



Bruxelles, den 12.5.2023  
COM(2023) 249 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. INDLEDNING</b> .....	3
<b>2. GENNEMSIGTIGHED OG SAMMENLIGNELIGHED FOR BETALINGSKONTOGEBYRER</b> .....	4
<b>3. ADGANG TIL BETALINGSKONTI</b> .....	5
<b>3.1. Adgang til betalingskonti uden forskelsbehandling</b> .....	5
<b>3.2. Adgang til en betalingskonto med basale funktioner</b> .....	6
<b>3.3. Liste over tjenester</b> .....	11
<b>4. FLYTNING AF BETALINGSKONTI</b> .....	12
<b>5. VURDERING AF EVENTUELLE YDERLIGERE FORANSTALTNINGER VEDRØRENDE FLYTNING AF BANKKONTI</b> .....	14
<b>5.1. Gennemførligheden af at udvide kontoflytningsservicen i henhold til artikel 10 til at omfatte grænseoverskridende kontoflytning</b> .....	14
<b>5.2. Gennemførlighed vedrørende en ramme for automatisk omdirigering af betalinger</b> ..	15
<b>5.3. Vurdering af omkostninger og fordele ved at gennemføre fuld EU-dækkende portabilitet for betalingskontonumre</b> .....	15
<b>6. EFFEKTIVITETEN AF DE EKSISTERENDE FORANSTALTNINGER OG BEHOVET FOR YDERLIGERE FORANSTALTNINGER FOR AT ØGE DEN FINANSIELLE INKLUSION OG HJÆLPE SÅRBARE PERSONER I FORBINDELSE MED OVERDREVEN GÆLDSÆTNING</b> .....	16
<b>7. EKSEMPLER PÅ BEDSTE PRAKSIS I MEDLEMSSTATERNE FOR AT BEGRÆNSE UDELUKKELSE AF FORBRUGERE FRA ADGANG TIL BETALINGSTJENESTER</b> .....	18
<b>8. KONKLUSION</b> .....	18

## FORKORTELSER

AML	Bekæmpelse af hvidvask af penge
AML/CFT	Bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme
Hvidvaskdirektivet	Direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge (direktiv (EU) 2015/849) <sup>1</sup>
BIC	Forretningsidentifikationskode
EBA	Den Europæiske Banktilsynsmyndighed
Gebyroplysningsdokument	Gebyroplysningsdokument
IBAN	Internationalt bankkontonummer
Betalingskontodirektivet	Direktivet om betalingskonti (direktiv 2014/92/EU) <sup>2</sup>
Betalingskonto med basale funktioner	Betalingskonto med basale funktioner
Betalingstjenesteudbyder	Betalingstjenesteudbyder

---

<sup>1</sup>Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU af 23. juli 2014 om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner (EUT L 257 af 28.8.2014, s. 214).

## 1. INDLEDNING

Direktivet om betalingskonti (betalingskontodirektivet eller direktivet) blev vedtaget den 23. juli 2014 som led i EU's indsats for at skabe større gennemsigtighed og sammenlignelighed af gebyrer, der opkræves fra forbrugerne for at benytte betalingskonti, flytte betalingskonti, eller åbne og bruge betalingskonti med basale funktioner i EU.

Direktivet trådte i kraft den 17. september 2014. De gennemførelsesmæssige og reguleringsmæssige tekniske standarder<sup>3</sup> til gennemførelse af direktivets krav om gennemsigtighed trådte i kraft i oktober 2018.

Medlemsstaterne havde frem til den 18. september 2016 til at gennemføre og offentliggøre de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet. Det var dog kun 9 medlemsstater<sup>4</sup>, der indberettede fuldstændig gennemførelse inden for (eller kort tid efter) den fastsatte frist. Europa-Kommissionen indledte traktatbrudsprocedurer mod de resterende 18 medlemsstater for manglende meddelelse af gennemførelsen. Alle disse traktatbrudssager om manglende meddelelse blev afsluttet, efter at medlemsstaterne havde meddelt Kommissionen, at de havde afsluttet gennemførelsen (og Kommissionen havde vurderet og bekræftet denne gennemførelse). Kommissionen har endnu ikke indledt traktatbrudsprocedurer for manglende overholdelse af betalingskontodirektivet.

Denne rapport er vedtaget i henhold til direktivets artikel 28, som pålægger Kommissionen at forelægge en rapport om anvendelsen af direktivet senest den 18. september 2019. Udsendelsen af rapporten blev udskudt, da det var nødvendigt at sikre, at direktivet havde været i anvendelse i en vis periode. Kommissionen har sideløbende vedtaget den rapport, der kræves i henhold til direktivets artikel 27 (artikel 27-rapporten).

Kommissionen har iværksat to undersøgelser som baggrund for denne rapport. Den første undersøgelse (Deloitte-undersøgelse 1<sup>5</sup>) indeholder en evaluering af direktivet og oplysninger, der kan danne grundlag for en vurdering af anvendelsen af direktivet. Den omfattede 16 medlemsstater<sup>6</sup>. Den anden undersøgelse (Deloitte-undersøgelse 2<sup>7</sup>) indeholder en vurdering af mulige nye værktøjer, der kan lette flytning af konti på tværs af lande, og den danner grundlag for kapitel 5, der indeholder en vurdering af mulige yderligere

---

<sup>3</sup> Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/32 af 28. september 2017 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder vedrørende en standardiseret EU-terminologi for mest repræsentative tjenester, der er knyttet til en betalingskonto (EUT L 6 af 11.1.2018, s. 3), Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/34 af 28. september 2017 om fastsættelse af gennemførelsesmæssige tekniske standarder vedrørende det standardiserede præsenteringsformat af gebyroplysningsdokumentet og det fælles symbol herfor i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU (EUT L 6 af 11.1.2018, s. 37), Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/33 af 28. september 2017 om fastsættelse af gennemførelsesmæssige tekniske standarder vedrørende det standardiserede præsenteringsformat af gebyroplysningen og det fælles symbol herfor i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU (EUT L 6 af 11.1.2018, s. 26).

<sup>4</sup> Alle henvisninger til medlemsstaterne i denne rapport henviser til de 27 EU-medlemsstater.

<sup>5</sup> Deloitte, *Study on the Payment Accounts Market*, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0854f727-6117-11eb-8146-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>6</sup> Belgien, Bulgarien, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Letland, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Ungarn.

<sup>7</sup> Deloitte, *Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market*, 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>.

foranstaltninger for at lette kontoflytning. Medlemsstaterne har også leveret vigtige data/input til denne rapport. Kommissionen havde dog en række vanskeligheder ved udarbejdelsen af rapporten — navnlig mangel på tilgængelige og sammenlignelige data. Formålet med betalingskontodirektivet er at fremme det indre marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet og navnlig markedet for betalingskonti. Formålet med direktivet var at opnå dette ved 1) at skabe gennemsigtighed og sikre sammenlignelige gebyrer for betalingskonti, 2) sikre, at forbrugerne har adgang til betalingskonti (med basale funktioner), og 3) gøre flytning af betalingskonti enklere. I de følgende kapitler vurderes anvendelsen af direktivet samt de yderligere elementer, der kræves i artikel 28.

## **2. GENNEMSIGTIGHED OG SAMMENLIGNELIGHED FOR BETALINGSKONTOGEBYRER**

I henhold til direktivets artikel 7 skal medlemsstaterne sikre, at forbrugerne vederlagsfrit har adgang til mindst ét sammenligningswebsted. Artikel 7, stk. 3, indeholder en liste over krav, herunder at sammenligningswebstedet skal drives uafhængigt, indeholde oplysninger om identiteten på webstedets ejer, fastsætte klare og objektive kriterier for sammenligningen, anvende et letforståeligt og utvetydigt sprog, være ajourført, dække en signifikant del af markedet og tilbyde en effektiv procedure til indberetning af forkerte oplysninger om offentliggjorte gebyrer.

Efter høring af medlemsstaterne foretaget af den relevante ekspertgruppe (GEGREFS) har Kommissionen det overordnede indtryk, at de krav, der i øjeblikket er anført i direktivets artikel 7, stk. 3, er tilstrækkelige, og at der ikke er et presserende behov for at ændre listen. Deloitte-undersøgelse 1 har imidlertid — på grundlag af en gennemgang af de identificerede websteder, der opfylder kravene i direktivet — påpeget, at følgende to krav i punkt 3 ikke er fuldt ud opfyldt: 1) kravet om at fastsætte objektive sammenligningskriterier og 2) kravet vedrørende indberetning af forkerte offentliggjorte oplysninger om gebyrer. Desuden er der problemer vedrørende oplysninger om seneste opdatering af et websted. Dog vedrører de problemer, der blev påpeget i Deloitte-undersøgelse 1, i højere grad brugen af webstederne end selve listen over krav. På den baggrund overvåger Kommissionen fortsat situationen nøje for at sikre, at websteder i medlemsstaterne, der generelt følger reglerne, også faktisk opfylder kravene i direktivets artikel 7, stk. 3.

I henhold til direktivets artikel 28, stk. 3, skal det i rapporten vurderes, om der er behov for akkreditering af sammenligningswebsteder. Den generelle opfattelse blandt medlemsstaterne var, at det ikke ville tilføre megen merværdi, hovedsagelig fordi de nuværende sammenligningstabeller, der opfylder kravene, er offentlige og derfor i sig selv er pålidelige. Desuden vil en akkrediteringsproces være omkostningstung og tidskrævende. I de fleste medlemsstater er der ikke registreret problemer med sammenligningswebsteder, og følgelig er der ikke behov for at ændre det nuværende system.

Med hensyn til foranstaltninger vedrørende begrebet "pakke" henviser artikel 4 om gebyroplysningsdokumentet, artikel 5 om gebyropgørelse og artikel 8 til begrebet pakke. I Deloitte-undersøgelse 1 blev det på grundlag af indsamlede data konstateret, at interessenterne fortolker begrebet "pakke" på to forskellige måder: enten i) en kombination af en betalingskonto og de dertil knyttede forskellige tjenester, der gør det muligt at anvende den (f.eks. et kort eller overtræksmulighed), eller ii) en kombination af en betalingskonto og andre typer finansielle produkter (f.eks. forsikring og realkreditlån). I den forbindelse udtrykte 16 medlemsstater (BE, BG, DE, IE, ES, IT, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI og SK) støtte

til idéen om at indføre en definition af begrebet "pakke" i direktivet for at skabe yderligere klarhed (navnlig vedrørende kombinationssalg og pakkesalg). Nogle medlemsstater advarede imidlertid mod en sådan fremgangsmåde og hævdede, at udtrykket allerede er tilstrækkeligt klart, og at det ville være mere hensigtsmæssigt at definere begrebet i direktivets artikel 4. Hvad angår artikel 4 om gebyroplysningsdokumentet kan afsnittet i gebyroplysningsdokumentet om "pakker af tjenester" ved den fremgangsmåde i nogle tilfælde blive for langt. Det skyldes, at nogle banker nævner flere pakker i deres gebyroplysningsdokument, og dermed kan gebyroplysningsdokumentet blive flere sider langt, hvilket er i modstrid med målet om at have et kort selvstændigt gebyroplysningsdokument. De mener derfor, at eventuelle ændringer af begrebet pakke bør foretages i artikel 4. Mere generelt med hensyn til artikel 4 har en utilsigtet konsekvens været, at der er udarbejdet to dokumenter om gebyrer knyttet til betalingskonti i de medlemsstater, der allerede havde dokumenter med de samme oplysninger. På grundlag af medlemsstaternes bemærkninger har den vigtigste utilsigtede konsekvens af dette været, at der er udarbejdet to dokumenter om gebyrer knyttet til betalingskonti i medlemsstater, hvor der allerede fandtes dokumenter med de samme oplysninger. Kommissionen har taget disse indmeldinger til efterretning og vil inddrage de modtagne forslag i forbindelse med den endelige revision af direktivet.

### **3. ADGANG TIL BETALINGSKONTI**

#### **3.1. Adgang til betalingskonti uden forskelsbehandling**

I henhold til direktivets artikel 15 skal medlemsstaterne sikre, at kreditinstitutter ikke forskelsbehandler forbrugere, der har lovligt ophold i EU, på grund af deres nationalitet eller bopæl (eller af andre grunde, der er omhandlet i artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder), når disse forbrugere ansøger om eller benytter en betalingskonto i EU. Det fremgår endvidere af artikel 15, at de betingelser, der gælder for besiddelse af en betalingskonto med basale funktioner, på ingen måde må udgøre forskelsbehandling.

Medlemsstaterne har enten specifikt gennemført bestemmelsen om forbud mod forskelsbehandling eller har konkluderet, at dette punkt allerede var omfattet af deres eksisterende lovgivning. Kun få medlemsstater har imidlertid indarbejdet princippet om forbud mod forskelsbehandling i den nationale lovgivning, så princippet både gælder for adgang til betalingskonti og mere specifikt gælder for de gældende betingelser.

Til trods for denne regel kan der være forskellige vilkår for adgang til betalingskonti for forbrugere af anden nationalitet eller med andet opholdssted. Krav om forevisning af et særligt nationalt identitetsdokument kan for eksempel have betydning for forbrugere fra andre medlemsstater. Som det fremgår af Deloitte-undersøgelse 1 og de klager, som Kommissionen har modtaget, kan der også være problemer med etablering af betalingskonti på tværs af lande, ikke mindst med hensyn til etablering af betalingskonti på tværs af lande via internettet, som i nogle tilfælde ikke er muligt for forbrugere fra andre medlemsstater<sup>8</sup>. Kommissionen har også modtaget klager over forskelle i gebyrer for personer, der ikke er bosiddende i medlemsstaten. Det udgør forskelsbehandling at opkræve højere gebyrer for

---

<sup>8</sup> I henhold til Deloitte-undersøgelse 1 mener nogle banker, at de ikke er i stand til at opfylde kravene vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og af finansiering af terrorisme eller tage højde for den krævede kompleksitetsgrad eller niveauet af omkostninger.

indbetalingskonti med basale funktioner for personer bosiddende i andre lande, hvis de supplerende gebyrer ikke er baseret på objektive begrundede omkostninger.

De forskellige krav kan både føre til forskellig behandling i mange tilfælde og indvirke på adgangen til betalingskonti, herunder til betalingskonti med basale funktioner. Sådanne tilfælde er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.

### **3.2. Adgang til en betalingskonto med basale funktioner**

#### **▪ Retten til en betalingskonto med basale funktioner**

For at støtte finansiel inklusion fastsætter direktivets artikel 16 retten til adgang til en betalingskonto med basale funktioner for alle forbrugere, der har lovligt ophold i EU. Det omfatter forbrugere uden fast adresse, asylansøgere og forbrugere, der er nægtet opholdstilladelse, men som af juridiske eller faktiske omstændigheder ikke kan udvises<sup>9</sup>. I henhold til artikel 16, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at betalingskonti med basale funktioner tilbydes til forbrugerne enten af alle kreditinstitutter eller af et tilstrækkeligt antal kreditinstitutter til at sikre adgang hertil for alle forbrugere på den givne medlemsstats område.

Denne ret til betalingskonto med basale funktioner er blevet gennemført af medlemsstaterne i de nationale lovgivninger. I de fleste medlemsstater tilbydes en betalingskonto med basale funktioner som et særligt produkt, der adskiller sig fra en almindelig betalingskonto. I nogle medlemsstater<sup>10</sup> tilbyder (nogle eller alle) kreditinstitutter imidlertid ikke en betalingskonto med basale funktioner som et særligt produkt, men tilbyder i stedet en almindelig betalingskonto til alle forbrugere.

De fleste medlemsstater kræver, at alle kreditinstitutter, der tilbyder betalingskonti, skal tilbyde en betalingskonto med basale funktioner, men nogle få medlemsstater<sup>11</sup> kræver kun, at udvalgte kreditinstitutter, der opfylder visse kriterier, skal tilbyde betalingskonti med basale funktioner. De kreditinstitutter, der er underlagt den omtalte forpligtelse, tilbyder dog generelt bred adgang. I nogle medlemsstater tilbyder andre betalingstjenesteudbydere derudover også betalingskonti med basale funktioner.

Branche- og forbrugerorganisationerne er derfor generelt enige om, at forbrugerne i deres land har tilstrækkelig adgang til betalingskonti med basale funktioner<sup>12</sup>.

Artikel 16 indeholder bestemmelser om en række (mulige) undtagelser fra denne ret til en betalingskonto med basale funktioner. I praksis vedrører den vigtigste undtagelse hvidvask af

---

<sup>9</sup> Retten til en betalingskonto med basale funktioner har været et afgørende instrument til at sikre økonomisk integration af ukrainske flygtninge. Da ukrainske flygtninge opnåede midlertidig beskyttelse, havde de samtidig ret til adgang til en betalingskonto med basale funktioner.

<sup>10</sup> I henhold til Deloitte-undersøgelse 1 skelnes der i fem medlemsstater ikke mellem en almindelig betalingskonto og en betalingskonto med basale funktioner (se nærmere oplysninger i figur 31).

<sup>11</sup> Medlemsstater, hvor kun nogle kreditinstitutter tilbyder betalingskonti med basale funktioner: Cypern, Grækenland, Kroatien, Luxembourg, Malta, Nederlandene og Slovakiet (se yderligere oplysninger i rapportens artikel 27).

<sup>12</sup> 100 % af de adspurgte brancheorganisationer og 70 % af forbrugerorganisationerne var enige i, at alle forbrugere i deres land har adgang til en betalingskonto med basale funktioner (se nærmere oplysninger i figur 5, bilag D i Deloitte-undersøgelse 1).

penge. I henhold til artikel 16, stk. 4, i betalingskontodirektivet er medlemsstaterne underlagt krav om at sikre, at kreditinstitutterne afslår ansøgninger om en betalingskonto med basale funktioner, hvis åbning af en sådan konto ville føre til overtrædelse af bestemmelserne om forebyggelse af hvidvask af penge og bekæmpelse af finansiering af terrorisme fastsat i direktiv 2005/60/EF<sup>13</sup>. Det kan være i modstrid med retten til en betalingskonto med basale funktioner, og sammenhængen mellem bestemmelserne er muligvis ikke tydelig. I betragtning 34 i betalingskontodirektivet understreges det, at reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge ikke bør bruges som påskud til at afvise kommercielt mindre attraktive forbrugere. Der findes i øjeblikket ingen anden generel vejledning på EU-niveau om sammenhængen mellem de forskellige regler.

Der er navnlig konstateret vanskeligheder på følgende områder ved åbning af en betalingskonto med basale funktioner:

- 1) Manglende specifikke identitetsdokumenter: vanskeligheder med at åbne en betalingskonto med basale funktioner på grund af manglende specifikke identitetsdokumenter er nævnt i flere rapporter<sup>14</sup> og fremgår også af klager fra offentligheden til Kommissionen. Den kontrol af kundens identitet, der kræves i henhold til direktiverne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, foretages generelt på grundlag af identitetspapirer. Krav om at være indehaver af et standardidentifikationsdokument udstedt af medlemsstaten kan skabe særlige vanskeligheder, ikke kun for asylansøgere og flygtninge, men også (afhængigt af det specifikke krav) for statsborgere fra andre medlemsstater. Emnet er allerede delvist blevet behandlet i EBA's udtalelse om anvendelse af kundelegitimationsprocedurer på kunder, der er asylansøgere fra højrisikolande eller territorier uden for EU, og i erklæringen om "finansiel inklusion i forbindelse med krigen i Ukraine", som EBA offentliggjorde i april 2022<sup>15</sup>. Derudover har hjemløse i nogle situationer problemer med at åbne en betalingskonto (f.eks. når de bliver bedt om at oplyse en adresse).
- 2) Adgang til betalingskonti på tværs af lande: vanskeligheder med at åbne en betalingskonto med basale funktioner i en anden medlemsstat (herunder via internettet) nævnes også i Deloitte-undersøgelse 1 og har været genstand for klager fra offentligheden til Kommissionen. Der kan være forskellige årsager. Vanskelighederne kan f.eks. skyldes manglende specifikke dokumenter eller krav om at påvise reel interesse, men de kan også være begrundet i andre forhold vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, da det at åbne en betalingskonto i en

---

<sup>13</sup> Direktiv 2005/60 er siden blevet ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

<sup>14</sup> Deloitte-undersøgelse 1, EBA's udtalelse om asylansøgere, EBA's rapport om forbrugertendenser 2021 [EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/consumer-trend-report).

<sup>15</sup> [EBA-Op-2016-07 \(Opinion on Customer Due Diligence on Asylum Seekers\).pdf \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/2022/04/04/eba-op-2016-07); og [EBA calls on financial institutions and supervisors to provide access to the EU's financial system | Den Europæiske Banktilsynsmyndighed \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/2022/04/04/eba-calls-on-financial-institutions-and-supervisors-to-provide-access-to-the-eu-s-financial-system).





tilsynsmyndigheder med ansvar for gennemførelsen af betalingstjenestedirektivet<sup>22</sup> og betalingskontodirektivet.

Vanskeligheder med at håndhæve retten til en betalingskonto med basale funktioner kan også opstå som følge af, at der på trods af den generelle forpligtelse i artikel 16, stk. 7, i betalingskontodirektivet til straks at underrette forbrugeren om afslaget og den specifikke begrundelse herfor ofte ikke gives en begrundelse som følge af forbuddet mod "anmeldelse" i reglerne om hvidvask af penge, som er i modstrid med den generelle forpligtelse.

Andre undtagelser, der er fastsat i betalingskontodirektivet, omfatter muligheden for at kræve, at forbrugere, der ønsker at åbne en betalingskonto med basale funktioner, skal påvise et reelt behov herfor (artikel 16, stk. 2). Kun få medlemsstater<sup>23</sup> har gjort brug af denne mulighed. Derimod har mange medlemsstater gjort brug af muligheden i artikel 16, stk. 5, for at tillade kreditinstitutter at afvise en ansøgning om en betalingskonto med basale funktioner, hvis en forbruger allerede har en betalingskonto hos et kreditinstitut, der er beliggende i deres område.

Desuden har flere medlemsstater gjort brug af muligheden for at identificere begrænsede og specifikke yderligere tilfælde, hvor ansøgninger kan eller bør afvises — forudsat at disse undtagelser har til formål at lette vederlagsfri adgang til en betalingskonto med basale funktioner i henhold til mekanismen i artikel 25 i betalingstjenestedirektivet eller at undgå misbrug fra forbrugernes side (artikel 16, stk. 6, i betalingstjenestedirektivet). Nogle medlemsstater har f.eks. fastsat kriterier, ifølge hvilke ansøgere skal fremlægge dokumentation for, at de ikke har begået svig eller andre strafbare handlinger, eller at de er omfattet af en undtagelse vedrørende den nationale sikkerhed. Muligheden i artikel 19, stk. 3, for at fastsætte yderligere begrænsede og specifikke tilfælde, hvor kreditinstituttet ensidigt kan opsiges en rammeaftale om en betalingskonto med basale funktioner, er blevet anvendt af mange medlemsstater i lignende (og andre) tilfælde (f.eks. i forbindelse med visse forsætlige strafbare handlinger eller med kommercielle aktiviteter).

#### ▪ **Gennemsnitlige årlige gebyrer opkrævet for betalingskonti med basale funktioner**

I henhold til artikel 18, stk. 1, i betalingskontodirektivet skal medlemsstaterne sikre, at kreditinstitutter tilbyder betalingskonti med basale funktioner "vederlagsfrit eller mod et rimeligt gebyr". Medlemsstaterne har gennemført dette i forskellig grad. Nogle medlemsstater<sup>24</sup> har besluttet, at betalingskonti med basale funktioner skal stilles vederlagsfrit til rådighed eller har fastsat klare grænser for gebyrstørrelse eller specifikke parametre for beregningen heraf. Andre medlemsstater kræver, at betalingskonti skal tilbydes vederlagsfrit eller mod et rimeligt gebyr, men fastsætter ikke yderligere kriterier (ud over kriterierne i artikel 18, stk. 3, for, hvad der kan betragtes som "rimeligt").

Gebyrerne for betalingskonti med basale funktioner varierer betydeligt i de forskellige medlemsstater<sup>25</sup>. Der er også sommetider stor forskel mellem de billigste og de dyreste tilbud

---

<sup>22</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF (EUT L 337 af 23.12.2015, s. 35).

<sup>23</sup> Fem medlemsstater har benyttet denne mulighed (se side 72 i Deloitte-undersøgelse 1).

<sup>24</sup> Ni medlemsstater (se nærmere oplysninger i Deloitte-undersøgelse 1, side 35, tabel 5). Se også EBA's rapport om temagennemgangen af gennemsigtighed og niveau for gebyrer for detailbankprodukter udgivet i december 2022 ([Report on the thematic review on fees and charges.pdf \(europa.eu\)](#)).

<sup>25</sup> Se side 34 i Deloitte-undersøgelse 1 for nærmere oplysninger om gebyrniveauet for betalingskonti med basale funktioner i de udvalgte medlemsstater. De varierer fra nul til over 90 EUR om året.

selv inden for samme medlemsstat. Sammenlignet med gebyrerne for standardbetalingskonti<sup>26</sup> kan betalingskonti med basale funktioner generelt være billigere men ikke meget.

Brancheorganisationerne og nogle af forbrugerorganisationerne<sup>27</sup>, der indgår i Deloitte-undersøgelse 1, anførte dog, at alle generelt ville have råd til en betalingskonto med basale funktioner.

#### ▪ **Anvendelse i praksis/udbredelse af betalingskonti med basale funktioner**

Som det fremgår af artikel 27-rapporten har betalingskonti med basale funktioner i perioden 2016-2021 vundet stor udbredelse i nogle medlemsstater. Der ses eksempelvis en betydelig udbredelse i nogle af de medlemsstater<sup>28</sup>, hvor en høj procentdel af befolkningen tidligere ikke havde en betalingskonto. Samtidig er udbredelsen lav i andre medlemsstater<sup>29</sup>. Derudover viser den seneste Global Findex Database fra 2021<sup>30</sup>, at andelen af befolkningen med en bankkonto (aldersgruppen 15 år og ældre) er steget i de fleste medlemsstater fra 2017 til 2021, og i nogle lande nåede man op på 100 % i 2021.

En række forskellige årsager kan ligge bag det relativt lave antal betalingskonti med basale funktioner. For det første var procentdelen af personer med en betalingskonto allerede meget høj i mange medlemsstater, da betalingskontodirektivet blev vedtaget. For det andet havde nogle medlemsstater allerede indført lignende produkter. For det tredje er betalingskonti med basale funktioner muligvis ikke relevante for forbrugere, der har adgang til kontotypen, fordi standardkonti (herunder vederlagsfri internetkonti) er let tilgængelige. En anden årsag til den lave udbredelse kan være manglende kendskab blandt forbrugerne. De nødvendige oplysninger er tilgængelige for forbrugerne via forskellige kanaler, herunder websteder eller kendskabskampagner, men forbrugerorganisationerne mener, at kendskabsgraden blandt forbrugerne til deres ret til en betalingskonto med basale funktioner fortsat er temmelig lav, og at mange banker ikke proaktivt tilbyder betalingskonti med basale funktioner til forbrugerne. I nogle tilfælde kan omkostningerne ved en betalingskonto med basale funktioner også virke begrænsende på udbredelsen. Som det fremgår af Global Findex Database, angiver forbrugere uden betalingskonto i medlemsstater, hvor en lav andel af befolkningen har en bankkonto, utilstrækkelige midler, manglende tillid til finansielle institutioner, eller at de finansielle institutioner ligger for langt væk, som anden grund til ikke at have en betalingskonto.

---

<sup>26</sup> Ifølge Deloitte-undersøgelse 1 kan de faste standardgebyrer for betalingskonti (med eventuelt tillæg af variable gebyrer) være relativt høje i nogle medlemsstater (op til 160 EUR om året) og relativt lave (under 20 EUR om året) i andre. I flere medlemsstater tilbyder mindst ét af de største kreditinstitutter dog standardkonti uden faste gebyrer. Digitale standardkonti er generelt vederlagsfri. Desuden kan der i nogle medlemsstater også være nedsat gebyr for særlige kontotyper (f.eks. for unge eller ældre). Gebyrniveauet for de forskellige banker kan også variere betydeligt internt i nogle medlemsstater. På trods af nye aktører på markedet er gebyrerne generelt ikke faldet i de seneste år. Se side 32 i Deloitte-undersøgelse 1 for nærmere oplysninger om "gebyrniveauet for standardbetalingskonti i udvalgte medlemsstater".

<sup>27</sup> 23 % af forbrugerorganisationerne var uenige i, at alle ville have råd til at åbne og bruge en betalingskonto med basale funktioner (se flere oplysninger i Deloitte-undersøgelse 1, bilag D, figur 14).

<sup>28</sup> F.eks. Cypern, Grækenland, Litauen, Tjekkiet. Se nærmere i *Tabel 4: Samlet antal betalingskonti åbnet pr. år* i artikel 27-rapporten.

<sup>29</sup> F.eks. Bulgarien, Kroatien, Letland, Polen og Rumænien. Se nærmere i *Tabel 4: Samlet antal betalingskonti åbnet pr. år* i artikel 27-rapporten.

De fleste medlemsstater har ikke oplysninger om typer af forbrugere, der har åbnet betalingskonti med basale funktioner.

<sup>30</sup> <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex>.

Den lave udbredelse synes derimod ikke at skyldes et utilstrækkeligt udbud af betalingskonti med basale funktioner. Betalingskonti med basale funktioner tilbydes af alle eller et stort antal kreditinstitutter i de enkelte medlemsstater, og ifølge Deloitte-undersøgelse 1 er branche- og forbrugerorganisationerne generelt enige om, at forbrugerne har tilstrækkelig adgang til betalingskonti med basale funktioner. Den lave anvendelse synes heller ikke primært at skyldes, at kreditinstitutterne giver afslag på oprettelse af betalingskonti med basale funktioner — som det fremgår af artikel 27-rapporten, synes antallet af ansøgninger, der er blevet afvist i de enkelte medlemsstater, generelt at være lavt<sup>31</sup>, om end med visse undtagelser.

Formålet med betalingstjenestedirektivet er ikke nødvendigvis at opnå en høj udbredelse af betalingskonti med basale funktioner, men snarere at øge den finansielle inklusion og sikre, at alle forbrugere har adgang til betalingskonti med basale funktioner. I betragtning af den generelle tilgængelighed for betalingskonti med basale funktioner synes dette mål generelt at være nået. Som det fremgår af den seneste Global Findex Database 2021, er procentdelen af befolkningen med en betalingskonto desuden steget i medlemsstaterne til 95 % i gennemsnit — og tæt på 100 % i nogle medlemsstater.

Der kan dog være vanskeligheder i de specifikke tilfælde, der er beskrevet ovenfor. Formålet med lovpakken om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er at reducere brugen af risikobegrænsning. EBA har givet yderligere vejledning om sammenhængen mellem betalingskontodirektivet og reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge<sup>32</sup>.

### **3.3. Liste over tjenester**

I henhold til artikel 17, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at en betalingskonto med basale funktioner omfatter en række tjenester (herunder hævning af kontanter, kreditoverførsler, direkte debiteringer og betalingstransaktioner ved hjælp af et betalingskort), i det omfang de allerede tilbydes forbrugere, der har standardbetalingskonti. En betalingskonto med basale funktioner dækker alle de tjenester, der er omhandlet i artikel 17, stk. 1, i de fleste medlemsstater. Nogle af de tjenester, der er omfattet af artikel 17, stk. 1 (stående ordrer og direkte debiteringer), blev imidlertid i nogle få medlemsstater<sup>33</sup> ikke tilbudt som en del af en betalingskonto med basale funktioner, fordi tjenesterne i disse medlemsstater ikke blev tilbudt som en del af en standardkonto. I nogle tilfælde leverer kreditinstitutterne yderligere tjenester i forbindelse med betalingskonti med basale funktioner (herunder kassekreditter, kreditkort og straksbetalinger), selv om dette ikke kræves ved lov.

Kravet til medlemsstaterne om at forpligte kreditinstitutter til at stille yderligere tjenester til rådighed i tilknytning til betalingskonti med basale funktioner skal begrundes i hensynet til finansiell inklusion. Dette skal også nøje afvejes i forhold til kreditinstitutternes ekstraomkostninger ved at stille en betalingskonto med basale funktioner til rådighed, da det igen kan øge omkostningerne ved en betalingskonto med basale funktioner og dermed hæmme den finansielle inklusion. Straksbetalinger kan blive en funktion knyttet til betalingskonti med basale funktioner i fremtiden, men selv om straksbetalinger i stigende grad

---

<sup>31</sup> Se nærmere i tabel 5: Antal og andel af afviste ansøgninger om en betalingskonto med basale funktioner i artikel 27-rapporten.

<sup>32</sup> [Guidelines on MLTF risk management and access to financial services.pdf \(europa.eu\)](#).

<sup>33</sup> I tre medlemsstater (se nærmere oplysninger i Deloitte-undersøgelse 1, s. 76).

anvendes, er det endnu ikke en standardfunktion<sup>34</sup>. En anden mulig yderligere funktion kunne være at sikre adgang til kontanter. I henhold til artikel 17, stk. 1, skal en betalingskonto med basale funktioner give mulighed for at hæve kontanter i en filial eller i en pengeautomat, men nedgangen i antallet af filialer og pengeautomater kan (f.eks. i visse fjernliggende områder) virke generelt begrænsende på den finansielle inklusion (og ikke kun betalingskonti med basale funktioner). Som det fremgår af strategien for betalinger i detailledet<sup>35</sup>, er Kommissionen enig i, at der er en risiko for, at den stigende digitalisering af tjenesterne vil indebære, at personer, der ikke har adgang til digitale tjenester, bliver udelukket i højere grad end nu. Forhold vedrørende adgang til og modtagelse af kontanter blev vurderet i forskellige fora (på kommissionsniveau i ekspertgruppen Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG)<sup>36</sup> og i Euro Retail Payments Board). Efter den rapport, som ELTEG vedtog den 6. juli 2022, vurderer Kommissionen mulighederne for at sikre, at eurokontanter er til rådighed og accepteres<sup>37</sup>.

Forbrugere og brancheorganisationer synes at mene, at forbrugerne er tilfredse med de tjenester, der i øjeblikket tilbydes i overensstemmelse med de nationale krav<sup>38</sup>. Mange medlemsstater ser heller ikke ud til at mene, at der er behov for at ændre betalingskontodirektivet.

#### 4. FLYTNING AF BETALINGSKONTI

En kontoflytningsservice baseret på Det Europæiske Bankindustriudvalgs fælles principper for flytning af bankkonti<sup>39</sup> var allerede til rådighed i flere medlemsstater, før betalingskontodirektivet trådte i kraft, men ved artikel 10 blev der indført et krav om, at alle medlemsstater skal sikre, at der er indført en obligatorisk kontoflytningsservice<sup>40</sup>. Ifølge Deloitte-undersøgelse 1 har betalingskontodirektivet således gjort det muligt for alle

---

<sup>34</sup> Det kan dog ændre sig, hvis lovgivningsforslaget om straksbetalinger bliver vedtaget ([Proposal for a Regulation amending Regulations \(EU\) No 260/2012 and \(EU\) 2021/1230 as regards instant credit transfers in euro \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&from=EN)).

<sup>35</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en detailbetalingsstrategi for EU (COM(2020) 592 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&from=EN>

<sup>36</sup> ELTEG er en ekspertgruppe under Kommissionen bestående af eksperter fra medlemsstaterne og Den Europæiske Centralbank (ECB). Ekspertgruppens primære formål er at drøfte accept og tilgængelighed af eurokontanter. ELTEG oplyser i den seneste rapport fra juli 2022, at medlemsstaterne bør overvåge netværkerne af pengeautomater og andre muligheder for adgang til kontanter i bankfilialer for at sikre en tilstrækkelig dækning, navnlig når filialer og pengeautomater lukkes ned. Ekspertgruppen anførte også, at der bør træffes politiske foranstaltninger for at sikre, at der er eurokontanter til rådighed.

<sup>37</sup> Se Kommissionens initiativ vedrørende omfanget og virkningerne af eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel under Kommissionens arbejdsprogram 2023 ([Kommissionens arbejdsprogram for 2023 — centrale dokumenter \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0001&from=EN)).

<sup>38</sup> 83 % af brancheorganisationerne og 77 % af forbrugerorganisationerne var enige i, at forbrugerne er tilfredse med de tjenester, der indgår i en betalingskonto med basale funktioner (de resterende respondenter svarede "Ved ikke"). Se nærmere oplysninger i Deloitte-undersøgelse 1, s. 77.

<sup>39</sup> [EBIC's fælles principper for flytning af bankkonti](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN). De fælles principper for flytning af bankkonti blev gennemført ved udgangen af 2009. EBIC anførte, at de var blevet gennemført af alle medlemsstater. Gennemførelsen var imidlertid ufuldstændig og utilstrækkelig. Se nærmere oplysninger <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN>.

<sup>40</sup> I henhold til Deloitte-undersøgelse 1 skulle kun ti medlemsstater foretage mindre ændringer af deres eksisterende rammer, to medlemsstater skulle foretage større ændringer, og i tre medlemsstater blev der indført en ny flytningsservice (se nærmere oplysninger på side 53).



forbrugere i EU nemt at flytte konti inden for landets grænser og ofte vederlagsfrit. Forbrugere, der havde anvendt processen, anså den for at være tilfredsstillende. De mangler, som forbrugerorganisationer har indberettet, vedrører tekniske problemer med at benytte processen i enkelte sager, men ikke selve processen<sup>41</sup>.

Som det fremgår af artikel 27-rapporten, varierer antallet af årlige kontoflytninger betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Der er et betydeligt antal kontoflytninger i nogle medlemsstater<sup>42</sup> med stigende tendens i nogle af dem, mens der i andre medlemsstater er meget små kontoflytninger<sup>43</sup>.

En række faktorer kan påvirke antallet af kontoflytninger<sup>44</sup>. For eksempel kan kontoflytning vedrøre betalingskonti men ikke andre finansielle produkter (f.eks. realkreditlån og investeringer), som betalingskontoen kan være knyttet til. Desuden har forbrugerne måske kun et begrænset kendskab til muligheden og bliver måske ikke altid informeret om den — eller endda frarådet at bruge den. Andre mulige årsager kan være utilstrækkeligt kendskab til finansielle forhold eller en formodning om, at en kontoflytning ville føre til begrænsede indskudsmuligheder, et ønske om at beholde sit bankkontonummer og risikoen for, at betalinger kunne blive overført til en forkert konto.<sup>45</sup>

Formålet med betalingskontodirektivets bestemmelser om kontoflytning var imidlertid ikke nødvendigvis at øge antallet af kontoflytninger, men snarere at gøre det lettere for forbrugerne at flytte betalingskonto for at øge konkurrencen. I betragtning af den generelle tilgængelighed af en (velfungerende) flytningservice synes målet om at gøre det lettere at flytte konto at være nået. Det kan dog stadig være nyttigt at træffe yderligere foranstaltninger, navnlig for at øge forbrugernes kendskab til deres ret til at flytte betalingskonto.

I modsætning til indenlandske situationer er der i øjeblikket ingen flytningservice for sager, der involverer betalingstjenesteudbydere fra forskellige medlemsstater. I stedet er kun den overførende betalingstjenesteudbyder i henhold til artikel 11 forpligtet til at yde bistand (f.eks. give oplysninger og overføre midler) til forbrugere, når de ønsker at åbne en betalingskonto hos en betalingstjenesteudbyder, der er etableret i en anden medlemsstat. Som det fremgår af Deloitte-undersøgelse 1, er forbrugernes interesse i at have adgang til en betalingskonto i andre lande lav. Den kan dog være stigende på grund af udbredelsen af nye banktyper<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> De tekniske problemer i enkelte tilfælde vedrører lukning af en tidligere konto, før den nye konto er til rådighed, levering af nye debit-/kreditkort efter deaktivering af de tidligere kort samt transaktioner foretaget med debetkort i butikker og/eller direkte debiteringer, der først opkræves flere uger efter transaktionen — hvilket har resulteret i gældsinddrivelse.

<sup>42</sup> For eksempel Danmark eller Frankrig. Se nærmere i *Tabel 1: Antal årlige kontoflytninger* i artikel 27-rapporten.

<sup>43</sup> For eksempel Bulgarien, Cypern, Grækenland, Malta, Portugal eller Rumænien. Se nærmere i *Tabel 1: Antal årlige kontoflytninger* i artikel 27-rapporten. Eurobarometerundersøgelsen fra 2022 om finansielle tjenesteydelser og produkter i detailledet har vist en højere andel af kontoflytninger. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>.

<sup>44</sup> Adfærdsmæssige årsager til ikke at flytte bankkonto er omhandlet i undersøgelsen [Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products — Den Europæiske Unions Publikationskontor \(europa.eu\)](#).

<sup>45</sup> Af den særlige Eurobarometerundersøgelse fra 2016 om flytning af finansielle produkter og tjenesteydelser fremgik det mere generelt, at de to vigtigste årsager til ikke at flytte bankkonto er, at forbrugerne er tilfredse med deres nuværende udbydere, og at de aldrig har overvejet at flytte bankkonto ([Finansielle produkter og tjenesteydelser — juli 2016 — Eurobarometerundersøgelse \(europa.eu\)](#)).

<sup>46</sup> Se side 120 Deloitte-undersøgelse 1 for nærmere information om nye banktyper.

Nogle af de faktorer, der kan påvirke interessen, kan være ønsket om at være fysisk tæt på sin bank, sprogsbarrierer, og at indenlandske konti kan anvendes i hele EU.

## **5. VURDERING AF EVENTUELLE YDERLIGERE FORANSTALTNINGER VEDRØRENDE FLYTNING AF BANKKONTI**

### **5.1. Gennemførligheden af at udvide kontoflytningsservicen i henhold til artikel 10 til at omfatte grænseoverskridende kontoflytning**

En udvidelse af kontoflytningsservicen til at omfatte grænseoverskridende kontoflytning vil gøre det lettere at flytte betalingskonti til andre medlemsstater og lige så let som at flytte konto inden for samme medlemsstat.

Der er flere forskellige måder at udvide den nuværende kontoflytningsservice på, som anvendes i sager inden for samme medlemsstat, så den kommer til at omfatte kontoflytning mellem to medlemsstater (f.eks. sammenkobling af de forskellige kontoflytningstjenester på nationalt plan eller oprettelse af en standardiseret EU-dækkende kontoflytningsservice som erstatning for de eksisterende systemer for indenlandsk kontoflytning). Den anden nævnte løsningsmodel ville sikre en mere enkel proces, men det ville også indebære mere omfattende IT-tilpasninger for de forskellige interessenter<sup>47</sup>.

Begge løsningsmodeller ville være teknisk gennemførlige. På grundlag af de anslåede antal kontoflytninger vil de forventede omkostninger (engangsomkostninger og løbende omkostninger) imidlertid i høj grad overstige de forventede fordele: engangsomkostningerne ved begge løsningsmodeller er anslået til ca. 840 mio. EUR og de løbende omkostninger til ca. 158 mio. EUR om året<sup>48</sup>. De (tilbagevendende) fordele (hovedsagelig for forbrugerne<sup>49</sup>) vil dog kun være på ca. 41 mio. EUR om året<sup>50</sup>. I betragtning af det (forventede) lave niveau af grænseoverskridende kontoflytninger betragter forbrugerorganisationerne desuden ikke udvidelsen af kontoflytningsservicen til at omfatte grænseoverskridende kontoflytninger som en høj prioritet (mens kreditinstitutterne ikke ser nogen fordele men i stedet peger på sprogsbarrierer, fysisk afstand og andre hindringer).

---

<sup>47</sup> De forskellige interessenter, der indgik i undersøgelsen, var: forbrugere, kompetente myndigheder (nationale kompetente myndigheder eller en kompetent myndighed på EU-niveau), kreditorer/debitorer (alle tredjeparter, hvor forbrugerne foretager faste overførsler, direkte debiteringer eller stående ordrer), betalingstjenesteudbydere og andre (enten betalingstjenesteudbydere, der handler i fællesskab, nationale kompetente myndigheder eller kompetente EU-myndigheder, når det ikke er klart, hvilken interessent der bærer omkostningerne). Se nærmere oplysninger i Deloitte-undersøgelse 2, s. 76.

<sup>48</sup> Tallene vedrører kun forbrugerne for alle løsningsmodellerne (5.1, 5.2 og 5.3). Betalingstjenesteudbyderne ville bære størstedelen af engangsomkostningerne (835 mio. EUR) og hovedparten af de løbende omkostninger (150 mio. EUR). Se nærmere oplysninger i Deloitte-undersøgelse 2, s. 84.

<sup>49</sup> Ved beregning af de tilbagevendende fordele for forbrugerne er der i Deloitte-undersøgelse 2 medtaget fordele såsom mindre tidsforbrug ved kontoflytning, fordelene ved ikke at skulle behandle et øget antal mislykkede betalinger og fordele i form af mulige besparelser på kontogebyrer for (yderligere) forbrugere, der foretager kontoflytning. Se nærmere oplysninger i Deloitte-undersøgelse 2, s. 77.

<sup>50</sup> Ved en andel af grænseoverskridende kontoflytning på over 4,2 % (mod en anslået andel af grænseoverskridende kontoflytning på 0,2 %) ville omkostningerne være tjent ind igen efter 20 år. Se nærmere oplysninger i Deloitte-undersøgelse 2, s. 97. Løsningsmodellerne (5.1 og 5.3) vil ikke blive anset for at være effektive, heller ikke på grundlag af den højere andel af kontoflytninger i henhold til Eurobarometerundersøgelsen fra 2022 om finansielle tjenesteydelser og produkter i detailledet.

## **5.2. Gennemførlighed vedrørende en ramme for automatisk omdirigering af betalinger**

En ramme for automatisk omdirigering af betalinger vil sikre, at betalinger til den tidligere ("gamle") konto i en given periode, efter at en forbruger har flyttet betalingskonto, omdirigeres til den nye konto. Det vil reducere en eventuel usikkerhed og give yderligere sikkerhed for, at de indgående betalinger havner på den rigtige konto. Det vil også gøre kontoflytninger lettere og dermed øge konkurrencen. En sådan automatiseret omdirigeringstjeneste benyttes allerede i Nederlandene som et ekstra element i den indenlandske kontoflytningsservice. Der kan etableres en ramme for automatisk omdirigering af betalinger internt i de enkelte medlemsstater eller inden for hele EU. Etablering af en sådan ramme på EU-niveau vil i første omgang kræve, at der etableres en grænseoverskridende kontoflytningsservice. En sådan ramme kan etableres på en række forskellige måder (f.eks. et system, hvor de nye kontooplysninger fremgår af de fejlmeddelelser, der sendes til banker, der forsøger at foretage en overførsel til en lukket konto, et system, hvor omdirigeringstabeller integreres i bankernes indbyrdes routing-systemer og oprettelse af et særskilt centralt clearingsystem til forvaltning af oplysninger om kontoflytninger).

På grundlag af de anslåede antal kontoflytninger vil de forventede omkostninger (engangsomkostninger og løbende omkostninger) imidlertid i høj grad overstige de forventede fordele. Engangsomkostningerne ved løsningerne er anslået til mellem 1 og 5 mia. EUR. De årlige tilbagevendende omkostninger ved løsningsmodellerne varierer fra 228 mio. EUR til 782 mio. EUR til automatisk omdirigering på nationalt niveau og fra 461 mio. EUR til 1 mia. EUR til automatisk omdirigering på EU-niveau i forbindelse med en kontoflytningsservice<sup>51</sup>. De (årlige tilbagevendende) fordele (hovedsagelig for forbrugerne) vil imidlertid kun udgøre ca. 80 mio. EUR vedrørende automatisk indenlandsk omdirigering og 154 mio. EUR vedrørende automatisk omdirigering inden for EU<sup>52</sup>.

## **5.3. Vurdering af omkostninger og fordele ved at gennemføre fuld EU-dækkende portabilitet for betalingskontonumre**

Fuld EU-dækkende nummerportabilitet vil betyde, at det vil være muligt at beholde det samme betalingskontonummer ved flytning af betalingskonti inden for EU. Forbrugerne vil ikke længere skulle underrette kreditorer og/eller debitorer, som de har indgået faste betalingsaftaler med, om det nye betalingskontonummer, og kreditorer/debitorer behøver ikke at opdatere regnskabssystemerne. Ved at kunne beholde det samme kontonummer får forbrugerne sikkerhed for, at alle indgående betalinger ville indbetales på den rigtige betalingskonto. Det vil mindske eventuelle bekymringer og gøre det lettere at flytte konto, ikke kun indenlands men også på tværs af landegrænser. Dette vil øge konkurrencen.

Nummerportabilitet for betalingskonti kan gennemføres på forskellige måder. En mulighed ville være portabilitet for et eksisterende IBAN-nummer, der blev knyttet til et nyt IBAN-nummer i baggrunden (forbrugeren ville ikke behøve at vide det). En alternativ løsning ville være at oprette et alias, der kunne knyttes til et eksisterende IBAN-nummer og meddeles debitorer/kreditorer. Ved flytning af konti kan alias (dvs. front-end) knyttes til et nyt IBAN-

---

<sup>51</sup> Betalingstjenesteudbydere vil bære de fleste af engangsomkostningerne og de tilbagevendende omkostninger. De kompetente myndigheder vil kun dække engangsomkostninger (mellem 2 og 12 mio. EUR), og kreditorer/debitorer vil kun bære løbende omkostninger (mellem 20 og 40 mio. EUR).

<sup>52</sup> I henhold til Deloitte-undersøgelse 2 vil det ikke være muligt at tjene udgifterne ind under disse betingelser, selv med et højt antal kontoflytninger.



nummer i baggrunden (igen uden at forbrugeren behøver at vide det). En tredje og mere grundlæggende løsning ville være at erstatte alle eksisterende IBAN-numre med nye EU-IBAN-numre (nyt kontonummer omfattet af portabilitet). Det er den eneste løsning, hvor kontonummeret reelt ville være portabelt, og som kun kræver BIC som back-end-identifikator for at give bankerne mulighed for at fastslå, hvor kontoen er placeret.

På grundlag af de anslåede antal kontoflytninger vil de forventede omkostninger (engangsomkostninger og løbende omkostninger) i høj grad overstige de forventede fordele. Engangsomkostningerne er anslået til mellem 7 og 22 mia. EUR<sup>53</sup> og de løbende omkostninger ved løsningerne til ca. 1 mia. EUR om året<sup>54</sup>. På den anden side vil de (tilbagevendende) fordele (hovedsagelig for forbrugere og kreditorer/debitorer) kun være på mellem 151 mio. EUR og 242 mio. EUR om året<sup>55</sup>.

Som det fremgår af Deloitte-undersøgelse 1, ser brancheorganisationerne ikke kontonummerportabilitet som en væsentlig faktor for at flytte en konto. Forbrugerorganisationerne har forskellige holdninger<sup>56</sup>, men de betragter ikke etablering af en grænseoverskridende flytningservice som en prioritet.

På grundlag af undersøgelsens resultater er det klart, at de mulige yderligere foranstaltninger kan gøre det endnu lettere at flytte betalingskonti inden for EU. Men da omkostningerne i høj grad vil overstige de forventede fordele på nuværende tidspunkt, synes det muligvis ikke at være berettiget på nuværende tidspunkt.

## **6. EFFEKTIVITETEN AF DE EKSISTERENDE FORANSTALTNINGER OG BEHOVET FOR YDERLIGERE FORANSTALTNINGER FOR AT ØGE DEN FINANSIELLE INKLUSION OG HJÆLPE SÅRBARE PERSONER I FORBINDELSE MED OVERDREVEN GÆLDSÆTNING**

Adgang til en betalingskonto er afgørende for, at folk kan deltage i økonomien og samfundet. Det er et vigtigt redskab til finansiel inklusion. I EU er procentdelen af forbrugere, der har en betalingskonto, generelt (meget) høj. Ifølge den seneste Global Findex Database fra 2021 har gennemsnitligt 95 % af borgerne i EU på 15 år eller derover mindst én betalingskonto<sup>57</sup>. Denne andel er steget i de seneste år (med fire procentpoint siden 2017). Det kan skyldes forskellige faktorer: digital finans, adgang til vederlagsfri digitale konti, og at betalingskontodirektivet giver ret til en basal bankkonto.

Global Findex Database for 2021 viser imidlertid betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. Over 95 % af befolkningen (15 år eller derover) har en betalingskonto i

---

<sup>53</sup> Engangsomkostningerne vil beløbe sig til ca. 22 mia. EUR for løsningen med et nyt portabelt kontonummer.

<sup>54</sup> Betalingstjenesteudbydere vil bære de fleste engangsomkostninger og tilbagevendende omkostninger, medmindre løsningen implementeres ved at erstatte alle nuværende IBAN-numre med EU-IBAN-numre. I dette tilfælde vil kreditorer/debitorer bære mere end halvdelen af engangsomkostningerne (12 mia. EUR).

<sup>55</sup> I henhold til Deloitte-undersøgelse 2 vil indtjening af udgifterne efter 20 år kræve nationale andele af kontoflytninger på 8 % (sammenlignet med den estimerede nuværende andel af kontoflytninger på 1 %) og andele af kontoflytninger mellem lande på 2,4 % (sammenlignet med den estimerede nuværende andel af kontoflytninger på 0,3 %).

<sup>56</sup> 42 % af forbrugerorganisationerne svarede "nej" til spørgsmålet om, hvorvidt nummerportabilitet for betalingskonti i hele EU ville være en afgørende faktor i forbindelse med at flytte betalingskonto, især på tværs af landegrænser. Se nærmere i Deloitte-undersøgelse 1, s. 59.

<sup>57</sup> Tallene i Eurobarometer-undersøgelsen fra 2022 om finansielle tjenesteydelser og produkter i detailledet er lidt lavere end tallene i Global Findex Database 2021.

mange medlemsstater, men andelen er betydeligt lavere i visse andre medlemsstater<sup>58</sup>. Global Findex Database afdækkede også forskelle mellem forbrugertyper, navnlig vedrørende sårbare personer<sup>59</sup>. Deloitte-undersøgelse 1 viste også, at sektoren og forbrugerorganisationerne betragter hjemløse og indvandrere som personer i størst risiko for ikke at have en betalingskonto. Betalingskontodirektivet giver allerede en juridisk ret til en betalingskonto med basale funktioner (herunder for sårbare personer) mod et rimeligt gebyr. Spørgsmålet om, hvorvidt betalingskontodirektivet skal ændres for yderligere at styrke den finansielle inklusion, f.eks. i forbindelse med gebyrerne for en betalingskonto med basale funktioner, vil blive vurderet mere detaljeret i overensstemmelse med standarderne for bedre regulering. Yderligere ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger såsom EBA's retningslinjer for samspillet mellem hvidvaskdirektivet og betalingskontodirektivet og oplysningstiltag i nogle medlemsstater kunne være nyttige.

Digitalisering kan skabe yderligere hindringer for finansiel inklusion. Digitaliseringen kan på nogle måder bidrage til at øge den finansielle inklusion (f.eks. gennem adgang til banktjenester via internettet på alle tidspunkter), men øget digitalisering kan også indebære reduceret fysisk adgang (til filialer og pengeautomater) og skabe vanskeligheder for forbrugere, der enten ikke har digitale færdigheder eller ikke har adgang til digitale enheder. Faktisk har det faldende antal pengeautomater og filialer i de seneste år reduceret basale betalingstjenesters tilgængelighed<sup>60</sup>. Kommissionen arbejder på at løse disse problemer på flere måder. Kommissionen arbejder navnlig på at fremme finansiel forståelse (inden for rammerne af dens traktatbeføjelser). Sammen med OECD har Kommissionen udviklet en finansiel kompetenceramme for voksne<sup>61</sup>, som specifikt omfatter digitale finansielle færdigheder. Kommissionen og OECD arbejder nu på en lignende kompetenceramme for unge. Som fastsat i handlingsplanen for kapitalmarkedunionen<sup>62</sup> vurderer Kommissionen også muligheden for at indføre krav om, at medlemsstaterne skal fremme undervisning inden for finansielle færdigheder. Kommissionen ønsker desuden fortsat at støtte medlemsstaterne på området finansiel forståelse og inklusion gennem instrumentet for teknisk støtte.<sup>63</sup> Til dato har Kommissionen gennemført omkring 20 projekter vedrørende teknisk støtte, der både dækker brede emner såsom støtte til gennemførelse af nationale strategier for finansiel forståelse og mere fokuserede projekter vedrørende den aldrende befolkning, detailinvestorer og digitale færdigheder<sup>64</sup>. Som anført ovenfor (punkt 3.3) gennemføres der arbejde vedrørende adgang til og modtagelse af kontanter.

Kommissionen har for nylig iværksat en undersøgelse af EU-forbrugernes overdrevne gældsætning og konsekvenserne heraf. Undersøgelsen giver et overblik over den overdrevne gældsætning blandt husstande og forbrugere i EU under hensyntagen til covid-19's indvirkning på husholdningernes overdrevne gældsætning.

---

<sup>58</sup> For eksempel 69 % i Rumænien, 84 % i Bulgarien og 88 % i Ungarn.

<sup>59</sup> Hvor tilhørsforhold til en sårbar gruppe (f.eks. arbejdsløs, lavtuddannet eller lavtlønnet) har ringe indvirkning på, om en person har en betalingskonto i de medlemsstater, hvor procentdelen af personer med en betalingskonto er meget høj, er der lavere sandsynlighed for, at sårbare personer har en betalingskonto i de medlemsstater, hvor procentdelen af personer med en betalingskonto er lav.

<sup>60</sup> Se også [EBA's rapport om forbrugertendenser \(europa.eu\)](#).

<sup>61</sup> [The Commission and OECD-INFE publish a joint framework for adults to improve individuals' financial skills \(europa.eu\)](#).

<sup>62</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>.

<sup>63</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/240 af 10. februar 2021 om oprettelse af et instrument for teknisk støtte EUT L 57 af 18.2.2021, s. 1.

<sup>64</sup> Eksempel på teknisk støtteprojekt til støtte for finansiel forståelse i medlemsstaterne: [Protecting consumers and enhancing financial literacy \(europa.eu\)](#).

## **7. EKSEMPLER PÅ BEDSTE PRAKSIS I MEDLEMSSTATERNE FOR AT BEGRÆNSE UDELUKKELSE AF FORBRUGERE FRA ADGANG TIL BETALINGSTJENESTER**

I medlemsstaterne er der truffet en række forskellige foranstaltninger — for at gennemføre betalingskontodirektivet og undgå eller begrænse økonomisk udelukkelse fra adgang til betalingstjenester — som kan tjene som bedste praksis.

For at lette adgangen til en betalingskonto med basale funktioner og undgå udelukkelse har mindst én medlemsstat indført en mekanisme til at udpege et bestemt kreditinstitut til at stille betalingskonti med basale funktioner til rådighed for forbrugere, hvis ansøgninger om betalingskonti med basale funktioner er blevet afvist. En sådan mekanisme kan gøre det meget lettere at få adgang til en betalingskonto med basale funktioner i praksis, navnlig for forbrugere, der er sårbare eller omfattet af visse bankers risikobegrænsende tiltag. Kun få medlemsstater har udsendt retningslinjer til kreditinstitutter om samspillet mellem betalingskontodirektivet og kravene vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme vedrørende tilfælde, hvor kunderne ikke har en fast adresse eller kan fremlægge standarddokumentation. For at løse problemet med identitetspapirer er et system blevet indført i én medlemsstat, hvor socialarbejdere kan bekræfte identiteten på en hjemløs person, der ønsker at åbne en betalingskonto.

For at begrænse omkostningerne ved at have en betalingskonto med basale funktioner kræver nogle medlemsstater, at en betalingskonto med basale funktioner stilles vederlagsfrit til rådighed for alle eller kun for særligt sårbare grupper. I andre tilfælde har medlemsstaterne fastsat klare og lave grænser for gebyrerne — i absolutte tal eller i relative tal (f.eks. i sammenligning med andre betalingskonti). Andre medlemsstater har indført forskellige prisfastsættelsesordninger for at give sårbare forbrugere mere fordelagtige vilkår.

For at øge forbrugernes kendskab på området har flere medlemsstater truffet foranstaltninger til at informere forbrugerne og skabe større kendskab vedrørende betalingskonti med basale funktioner, især i form af brochurer, vejledninger og oplysninger på websteder. Medlemsstaterne har også udviklet mange initiativer til at forbedre den finansielle inklusion gennem forskellige programmer for finansiel forståelse<sup>65</sup>.

## **8. KONKLUSION**

Målsætningerne for betalingskontodirektivet er 1) at skabe gennemsigtighed og sikre sammenlignelighed af gebyrer for betalingskonti, 2) at sikre, at forbrugerne har adgang til betalingskonti (med basale funktioner), og 3) at gøre det lettere at flytte betalingskonto.

Generelt har betalingskontodirektivet bidraget til at skabe gennemsigtighed og sammenlignelighed af gebyrer for betalingskonti. Det har især sikret et minimum af harmonisering, navnlig ved at indføre standardiserede udtryk (som er delvist ensartede på EU-plan), fælles modeller til indberetning af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, en ensartet kontoflytningsproces og en ret til adgang til betalingskonti med basale funktioner på EU-plan. Nogle medlemsstater har imidlertid indført et yderligere lag af ny lovgivning i forbindelse

---

<sup>65</sup>En oversigt over nationale tiltag kan ses her [Financial education | Den Europæiske Banktilsynsmyndighed \(europa.eu\)](https://www.europa.eu).

med gennemførelsen af betalingskontodirektivet i stedet for at erstatte den eksisterende lovgivning, og det skaber en vis fragmentering i de nationale og EU's lovgivningsmæssige rammer. Den vigtigste utilsigtede konsekvens af dette har været, at der er udarbejdet to dokumenter om gebyrer knyttet til betalingskonti i medlemsstater, hvor der allerede fandtes dokumenter med de samme oplysninger. De foranstaltninger, der foreslås i betalingskontodirektivet (navnlig sammenligningswebsteder), kan forbedre gennemsigtigheden og forbrugernes mulighed for at sammenligne gebyrer. Visse aspekter bør dog stadig forbedres, og gennemsigtighed og sammenligning på tværs af landegrænser er endnu ikke muligt på grund af forskelle i den anvendte terminologi og sprogbarrierer.

Betalingskontodirektivet har også sikret, at forbrugerne har adgang til betalingskonti med basale funktioner, som tilbydes af alle eller mange kreditinstitutter i hver medlemsstat. Procentdelen af forbrugere i EU, der har en betalingskonto, er generelt (meget) høj og er steget yderligere, siden betalingskontodirektivet trådte i kraft. Betalingskonti med basale funktioner anvendes i stort omfang i nogle medlemsstater. Der ses eksempelvis en betydelig udbredelse i nogle af de medlemsstater, hvor en høj procentdel af befolkningen tidligere ikke havde en betalingskonto. Samtidig er udbredelsen lav i andre medlemsstater. Der kan være forskellige årsager til en relativt lav udbredelse (f.eks. hvor standardkonti er let tilgængelige, vederlagsfri internetkonti, manglende interesse hos forbrugerne og i nogle tilfælde omkostningerne ved at have en betalingskonto med basale funktioner). Formålet med betalingskontodirektivet var dog ikke nødvendigvis at opnå en høj udbredelse af betalingskonti med basale funktioner, men snarere at øge den finansielle inklusion og sikre, at alle forbrugere har adgang til en betalingskonto med basale funktioner. I betragtning af den generelle tilgængelighed for betalingskonti med basale funktioner synes dette mål generelt at være nået. Der kan dog være vanskeligheder i særlige tilfælde. EBA har givet yderligere vejledning om sammenhængen mellem betalingskontodirektivet og reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge. Yderligere foranstaltninger kunne også være nyttige, navnlig for at øge forbrugernes kendskab til deres ret til en betalingskonto med basale funktioner.

Betalingskontodirektivet har også gjort det muligt for alle forbrugere i EU let at flytte konto indenlands, ofte vederlagsfrit. Som det fremgår af artikel 27-rapporten, er der betydelige forskelle mellem de forskellige medlemsstater med hensyn til antallet af årlige kontoskift. Der har været et vist antal kontoskift i nogle medlemsstater (med en stigende tendens i flere tilfælde), hvorimod antallet af kontoskift har været meget lavt i andre medlemsstater. Det kan skyldes en række forskellige faktorer, herunder det forhold, at flytningsservicen kun finder anvendelse på betalingskonti (men ikke på andre finansielle produkter såsom realkreditlån og investeringer), og at forbrugerne kun i begrænset omfang kender til flytningsservicen. En anden grund kan være, at forbrugeren er tilfreds med den nuværende udbyder, og at nogle forbrugere aldrig har overvejet at skifte udbyder. Formålet med betalingskontodirektivets bestemmelser om kontoflytning var imidlertid ikke nødvendigvis at øge antallet af kontoflytninger, men snarere at øge konkurrencen ved at gøre det lettere for forbrugerne at flytte betalingskonto. I betragtning af den generelle tilgængelighed af en (velfungerende) flytningsservice synes målet om at gøre det lettere at flytte konto at være nået. Yderligere foranstaltninger kunne være nyttige, navnlig for at øge forbrugernes kendskab til deres ret til at flytte betalingskonto.

Der kan træffes yderligere foranstaltninger for at gøre det endnu lettere at flytte konto inden for EU i fremtiden (dvs. udvide servicen til kontoflytning på tværs af landegrænser, sikre automatisk omdirigering af betalinger inden for samme medlemsstat eller til og fra en anden medlemsstat eller sikre fuld portabilitet for betalingskontonumre i hele EU). Da

omkostningerne ved disse foranstaltninger imidlertid i høj grad vil overstige de forventede fordele på nuværende tidspunkt, synes de muligvis ikke at være berettigede på nuværende tidspunkt.

I lyset af ovenstående forelægger Kommissionen ikke noget lovgivningsforslag sammen med denne rapport. Om der er behov for at ændre betalingskontodirektivet skal overvejes nærmere og i overensstemmelse med standarderne for bedre regulering på et senere tidspunkt og navnlig under hensyntagen til EBA's retningslinjer for samspillet mellem betalingskontodirektivet og reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge. Kommissionen overvåger fortsat gennemførelsen og håndhævelsen af direktivet i medlemsstaterne.