås.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør der være overensstemmelse mellem beskrivelsen af begrebet i bemærkningerne til § 1, stk. 1, og definition af begrebet ”elektroniske penge”, som fremgår af lovforslagets § 7, nr. 6. Er der ikke overensstemmelse mellem de definitioner, som fremgår af loven, og hvordan disse begreber beskrives, kan det medføre stor usikkerhed om lovens anvendelsesområde.

6. Forbrugerombudsmandens bemærkninger af lovteknisk karakter

Forbrugerombudsmanden tillader sig at komme med enkelte lovtekniske bemærkninger for det tilfælde, at Finanstilsynet ikke allerede er opmærksom herpå.

Lovtekniske bemærkninger til lovforslagets § 1

I bemærkningerne til § 1, stk. 6, andet afsnit (lovforslagets s. 136), bør det efter Forbrugerombudsmandens opfattelse præciseres, at virksomhe-

derne skal overholde lovforslagets § 124, der sikrer forbrugerbeskyttelses hensyn i forhold til behandling af betalere betalingsoplysninger.

Det bemærkes, at det ikke fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 7, at dispensationsmuligheden også omfatter lovforslagets § 124.

I bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 7, er der henvist til kontantreglen, jf. lovforslagets § 84. Henvisningen bør være til § 81.

Lovtekniske bemærkninger til lovforslagets § 66

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 66, stk. 2, at en udbyder på Finanstilsynets anmodning skal kunne redegøre for de faktiske omkostninger, som denne har i forbindelse med supplerende ydelser.

Forbrugerombudsmanden antager, at der er tale om en manglende konsekvensrettelse af bestemmelsen, da lovforslagets § 66 står i lovforslagets kapitel 5, som Forbrugerombudsmanden skal føre tilsyn med, jf. lovforslagets § 143. Derfor bør det være på Forbrugerombudsmandens anmodning, at en udbyder skal redegøre for de faktiske omkostninger i forbindelse med supplerende ydelser.

Lovtekniske bemærkninger til lovforslagets § 72, stk. 1, nr. 7

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 72, stk. 1, nr. 7, at myndighederne i deres tilsyn ikke tager stilling til konkrete tvister mellem udbydere og brugere af tjenester.

Forbrugerombudsmanden kan dog på eget initiativ eller på baggrund af klager fra brugere af tjenester eller virksomheder vurdere, hvorvidt lovgivningen er overtrådt i sager mellem udbydere og brugere af tjenester og om nødvendigt anvende de håndhævelsesbeføjelser, som Forbrugerombudsmanden har efter markedsføringsloven. Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse vil det være mest korrekt, hvis dette fremgår af bemærkningerne til lovforslaget.

Bemærkningerne til lovforslagets § 72, stk. 1, nr. 7, bør endvidere konsekvensrettes i overensstemmelse med lovforslagets § 143 om Forbrugerombudsmandens tilsyn. Det bør dermed fremgå, at Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med kapitel 5, samt at virksomhederne over for forbrugere overholder kapitel 6 og § 42, stk. 1, og regler udstedt i medfør af § 42, stk. 2. Endvidere fører Forbrugerombudsmanden tilsyn med artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2015/751 EU om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner.

Lovtekniske bemærkninger til kontantreglen i § 81

Efter lovforslagets § 81, stk. 4, har erhvervsministeren mulighed for at *dispensere* bestemte betalingsmodtagere helt eller delvist fra § 81, stk. 3.

§ 81, stk. 3, er en undtagelse til hovedreglen i § 81, stk. 1, hvorefter en betalingsmodtager er forpligtet til at modtage kontant betaling, hvis den modtager betalingsinstrumenter efter loven (stk. 1), men kan undlade at modtage kontanter mellem kl. 22 og kl. 06 (stk. 3).

Da sigtet med § 81, stk. 4, må være at give erhvervsministeren mulighed for at pålægge bestemte betalingsmodtagere at modtage kontant betaling om natten, skal Forbrugerombudsmanden foreslå, at det fremgår af bestemmelsen, at erhvervsministeren kan bestemme, at § 81, stk. 3, ikke finder anvendelse for bestemte betalingsmodtagere.

Det bemærkes samtidig, at der er uoverensstemmelse mellem ordlyden af § 81, stk. 3, og bemærkningerne til bestemmelsen, idet bemærkningerne henviser til både stk. 2 og 3.

Lovtekniske bemærkninger til lovforslagets § 124

Pligtssubjekterne er betegnet forskelligt i bestemmelsens enkelte stykker. Såfremt det er tilsigtet, bør det adresseres i bemærkningerne.

Det er anført på side 387, afsnit 3 og 4, at

”i henhold til § 151, stk. 2, i lovforslaget foreslås det, at overtrædelse af § 124, stk. 5, straffes med bøde.

Overtrædelse af forslagens § 124, stk. 5, vil omfatte den situation, hvor en udbyder stiller som vilkår for indgåelse af aftale om brug af en betalingstjeneste, at der kan ske behandling af oplysninger som angivet i stk. 3 eller 4. Ansvarssubjektet for overtrædelse af bestemmelsen er den virksomhed, som stiller vilkår i strid med forslagens § 124, stk. 5.”

Det bemærkes hertil, at de citerede bemærkninger omhandler § 124, stk. 4, og ikke stk. 5, som der er henvist til. Det bemærkes samtidig, at overtrædelse af § 124, stk. 4, ikke vil omfatte den situation, at der sker behandling af oplysninger som angivet i stk. 3 eller 4, men derimod vil omfatte den situation, at der sker tilknytning af andre funktioner, som indebærer opstilling af forbrugsprofiler, kortlægning af betalers forbrugsmønstre eller anden segmentering.

I øvrigt bør de almindelige bemærkninger til § 124 konsekvensrettes.

Lovtekniske bemærkninger til lovforslagets § 129

Bestemmelsen om Finanstilsynskompetence efter lovforslaget fremgår af § 129, mens Forbrugerombudsmandens tilsynskompetence fremgår af lovforslagets § 143.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør bemærkningerne til § 129 konsekvensrettes i overensstemmelse med bemærkningerne til lovforslagets § 143.

Med venlig hilsen

Christina Toftegaard Nielsen
Forbrugerombudsmand