

Rapport om adgang til indlånskonti på fair og rimelige vilkår

2014

Indhold

1. Baggrund.....	3
2. Sammenfatning.....	3
3. Fremtidig model for adgangen til basale konti.....	5
3.1. Hvilke tjenester skal der være knyttet til en § 20-konto?	6
3.2. Hvilke tjenester skal der være knyttet til en PAD-konto?.....	7
3.3. Sammenligning af de tjenester, der er knyttet til de to kontotyper	8
3.4. Adgang til at opkræve gebyrer for de to typer konti.....	8
4. Erhvervsdrivendes adgang til en indlånskonto.....	9
Bilag – Oversigt over arbejdsgruppens medlemmer.....	11

1. Baggrund

EU-Kommissionen udstedte den 18. juli 2011 en henstilling om adgang til en basal betalingskonto (2011/442/EU). På den baggrund nedsatte Finanstilsynet efter ønske fra Erhvervs- og Vækstministeriet i begyndelsen af 2012 en arbejdsgruppe, der skulle vurdere mulighederne for at gennemføre Kommissionens henstilling i dansk ret, ligesom arbejdsgruppen skulle undersøge mulighederne for at give erhvervsdrivende ret til en almindelig indlånskonto.

Det følger i dag af § 20 i bekendtgørelse nr. 928 af 28. juni 2013 om god skik for finansielle virksomheder, at et pengeinstitut ikke uden en individuel og saglig begrundelse kan nægte at oprette en almindelig indlånskonto. Der findes i dag ikke regler for i hvilket omfang, et pengeinstitut kan opkræve gebyrer for en sådan konto (en § 20-konto), hvorfor pengeinstitutter i dag frit kan opkræve et gebyr.

Efter en debat om forbrugernes, herunder de svage forbrugeres, adgang til en basal indlånskonto primo 2013, blev der mellem erhvervs- og vækstministeren og Finansrådet opnået enighed om, at forbrugerne skal have adgang til en basal indlånskonto (§ 20-konto) på fair og rimelige vilkår.

Erhvervs- og vækstministeren bad derfor arbejdsgruppen om at vurdere, hvad der skal forstås ved fair og rimelige vilkår for en basal indlånskonto (§ 20-konto). Dette arbejde skulle ske under hensyntagen til EU-Kommissionens henstilling om adgang til en basal betalingskonto (2011/442/EU) og forslaget til direktiv vedrørende adgang til en basal betalingskonto mv. (herefter PAD-direktivet), der blev fremsat som erstatning for henstillingen.

PAD-direktivet er nu vedtaget som Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92EU af 23. juli 2014 om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner. Udover adgang til en basal betalingskonto (PAD-konto) indeholder direktivet regler om gennemsigtighed og sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti og flytning af betalingskonti.

Direktivet skal være gennemført inden den 18. september 2016.

Arbejdsgruppen skulle samtidig overveje, om der var behov for at indføre en regulering af mindre erhvervsdrivendes adgang til en almindelig indlånskonto.

2. Sammenfatning

Det foreslås, at pengeinstitutter skal være forpligtede til at tilbyde både en § 20-konto, af hensyn til at sikre alle forbrugere adgang til en enkel og billig bankkonto, og en PAD-konto, i overensstemmelse med PAD-direktivets krav hertil.

En § 20-konto skal omfatte funktioner i form af

- Adgang til at indsætte og hæve kontanter.

- Kredittransaktioner til kontoen(konto-til-konto overførsler), eks. løn, pension mv. Kontoen kan således anvendes som NEM-konto.
- Et debetkort med saldokontrol eller et hævekort.

Hermed udvides funktionerne i den nuværende § 20-konto til også at omfatte et debetkort med saldokontrol. Et debetkort med saldokontrol sikrer, at forbrugeren kan betale med kort i forretninger mv. og dermed ikke er afhængig af kontanthævninger, samtidig med, at det undgås, at der sker overtræk på kontoen. Et pengeinstitut vil dog være berettiget til også at tilbyde et Dankort i forbindelse med § 20-kontoen i tillæg til de ydelser, der er nævnt ovenfor.

Det foreslås, at denne konto skal tilbydes alle kunder gebyrfrit eller til højst 15 kr. om måneden svarende til 180 kr. om året. Gebyret lovfæstes og reguleres efter nettoprisindekset pr. 1. februar på baggrund af offentliggørelsen af nettoprisindekset pr. 10. januar. Gebyret reguleres første gang den 1. februar 2016.

Herudover skal pengeinstitutter tilbyde alle kunder en PAD-konto – som er en konto, hvor der er tilknyttet flere funktioner i overensstemmelse med PAD-direktivet end en § 20-konto. Der er samlet set tale om følgende funktionaliteter, som omfatter adgang til:

- at indsætte og hæve kontanter,
- at gennemføre direkte debiteringer,
- betalingstransaktioner via betalingskort,
- kredittransaktioner(konto-til-konto overførsler), herunder stående ordrer, og
- netbank

I overensstemmelse med PAD-direktivet foreslås det, at pengeinstitutter skal tilbyde denne konto gebyrfrit eller til et rimeligt gebyr, som fastsættes af det enkelte institut under hensyntagen til det nationale indkomstniveau, og det gennemsnitlige niveau for gebyrer for PAD-kontoen i den enkelte medlemsstat. Med et rimeligt gebyr vil pengeinstitutter have mulighed for at få dækning for samtlige omkostninger ved drift af en PAD-konto samt en rimelig fortjeneste. Finanstilsynet vil føre tilsyn med, at eventuelle gebyrer opkræves i overensstemmelse med ovenstående kriterier.

Med den foreslåede model sikres det, at alle forbrugere, vil få mulighed for at vælge mellem to konti, som enhver forbruger vil have et retskrav på, og som omfatter - en § 20-konto og en PAD-konto afhængig af den enkelte forbrugers behov og ønsker. Modellen sikrer, at forbrugerne får øget valgmulighed og ikke nødvendigvis skal være tvunget til at betale for en PAD-konto, der er dyrere p.g.a. flere funktioner, fx netbank, men vil kunne vælge en § 20-konto til en lav pris, hvis ikke man har behov for ekstra funktioner. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at denne model vil understrege bankernes sociale ansvar overfor samfundsgrupper med en lav indkomst.

Pengeinstitutterne vil desuden være forpligtede til, jf. reglerne om god skik, at rådgive kunder om muligheden for at få enten en § 20-konto eller en PAD-konto, når PAD-direktivet er gennemført i dansk ret. Rådgivningen skal i overensstemmelse med enhver anden rådgivning fremhæve fordele og ulemper for den enkelte kunde ved de to kontoformer, så den

enkelte kunde kan vurdere hvilken konto-type, der bedst stemmer overens med den enkelte kundes ønsker og behov.

For så vidt angår adgangen til en indlånskonto for erhvervsdrivende, finder arbejdsgruppen, at udviklingen inden for området bør følges nøje, inden der træffes beslutning om erhvervsdrivendes adgang til en almindelig indlånskonto.

Nedenfor gives en oversigt over rapportens anbefalinger:

Anbefalinger

Alle pengeinstitutter skal som minimum tilbyde to konto-typer:

- Det anbefales, at alle pengeinstitutter, der henvender sig til forbrugere, skal tilbyde en § 20-konto gebyrfrit eller til maks. 180 kr. om året.
- En § 20-konto er en konto, hvor det er muligt at indsætte og hæve kontanter, at foretage kreditoverførsler til kontoen, eks. løn, pension mv. Kontoen kan således anvendes som NemKonto. Endvidere skal kontoen være tilknyttet et debit- eller hævekort. (forbedring ift. hvad der gælder i dag)
- Det anbefales, at alle pengeinstitutter, der henvender sig til forbrugere, tillige skal tilbyde en PAD-konto efter PAD-direktivet (skal være implementeret i 2016), og at denne skal tilbydes gebyrfrit eller mod et rimeligt gebyr, under hensyntagen til nationalt indkomst niveau og til de gennemsnitlige gebyrer for basale betalingskonti. Finanstilsynet skal føre tilsyn hermed.
- En PAD-konto efter PAD-direktivet er en konto, hvor der kan indsættes og hævses kontanter, gennemføres direkte debiteringer (betalingservice), foretages betalingstransaktioner via betalingskort, samt kredittransaktioner, herunder stående ordrer, og hvortil der er tilknyttet netbank.

Udviklingen i de erhvervsdrivendes adgang til bankkonti følges nøje

- Det anbefales endvidere, at udviklingen på området for erhvervsdrivendes adgang til konti følges nærmere, da der ikke findes statistisk materiale, der kan sandsynliggøre, hvor mange erhvervsdrivende, der er blevet nægtet en indlånskonto i et pengeinstitut og hvorfor.

Forbrugerrådet Tænk kan ikke støtte rapporten. Forbrugerrådet Tænk er grundlæggende uenig i intentionen om en tostrengt model, idet det er den produktpakke, der følger af det kommende EU-direktiv - en lønkonto med tilknyttet betalingskort, direkte debitering, mulighed for kontooverførsler og netbank - der skal sikres adgang til på rimelige vilkår. Forbrugerrådet Tænk finder det derfor forkert, hvis der nu defineres en mere begrænset produktpakke (§ 20-kontoen), idet dette ikke bare vil skabe u hensigtsmæssig kompleksitet i retsstillingen, men også de facto begrænse de ydelser der er adgang til på rimelige vilkår.

3. Fremtidig model for adgangen til basale konti

Det er forbundet med omkostninger at drive pengeinstitutter og den bagvedliggende infrastruktur, der muliggør overførsel af penge mv. Det er opfattelsen, at bankerne bør have

adgang til at få dækning for disse omkostninger samt en rimelig fortjeneste. Imidlertid udgør adgangen til en indlånskonto en eksistensberettigelse for alle forbrugere i et moderne samfund, ligesom adgangen til at modtage sociale ydelser i dag som oftest forudsætter adgang til en bankkonto. Netop fordi bankerne indtager en særlig position, fordi de tager imod indlån, følger der også et særligt socialt ansvar. Dette sociale ansvar er særligt udtalt i forhold til forbrugere med lave indkomster.

På den baggrund foreslås en tostrengt model, som stiller krav om, at pengeinstitutter skal tilbyde både en § 20-konto og en PAD-konto til alle forbrugere, således at forbrugerne selv har mulighed for at kunne vælge, hvilken konto, der bedst opfylder deres behov og ønsker.

3.1. Hvilke tjenester skal der være knyttet til en § 20-konto?

En § 20-konto er, jf. god skik-bekendtgørelsen, en konto, hvor der kan indsættes og hævses kontanter samt overføres penge ved kredittransaktioner (konto-til-konto overførsler). En § 20-konto skal tilbydes med minimum følgende funktioner:

- Adgang til at indsætte og hæve kontanter
- Kredittransaktioner til kontoen(konto-til-konto overførsler), eks. løn, pension mv. Kontoen kan således anvendes som NEM-konto.
- Et debetkort med saldokontrol eller et hævekort.

Der er tale om en udvidelse i forhold til den nugældende § 20-konto, som skal stilles til rådighed efter god skik-bekendtgørelsen, idet der skal tilknyttes et debetkort med saldokontrol. Baggrunden for denne udvidelse skyldes, at flere benytter sig af debetkort fremfor hævekort og kontanter, fordi den teknologiske udvikling har medført, at der i øget omfang tilbydes debetkort med saldokontrol fremfor hævekort, da disse har flere funktionaliteter.

På en § 20-konto vil der kunne indsættes løn og pension og andre ydelser, ligesom der skal være adgang til at indsætte og hæve kontanter fra kontoen og få tilknyttet et debet- eller hævekort, afhængig af hvilke kort det enkelte institut udsteder. De institutter, der har en aftale om udstedelse af debetkort med saldokontrol, skal tilbyde kunden et sådant kort. De få institutter, der ikke i dag har en sådan aftale, skal tilbyde et hævekort med henblik på at lette adgangen til kontanter. Et pengeinstitut kan også vælge at tilbyde et Dankort mv., men vil ikke være forpligtet hertil. Såfremt de ovenfor nævnte transaktioner, der er omfattet af en § 20-konto, skal ske ved personlig henvendelse, bør en ekspedition pr. uge være omfattet af gebyret. Kontanthævninger ved brug af et debetkort med saldokontrol kan ske gebyrfrit i pengeinstituttets egne automater. Pengeinstituttet kan vælge at tage et gebyr for kontanthævninger, der foretages i andre pengeinstitutters pengeautomater.

For at holde omkostningerne på et rimeligt niveau skal det være muligt at tilbyde en § 20-konto uden, at kunden skal have personlig betjening i forbindelse med transaktioner på kontoen. I lighed med i dag, vil der ikke være en forpligtelse til at muliggøre overtræk på kontoen, således som det fx vil være tilfældet, hvis der på denne konto etableres adgang til direkte debiteringer i form af Betalingservice.

Det foreslås, at en § 20-konto skal tilbydes gebyrfrit eller mod et gebyr på højst 180 kr. om året svarende til 15 kr. om måneden for at sikre, at alle forbrugere har råd til at få en basal indlånskonto. Beløbet skal lovfæstes og reguleres med nettoprisindekset en gang om året.

Finanstilsynet offentliggør årligt det regulerede beløbs størrelse pr. 1. februar på baggrund af offentliggørelsen af nettoprisindekset pr. 10. januar. Gebyret reguleres første gang den 1. februar 2016.

Selvom en § 20-konto primært henvender sig til forbrugere med lav indkomst foreslås det, at alle forbrugere skal have adgang til at oprette denne kontoform, med henblik på at sikre adgang for enhver på fair og rimelige vilkår.

Et pengeinstitut skal udpege, hvilken af instituttets konti, der udgør en § 20-konto, og denne skal som minimum omfatte de funktioner, der er nævnt ovenfor. Såfremt instituttet tilknytter flere funktioner til denne konto, kan instituttet opkræve et gebyr for disse ekstra funktioner, men den enkelte forbruger må ikke være forpligtet til at aftage sådanne ekstra funktioner. Gebyret for en § 20-konto med ovenstående funktioner må med andre ord aldrig være højere end de foreslåede 180 kr. reguleret med nettoprisindekset.

Det har været overvejet at stille krav om, at forbrugere, der efterspørger en § 20-konto, ikke må have andre tilsvarende konti eller en PAD-konto. Der foreslås dog ikke indført et sådant krav, da det i praksis ikke vil være muligt at kontrollere, om en forbruger har andre konti, ligesom dette ville kunne stavnsbinde en kunde til et pengeinstitut.

Det har endvidere været overvejet, om en § 20-konto skulle give adgang til direkte debiteringer, for at give forbrugerne muligheden for at kunne betale regninger på en billigere måde end ved betaling af indbetalingskort ved kassen i et pengeinstitut eller på posthuset.

I dag gennemføres transaktioner gennem Betalingservice uden forudgående saldokontrol. Såfremt en betaling medfører, at kontoen overtrækkes, kan den kun tilbageføres, hvis betalingen er på mindst 1.000 kr. Det vil sige, at pengeinstituttet hæfter for disse transaktioner og vil lide tab, hvis dette beløb ikke kan inddrives hos forbrugeren. Problemstillingen om saldokontrol vil blive ændret i forbindelse med gennemførelsen af PAD-direktivet. Det er derfor ikke på nuværende tidspunkt muligt at give en § 20-konto adgang til direkte debiteringer. Arbejdsgruppen er bekendt med, at der findes billigere alternativer til betaling af indbetalingskort i pengeinstitutternes filialer, fx kuvertbetaling.

3.2. Hvilke tjenester skal der være knyttet til en PAD-konto?

En *PAD-konto* er, jf. PAD-direktivets art. 16, stk. 1, en konto, hvor der er adgang til

- at indsætte og hæve kontanter,
- at gennemføre direkte debiteringer (fx betalingservice),
- betalingstransaktioner via betalingskort,
- kredittransaktioner(konto-til-konto overførsler), herunder stående ordrer, og
- netbank

En PAD-konto er med andre ord den konto, som PAD-direktivet giver en forbruger adgang til. Denne konto svarer til den konto, som mange danske forbrugere i dag har i pengeinstitutterne. En PAD-konto vil bl.a. give forbrugerne adgang til at gennemføre direkte debiteringer i form af fx betalingservice, som kan bruges af forbrugerne i forbindelse med betaling af regninger.

PAD-direktivet stiller krav om, at der skal stilles en PAD-konto til rådighed for alle forbrugere, hvorfor alle forbrugere vil få et retskrav på en sådan konto. Denne forpligtelse vurderes ikke at forhindre medlemsstaterne i at stille krav om, at pengeinstitutter derudover skal stille andre typer af konti til rådighed, herunder konti med færre ydelser. Det vurderes derfor, at det uanset det kommende PAD-direktivs krav vil være muligt at pålægge pengeinstitutter også at stille en § 20-konto til rådighed.

3.3. Sammenligning af de tjenester, der er knyttet til de to kontotyper

For overskuelighedens skyld gives der nedenfor en oversigt over de funktioner, der skal være knyttet til de to foreslåede kontotyper.

	Hæve kontanter	Indsætte kontanter	Kredit-transaktioner til konto-en(konto-til-konto overførsler)	Kredit-transaktioner fra konto-en(konto-til-konto overførsler)	Direkte debitering	Betaling af fælles indbetalingskort	Stående ordrer	Betalingskort	Adgang til netbank
§ 20-konto	Ja*	Ja*	Ja					Ja, debetkort med saldokontrol	
En PAD-konto	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

* Såfremt disse ekspeditioner skal ske ved henvendelse ved kassen, bør en ekspedition pr. uge være omfattet af gebyret.

Pengeinstitutterne vil i overensstemmelse med god skik reglerne være forpligtede til at rådgive kunderne om muligheden for at få en § 20-konto og en PAD-konto, når PAD-direktivet er gennemført i dansk ret. Rådgivningen skal fremhæve fordele og ulemper for den enkelte kunde ved de to kontoformer, så den enkelte kunde kan vurdere hvilken konto-type, vedkommende har brug for.

3.4. Adgang til at opkræve gebyrer for de to typer konti

Udover at de to konti giver adgang til forskellige funktioner, foreslås det, at der skal være en forskellig regulering af adgangen til at opkræve gebyrer for brugen for disse konti med henblik på at sikre en adgang på fair og rimelige vilkår.

Det foreslås på den baggrund, at en § 20-konto skal være gebyrfri eller tilbydes for højst 180 kr. om året, svarende til 15 kr. pr. måned. Beløbet reguleres efter nettoprisindekset. Dette beløb er fastsat for at sikre pengeinstituttet dækning for visse af de omkostninger, der er forbundet med oprettelse, drift og lukning af en § 20-konto, og er i øvrigt fastlagt under henvisning til de gebyrer, der i dag opkræves i pengeinstitutterne. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der i dag findes en række eksempler på pengeinstitutter, hvor det årlige gebyr for en § 20 konto samt oprettelsesgebyret væsentligt overstiger 180 kr. Et pengeinstitut,

vil med forslaget fremadrettet ikke kunne sætte et højere gebyr end 180 kr. om året, uanset om instituttet har større omkostninger. Med forslaget sikres forbrugerne fremadrettet en adgang til en § 20-konto, der er bredere end det retskrav, man som forbruger i dag har via § 20 i god skik bekendtgørelsen, og det sikres endvidere, at alle forbrugere har råd til at få en sådan § 20-konto, da den vil koste højst 15 kr. om måneden.

For så vidt angår en *PAD-konto* skal der kunne opkræves et gebyr af en størrelse, der ligger inden for de rammer, som følger af PAD-direktivets artikel 18, som har følgende ordlyd:

”1. Medlemsstaterne sikrer, at kreditinstitutterne tilbyder de i artikel 17 nævnte tjenesteydelser vederlagsfrit eller mod et rimeligt gebyr.

2. Medlemsstaterne sikrer, at de gebyrer, der pålægges forbrugeren ved manglende overholdelse af forpligtelserne i rammeaftalen, er rimelige.

3. Medlemsstaterne sikrer, at der som minimum tages hensyn til følgende kriterier, når rimelige gebyrer, jf. stk. 1 og 2, fastsættes:

a) de nationale indkomstniveauer

b) de gennemsnitlige gebyrer, der opkræves af kreditinstitutter i den pågældende medlemsstat for tjenesteydelser i forbindelse med betalingskonti.

4. Uden at dette berører den ret, som er omhandlet i artikel 16, stk. 2, og den forpligtelse, som er omhandlet i stk. 1 i denne artikel, kan medlemsstaterne kræve, at kreditinstitutterne gennemfører en række prisfastsættelsesordninger, som afhænger af, i hvilket omfang forbrugeren benytter banktjenesteydelser, og som navnlig giver mulighed for at tilbyde bankløse, svagtstillede forbrugere mere gunstige vilkår. I disse tilfælde sikrer medlemsstaterne, at forbrugerne får vejledning og fyldestgørende oplysninger om de foreliggende valgmuligheder.”

Under forhandlingerne har Kommissionen tilkendegivet, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til at fastsætte et specifikt højeste gebyr for en PAD-konto i lovgivningen.

Det foreslås på den baggrund, at denne bestemmelse bliver gennemført således, at pengeinstitutter får mulighed for at fastsætte et eventuelt gebyr, der giver dækning for samtlige omkostninger ved drift af en PAD-konto samt en rimelig fortjeneste. Et eventuelt gebyr må dog ikke overstige, hvad der er rimeligt i lyset af de gennemsnitlige opkrævede gebyrer og det nationale indkomstniveau i Danmark, hvilket Finanstilsynet vil føre tilsyn med. Det skal i øvrigt bemærkes, at gebyrets størrelse ikke må være afhængig af en kreditvurdering af den enkelte kunde.

4. Erhvervsdrivendes adgang til en indlånskonto

Det fremgår af kommissoriet, at arbejdsgruppen skal undersøge mulighederne for at give mindre erhvervsdrivende ret til en almindelig indlånskonto.

Der findes i Danmark et grundlæggende princip om kontraheringsfrihed. Det er således op til den enkelte erhvervsdrivende, herunder pengeinstitutter, at vurdere, hvem de vil indgå aftaler med.

Finanstilsynet og Erhvervs- og Vækstministeriet har til tider modtaget henvendelser om, at mindre erhvervsdrivende har haft udfordringer med at få adgang til en indlånskonto. Der findes imidlertid ikke statistisk materiale, der kan sandsynliggøre, hvor mange erhvervsdrivende, der er blevet nægtet en indlånskonto i et pengeinstitut og hvorfor.

Det er arbejdsgruppens erfaring at erhvervsdrivende, der har haft problemer med at få en indlånskonto, i visse tilfælde har løst dette problem ved at oplyse en konto, som ikke er knyttet til den pågældendes virksomhed, men derimod fx har oplyst den pågældendes privatkonto. Dette er muligt, da "NemKonto-ordningen" ikke stiller krav om, at den juridiske person skal være ejer af den konto, som han oplyser som sin "NemKonto". Det skal dog bemærkes, at pengeinstitutterne er berettigede til at nægte forbrugere at lade betalinger til deres erhvervsmæssige virksomhed indgå på deres private konti.

Det er på den baggrund arbejdsgruppens opfattelse, at udviklingen på dette område bør følges nøje.

Bilag – Oversigt over arbejdsgruppens medlemmer

Arbejdsgruppen har haft følgende medlemmer:

- Annette Bjaaland Andersen, Formand, Finanstilsynet
- Troels Hauer Holmberg, Forbrugerrådet Tænk
- Jeanne Blyt, Finansrådet
- Eva Wix Wagner, Danmarks Nationalbank
- Matilde Toftdal Pedersen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Katja Lefevre Sønderaas, Erhvervs- og Vækstministeriet
- Allan Udesen, Nets Denmark A/S
- Henrik Bruun Johannessen, Finanstilsynet