

Finansdepartementet
Pb 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref.
04/139 FM AIB

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Sak nr: 06/107
Saksbehandler
Jo Gjedrem

Dato
10.03.2006

Høring – Forslag om direktiv om betalingstjenester

Det vises til departementets brev av 13.01.06 hvor det åpnes for å sende inn merknader til EU-kommisjonens forslag til direktiv om betalingstjenester COM (2005) 6003 final.

Systemene for betalingstjenester i Norge er i det store og hele rasjonelle og velfungerende. Jeg har forstått det slik at Norge i dette henseende ligger foran mange andre land innen EU/EØS. Jeg har ingen problemer med å støtte hovedhensynene bak direktivforslaget om at man ønsker å rasjonalisere og presse ned kostnadene for betalingstjenestene innen EØS-området. Åpen og klar prisinformasjon er selvfølgelig også helt nødvendige forutsetninger for at brukerne skal kunne foreta fornuftige valg og at markedet skal fungere.

I Norge er forbrukervernet i sammenheng med bl.a. betalingstjenester regulert av finansavtaleloven. Vi har et godt forbrukervern som mange av mine kolleger i andre land misunner oss. Også i dette henseende ligger Norge foran andre land innen EØS-området, om ikke fremst. Et viktig poeng her blir altså at vi i Norge viser at et skikkelig forbrukervern kan kombineres med velfungerende, rasjonelle systemer for finansielle tjenester. Jeg vil si det så sterkt som at det er en forutsetning for at systemet skal fungere.

Prinsippet om totalharmonisering, jf art. 78, pkt. 1, er en trussel mot det vi har oppnådd i Norge hvis reglene i direktivet ikke gir minst like gode rettigheter som dem vi allerede har. På bakgrunn av tendensene i EU har jeg liten tro på at det er mulig å få til en minimumsregulering. Utfordringen ligger derfor i å få direktivteksten opp på minst samme nivå som det vi allerede har. I motsatt fall vil vi få et svekket forbrukervern. Departementet bør derfor foreta en nøye gjennomgang av direktivforslaget i forhold til vår egen regulering for å avdekke mulige negative avvik.

Jeg vil i det følgende konsentrere meg om direktivets kapittel IV som er mest interessant fra et rent forbrukerståsted. Hvis man bruker antallet klager til Bankklagenemnda som en indikator på hvor problemene ligger i dagens betalingssystemer er det klart at misbruk av betalingskort er det helt dominerende. Lignende problemer vil også kunne oppstå ved misbruk av nettbank, men har dette har

foreløpig kun materialisert seg i et par klager. Jeg ser med uro at direktivforslaget vil med føre et markert redusert vern for korthavere som får misbrukt sine betalingskort. Det er først og fremst her problemene ved direktivforslaget tydeliggjøres. Jeg kommer tilbake til dette i de enkelte merknadene.

Reservasjon på konto

Etter det jeg kan se har ikke direktivet regler om reservasjon på konto. Dette er en meget aktuell problemstilling i sammenheng med betaling med kort fordi en rekke brukersteder helt rutinemessig benytter seg av denne muligheten. Ved kjøp på Internett reserverer ofte brukerstedet beløpet på kundens konto frem til leveringstidspunktet for så å trekke beløpet. Ved overnatting på hotell skjer det samme, enten ved bestilling eller innsjekk. Selve transaksjonen blir først gjennomført senere og beløpet kan da være et annet. Dette er bare to eksempler på en utbredt praksis.

./ Brukeren har behov for å raskt få opphevet reservasjonen hvis det har skjedd en feil. I Norge er en slik rett nedfelt i avtalevilkårene for betalingskort pkt 11 (vedlagt) som jeg har fremforhandlet med kontraktutvalget til Sparebankforeningen og Finansnæringsens Hovedorganisasjon.

Et direktiv om betalingstjenester bør inneholde en regulering av et så vidt utbredt praksis knyttet til betalingskort. Hvis ikke dette blir regulert må i hvert fall ikke artikkel 78. 1 være til hinder for dagens regulering i avtale.

Artikkel 33

Artikkelens pkt. 2 gir, under visse mindre forutsetninger, finansinstitusjonen rett til å endre renten uten foregående varsel. Renten vil kunne være et vesentlig avtalevilkår for brukeren, og det er etter mitt syn urimelig at institusjonen nær sagt fritt skal kunne endre et slikt vilkår. Etter finansavtaleloven § 19, jf § 18 gjelder en skriftlig varslingsplikt med en to-ukersfrist i slike tilfeller. Dette er fra et forbrukerståsted en langt bedre løsning.

Artikkel 41 og 42

Artikkel 41 bestemmer at en transaksjon bare skal skje etter godkjenning fra betaleren i form av en eksplisitt autorisasjon. Dette kan etter artikkel 42. 1 skje ved bruk av et "payment verification instrument". Det praktiske her er nettbank, mobiltelefon og ikke minst betalingskort.

Særlig betalingskort kortet kan brukes i mange sammenhenger uten PIN-kode og underskrift. Ved netthandel er det klart mest vanlig å bare oppgi kortnummer og eventuelt et sikkerhetsnummer. Man kan reise spørsmål ved om man i det hele tatt kan snakke om en eksplisitt autorisasjon når bare kortnummeret er grunnlaget for transaksjonen og ingen autentifikasjonsprosedyrer er benyttet. Viktigere er det imidlertid at faren for misbruk og belastninger uten betalerens godkjenning er dramatisk høyere ved denne formen for bruk. Bruk uten autentifikasjonsprosedyrer krever derfor særlige rammer. Jeg har sammen med bankene nedfelt slike rammer i den nevnte mønsteravtalen for betalingskort, jf pkt 11 og mener det er en svakhet ved direktivet at det gjelder særlige regler for denne typen transaksjoner.

Artikkel 48

Hvis brukeren nekter for å ha autorisert en transaksjon, og finansinstitusjonen kan vise at den er autentifisert, registrert m.m., må brukeren etter artikkelen pkt. 2 fremlegge faktisk informasjon som godtgjør at han ikke kunne ha autentifisert transaksjonen eller ikke har opptrådt svikaktig eller med grov uaktsomhet. Det er etter mitt syn oppsiktsvekkende å pålegge brukeren noe nær bevisbyrden for at han ikke har autentifisert en transaksjon eller har opptrådt svikaktig eller grovt uaktsomt.

Det å pålegge brukeren, som ikke har noen kontroll over eller innvirkning på betalingssystemet, en skjerpet bevisbyrde er klart urimelig og også temmelig upraktisk. Man kan eksempelvis spørre seg hva en bruker skal svare med hvis kortet har blitt misbrukt kun på grunnlag av kortnummeret og ingen annen autentifikasjonsprosedyre. Dette er fullt mulig for eksempel ved handel på Internett og brukeren vil ha få muligheter til å "bevise sin uskyld".

Jeg vil også vise til hva Ot.prp. (1998-99) nr 41 sier om bevisbyrden i forhold til begrepet grov uaktsomhet i finansavtaleloven § 35:

"Det bør understrekes at selv uten en lovfestet bevisbyrde vil en nemnd eller domstol ikke kunne legge til grunn at kunden har opptrådt grovt uaktsomt uten at det foreligger særskilte holdepunkter for dette. At PIN-koden er blitt brukt uten at kunden har noen forklaring på hvordan koden er kjent for uvedkommende, kan ikke være tilstrekkelig til å legge til grunn at kunden har opptrådt grovt uaktsomt og på dette grunnlag illegges ansvar".

Forslaget i artikkel 48, pkt 2 viser en helt annen tankegang. Etter mitt syn vil gjennomføringen av en slik regulering svekke forbrukervernet på dette feltet.

Artikkel 50

I pkt. 1 gis brukeren en egenandel på maksimalt EUR 150. Det skilles ikke mellom betalingskort og andre betalingstjenester. I Norge er egenandel kun knyttet til misbruk av betalingskort, jf finansavtaleloven § 35, første ledd. Ettersom det åpnes for at medlemsstatene kan redusere maksimalbeløpet antar jeg at dette ikke får konsekvenser for reglene i finansavtaleloven.

Hvis artikkel 50, pkt 2 vedtas i sin nåværende form vil dette bety markert svekkede rettigheter for norske betalingskortbrukere. Etter finansavtaleloven § 35, annet ledd svarer kortbrukeren med maksimalt kr 8000,- dersom han har muliggjort misbruket ved grov uaktsomhet. Etter artikkel 50 vil brukeren svare med hele tapet dersom han har opptrådt grovt uaktsomt uansett om transaksjonen gjelder kort eller annet.

Jeg finner dette klart urimelig. Det er finansinstitusjonene, ikke brukerne, som er ansvarlige for dagens kortsystem. Dette er et system med mange svakheter som åpner for misbruk. Det mest praktiske i denne sammenheng er bruken av PIN-koder. Kodene må huskes og skjules ved bruk. Kortene brukes i mange sammenhenger hvor det er vanskelig å skjule kodene. Selv om aktsomhetsnormen må sees i forhold til dette, blir anvendelsen av normen likevel svært problematisk på en slik bakgrunn. Videre skal eksempelvis ikke koden skrives ned. Dette er et problem for mange, kanskje særlig eldre brukere, fordi man i dagens samfunn ofte utstyres med en lang rekke koder som alle skal memoreres. Det er i utgangspunktet grovt uaktsomt å skrive ned koden sin,

men mange har ikke noe annet valg, og man er i dag helt avhengig av betalingskort. Jeg kan gi flere eksempler, men det viktige poenget er at når systemet som finansinstitusjonene har skapt er beheftet med slike svakheter er det urimelig å la dette få fullt utslag for den enkelte kunde som har vært uforsiktig. For å ta utgangspunkt i et eksempel som går igjen i nemnda: Det er kanskje rimelig at den eldre herren som uforsiktig, men av en viss nødvendighet, har skrevet ned koden sin svarer med kr 8000,- men det er ikke rimelig at han svarer med alt han har på konto og i tillegg det misbrukeren har klart å overtrekke kontoen med. Det er da langt bedre med dagens ordning som i realiteten pulveriserer tapet på brukerfelleskapet.

Man kan innvende at aktsomhetsnormen er fleksibel og derfor kan ta høyde for slike svakheter i systemet. Etter mitt syn viser retts- og nemndpraksis fra Norge og andre land at dette ikke vil skje.

Etter finansavtaleloven § 34, som gjelder misbruk av konto, for eksempel ved bruk av nettbank, er brukerens ansvar begrenset til innestående på konto og ved bruk av elektroniske medier innenlands til eventuelle belastningsgrenser knyttet til bruksmåtene som er benyttet. Artikkel 43 åpner for bruk av slike belastningsgrenser, men artikkel 50 vil la brukeren svare med hele tapet uansett om det overstiger innestående eller belastningsgrensene. Dette er etter mitt syn også klart urimelig.

Etter artikkel 50 pkt. 4 reduserer brukerens ansvar hvis finansinstitusjonen ikke har et adekvat system for registrering av "payment verification instruments" som har kommet bort. Etter min vurdering gir finansavtaleloven § 36 en langt bedre regulering fordi den åpner for lemping dersom betalingssystemet ikke oppfyller forsvarlige standarder for identifikasjons-, kontroll og varslingsrutiner.

Artikkel 52

Jeg er noe usikker på hvilke situasjoner artikkel 52 er ment å dekke, men antar at det i en forbrukersammenheng eksempelvis er tale om bruk av kort ved hotellbestilling og bilutleie. Etter det jeg kjenner til er dette de mest praktiske tilfellene av at beløpet ikke er spesifisert ved avtaletidspunktet. Etter mitt syn kan det være på sin plass med en konkretisering og klarere innramming av disse tilfellene. Det er klart at en avtale om betaling hvor beløpet ikke er spesifisert i mange tilfeller vil være urimelig i en forbrukersammenheng. Hensynene til klarheten i avtalen tilsier at forbrukeren vet hva han skal betale. Man vil bare helt unntaksvis kunne godta at det legges opp til avtaler hvor forbrukeren underskriver en blankofullmakt for belastning med tanke på beløpets størrelse, og da krever dette en nærmere klargjøring. For bilutleie er det eksempelvis klart spesifisert hvilke tilleggsbelastninger som kan gjøres (bøter, visse skader m.m.).

Etter mitt syn er det en svakhet, i hvert fall i forbrukersammenheng, at direktivet tilsynelatende åpner forbeholdsløst for betalingstransaksjoner hvor beløpet ikke er spesifisert.

Artikkel 53

Denne bestemmelsen regulerer reklamasjon og tilbakeføring. Det er satt en fireukers reklamasjonsfrist, mens finansavtalelovens § 37 har fristen, uten ugrunnet opphold etter at kontohaveren ble eller burde ha blitt kjent med forholdet. Etter mitt syn er den sistnevnte fristen mer egnet til å ta høyde for at brukeren i enkelte tilfeller kan ha unnskyldelige grunner til å reklamere senere enn for eksempel en fireukersfrist.

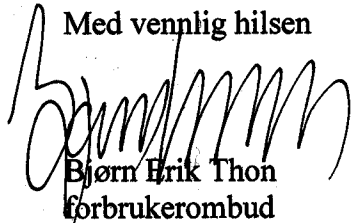
Etter artikkelens pkt. 2 skal finansinstitusjonen tilbakeføre beløpet innen ti dager etter reklamasjonen eller "provide justification" for å nekte tilbakeførselen. Gjør han det skal han samtidig informere om klageadgang til eksempelvis nemnd, jf artikkelene 72 og 75. Det er brukeren eller kontohaveren som så eventuelt må klage inn saken.

Finansavtaleloven § 37, annet ledd har en annen og bedre løsning. Her er det finansinstitusjonen som må klage saken inn for domstolene eller nemnd, med mindre kontohaveren skriftlig har erkjent ansvaret for belastningen.

Artikkel 53 er nok et eksempel på at direktivforslaget vil medføre et redusert forbrukervern innen dette feltet i Norge.

Hvis forslaget vedtas i sin nåværende form vil dette klart redusere forbrukernes rettigheter i sammenheng med bruk av betalingstjenester. Jeg ber departementet om å viderebringe dette i sin høringsuttalelse og aktivt arbeide for at dette ikke skjer. Norge har velfungerende betalingssystemer og en del av forutsetningene for dette er nettopp vårt relativt høye brukervern.

Med vennlig hilsen



Bjørn Erik Thon
forbrukerombud

Vedlegg