



GRUNDNOTAT TIL
FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

27. juni 2013

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om gennemsigtighed og sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til at oprette og anvende en basal betalingskonto, KOM (2013) 266

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 8. maj 2013 forslag til direktiv om gennemsigtighed og sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til at oprette og anvende en basal betalingskonto. Kommissionens formål med forslaget er at sikre alle forbrugere i EU ret til en basal betalingskonto, samt at lette de enkelte forbrugeres adgang til information om gebyrer og adgang til at skifte bank. Informationen om gebyrer skal blandt andet sikres ved at etablere en liste over sammenlignelige gebyrer i EU. Mht. bankskifte lægges der blandt andet op til regler for, hvor lang tid et bankskifte maksimalt må tage, samt at bankskiftet som udgangspunkt skal være omkostningsfrit for forbrugeren.

Kommissionens forslag skal behandles af Rådet og Europa-Parlamentet som medlovgiver. Der er endnu ikke foreslået en ikrafttrædelsesdato.

2. Baggrund

Adgang til en betalingskonto er blevet væsentlig for at kunne deltage fuldt ud i det moderne samfundsøkonomiske og sociale liv. Adgangen til en betalingskonto giver forbrugere mulighed for at foretage og modtage betalinger, købe over internettet og betale regninger for forsyningstjenester såsom telefoni, gas og el, men ifølge undersøgelser har ca. 58 mio. forbrugere i EU over 15 år imidlertid ikke nogen betalingskonto.

Undersøgelser viser desuden, at forbrugerne stadig finder det vanskeligt at sammenligne tilbud og priser for betalingskonti fra forskellige pengeinstitutter. Selv når en sammenligning er mulig, er proceduren for flytning af en eksisterende betalingskonto til en anden kompleks og besværlig. Det forekommer endvidere fortsat, at forbrugere ikke kan åbne en betalingskonto i en medlemsstat, hvor de ikke er bosiddende.

Det er Kommissionens opfattelse, at den manglende adgang til en betalingskonto og dermed adgang til de traditionelle markeder for finansielle tjenesteydelser, vanskeliggør finansiell og social integration, og ofte sker på bekostning af den svageste del af befolkningen.

I 2007 anmodede Kommissionen "The European Banking Industry Committee" (EBIC) om at gøre det lettere for forbrugere at skifte bank og den 18. juli 2011 kom Kommissionen med en henstilling om adgang til at oprette og anvende en basal betalingskonto. Kommissionen har imidlertid konstateret, at der kun er sket begrænsede forbedringer, og det er derfor Kommissionens vurdering, at der er behov for mere vidtfavnende og retligt bindende foranstaltninger vedrørende betalingskonti for at sikre, at det indre marked kan fungere effektivt og komme alle borgere til gode.

3. Formål og indhold

Traktatgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Det overordnede formål med direktivforslaget er at skabe et effektivt og konkurrencedygtigt marked med en høj grad af forbrugerbeskyttelse, samt fremme økonomisk vækst ved en større grad af forbrugermobilitet og økonomisk inklusion.

Formålet er endvidere, at forbedre forbrugernes tillid til den finansielle sektor, øge forbrugernes brug af traditionelle finansielle tjenesteydelser og grænseoverskridende aktiviteter, samt skabe ens regler i hele EU.

Direktivforslaget giver alle EU-borgere adgang til en betalingskonto, fastsætter regler for oplysning om gebyrer, både inden og efter åbningen af kontoen, og forbrugerne får mulighed for at skifte pengeinstitut nemt og hurtigt.

Sammenlignelighed af gebyrer for betalingskonti

Alle medlemsstater skal udarbejde en standardiseret omkostningsliste, som skal indeholde mindst 20 ydelser og repræsentere mindst 80 % af de mest udbudte ydelser. Listen skal endvidere indeholde vilkår og definitioner på de enkelte ydelser.

Kommissionen vil på baggrund af de udarbejdede lister lave en standardiseret EU-omkostningsliste. Denne liste skal udleveres til forbrugeren, inden der indgås en aftale om oprettelse af en betalingskonto.

Pengeinstitutterne skal – mindst én gang om året – endvidere udlevere en opgørelse over de gebyrer, som instituttet har opkrævet de foregående tolv måneder for tjenester ydet i forbindelse med betalingskontoen.

Pengeinstitutterne skal desuden på anmodning udlevere en letforståelig forklaring af de udtryk, der anvendes i forbindelse med betalingskonti.

Derudover skal der i hver medlemsstat etableres mindst ét uafhængigt sammenligningswebsted, der indsamler oplysninger om de gebyrer, der opkræves af pengeinstitutterne. Medlemsstaterne skal etablere en frivillig

akkrediteringsmekanisme for sådanne sammenligningswebsted, og såfremt ingen private udbydere kan akkrediteres, skal tilsynsmyndighederne selv etablere et sammenligningswebsite.

Endeligt skal forbrugerne oplyses om, at de har ret til en betalingskonto uden andre finansielle ydelser tilknyttet. Forbrugeren skal i den forbindelse oplyses om vilkår og de eventuelle gebyrer, der er forbundet med kontoen.

Formålet med denne del af forslaget er at gøre det nemmere for forbrugerne at sammenligne de priser og vilkår, som pengeinstitutterne tilbyder, for en betalingskonto.

Bankskifte

Forslaget fastsætter grænser for, hvor lang tid et bankskifte maksimalt må tage. Et bankskifte mellem to pengeinstitutter i den samme medlemsstat må maksimalt tage 15 dage, og hvis skiftet sker mellem pengeinstitutter i to forskellige medlemsstater må skiftet maksimalt tage 30 dage.

Forslaget fastsætter endvidere, at det er det modtagende pengeinstitut – såfremt forbrugeren ønsker det – der skal stå for flytningen fra det afgivende institut til det modtagende institut. Herunder flytningen af tilbagevendende betalingsordre (fx fast overførsel til en anden konto).

Det afgivende pengeinstitut må ikke – hverken fra forbrugeren eller det modtagende institut – kræve betaling i forbindelse med flytningen. Forbrugeren skal endvidere omkostningsfrit have adgang til sine kontooplysninger og stående betalingsordrer hos både det modtagende og afgivende pengeinstitut.

Såfremt det modtagende pengeinstitut ønsker at tage et gebyr i forbindelse med flytningen, må instituttet kun kræve et gebyr, der dækker de direkte omkostninger.

Såfremt forbrugeren lider et tab i forbindelse med flytningen, fordi banken ikke overholder disse regler, skal det pengeinstitut, som ikke har opfyldt sine forpligtelser i forbindelse med flytningen, dække tabet.

Endelig skal pengeinstitutterne give forbrugerne fyldestgørende oplysninger om deres ret til at skifte bank og proceduren herfor. Oplysningerne skal være gratis tilgængelige i alle pengeinstitutternes filialer og på deres hjemmesider.

Formålet med denne del af forslaget er at gøre det enkelt, nemt og hurtigt for forbrugere, at flytte deres betalingskonto til et andet pengeinstitut.

Adgang til at oprette og anvende en betalingskonto

Forslaget giver alle forbrugere – uanset deres økonomiske situation – mulighed for at åbne en basal betalingskonto i et pengeinstitut i den medlemsstat, som forbrugeren ønsker. Det gælder også når forbrugeren ikke er bosiddende i det land, hvor instituttet er etableret. Forslaget medfører således, at alle forbrugere kan foretage væsentlige transaktioner som fx modtage løn, pension og sociale ydelser eller betale forsyningstjenester mv.

En basal betalingskonto har ifølge Kommissionens forslag følgende funktioner:

- En indlånskonto hvorder kan indsættes og haves penge fra, samt foretages overførelser til og fra.
- Udførelse af direkte debitering.
- Betalingskort uden overtræksfacilitet.
- Udførelse af overførelser.
- Netbank.

Kontoen må ikke være forbundet med en overtræksfacilitet og oprettelsen må ikke være afhængig af, at der købes yderligere tjenesteydelser.

Alle funktioner forbundet med en basal betalingskonto skal være gratis eller stilles til rådighed mod et rimeligt gebyr. Den enkelte medlemsstat skal sikre, at tilsynsmyndighederne fastlægger, hvad der kan anses som et rimeligt gebyr ud fra et eller flere af følgende kriterier:

- Nationale indkomstniveauer
- Gennemsnitlige gebyrer for betalingskonti i den pågældende medlemsstat
- De samlede omkostninger, som er forbundet med at have en basal betalingskonto
- Nationale forbrugerpriser

Formålet med denne del af forslaget er at give alle forbrugere – uanset deres økonomiske situation – mulighed for at åbne en basal betalingskonto og således fremme den finansielle og sociale integration. Samtidig vil det komme sektoren for finansielle tjenesteydelser til gode, at kunderne bliver mere mobile, og at der vil være færre hindringer for markedsadgang, også på tværs af grænserne.

Forslaget lægger op til, at der skal indføres administrative foranstaltninger og sanktioner for overtrædelse af nationale bestemmelser, som medlemsstater indfører på baggrund af det kommende direktiv. De administrative foranstaltninger og sanktioner skal være effektive, proportionale og virke forebyggende.

Medlemsstater skal tre år efter direktivets ikrafttrædelse lave en første evaluering af direktivets effekter, fx hvor mange akkrediterede websites,

der er og antal bankskifte med oplysning om gebyr i forbindelse med bankskiftet. Evalueringen skal gives til Kommissionen. Evalueringen skal herefter gentages hvert andet år.

Kommissionen skal ligeledes evaluere direktivets virkning. Fem år efter direktivets ikrafttrædelse skal Kommissionen således præsentere en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af direktivet og evt. stille et forslag til revision af direktivet på denne baggrund.

4. Europa-Parlamentets holdning

Der er endnu ikke kendskab til Europa-Parlamentets holdning til forslaget. Det forventes, at Europa-Parlamentet vil støtte op om Kommissionens direktivforslag og formentlig vil ønske at gå længere end Kommissionen med flere rettigheder til forbrugerne.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremhæver, at målene for de påtænkte initiativer ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, hvis de handler uafhængigt af hinanden, fordi der er tale om at sikre ens rettigheder for forbrugerne i EU. Kommissionen mener derfor, at det er nødvendigt med yderligere harmonisering på fællesskabsplan for at skabe ensartede regler og adressere de identificerede problemer.

Kommission nævner endvidere, at man på området for gennemsigtighed og bankskifte har prøvet at opfordre sektoren til selv at regulere området, men initiativerne fra sektoren har vist sig at være utilfredsstillende og ineffektive.

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet formålet er at sikre ensartede rettigheder for alle forbrugere i EU.

6. Gældende dansk ret

I Danmark har borgerne i mange år haft ret til en almindelig indlånskonto, dog med færre funktioner end den betalingskonto, der er anført i direktivforslag. Der er ikke en regulering af sammenlignelighed for omkostningerne i relation til en indlånskonto eller for skifte af bank. Bankerne er dog forpligtet til – i deres filialer og hjemmeside – at oplyse størrelsen på samtlige gebyr.

7. Høring

Direktivforslaget har været i høring i EU Specialudvalget for den finansielle sektor fra den 13. maj 2013 med frist til den 21. maj 2013.

Dansk Aktionærforening

Dansk Aktionærforening kan tilslutte sig indstillingerne i specialudvalgsnotatet. Det kunne overvejes om fremgangsmåden med at indsamle sammenlignelige oplysninger om omkostninger ved en basal betalingskonto også

kunne anvendes på andre områder, hvor det indre marked ikke fungerer som ønsket og hvor der kan være forskelle i omkostninger og gebyrer.

Finansrådet

Finansrådet finder det hensigtsmæssigt, at alle EU borgere får adgang til en betalingskonto og kan tilslutte sig regeringens foreløbige holdning. Finansrådet gør opmærksom på, at jo flere serviceydelser, der medtages i direktivet, jo mere konkurrencepåvirkende vil direktivet være. De serviceydelser, der stilles krav om i relation til en basal indlånskonto, er mere omfattende end i dag og vil derfor kræve IT-udvikling, fx i relation til dækningskontrol. Finansrådet finder derfor, at når bankerne skal levere en række yderligere serviceydelser til kunderne, skal dette som minimum kunne ske på et totalt omkostningsdækket grundlag.

I relation til listen over gebyrer finder Finansrådet det afgørende, at de mest anvendte gebyrer fremgår, fremfor at antallet sættes til 20 gebyrer. Mht. prissammenligningssider finder Finansrådet det usikkert, om den nuværende hjemmeside pengepriser.dk kan opretholdes på grund af kravet om uafhængighed i direktivet.

Finansrådet støtter, at det skal være let at skifte bank. Derfor har Finansrådet også tiltrådt den frivillige aftale om bankskift indgået mellem EU-Kommissionen og EBIC. Det er Finansrådets opfattelse, at dette er en hensigtsmæssig løsning for såvel kunder som banker i Danmark. Finansrådet er derimod ikke bekendt med, at kunderne eller bankerne efterspørger en mulighed for at etablere grænseoverskridende bankskift. På den baggrund støtter Finansrådet regeringens foreløbige holdning mht., at emnet bør analyseres nærmere.

Finansrådet nævner, at i relation til kundens ret til en konto, skal banken sikre sig inden kontoen åbnes, at kunden ikke allerede har en konto. Finansrådets holdning er, at bankerne i Danmark ikke har mulighed for at foretage et sådant tjek, da man ikke har kendskab til andre bankers kontohavere.

For så vidt angår opsigelse af kontoen, finder Finansrådet, at en opsigelsesfrist på 2 måneder er lang, i tilfælde hvor kunden f.eks. har anvendt kontoen til bedrageri eller har udvist truende/voldelig adfærd over for bankens personale. Der bør i disse situationer være mulighed for straks at opsiges kontoen.

8. Andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

9. Regeringens foreløbige holdning

Regeringen finder det vigtigt at sikre, at alle forbrugere – også de svage – har adgang til at få en almindelig indlånskonto på fair og rimelige vilkår. Regeringens foreløbige holdning er derfor, at regeringen overordnet set kan støtte Kommissionens forslag om sammenlignelighed og gennemsigtighed

vedrørende omkostninger relateret til en betalingskonto, regler for bankskifte og adgang til en betalingskonto med grundlæggende funktioner.

Regeringen finder det vigtigt, at forbrugere får den relevante information i relation til for eksempel omkostninger, da det sikrer en ordentlig gennemsigtighed, og dermed bliver det nemmere for forbrugeren at være aktiv på markedet og for at vælge det pengeinstitut, hvis vilkår og prispolitik stemmer bedst overens med forbrugerens ønsker og behov.

Regeringens foreløbige holdning er derfor, at det i den sammenhæng er vigtigt at have fokus på, at der ikke bliver tale om en liste, som er så omfangsrig og uoverskuelig for forbrugeren, at gennemsigtigheden mindskes og formålet med at udlevere listen til kunden derved forspildes.

Regeringens foreløbige holdning er, at direktivforslaget skal medføre, at forbrugernes faktiske efterspørgsel målrettes og dermed bedre tilgodeses. I den sammenhæng bør det derfor analyseres nærmere, hvilke funktioner, der skal/kan være tilknyttet en betalingskonto. Ligeledes bør efterspørgslen efter bankskifte over grænserne undersøges nærmere. Sidstnævnte vil ligeledes være et vigtigt input i relation til prioritering af indsatsen, idet forskellene mellem betalingsformidling og bankstruktur i landene gør dette krav til en større teknisk udfordring.

Det er endvidere regeringens forløbende holdning, at der skal arbejdes for, at den nuværende hjemmeside pengepriser.dk der drives af Finansrådet og Forbrugerrådet, kan bibeholdes i den nuværende form.

For så vidt angår den foreslåede bestemmelse om administrative foranstaltninger og sanktioner, er det regeringens opfattelse, at bestemmelsens nærmere indhold bør afklares. Regeringen vil i den forbindelse lægge vægt på valgfrihed mellem administrative og strafferetlige sanktioner.

10. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Direktivforslaget vil i sin nuværende form kræve en ændring af lovgivning på området bl.a. af god skik bekendtgørelsens § 20, da denne bestemmelse på nuværende tidspunkt alene giver ret til en bankkonto med et mindre antal funktioner end det som direktivforslaget lægger op til.

Derudover vil der skulle indføres regler om sammenlignelighed og gennemsigtighed vedrørende omkostninger relateret til en betalingskonto og regler for bankskifte.

Forslaget medfører desuden en række nye tilsynsopgaver, for eksempel med at føre tilsyn med gebyrer og websites, hvilket ikke vurderes at kunne håndhæves inden for Finanstilsynets eksisterende ressourcer. Eventuelle øgede ressourcer i Finanstilsynet finansieres via gebyrer.

I relation til den del af direktivet, der vedrører oprettelsen af uafhængige websites, skal det endvidere bemærkes, at i Danmark har sektoren for-

pligtet sig til medio 2013 at lave en prissammenligningshjemmeside over gebyrer for oprettelsen af en basal indlånskonto. Som direktivet foreligger, kan sektoren (Finansrådet) muligvis akkrediteres for at denne hjemmeside vil kunne være til. Alternativt skal Finanstilsynet oprette sådanne hjemmesider, hvilket kan medføre eventuelle øgede ressourcer i Finanstilsynet.

For så vidt angår de regler i direktivet, der vedrører bankskifte, herunder hvor lang tid det må tage, skal det nævnes, at i 2009 indgik de danske banker en frivillig aftale med europæiske banker om fælles regler, der gør det lettere for kunder at skifte bank. Aftalen trådte i kraft 1. november 2009. For danske bankkunder betød det, at bankerne fik en tidsfrist for flytning af betalingsoverførelser, så de skal være foretaget inden for syv bankdage, efter den nye bank har modtaget alle relevante oplysninger fra kunden og den tidligere bank.

11. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes, at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser. Kommissionen har lavet en konsekvensanalyse, men ikke kvantificeret de samfundsøkonomiske konsekvenser. Kommissionen vurderer på den baggrund, at forslaget kan medføre et mere velfungerende indre marked, bedre og mere ensartet forbrugerbeskyttelse og sikring af forbrugerrettigheder i EU og finansiel inklusion. Herudover finder Kommissionen, at forslaget vil skabe øget forbrugermobilitet og økonomisk inklusion, og dermed økonomisk vækst.

Det er regeringens umiddelbare vurdering, at forslaget vil have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, da den større gennemsigtighed og adgang til finansielle tjenesteydelser, vil medføre øget forbrugermobilitet og økonomisk inklusion.

12. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes at medføre øgede administrative omkostninger for bankerne. De administrative omkostninger skyldes for eksempel de nye krav til oplysning og systemændringer i forhold til adgang til netbank og direkte debitering. Herudover vil kravet om bankskifte over grænserne give anledning til større konsekvenser, fordi der er forskelle på opbygning af betalingsformidling og bankstruktur i medlemslandene.

Kravet vil også kunne medføre betydelige omstillingsomkostninger for de mindre pengeinstitutter. Deres nuværende it-systemer er ikke nødvendigvis gearret til en sådan service, herunder direkte debitering. Derfor risikerer de mindre pengeinstitutter at skulle investere i deres it-systemer for at efterleve de nye krav.

Kravet om gebyrsammenligning på virksomhedernes hjemmeside vil også medføre omstillingsomkostninger, hvis virksomhederne skal anvende samme oversigtsskema og navne i deres gebyroversigt. Omstillingen vil dog

primært bestå af opdatering af eksisterende materiale, og der vil derfor ikke være tale om en ny løbende administrativ byrde.

På nuværende tidspunkt kan omstillingsomkostningerne ikke kvantificeres, da den nøjagtige population og eventuelle opdateringsbehov og omkostningerne herved ikke kendes.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.