

歐盟支付服務法之形成與發展現況

陳麗娟

摘要

實現單一市場一直是歐盟最重要的目標，同時要保障在單一市場內的商品、人員、勞務及資金自由流通。隨著經濟暨貨幣同盟的逐步完成，2002年1月1日啟用單一貨幣歐元，但各會員國有自己的支付系統，並不是每個會員國均使用歐元，加上銀行之間的匯兌支付系統，在手續費上沒有統一透明的收費標準，對付款人及收款人亦無足夠的消費者保護標準。因此，歐盟在2007年通過PSD 1規範跨境支付服務，但隨著科技的進步與蓬勃發展，全球支付市場上出現許多新類型的支付服務，因此歐盟在2015年修正並廢止PSD 1，另公布新的支付服務指令（即所謂的PSD 2），於2018年1月生效。除了傳統的匯款轉帳、直接扣款及金融卡付款外，PSD 2增訂第三方支付服務提供者、擴大適用範圍，例如金融科技的各種創新支付類型、對於支付交易的安全標準有更嚴格的要求，提高對消費者的權益保護。為成為有效率、更安全與更便捷的單一支付服務市場，PSD 2採取所謂的「全面整合」，不容會員國在轉換立法時有不同於指令內容的規定，以避免出現法律漏洞。

關鍵字：歐盟、支付服務法、單一支付服務市場、單一歐元支付區、第三方支付提供者、歐洲支付理事會、金融科技

壹、研究動機與目的

科技進步讓支付方式有了很大的變化，尤其是無現金的支付流通改變了金融市場的生態環境。以德國為例，無現金的支付方式逐年增加，特別是由轉帳帳戶（Girokonto）透過網路銀行（Online – Banking）方式支付，2019 年約有 70% 的轉帳是在網路上完成，較 2018 年增加了 60%，德國無現金支付成長最快的項目是匯款轉帳（Überweisung）與直接扣款（Lastschrift），當然這與網路交易（Onlinehandel）的增長有密切關係，與 2018 年相比，2019 年網路交易的營業額增加了 13%¹，亟須進行法規的調整。歐盟的支付服務指令目標就是要在歐盟境內可以更簡易、便捷、有效率與安全的進行支付，實現無現金支付服務整合的單一市場。

2007 年第 64 號支付服務指令（Payment Service Directive，又稱為第一個支付服務指令，以下簡稱 PSD 1）² 通過後，歐盟對支付服務有共同的法規架構，自 2009 年底生效，包含所有電子及無現金的支付類型，特別是簡化跨境支付。隨著科技

進步，出現許多新的支付類型，為了改善支付服務，2015 年歐盟公布第 2366 號第二個支付服務指令（以下簡稱 PSD 2）³，於 2018 年 1 月中旬生效施行，除改善消費者保護與提高支付服務安全外，亦可促進。利用創新、數位及行動網路支付服務之發展⁴。

本文希冀深入探討歐盟在支付服務法之發展演進與對於全球支付服務的影響，首先以闡明歐盟支付服務的立法背景，作為本文的基礎；隨著經濟暨貨幣同盟（Economic and Monetary Union）的發展以及實施單一貨幣——歐元後，應如何建構單一支付市場，以真正落實資金自由流通成為當務之急，尤其是對於新的支付服務提供者，公平的市場進入機制、更高的技術安全標準，以及更完善的消費者保護。隨著數位聯盟的建立，數位金融服務在強化技術面的安全標準上，已成為未來歐盟的改革重點，執委會已經著手檢討現階段的支付服務法架構。因此，本文最後將論述歐盟目前的規劃，讓國內讀者對於歐盟支付服務法的發展演進與未來趨勢有基本認識。

《註 1》 Deutsche Bundesbank, Fakten zum Zahlungsverkehr in Deutschland 2019, <http://www.bundesbank.de/de/aufgaben/unbarer-zahlungsverkehr/veroeffentlichungen/fakten-zum-zahlungsverkehr-in-deutschland-2019-843558>, last visited 2021/05/26.

《註 2》 OJ 2007 L 319/1.

《註 3》 OJ 2015 L 337/55.

《註 4》 Europäische Kommission, Aktionsplan der Finanzdienstleistungen für Verbraucher: bessere Produkte, mehr Auswahl, KOM (2017) 139 endg..

貳、歐盟支付服務的立法背景

一、單一歐元支付區成立之必要性

經濟暨貨幣同盟的特別目標就是要建立單一市場，在單一市場內可以簡易、安全、有效率與低成本的方法，在跨越會員國邊界進行單一貨幣的匯兌⁵。1999年1月1日，歐盟開始進入經濟暨貨幣同盟第三階段，並開始實施單一貨幣歐元(euro)⁶，自2002年1月1日起開始啓用歐元紙鈔與硬幣，這些進程都為後續的單一歐元支付區(Single European Payments Area，簡稱SEPA)奠立了基礎。歐洲中央銀行(European Central Bank)與使用歐元的會員國中央銀行組成了「中央銀行歐洲系統」(European System of Central Banks)，主要目標就是要增進公共福祉、保證價格穩定、致力於金融穩定與促進歐洲金融市場的整合⁷；加上2004年5月的東擴新增了10個會員國⁸，使得歐盟的單一市場擴大成為擁有將近5億人口的消費

市場，每年增加的非現金支付是一筆相當龐大的金額。

「2000年里斯本策略」(Lisbon Strategy 2000)⁹訂出十年發展策略，希望在2010年達到一個合乎經濟、社會與環境復甦效益的歐盟，尤其是在2010年以前應創造單一的金融服務市場¹⁰。事實上，「2000年里斯本策略」已經畫出願景，預定未來應成立便捷及低成本的歐元區(Euro Zone)¹¹，保證跨越國界的商品及支付服務自由流通。然而，即便已經實施單一貨幣，但實際上仍困難重重，因為不是每個會員國都符合使用歐元的標準，且各會員國還有不同的零售支付系統，所以歐盟仍無法形成單一支付市場，處理跨境的歐元支付。為了讓國內與跨境支付適用相同的手續費，銀行業有必要發展一套適用全歐盟的基礎設施，以降低跨境支付的手續費。2001年第2560號跨境歐元支付規章可視為是「2000年里斯本策略」的第一個成果。

《註5》 EC Commission, Staff Working Document, Brussels, 11. 02. 2008, SEC (2008) 141.

《註6》 EC Commission, Green Paper on Practical Arrangements for Introduction of the Single Currency, COM (1995) 333 final.

《註7》 Gabler – Kompakt – Lexikon, *Wirtschaft*, 2016, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S.137 ff.

《註8》 這10個會員國為波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、賽浦路斯、馬爾他與斯洛維尼亞；2007年加入的保加利亞與羅馬尼亞亦屬於東擴的一部分。

《註9》 European Council, Presidency Conclusions, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-rl.en0.htm, last visited 2021/05/30.

《註10》 L. Neville, The SEPA revolution quietly creeps in, *Euromoney Magazine*, February, 2008, p.141.

《註11》 所謂的歐元區，係指使用歐元的會員國，目前使用歐元的19個會員國為荷蘭、比利時、盧森堡、德國、法國、義大利、西班牙、葡萄牙、奧地利、芬蘭、愛爾蘭、希臘、斯洛維尼亞、馬爾他、賽浦路斯、斯洛伐克、愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛。

二、單一歐元支付區成立之運作

爲了達到單一支付市場的目標，許多銀行共同策略發起並建構一個有效率的組織架構，也就是由歐洲信貸協會（European Credit Sector Associations）、40 家歐洲銀行及歐元銀行協會（Euro Banking Association）於 2002 年 3 月在布魯塞爾成立所謂的 SEPA 工作坊（SEPA Workshop），並提出一份白皮書（White Paper）¹²，作爲此一工作坊的最終報告。該白皮書的簽署者隨後在 2002 年 6 月成立「歐洲支付理事會」（European Payments Council），成爲實現 SEPA 工作坊策略目標的第一個組織措施，爲參與的歐洲銀行採行共同策略，建立 SEPA 的組織架構、方法及程序，以便施行更穩固的治理及組織架構。「歐洲支付理事會」亦訂出落實 SEPA 的進程，也就是在歐元區的支付應如同國內的支付，支付程序應更低成本、更便捷、安全、有利於消費者¹³；同時也

訂定實現 SEPA 的三個階段¹⁴：

（一）第一階段爲 2002 年至 2006 年設計了一套完全施行直接支付處理標準（Straight-through processing standards）。2001 年 12 月 9 日歐盟通過第 2560 號跨境歐元支付規章¹⁵，自 2002 年 7 月 1 日起適用於刷卡支付，必須完全符合直接支付處理標準，並收取如同國內支付的手續費；自 2003 年 7 月 1 日起，適用於匯兌（credit transfer）。

（二）第二階段爲 2006 年至 2007 年施行 SEPA 的支付工具、標準、規則，與包括泛歐直接付款（Pan-European Direct Debit）、建構一個泛歐自動結算所（Pan-European Automated Clearing House）並在單一市場內建置支付法律架構的基礎設施，也就是要依據 Credeuro 公約（Credeuro Convention）的標準，建構歐元匯兌的結算及結算網絡。

（三）第三階段則是要完全取代會員國的支付標準、規則與基礎設施，也就是

《註 12》White Paper, Euroland: Our Single Payment Area, May 2002, www.europeanpaymentscouncil.org, last visited 2021/03/20.

《註 13》Ibrahim Karasu/Andreas Goralczyk, Strategie für den Euro – Zahlungsverkehrsraum, Die Bank 7/2002.

《註 14》European Central Bank, The Single Euro Payments Area (SEPA): An Integrated Retail Payments Market, February 2007; European Payments Council, Making SEPA a Reality: Implementing the Single Euro Payments Area, April 2007.

《註 15》OJ 2001 L 344/13-16. 主要是 2002 年 1 月 1 日起開始啓用歐元爲歐元區的法定貨幣，因此有必要建構一個現代及有效率的支付設施，以協助跨境的電子支付，並在歐元區支持單一貨幣政策。過去會員國的支付系統只滿足了國內市場的需求，隨著歐元的正式啓用，執委會更努力重新整合會員國支付系統的模式，以便可以節省跨境支付更多的手續費。Study of the impact of Regulation 2560/2001 on bank charges for national payments, Final Report, prepared for the European Commission Internal Market and Services Directorate General, Retail Banking Research Ltd London, September 2005, p.1.

新的 SEPA 支付工具必須適用 SEPA 標準、規則與基礎設施，會員國的支付工具及系統將逐步由單一的歐元支付工具取代。

整體而言，「歐洲支付理事會」是歐洲支付業者重要的決策組織，以期支持、促進達成單一歐元支付區。因此，「歐洲支付理事會」定義了核心的支付服務、規定標準化的策略守則、描述最佳實務方法、支持並監督施行所做的決定¹⁶。2002年6月「歐洲支付理事會」公布兩個市場公約，即 Credeuro 公約與銀行間手續費原則公約（Interbank Charging Principles Convention），特別規定跨境歐元匯兌基本形式的規則、定義泛歐自動結算所架構、定義及發展新的泛歐直接付款架構、對現金及金融卡 SEPA 策略的規定、定義提高歐元個別支付系統 TARGET（原文為 Trans – European Automated Realtime Cross Settlement Express Transfer System，跨歐自動即時全額結算快遞轉帳系統），以及擴大支持歐盟執委會所倡議的在單一市場內建立單一支付區的新法律架構¹⁷。

Credeuro 公約與銀行間手續費原則公約主要是針對歐盟境內的跨境歐元匯兌，均成為 2001 年第 2560 號跨境歐元支付規章的適用範圍，即在歐盟境內的跨境歐元支付如同國內的支付，應收取相同的手續費；另外，以共享方式進行匯兌，也就是債務人與債權人共同分擔所需的手續費。Credeuro 公約係執行銀行對銀行最基本的泛歐匯兌標準，Credeuro 公約為兩個銀行間自願的雙邊協議，參與的銀行保證其客戶特定的資訊與在三個工作日完成從接受委任到匯入收款人帳戶的程序。Credeuro 公約促進了在歐盟境內實施跨境直接支付歐元基本的信用匯兌制度，具備效率、低成本、端對端的特質，在三天內完成跨境匯兌程序；銀行間手續費原則公約則是建立匯兌程序標準的收費方式¹⁸。2002年1月 SEPA 開始運作，是整合會員國支付系統的一大成果，可以看作是完成單一市場的最後階段。為了協調 SEPA 的運作，銀行業成立了自律的監管單位「歐洲支付理事會」，也發展了一套一般原則與標

《註 16》 European Payments Council, Charter, 10, December 2003, p.4. 「歐洲支付理事會」全體大會（plenary）在 2003 年 12 月 10 日公布「歐洲支付理事會」憲章（European Payments Council Charter），係依據比利時法，成立「歐洲支付理事會」為一個非營利的協會（not-for-profit association），「歐洲支付理事會」憲章定義「歐洲支付理事會」的角色、成員的義務及責任、秘書處的功能、任命程序、預算與調解。

《註 17》 European Commission, DG Internal Market, Working Document: A New Legal Framework for Payments in Internal Market, June 2003, [www://europa.de.int/comm/inymarket/payments/framework/index_de.htm](http://europa.de.int/comm/inymarket/payments/framework/index_de.htm), last visited 2021/05/30.

《註 18》 European Payments Council, Credeuro and Interbank Charging Principles Conventions Information Package, April 2003, www.europeanpaymentscouncil.org, last visited 2021/03/20, p.2.

準，提供各國遵循，期盼成爲 SEPA 的一部分¹⁹。

三、單一歐元支付區成立納入歐盟金融支付系統

2001 年執委會體認到應致力於整合支離破碎的歐洲金融市場，主要是不完整的金融市場並不會減少手續費，也不會改善支付服務的水準，同時不完整的金融市場又是單一市場適當發揮作用的障礙。因此，2001 年 7 月 25 日執委會提出第 2560 號跨境歐元支付規章草案，在 2001 年 12 月立法通過，並在 2001 年 12 月 31 日生效。第 2560 號跨境歐元支付規章主要目標²⁰爲：(一) 降低跨境歐元電子支付的手續費；(二) 鼓勵支付服務業者改善現有的跨境支付設施，例如費用、速度及品質以及支持單一市場，此亦屬於整合歐盟金融市場的一部分；(三) 透明的手續費原則，期使消費者更容易評估跨境支付的手續費；(四) 藉由降低對自動處理支付的障礙，來降低手續費、改善跨境歐元支付的速度及品質；(五) 透過使用國際銀行帳戶碼 (International Bank Account Number, 簡稱 IBAN) 與銀行辨識碼 (Bank

Identifier Code, 簡稱 BIC) 促進執行跨境支付；(六) 廢除會員國對跨境支付 12,500 歐元以下國際支付統計的通報義務。因此 2560 號規章實施跨境支付歐元應與國內支付歐元收取相同的手續費，銀行應使用便捷易懂的形式及書面方式，使客戶可以事先知悉跨境支付的收費標準與支付交易的匯率 (exchange rate)；有任何變更，並須事先通知付款人。2560 號規章亦適用於非歐元的跨境支付，該規定僅適用於瑞典的克朗²¹，也就是在歐盟境內以瑞典克朗的跨境支付如同以歐元支付，適用相同的規定。

2008 年 10 月 13 日，執委會提出修正第 2560 號跨境歐元支付規章草案與衝擊評估報告²²，並在 2009 年通過第 924 號跨境支付規章²³，重申 SEPA 的目標在確保整個歐元區更便捷、如同現金支付的電子支付，即便是在非歐元國的歐元電子支付，均不得收取額外費用。電子支付交易包括匯兌、直接付款 (direct debits)、自動提款機的提款、以現金卡 (debit card) 及信用卡 (credit card) 的支付、現金的匯款等。銀行應提供客戶 IBAN 與 BIC，以便客戶可以進行跨境電子支付，如同國內的匯兌

《註 19》European Commission, Single euro payments area (SEPA), <https://ec.europa.eu/info/single-euro-payments-area>, last visited 2021/05/26.

《註 20》EC Commission, 同《註 5》, p.3。

《註 21》Extension of Regulation 2560/2001 to Swedish Kronor, OJ 2001 C 165.

《註 22》EC Commission, Staff Working Document, *Brussels*, 13. 10. 2008, SEC (2008) 2598.

《註 23》OJ 2009 L 266/11-18.

一般，不再收取任何額外的費用。此一新的跨境支付規章自 2009 年 11 月 1 日起生效施行。

參、歐盟支付服務改革的背景

2001 年第 2560 號跨境歐元支付規章第 8 條有關檢討條款 (review clause) 規定，執委會應該在 2004 年 7 月 1 日之前，向歐洲議會與部長理事會提出適用本規章的檢討報告，特別是對下列事項：一、跨境支付系統設施的變化；二、藉由加強跨境支付服務提供的競爭條件，改善消費者可取得服務的情形；三、適用本規章對於在一會員國內對支付收取手續費的衝擊；四、自 2006 年 1 月 1 日起，提高第 6 條第 1 項規定的金額至 5 萬歐元。因此，執委會 2004 年開始進行檢討程序²⁴。2005 年 12 月 1 日提案施行「2000 年里斯本策略」，用來規劃在單一市場的支付服務²⁵，整合法律架構以創造單一支付市場，並聚焦在電子支付，讓支付服務業者有最大的自律

空間，為整合單一市場必須克服的法律障礙²⁶。

2007 年歐盟公布第 64 號支付服務指令 (即 PSD 1)，形成歐盟單一支付市場的法律依據，以便在歐盟境內建立一個更安全、更創新的支付服務架構，明文規定全體會員國必須在 2009 年完成轉換立法為國內法。PSD 1 共有 96 則條文，涵蓋公私法規則、支付機構的核准要件、資訊及透明規則，以及契約法的規定。值得注意的是，資訊要件具有法律拘束力，會員國在轉換立法時，不得有別於支付服務指令的規定，也凸顯歐盟愈來愈傾向於以全面整合²⁷的方式立法，以期全體會員國可以一體適用歐盟法規，避免任何的法律漏洞。

PSD 1 目標為促進歐盟境內實現商品及服務的單一市場，以及在支付服務有更多的競爭²⁸，尤其要完成歐元區跨境支付系統，建立單一歐元支付區²⁹，規範支付業務，鼓勵非銀行性質的業者進入支付市場，透過設定最大支付處理時間及

《註 24》EC Commission, 同《註 5》，p.4。

《註 25》COM (2005) 603 final.

《註 26》COM (2005) 603 final, pp.7-8.

《註 27》Katharina Wagner, *Der Einfluss Europas auf das BGB*, 2016 Berlin: Duncker & Humboldt, S.17. PSD 1 第 86 條明文規定全面整合，例如德國在轉換立法時，完全轉換至民法第 675c 至 676c 條。

《註 28》M. Donnelly, *Payments in the digital market: Evaluating the contribution of Payment Services Directive II*, *Computer Law & Security Review*, 2016, Vol.32, No.6, pp.827-839.

《註 29》單一歐元支付區係在銀行間可使用歐元轉帳的支付系統區域，包括 27 個歐盟會員國、冰島、挪威、瑞士、列支敦斯登、摩納哥、聖馬利諾、安道爾及梵蒂岡、英國、Mayotte、Saint-Pierre-et-Miquelon、Guernsey、Jersey 與 Isle of Man。在單一歐元支付區內的銀行轉帳或直接扣款如同在國內的支付，更為簡便。

標準化條款和條件，增加對消費者的服務提供，同時提高對消費者的保護，以便消費者對支付市場更有信心³⁰。PSD 1 適用於所有的電子支付服務，包括跨境匯兌、自動提款機提款、金融卡支付（銀行的現金卡與信用卡），開啓了單一市場內金融服務的立法³¹。總而言之，自 2007 年起，PSD 1 爲歐洲經濟帶來實質的利益³²，使新的市場進入者及支付機構更容易進入支付市場，亦使消費者有更多的選擇，加速完成單一歐元支付區，讓消費者有資訊更透明、更流通的支付服務，同時對不同的支付服務提供者創造公平的交易環境。

PSD 1 是一個創新的規定，改善了在會員國內與歐盟內跨境支付的競爭與創新

環境，但新技術快速發展遠遠超越了立法速度與支付市場的實務運作，尤其是金融科技（FinTech）的出現。因此，在 PSD 1 生效後不久，執委會很快便針對施行效果的衝擊進行研究，2011 年的研究報告³³指出當時歐盟支付市場結構欠缺創新，許多支付服務提供者未能把握住機會，善加利用「歐洲護照」（Europe Passport）³⁴的優勢經營跨境業務；PSD 1 要求提供支付服務的業務應經過當地或本國主管機關的核准，但在 2012 年底以前經核准的支付機構僅 568 家，40% 的支付服務業務是匯款業務到非歐盟國家，主要是外國移工的匯款³⁵；各會員國間的支付服務提供者結構仍有許多差異，85% 經核准的支付機構在 PSD 1 生效前即已存在，似乎也沒有新的

《註 30》 Alan Brener, Payment Service Directive II and Its Implications, in T. Lynn et al. (eds.)(2019), *Disrupting Finance*, Palgrave Studies in Digital Business & Enabling Technologies, https://doi.org/10.1007/978-3-030-02330-0_7, p.105.

《註 31》 J. A. Usher, *The Law of Money and Financial Services in the EC*, 2nd ed., 2000, Oxford: Oxford University Press, p.150.

《註 32》 據估計，降低交易手續費每年可以節省 500 至 1,000 億歐元，同時可以填補在支付服務網路的漏洞，因爲仍存在無效率的跨境直接扣款程序。J. von Staudingers, *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen*, 2020, Berlin: Ottoschmidt – De Gruyter, Voebemerkung zu § 675c – 676c, Rn.13.

《註 33》 Final Report, http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/130724_study-impact-psd_en.pdf, last visited 2021/05/20.

《註 34》 自 1989 年第二個銀行法協調指令（OJ 1989 L 386/1-13）實施單一執照時起，銀行與證券公司僅須在一個會員國取得營業執照，而不須受個別會員國監理法的拘束，即得在全體會員國境內經營業務。也就是在歐洲單一市場內跨境業務的日常監理由金融業來源國機關（即母國的監理機關）負責，取得營業許可的金融機構可以在其他會員國設立分支機構而提供跨境金融服務。PSD 1 第 10 條第 9 項與第 25 條亦規定「歐洲護照」，即經由支付服務提供者的來源國核准時，亦得在其他會員國提供支付服務。

《註 35》 Alan Brener，同《註 30》，p.106。

競爭者進入支付服務市場；衝擊研究報告也發現，要取得「歐洲護照」耗時且程序複雜，因此支付服務提供者僅經營一小部分的跨境業務；另外，當時的支付市場整合現狀，欠缺對顧客保護與防制洗錢的措施。經核准的支付機構提供信貸給顧客，卻要受兩種不同的監管，即提供信貸銀行監理適用 2006 年第 48 號指令³⁶，PSD 1 第 4 條又規定支付服務的監管，因此衝擊報告建議應由單一的監管機關監督信貸提供與支付服務。

PSD 1 的另一個目標為確保在歐盟內對 5 萬歐元³⁷ 以下金額在國內及跨境支付的平等收費（包括匯兌、自動提款機提領現金及刷卡支付），衝擊研究報告發現有些支付機構收取很高的交易手續費及新名目的手續費，有些會員國允許對信用卡交易收取較高的手續費，金額可能都超過信用卡發卡公司對商品實際收取的費用，已明顯違反 2011 年第 83 號消費者權利指令³⁸ 第 19 條規定；但衝擊研究報告並未指出對商品接受信用卡支付時應建立與施行的真正費用。

衝擊研究報告亦指出，PSD 1 的支付與 2009 年第 110 號電子錢指令（Electronic

Money Directive）³⁹ 的電子錢（e-money）有可能造成混淆，因為支付服務提供指示付款與收款者間交易安全的訊息、轉帳與收費的服務，顧客並不清楚這些程序，基本上支付服務提供者不收取存款或發行電子錢，收取存款的業者只有銀行及類似的信貸機構，仍應適用 2013 年第 36 號資本適足指令⁴⁰，而許多支付服務提供者（例如預付卡、自動提款機經營者、兌換）並不適用支付服務指令，也都可能規避法規以獲取不公平競爭的利益。因此，執委會 2012 年初公布一份「金融卡、網際網路及行動支付邁向整合的歐洲市場綠皮書」（Green Paper: Towards an integrated European market for card, internet and mobile payment）⁴¹，表明應發展跨境支付，協助發展創新、安全及容易使用的數位支付服務，提供給顧客及零售商在歐盟境內有效率、便捷與安全的支付方法。

新興科技的出現，也改變了消費者的支付行為，服務提供者結合不同的產品，不斷出現新型態的支付程序，逐漸在歐盟的支付流通上形成新的價值供應鏈，完全不同於傳統由銀行業者掌控的支付程序，尤其是第三方服務提供者的出現，

《註 36》 OJ 2006 L 177/1，但經 2013 年第 36 號指令廢止，OJ 2013 L 176/338.

《註 37》 2001 年第 2560 號跨境歐元支付規章規定的門檻值為 12,500 歐元。

《註 38》 OJ 2011 L 304/64-88.

《註 39》 OJ 2009 L 267/7-17.

《註 40》 OJ 2013 L 176/338-436.

《註 41》 COM (2011) 941 final.

使得支付程序的法律問題更形複雜⁴²。支付系統需要一個更高的技術標準，確保支付程序可以順利安全進行，且在支付系統的所有參與人都可以進行可靠的支付程序⁴³。在電子支付流通上，有愈來愈高的安全風險，技術也愈來愈複雜，加上全球支付服務快速增加與許多新類型服務的出現，因而凸顯出更安全、更快速及更順暢的支付服務對於支付交易市場而言是關鍵條件，在支付服務使用上應該有能防止風險的環境⁴⁴。為填補這些規範上的漏洞，有必要公布新的歐盟法規以創造更明確的法律規定，確保在歐盟境內有一體適用的法律框架條件⁴⁵，一方面保障既有的支付市場參與者及新的市場參與者適用相同的業務經營條件及規則；另一方面應開放新型的支付方法進入市場，保障在歐盟內使用支付服務提供時有高度的消費者保護。因此應提高在支付系統價值供應鏈的效率，提供更多可供消費者選擇、更透明的支付服務，增加消費者對整合支付市場的

信賴⁴⁶。整體而言，PSD 1 雖然在第 4 條第 19 款定義個人化的安全要素，但美中不足的是，並未定義個人化的安全要素，因而造成適用上的困難，有迫切改革的必要⁴⁷。

PSD 1 並未涵蓋網路的線上支付服務，隨著創新支付系統的興起與快速發展，實有必要擴大支付服務的適用範圍⁴⁸。為保障簡便及安全的網際網路（internet）支付服務，讓客戶使用比傳統支付服務更低成本的支付服務，PSD 2 更進一步開放歐盟的支付市場，除傳統的支付服務外，還包括由第三方提供的支付服務，因此 PSD 2 增加了支付發起服務（payment initiation service）與帳戶資訊服務（account information service）。支付發起服務提供者（payment initiation service providers）透過網路銀行進行線上支付，經由建置通訊橋梁連結支付服務使用者與商家之帳戶，以發起支付指示及填寫轉帳相關資料，如交易金額、帳號及

《註 42》G. R. Riedl, *Der bankbetriebliche Zahlungsverkehr*, 2002, Berlin, Heidelberg: Springer Verlag, S.372ff.

《註 43》Markus Bramberger, *Payment Services Directive II, Regulatorik im Zahlungsverkehr vor dem Hintergrund von FinTechs und Open Banking*, 2019, Wiesbaden: Springer Gabler, S.34.

《註 44》K. D. Borchardt, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, Wien: Facultas Verlags- und Buchhandel AG, S.152.

《註 45》M. Terlau, *Die zweite Zahlungsdiensterichtlinie*, http://www.osbornecklarke.com/media/filer_public/64/62/646255f4-1fb7-4c84-ba6e-c91d1ddacf89/zbb_2016_122_2.pdf, last visited 2021/05/31.

《註 46》Markus Bramberger, 同《註 43》，S.39。

《註 47》J. von Staudingers, 同《註 32》，Voebemerkung zu §§ 675c – 676c, Rn.16.

《註 48》PSD 2 立法理由第 4 點。

相關訊息，並向商家確認交易完成，以利其寄送商品或提供服務；最典型的業務就是協助消費者完整在網路上完成匯兌、立即通知商家支付發起、立即得交付商品或立即取得在網路上購買的服務；對於網路支付而言，業已建構一個另類的信用卡支付型態，提供更容易取得的支付服務，消費者僅需擁有一個網路支付帳戶（online payment account）。帳戶資訊服務提供者最主要是蒐集與彙整消費者不同銀行帳戶的交易資料，可以提供消費者瞭解整體的財務狀況、分析支出模式、支付費用及財務需求，協助消費者做預算及財務規劃⁴⁹。

肆、歐盟支付服務法的內容

為回應衝擊研究報告與科技的快速轉變，歐盟在 2015 年底通過第 2366 號支付服務指令（通稱為 PSD 2），廢止 PSD 1，全體會員國必須在 2018 年 1 月 13 日轉換立法為國內法⁵⁰。2015 年並通過第 751 號刷卡支付交易的手續費規章⁵¹補充 PSD 2，以規範在歐盟境內進行刷卡支付交易時，有一致的技術及業務要件，也就是付款人的支付服務提供者與受款人的支付服

務提供者均必須位於歐盟境內⁵²，並且規定刷卡交易的手續費上限⁵³。整體而言，PSD 2 承繼 PSD 1 的發展，仍保留基本大架構，但對於數位支付服務的技術增加許多新規定⁵⁴。

PSD 2 共有 117 個條文，主要內容包括適用範圍、定義規定、支付服務提供者、支付服務的透明條件及資訊要件、支付服務提供者與使用者間的權利義務、不再限制支付交易的上限金額為 5 萬歐元，即無金額上限的支付交易、授權訂定及規範技術標準、最終條款。第 104 條授權執委會公布施行措施，以訂定調整在附件「支付服務表列業務」的不重要要素，考慮通貨膨脹及市場發展趨勢，更新支付服務提供的金額。第 107 條明文規定全面整合，不容會員國在轉換立法時有別於 PSD 2 的規定，以期可以在全體會員國內一體適用支付服務法規，但支付服務提供者得決議給予支付服務使用者更有利的條件。第 108 條亦規定檢討條款，即至 2021 年 1 月 13 日止，執委會應提出適用本指令及其影響的報告，並提出修法提案。

《註 49》 European Commission, Payment Service Directive: frequently asked questions, Brussels, 12. January 2018, MEMO/15/5793.

《註 50》 OJ 2015 L 337/35.

《註 51》 OJ 2015 L 123/1.

《註 52》 2015 年第 751 號規章第 1 條第 1 項規定。

《註 53》 2015 年第 751 號規章第 2 條第 10 項規定。

《註 54》 J. von Staudingers，同《註 32》，Vorbemerkung zu §§ 675c – 676c, Rn.39.

一、擴大適用範圍

PSD 2 擴大適用範圍⁵⁵，除歐盟境內的支付外，只要支付服務提供者有一方位於歐盟境內，即適用 PSD 2，第 1 條第 1 項列舉支付服務提供者，不論其主營業所 (head office) 是否在歐盟境內或歐盟外、分支機構在歐盟內的銀行、發行電子錢機構、郵局轉帳機構、支付機構、歐洲中央銀行與會員國中央銀行的作用不是作為貨幣機關或其他公家機關的情形、會員國或其他區域或地方機關的作用不是作為公家機關的情形，這些支付服務提供者依據第 35 條第 1 項規定應客觀、無差別待遇及適當防衛特別的風險（例如結算風險、經營風險與商業風險）與保護支付系統的金融及經營穩定；同時，PSD 2 適用於以歐元、非歐元或其他會員國貨幣的支付，特別是在全球匯款領域改善消費者權利部分。PSD 2 亦擴大適用於透過電信業者購買有形商品及服務，但不包括透過電信業者數位服務，例如在數位器材上下載音樂及數位新聞報紙、電子票券或慈善捐贈。為避

免暴露實體的金融風險給付款人，僅得支付一定門檻的金額，例如每筆交易上限為 50 歐元，每個月帳單為 300 歐元上限⁵⁶。從事這些業務的電信業者應向主管機關申報，每年必須遵守這些限制，並應公開表列這些業務。

雖然 PSD 2 涵蓋匯兌與付款支付、消費者及商業的支付交易，卻又在第 3 條排除許多類型的支付交易，反造成適用法規的混亂，又未規範管制非銀行的支付機構，且未能以契約方式規範消費者支付交易的揭露要件⁵⁷。原則上，PSD 2 僅考慮支付服務使用者⁵⁸與支付服務提供者⁵⁹間契約上的義務與責任⁶⁰。其第 3 條之規定現金支付、專業運送鈔票及硬幣、在非營利或慈善活動架構內由非專業的現金蒐集及交付的支付交易、透過商業代理授權處理或為付款人或受款人締結買賣商品或服務的支付交易、或特定的現金返還，均不視為是 PSD 2 的支付服務；同時，以現金對現金經營模式的貨幣兌換交易、紙本支票、匯票、傳票 (vouchers)、旅行支票、郵政劃撥、在支付或證券結算與結算系統

《註 55》PSD 1 的適用僅限於在歐盟內進行的支付服務，即付款人與受款人的支付服務提供者應在歐盟境內有營業所，必須以歐元或歐盟其他會員國的貨幣進行支付服務。

《註 56》PSD 2 第 3 條第 1 項規定。

《註 57》Benjamin Geva, Payment Transactions under the EU Second Payment Services Directive – An Outsider's View, *Texas International Law Journal*, 2019, Vol.54, No.2, p.216.

《註 58》PSD 2 第 4 條第 8 項與第 9 項規定，支付服務使用者包括付款人與受款人。

《註 59》PSD 2 第 4 條第 10 項定義規定支付服務提供者。

《註 60》PSD 2 立法理由第 87 點指明，在支付服務提供者與其中介者間的責任及損失分配係依據契約決定。

內進行的支付交易、針對證券資產服務的支付交易、特定的支付工具、特定由電子通訊網絡或服務提供者提供額外電子通訊服務給訂戶到網絡或服務的支付交易、在支付服務提供者間對自己的帳戶及在屬於相同企業集團（例如子公司）的實體間進行的支付交易、由提供者藉由自動提款機提供現金提領的服務，以及由技術服務提供者提供的服務，亦不適用 PSD 2。

二、更高的支付安全要求

支付安全（payment security）為 PSD 2 的改革重點，新規定高度要求支付安全，尤其是透過網際網路進行支付，應給予使用者及消費者更多的安全保護⁶¹。所有的支付服務提供者，包括銀行、支付機構或第三方服務提供者（third party providers）等，應證明有建置一定的安全措施，以確保交易及支付的安全保障；支付服務提供者應進行運作及安全風險的評估，及每年應採取的措施⁶²。新的支付服務類型不斷在網際網路出現，過去為監理法上的「灰色地帶」⁶³，新型的第三方服務提供者

提供特別的支付方法或服務給消費者，例如帳戶資訊服務（account information service）⁶⁴與支付發起服務（payment initiation service）⁶⁵，PSD 2 因而增訂對這些新型支付服務提供者的規範。

PSD 2 對於電子支付發起及處理有更嚴格的安全要件規定，適用於所有支付服務提供者，這些新的安全要件目的在於降低所有新的與傳統支付方法的詐欺風險，特別是網路支付，同時也保護使用者包括個人資料在內財務資料的機密性⁶⁶。支付服務提供者必須使用所謂的「強大客戶身分認證」（strong customer authentication）於付款人發起的電子支付交易⁶⁷。強大客戶身分認證是一個驗證程序，確認支付服務使用者或支付交易使用者的身分；在發起強大客戶身分認證時，須使用兩個以上的要素，例如使用者知悉的密碼（password）、金融卡或經認證碼得使用的設備、使用者的個人特徵例如指紋或聲音，以確認使用者或交易。這些認證要素是獨立的，其設計就是要保護認證資料的機密性。至於遠距交易如網路支付，則有

《註 61》Markus Bramberger，同《註 43》，S.41。

《註 62》European Commission，同《註 49》。

《註 63》Markus Bramberger，同《註 43》，S.41。

《註 64》消費者得對其財務解決方法有一個全球的觀點，以友善使用者的方式，分析其花費模式、支出與資金需求。

《註 65》此一第三方服務提供者促進網路銀行使用網際網路進行支付，發起支付服務者從使用者的帳戶到商家的帳戶，藉由在帳戶間建立一個軟體的橋梁，給予匯款所需的資訊，並通知商家交易已經發起。

《註 66》PSD 2 第 94 條規定。

《註 67》PSD 2 第 97 條規定。

更嚴格的安全要件，必須有交易金額與收款人帳戶的動態連結，以更進一步保護使用者，藉由降低風險來減少錯誤或詐欺的攻擊。原則上所有電子支付方法都必須遵守強大客戶身分認證，並授權歐洲銀行監理局（European Banking Authority，簡稱EBA）定義「不適用強大客戶身分認證的支付交易」的例外情形；但應經執委會核准，以考量相關的風險、交易金額及支付所使用的管道，例如在販售點與遠距交易低金額的支付，還是要運用其他有相同安全及保障的驗證機制⁶⁸。

PSD 2 消除許多障礙，使新的服務提供者更容易進入市場，以便在歐盟內提供更多低成本的支付服務給消費者；第三方支付服務者應遵循與傳統的支付服務提供者相同的規則，如登記、取得執照與受

主管機關之監理。此外，所有支付服務提供者必須逐步對網路支付建置安全措施⁶⁹。PSD 2 第 98 條明文規定歐洲銀行監理局⁷⁰應發展一套技術守則（technical guidance），特別是母國（home member state）與地主國（host member state）的資訊交流，以充實此一指令。歐洲銀行監理局也制訂了一套施行技術準則、專業賠償保險守則、安全措施技術守則、意外報告與申訴處理⁷¹。整體而言，PSD 2 增加了更嚴格的安全措施與客戶身分認證措施以給消費者更多的保護，藉由減少不同的例外、不適用情況，達到公平的競爭環境、允許兩種創新服務的目的，即針對支付發起服務提供者⁷²與帳戶資訊服務提供者⁷³（account information service providers）⁷⁴的各種規定。自 PSD 2 生效

《註 68》European Commission，同《註 49》。

《註 69》European Commission，同《註 49》。

《註 70》自 2011 年 1 月 1 日起，歐盟啓用一個全新的歐洲金融監理制度，設立歐洲銀行監理局於倫敦、歐洲保險業暨企業退休金監理局於法蘭克福，與歐洲有價證券暨市場監理局於巴黎。為使單一市場能發揮作用，藉由法規調適而設立歐盟層次的歐洲金融監理機關，新的歐洲金融監理制度形成一個以歐盟主導的歐洲金融監理體系，也顯示歐洲金融市場更深化與更廣化的融合在一起。為因應英國脫歐，2017 年 11 月，歐盟決議將歐洲銀行監理局由倫敦遷往巴黎。

《註 71》Alan Brener，同《註 30》，p.115。

《註 72》所謂的支付發起服務，即在廠商網頁與消費者網路銀行（online-banking）間發起對商家帳戶支付的軟體橋梁（software bridge）。依據 PSD 2 第 4 條第 15 項之定義規定，在支付服務使用者要求下，涉及在其他支付服務提供者所持有的支付帳戶發起支付命令的服務，這是一個安全訊息系統，支付發起服務提供者並未持有客戶的支付。

《註 73》所謂的帳戶資訊服務，即蒐集、合計與分析消費者支付交易的資訊。

《註 74》PSD 2 稱支付發起服務提供者與帳戶資訊服務提供者為第三方提供者（third-party providers），這些服務是新的金融服務業所發展出來的新型客戶服務，請參閱 I. H. Chiu, A new era in FinTech payment innovations? A perspective from the institutions and regulation of payment systems, *Laws Innovation and Technology*, 2017, Vol.9, No.2, pp.190-234.

時起，已經存在的及新的支付服務提供者應重新依據新規定的制度申請執照，尤其必須符合新的強大客戶身分認證與安全通訊標準（standards for secure communication）⁷⁵。

三、增訂第三方服務提供者

目前帳戶持有者並不需要使用由其帳戶支付提供者所發行的支付工具，例如信用卡發卡銀行也可以是第三方服務提供者，而不是其帳戶的銀行發卡；但銀行發的現金卡與支付服務提供者不同時，可能無法取得付款人的帳戶資訊，PSD 2 消除了這些障礙，期使消費者可以享受第三方服務提供者提供更有競爭力的金融卡服務⁷⁶。

PSD 1 與 PSD 2 均規定了支付工具之發行，亦為一種支付服務⁷⁷，即任何經核准的支付服務提供者（銀行或支付機構）均得發行支付工具，這些支付工具可以是金融卡（例如現金卡、信用卡），也可以是任何個人化器材，或在發行人與使用者協議發起支付的規則。PSD 2 允許支付服務提供者不管理支付服務使用者的帳戶而發行由該帳戶為支付工具的金融卡，可以

進行由該帳戶的卡片支付。這種第三方支付服務提供者（也可以是非付款人帳戶的銀行）在使用者同意後，得在經過金融機構確認有足夠的金額進行支付後，即得付款。

在支付發起服務，客戶在網際網路完成交易，即得直接透過網際網路發起支付；帳戶資訊服務得在不同的銀行及支付機構下載與處理帳戶資訊。PSD 2 規範第三方取得銀行帳戶資訊，也就是為企業開啓了一扇門可以提供創新的解決方案⁷⁸，例如透過手機上的 App，客戶可以打開第三方提供的界面分析自己的支付情況，而他的金錢仍停留在其銀行的帳戶。因此，PSD 2 提高了對客戶的保護與資料的取得權（Zugangsrecht），例如第 67 條第 3 項第 b 款規定，管理帳戶的支付服務提供者透過帳戶資料服務提供者的服務傳輸資料要求時，不得有差別待遇；另外，PSD 2 並規範在網際網路支付新的支付服務類型⁷⁹，因此在認證上應有更嚴格的規定，除詐欺與重大過失的情形外，PSD 2 第 74 條規定，客戶仍應負擔至多 50 歐元的損害⁸⁰。換言之，在無授權的支付程序改善了付款人的法律地位，在濫用支付工具

《註 75》 European Commission，同《註 49》。

《註 76》 European Commission，同《註 49》。

《註 77》 PSD 2 附件 1 定義第 4 條第 3 款規定的支付服務，第 5 點規定發行支付工具亦屬於支付服務。

《註 78》 PSD 2 立法理由第 28 點。

《註 79》 PSD 2 立法理由第 27 點。

《註 80》 原來應負 150 歐元的損害。

時，付款人僅在其察覺遺失、遭竊，或其他濫用支付工具時才須負責任，且只負擔最高 50 歐元的責任上限。

PSD 2 明文規定無償的資訊提供，應遵守資通訊基礎設施的調整與規劃，帳戶資料係具有價值的行銷資訊，因此 PSD 2 第 94 條規定資料保護 (Datenschutz)，並禁止帳戶資料使用在非客戶委任的用途上⁸¹，提高資料保護要件，即第 94 條第 2 項規定，支付服務提供者僅在支付服務使用者明確同意的情況下，才得取用、處理與儲存對提供支付服務必要的個人資料。

四、消費者的權利保護

爲了提高消費者保護並促進法律確定性，PSD 2 規定了無條件返還權的法律依據，在 SEPA 直接之付款八星期內，付款人得請求返還付款；另外，僅在付款人同意明確金額時，收款人才得先從付款人的帳戶扣款。PSD 2 也同時增加匯款至歐盟外或非歐元付款的消費者權利⁸²；擴大原來「單邊交易」(one-leg transactions) 的透明規則，將涵蓋付款給歐盟境外的人亦視爲是歐盟的交易，也就是對匯款應有更充足的資訊、更低廉的匯款手續費以及更透明的市場。PSD 2 的透明及揭露要件就

是要給「支付服務使用」高度標準化的清楚資訊，以便在知悉資訊時做選擇，且得在歐盟內自由選擇，並確保低成本及容易使用支付工具⁸³。支付係當事人間以同意的貨幣進行匯兌，依據第 59 條第 2 項規定，應事先告知當事人包括匯率相關的所有手續費；第 60 條第 3 項規定，付款人僅應支付發起支付交易前所知悉的金額，依據第 41 條規定，支付服務提供者應負舉證責任，證明遵守資訊要件，已經依據第 44 條第 1 項規定以紙本或其他耐用的媒介，以易懂的文字與清楚易讀的形式，提供給支付服務使用者這些資訊⁸⁴。

PSD 2 第 50 至 52 條詳細規定適用於支付程序的架構契約，會員國並應立法確保支付服務使用者以書面形式或其他持續有效的資料庫及時告知契約內容；第 53 至 55 條規範契約特別規定的架構，內容涵蓋契約資訊及條件的取得、契約內容變更及解除終止架構契約，也就是在支付服務使用者請求下，有權收到架構契約的條款與應揭露的內容；契約條款變更時，應適用與原來規定相同的揭露要件；支付服務提供者與使用者均有權可以單方面終止架構契約。

PSD 2 使消費者與商家完全從單一市

《註 81》Rolf H. Weber/Rainer Baisch, Entwicklungen im europäischen Finanzmarktrecht, in Astrid Epiney/Lena Hehemann (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, 2016/2017, S.442.

《註 82》PSD 1 僅規定歐盟內的支付與局限於會員國貨幣的支付。

《註 83》PSD 2 立法理由第 54 點與第 81 點。

《註 84》PSD 2 第 54 條第 1 項規定。

場受惠，特別是在電子商務，也就是目標在協助發展電子支付市場，使消費者、零售業者與其他的市場行為者在符合數位單一市場（digital single market）下，可以完全享受歐盟單一市場的利益，這種更深入的整合愈來愈重要，因為全球已經邁向一個超越實體商店交易的數位經濟時代⁸⁵。PSD 2 第 99 條並要求全體會員國必須指定主管機關以受理支付服務使用者及其他利害關係人（例如消費者協會）的申訴，被申訴的支付服務提供者得在開始進行法院訴訟前尋求訴訟外的和解，同時支付服務提供者必須在 15 個營業日內以書面形式回覆申訴⁸⁶。

五、增加支付機構的認證要件

PSD 2 要求支付機構應履行更多的要件，以取得授權提供支付服務，雖然大部分的要件如同在 PSD 1 的規定，最大的修正是提高支付安全的程度，也就是想要成為被授權支付服務的實體，應在申請時附上一份安全政策文件、描述安全事故的管理程序及緊急應變程序（contingency procedures）。為確保金融秩序穩定，原來 PSD 1 已經有資本適足的要件，PSD 2 增訂對第三方服務提供者關於個別業務活動

與風險的特別資本要件，雖然第三方服務提供者可以無自有資本，但應有專業的責任險（professional indemnity insurance）以涵蓋所提供的服務範圍⁸⁷。

六、加強對支付機構的監督

PSD 1 原本已有所謂的豁免制度（exemption regime）⁸⁸，PSD 2 第 32 條降低了豁免制度的門檻，也就是營業所所在地的會員國可以決定降低給予豁免的門檻值。PSD 2 亦要求已經依據 PSD 1 豁免的支付機構，必須重新檢視其身分，以確定是否合乎其營業所所在地會員國規定的要件，也就是這些支付機構在 PSD 2 生效後 30 個月內仍得繼續提供支付服務，已經適用豁免制度的小型支付機構在 36 個月內仍得繼續提供支付服務。為了在過渡時期後仍提供支付服務，PSD 2 規定現有的支付機構應提交完整的相關資訊給主管機關，以審核其現有的執照是否仍完全符合 PSD 2 的要件；如果主管機關已經有明確的證據顯示支付機構符合 PSD 2 的要件，得自行核准支付機構。主管機關應依據具體個案進行評估，在核准前應告知支付機構相關事宜。

PSD 1 規定，在有限的網絡內依據特

《註 85》 European Commission，同《註 49》。

《註 86》 PSD 2 第 101 條第 2 項規定。

《註 87》 PSD 2 立法理由第 35 點、第 8 條規定。

《註 88》 所謂的豁免制度，係指第三方服務提供者營業所所在的會員國得規定對於每個月支付交易平均金額在 300 萬歐元以下的實體，選擇適用較簡單的授權制度。

別的支付工具進行支付交易，但為了確保在歐盟境內對於這種網絡有更多的整合監督，PSD 2 第 29 條規定，支付服務業務達到一定金額的網絡，應向主管機關申報其業務，以便主管機關評估此一網絡是否應申請支付機構的執照，主要的目的就是要最小化對消費者的金融風險⁸⁹。雖然會員國的主管機關對核准的支付機構進行監理，即所謂的母國原則（home member state），但由於支付機構也提供跨境服務，因此 PSD 2 實施更詳細的護照程序，加強地主國（host member state）的調查權與監理權，以確保在會員國主管機關之間有更好的合作與資訊交流；地主國的主管機關得要求支付機構定期對在其領土內的代理及分支機構進行業務報告。因此，支付機構應在業務經營所在國設立一個中央聯繫點（central contact point）⁹⁰，遇到緊急情況時，應立即回應，地主國的主管機關得採取相關的預防措施（precautionary measures），同時應與母國的主管機關合作尋求救濟（remedy）。PSD 2 並規定歐洲銀行監理局應擬訂會員國主管機關間合作及資訊交流的技術標準，以供遵循⁹¹。

PSD 2 規定所有的支付服務提供者均應經過核准並受規範，以期主管機關可以

更佳監控與監理這些新類型支付服務提供者的業務。PSD 2 第 89 條並明確規定，在付款人帳戶的銀行與支付發起服務間的責任（liability），即付款人發起一項支付行動時，支付服務提供者在其業務範圍內，應對所有的支付事故負責任，特別是付款人帳戶的銀行不應對可追溯至發起者的支付事故負責任，付款人的支付服務提供者僅在證明受款人的支付服務提供者已經收到支付交易的金額時，才得免除其義務；付款人的支付服務提供者未執行或執行支付交易失敗時，應完善且即時返還付款人金額，同時存回支付金額。

伍、結語及展望

SEPA 是一套銀行間的規則與執行標準，銀行與客戶之間的關係成為金融機構彼此競爭的主因，歐洲銀行業者為此組成自律組織「歐洲支付理事會」，規劃三個階段的時間表以落實 SEPA。隨著經濟暨貨幣同盟的完成及實施單一貨幣歐元，為了真正落實單一金融市場，歐盟在 2007 年通過 PSD 1，旨在歐盟境內建立單一支付市場，以整合支付服務的法律架構、支付服務提供條件透明化、界定支付服務提供者及使用者的權利義務。2015 年 PSD 2 修訂

《註 89》European Commission，同《註 49》。

《註 90》中央聯繫點應確保在業務經營所在國針對支付機構的業務進行適當的通報與資訊提供，歐洲銀行監理局應擬訂中央聯繫點設立標準與作用的技術標準，以供遵循。2015 年第 849 號第四個洗錢防制指令（Anti-Money Laundering Directive）亦規定應設立聯繫點，但這兩個聯繫點的功能不同。

《註 91》European Commission，同《註 49》。

了 PSD 1，主要目標為：一、致力於更完整與有效率的歐洲支付市場；二、改善對支付服務提供者的公平交易環境；三、使支付交易更安全、更有保障；四、保護消費者。整體而言，支付服務指令消除了支付市場進入障礙與保障了公平的市場進入條件，使歐洲支付市場更有競爭力，也更進一步簡化與全面整合一套規則，更明確的規定支付服務提供者與使用者間的資訊要件以及彼此的權利義務。消費者可以從更簡化、便捷的支付服務、價格及資訊透明中受惠，同時允許新的支付機構進入市場，提高市場透明度與支付服務手續費的統一標準，達到真正的單一支付市場；尤其是整合了銀行的結算機制，因而降低了會員國彼此匯兌及結算的手續費、信用卡手續費，都是整合歐盟金融市場很重要的步驟。

總而言之，PSD 1 可視為歐盟銀行法的集中立法，而明顯影響會員國的支付服務法 PSD 1，可說是歐盟邁向全面支付服務法的重要里程碑。PSD 2 成功提高了歐洲支付市場完整的法律架構，擴大適用範圍到支付卡、網路及行動支付，但它畢竟只是指令，尚未全面整合會員國私法的支付服務規範，仍須全體會員國轉換立法，

這仍是歐盟必須努力達到的法律安定性目標，來促進在歐盟境內平順的支付運作。

隨著歐盟整合的深化與廣化，單一市場的實現，保障了商品、人員、勞務及資金四大市場自由流通，歐盟漸漸開始整合全體會員國的法律規範，主要公布指令 (Directive)⁹² 整合會員國的法規差異，全體會員國必須轉換立法為國內法；身為會員國的德國也將許多歐盟指令轉換立法納入民法。由於支付服務指令包含了民法與監理法的規定，以德國為例，德國在歐盟支付服務指令轉換立法時，公布了轉換法 (Umsetzungsgesetz)⁹³，因而在民法標題 12 委任 (Auftrag)、業務處理契約 (Geschäftsbesorgung) 增訂一個子標題「支付服務」(Zahlungsdienste)，即在第 675c 至 676c 條增訂支付服務規定成為一個新的有名契約，並公布支付服務監督法 (Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz，簡稱 ZAG)，廣泛規範支付服務使用者與支付服務提供者間的法律關係。也就是自 2009 年 10 月 31 日起，民法第 675c 至 676c 條支付服務規定適用於卡片支付 (Kartenzahlung) 與自動提款機提款 (Geldautomatenauszahlung)、EC 卡⁹⁴、信用卡支付等；但民法第 675c 至 676c 條

《註 92》依據歐盟運作條約第 288 條第 3 項規定，會員國必須將歐盟制定公布的指令轉換立法為有法律拘束力的國內法規。

《註 93》Bundestag - Drucksache, 18/11495.

《註 94》在德國，EC 卡為一個普遍使用的現金卡 (Debitkarte)。

並未區分轉帳 (Überweisung)、直接扣款 (Lastschrift) 與其他支付工具⁹⁵。2017 年 7 月 17 日，德國轉換歐盟 PSD 2 通過「轉換 PSD 2 法」(Gesetz zur Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie)⁹⁶ 而修正支付服務監督法⁹⁷，並大幅修正民法第 675c 至 676c 條關於支付服務的相關規定。由於 PSD 2 採取全面整合，詳細規定支付服務的要件，因此應符合 PSD 2 解釋民法第 675c 至 676c 條⁹⁸。德國在轉換立法時，並不是就個別支付工具分開規定，而是一般抽象的規範支付交易 (Zahlungsverkehr)、一般的規定、支付服務契約、支付服務提供與使用 (即授權、執行支付程序與責任)⁹⁹。因此，民法第 675c 至 676c 條適用於所有的支付服務¹⁰⁰。

數位科技發展大幅改變金融服務的業務形式，尤其支付服務更隨著數位科技興起而蓬勃發展。新的金融商品、平台經濟及「開放式金融」(open finances)、加密資產 (crypto assets) 及分布式帳本技術

(distributed ledger technology)、數位金融轉型，再加上新冠肺炎疫情的衝擊，執委會在 2020 年 9 月 24 日公布了「數位金融包裹」(digital finance package)¹⁰¹，其最主要目的是支持金融業的數位轉型，在歐盟發展與使用新的金融商品，同時保護消費者權利與金融穩定。「數位金融包裹」內容包括了數位金融策略 (digital finance strategy)、加密資產的立法提案與數位韌性 (digital resilience)，讓有競爭力的歐盟金融業使消費者取得創新的金融商品，同時確保消費者保護與金融穩定。該包裹支持歐盟所規劃的數位轉型復甦經濟的雄心，數位金融服務有助於現代化歐洲經濟跨部門與轉型進入全球數位市場。透過對消費者提供數位支付更友善與安全的規則，執委會目的在操縱高創新的新創公司與金融業間的通力合作，同時找出相關聯的風險¹⁰²。

數位金融策略擬訂未來五年的政策方向，描繪出歐盟支持在未來五年金融的數位轉型，同時規範其風險。數位金融策略

《註 95》 Baumbach/Hopt, Handelsgesetzbuch: HGB Kommentar, 40. Auflage 2021, München: Verlag C. H. Beck, Rn.F/1.

《註 96》 Bundestag - Drucksache 18/12568., BGBl. 2017 I. S.2446.

《註 97》 新的支付服務監督法在 2019 年 9 月 14 日起生效施行，而廢止 2009 年的支付服務監督法。

《註 98》 Baumbach/Hopt, 同《註 95》，Rn.C/4。

《註 99》 Baumbach/Hopt, 同《註 95》，Rn.C/12。

《註 100》 Baumbach/Hopt, 同《註 95》，Rn.C/16。

《註 101》 https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposal_en.

《註 102》 European Commission, Digital finance package, https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en, last visited 2021/09/28.

擬訂了四個主要優先項目，即：一、移除在數位單一市場支離破碎現象；二、調整歐盟的管制架構，促進數位創新；三、建構於廣泛的歐洲資料策略上，促進以資料為導向的金融；四、界定數位轉型的挑戰及風險，包括提高金融系統數位運作的韌性，目的在保護消費者以及現有金融機構與新的市場進入者間的公平交易環境，特別是應注意「相同業務，相同風險，相同規則」原則（principle “same activity, same risk, same rules”）¹⁰³。

數位金融可以發揮歐洲的創新及創造機會，提供更有利於消費者發展的金融商品，包括目前無法取得金融服務的人們，將展開新的方法引導資金流向歐盟企業，特別是中小企業。因此，鼓勵數位金融支持歐洲經濟復甦策略與更廣泛的經濟轉型，亦將開啓動員資金新的管道以支持「歐洲綠色政策」與新的產業策略。數位金融加速跨境的經營，亦有可能提高銀行聯盟（Banking Union）與資本市場聯盟（Capital Markets Union）的金融市場整合，因而加強歐盟的經濟暨貨幣同盟¹⁰⁴。

一個強固與有活力的歐洲數位金融業可加強歐洲在金融服務恢復開放策略自主的能力，透過擴張並可加強規範能力與監督金融系統以保護歐盟的金融穩定與價

格。而此一數位金融包裹，執委會闡明未來應創造數位經營韌性的管制架構，尤其是在金融業的資通訊技術（Information Communication Technologies，簡稱 ICT）風險，執委會想要透過「金融業數位經營韌性規章草案」以防止與減緩這些風險，並提出一份指令草案來修正其他幾個指令。未來這些金融機構（例如銀行、證券交易所、結算機構與 FinTech 企業）應遵守嚴格的標準以管理 ICT 風險、ICT 相關的事件報告、數位經營韌性與穩固監控 ICT 第三方風險；「金融業數位經營韌性規章草案」亦允許金融業者在彼此間建構網絡維繫資訊與經驗交流。此外，執委會在歐盟層級實施一項對有爭議 ICT 第三方服務提供者的監督架構，包括雲端的計算服務提供者，歐洲監理機關將成為每個有爭議的 ICT 第三方服務提供者的指導監督者，並有權確保技術服務提供者履行金融業的關鍵角色，也就是在泛歐規模進行適當的監控；會員國的監理機關應負責執行這些具體措施¹⁰⁵。

「數位金融包裹」亦包括一項現代化與零售支付安全的更新策略，執委會規劃更進一步發展歐洲支付市場，以期歐盟可以完全受惠於因為數位化產生的創新與機會。此一策略集中在四個關鍵優先項目，

《註 103》The EU Digital Finance Package Digital Transformation in the financial services sector, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f9092577-fe2c-4ee8-b229-be09a2c09e1e>, last visited 2021/09/28.

《註 104》See *id.*

《註 105》See *id.*

即：一、以泛歐範圍促進數位與立即支付解決方案；二、發展有競爭力與創新的支付市場，以確保高度安全與消費者保護；三、創造有效率的零售支付系統，藉由加強相互操作以支持其他的基礎設施，促進移動的無接觸支付；四、支持歐元國際地位進行更有效率的國際支付¹⁰⁶。

2021 年執委會開始檢討 PSD 2，主要針對下列事務進行檢討¹⁰⁷：

- 一、提高由支付服務提供者使用的強大客戶身分認證技術解決方案的要求，確保對消費者更安全、方便及友善的使用方式，並考慮所謂無法傳輸的要素，例如生物辨識要素，進行改革。
- 二、防止新的詐欺類型，特別是在立即支付部分，應加強對付款人的保護，並規範在特殊情形（例如錯誤）退回手續費的程序，以便立即支付可以結束金融卡交易。
- 三、檢討適用強大客戶身分認證可能的例外，例如無接觸的金融卡支付，以及由消費者無須使用 PIN 限於個人認證的可能性。
- 四、降低因「社交工程」(social engineering) 或「有針對性的網絡釣魚」(targeted phishing) 詐欺風險的措施，例如在支付交易及帳戶持有人與受款

人姓名間符合的可能要件，以及施行驗證郵件信件寄件人的技術解決方案。

- 五、在帳戶明細提供給使用者資訊額外標準化的可能性，特別是對金融卡支付的情形，主要是複雜的商業模式使用許多的仲介者而造成使用者的混淆，因此有必要進行改善。
- 六、藉由廢止 2009 年第 110 號電子錢指令 (Electronic Money Directive)，統一適用於電子錢機構與支付機構的監管制度，並包括電子錢發行與新型的支付服務在內。
- 七、由產業使用的應用程序介面標準化 (application programming interfaces)，規範所謂的「開放式金融」進入金融機構與非金融機構，以取得關於客戶最後同意提供創新服務的廣泛金融資訊。
- 八、檢討 PSD 2 適用範圍的支付服務，主要是 PSD 2 並未涵蓋由支持支付服務提供的技術服務提供者所提供的服務。由於支付服務提供愈來愈仰賴由承包商提供的外包輔助服務，但均未規範這些技術服務提供，因此應檢討是否亦應將這些服務與其提供者納入 PSD 2 的適用範圍與加以監理。
- 九、檢討實施 1998 年第 26 號在支付及

《註 106》*See id.*

《註 107》Nina Stoyanova, Forthcoming new developments in the area of payment services and digitalization, *Quarterly Bulletin of the Association of Banks in Bulgaria*, issue 65, January 2021, pp.1-2.

證券結算系統中結算終結指令（簡稱結算終結指令，Settlement Finality Directive）¹⁰⁸，並評估支付機構與電子錢機構應否有權可以直接參與指定的支付系統、遵守特定的條件及風險減緩措施。

在支付數位化普遍發展的趨勢下，受監管的業務應擴及技術發展層面的事務，例如標準化在終端使用者對支付交易應用程式的相互操作性；擴大取得支付執行必要的技術措施，以加速無接觸點的金融卡支付；鼓勵使用依據信任服務的電子身分及解決方案，並在強大客戶身分認證要件改善電子身分辨識及信任服務；改善數位

支付的接受度；藉由建構特別的 SEPA 制度，讓立即支付更方便進行；以及標準化額外的功能，例如請求付款服務、透過行動電話號碼的支付、電子發票、電子收據、確保完全達成 SEPA、評估西巴爾幹國家加入 SEPA 的可能性，以深化與歐盟的相容整合；以及更廣泛的施行全球性的國際標準，例如促進在支付訊息納入更多資料的 ISO 20022¹⁰⁹。可以預見的是，未來歐盟將會持續加強規範數位金融服務，以更進一步整合數位單一市場，這些都值得我們持續密切關注的數位金融發展趨勢。

（作者陳麗娟為淡江大學歐洲研究所教授暨歐盟研究中心主任；
歐盟莫內講座教授（2015-2018）；德國慕尼黑大學法學博士）

《註 108》 OJ 1998 L 166/45-50.

《註 109》 Nina Stoyanova，同《註 102》，pp.2-3。

參考文獻

英文

- Alan Brener, Payment Service Directive II and Its Implications, in T. Lynn, et al. (eds.)(2019), *Disrupting Finance*, Palgrave Studies in Digital Business & Enabling Technologies, https://doi.org/10.1007/978-3-030-02330-0_7, last visited 2021/
- I. H. Chiu, A new era in FinTech payment innovations? A perspective from the institutions and regulation of payment systems, *Laws Innovation and Technology*, 2017, Vol.9, No.2, pp.190-234.
- M. Donnelly, Payments in the digital market: Evaluating the contribution of Payment Services Directive II, *Computer Law & Security Review*, 2016, Vol.32, No.6, pp.827-839.
- EC Commission, Green Paper on Practical Arrangements for Introduction of the Single Currency, COM (1995) 333 final.
- EC Commission, Staff Working Document, *Brussels*, 11. 02. 2008, SEC (2008) 141.
- EC Commission, Staff Working Document, *Brussels*, 13. 10. 2008, SEC (2008) 2598.
- European Central Bank, The Single Euro Payments Area (SEPA): An Integrated Retail Payments Market, February 2007.
- European Commission, DG Internal Market, Working Document: A New Legal Framework for Payments in Internal Market, June 2003, [www://europa.de.int/comm/internal_market/payments/framework/index_de.htm](http://europa.de.int/comm/internal_market/payments/framework/index_de.htm), last visited 2021/05/30.
- European Commission, Digital finance package, https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en, last visited 2021/09/28.
- European Council, Presidency Conclusions, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-rl.en0.htm, last visited 2021/05/30.
- European Commission, Payment Service Directive: frequently asked questions, *Brussels*, 12 January 2018, MEMO/15/5793.
- European Council, Presidency Conclusions, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-rl.en0.htm, last visited 2021/05/30.

- The EU Digital Finance Package Digital Transformation in the financial services sector, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f9092577-fe2c-4ee8-b229-be09a2c09e1e>, last visited 2021/09/28.
- European Payments Council, Charter, 10, December 2003, p.4.「歐洲支付理事會」全體大會 (plenary) 在 2003 年 12 月 10 日公布「歐洲支付理事會」憲章 (European Payments Council Charter), 係依據比利時法, 成立「歐洲支付理事會」為一個非營利的協會 (not-for-profit association), 「歐洲支付理事會」憲章定義「歐洲支付理事會」的角色、成員的義務及責任、秘書處的功能、任命程序、預算與調解。
- European Payments Council, Credeuro and Interbank Charging Principles Conventions Information Package, April 2003, www.europeanpaymentscouncil.org, last visited 2021/03/20.
- European Payments Council, Making SEPA a Reality: Implementing the Single Euro Payments Area, April 2007.
- Benjamin Geva, Payment Transactions under the EU Second Payment Services Directive – An Outsider’s View, *Texas International Law Journal*, 2019, Vol.54, No.2, pp.211-243.
- L. Neville, The SEPA revolution quietly creeps in, *Euromoney Magazine*, February 2008, pp.138-142.
- Nina Stoyanova, Forthcoming new developments in the area of payment services and digitalization, *Quarterly Bulletin of the Association of Banks in Bulgaria*, issue 65, January 2021, pp.1-6.
- Study of the impact of Regulation 2560/2001 on bank charges for national payments, Final Report, prepared for the European Commission Internal Market and Services Directorate General, Retail Banking Research Ltd London, September 2005.
- J. A. Usher, *The Law of Money and Financial Services in the EC*, 2nd ed., 2000, Oxford: Oxford University Press.
- White Paper, Euroland: Our Single Payment Area, May 2002, www.europeanpaymentscouncil.org, last visited 2021/03/20.

德文

- Baumbach/Hopt, *Handelsgesetzbuch: HGB Kommentar*, 40 Auflage 2021, München: Verlag C. H. Beck.
- K. D. Borchardt, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, Wien: Facultas Verlags- und Buchhandel AG.
- Markus Bramberger, *Payment Services Directive II, Regulatorik im Zahlungsverkehr vor dem Hintergrund von FinTechs und Open Banking*, 2019, Wiesbaden: Springer Gabler.
- Deutsche Bundesbank, *Fakten zum Zahlungsverkehr in Deutschland 2019*, <http://www.bundesbank.de/de/aufgaben/unbarer-zahlungsverkehr/veroeffentlichungen/fakten-zum-zahlungsverkehr-in-deutschland-2019-843558>, last visited 2021/05/26.
- Europäische Kommission, *Aktionsplan der Finanzdienstleistungen für Verbraucher: bessere Produkte, mehr Auswahl*, KOM (2017) 139 endg.
- Gabler – Kompakt – Lexikon, *Wirtschaft*, 2016, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Ibrahim Karasu/Andreas Goralczyk, *Strategie für den Euro – Zahlungsverkehrsraum*, Die Bank 7/2002.
- G. R. Riedl, *Der bankbetriebliche Zahlungsverkehr*, 2002, Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- J. von Staudingers, *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen*, 2020, Berlin: Ottoschmidt – De Gruyter.
- M. Terlau, *Die zweite Zahlungsdiensterichtlinie*, http://www.osborneclarke.com/media/filer_public/64/62/646255f4-1fb7-4c84-ba6e-c91d1ddacf89/zbb_2016_122_2.pdf, last visited 2021/05/31.
- Katharina Wagner, *Der Einfluss Europas auf das BGB*, 2016, Berlin: Duncker & Humbolt.
- Rolf H. Weber/Rainer Baisch, *Entwicklungen im europäischen Finanzmarktrecht*, in Astrid Epiney/Lena Hehemann (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht*, 2016/2017, S.431-452.