



Direktiv om betalkonto

2012/13:FPM117

Finansdepartementet

2013-06-11

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 266

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner

SWD (2013) 164

Commisson staff working document impact assessment accompanying the document proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features

SWD (2013) 165

Arbetsdokument från kommissionens avdelningar Sammanfattning av konsekvensbedömningen Följedokument till förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om jämförbarheten för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner

Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram ett förslag till direktiv om jämförbarhet för avgifter för betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Ett betalkonto är ett konto i en eller flera konsumenters namn som används för att utföra betalningstransaktioner. Medlemsstaterna ska utse minst en betaltjänstleverantör som ska erbjuda ett grundläggande betalkonto. Förslaget omfattar inte sparkonton och konsumenten ska inte heller erbjudas någon möjlighet till övertrassering i samband med betalkonto med grundläggande funktioner.

Regeringen ställer sig preliminärt positiv till förslaget på ett övergripande plan. Regeringen anser att det är viktigt att stärka konsumenternas ställning på den finansiella marknaden, bl.a. genom att motverka ekonomisk och social utestängning genom att erbjuda alla konsumenter ett grundläggande

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

År 2008 antog EBIC (European Banking Industry Committee) gemensamma principer för byte av betalkonto, där det fastställs en process för att underlätta byte av betalkonto inom en medlemsstat. Tanken var att de gemensamma principerna skulle ha införts vid utgången av 2009. År 2012 hade dessa riktlinjer dock ännu inte genomförts på ett tillfredsställande sätt.

År 2010 uppmanade kommissionen EBIC att genom självreglering ta fram en ram som garanterar större öppenhet i fråga om avgifterna för betalkonton. EBIC lade fram sitt förslag för kommissionen i maj 2011, men det visade sig vara otillräckligt. Detta försök till självreglering misslyckades framför allt med att upprätta en enhetlig terminologi inom en rimlig tidsperiod.

I inremarknadsakt I, som kommissionen antog i april 2011, beskrivs tolv verktyg för att stärka tillväxten och medborgarnas förtroende för den inre marknaden. När det gäller finansiella tjänster till privatpersoner konstateras i inremarknadsakt I att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt bl.a. insyn i bankernas avgifter. Kommissionen tillkännagav också att den tänkte lägga fram ett förslag om att alla ska ha tillgång till ett grundläggande betalkonto till en rimlig kostnad, oavsett var i EU man är bosatt, för att ge alla medborgare möjlighet att på ett aktivt sätt medverka på den inre marknaden.

I juli 2011 antog kommissionen en rekommendation om tillgång till grundläggande betalkonto med principer för att garantera alla konsumenter i EU tillgång till ett betalkonto (2011/442/EU). Kommissionen gjorde en uppföljning om i vilken omfattning medlemsstaterna följer rekommendationen. Där konstateras att endast ett fåtal medlemsstater verkar följa rekommendationens viktigaste principer.

I inremarknadsakt II, som antogs den 3 oktober 2012, är ett lagstiftningsinitiativ om bankkonton i EU en av de tolv prioriterade åtgärder som ska generera reella effekter i praktiken och öka människors och företags tillförsikt att de kan utnyttja den inre marknaden till sin fördel. Syftet är att ge alla medborgare i EU tillgång till ett grundläggande betalkonto, säkerställa att avgifter är överblickbara och jämförbara, och förenkla byte av konto. Kommissionen aviserade ett förslag om överblickbarhet och jämförbarhet i fråga om avgifter och byte av konto som en del av sitt arbetsprogram för 2013.

I betaltjänstdirektivet (2007/64/EG) återfinns vissa skyldigheter i fråga om insynen i de avgifter som betaltjänstleverantörer tar ut, men där anges inte hur informationen ska utformas och direktivet innehåller inte heller några bestämmelser om att avgifter ska gå att jämföra.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Inledning och syfte

Förslaget syftar till att säkerställa att alla EU-invånare ska ha rätt att ha tillgång till grundläggande betaltjänster i hela EU, oberoende av nationalitet eller var de är bosatta, eftersom detta har blivit en viktig förutsättning för att delta i det ekonomiska och sociala livet. Världsbanken har beräknat att ungefär 58 miljoner konsumenter i EU saknar ett betalkonto och att ungefär 25 miljoner av dem skulle vilja öppna ett sådant konto. Den huvudsakliga orsaken till att konsumenter inte får tillgång till ett betalkonto är att de saknar regelbunden inkomst. Andra vanliga skäl till avslag är att de berörda är konsumenter som inte är bosatta i medlemsstaten samt att det saknas tillräcklig dokumentation. Utvecklingen i ekonomin går stadigt mot allt fler kontantlösa transaktioner. Denna trend påverkar såväl företag som konsumenter. Förbättrad tillgång till grundläggande betaltjänster anser kommissionen skulle göra det möjligt för alla konsumenter att dra full nytta av den inre marknaden genom att t.ex. främja fri rörlighet för personer och underlätta köp av varor över gränserna.

Otydlig information om avgifter gör det svårt för konsumenterna att göra välinformerade val om vilket konto som ger dem det bästa värdet. Eftersom erbjudandena är svåra att jämföra tenderar konsumenterna inom EU att dra sig för att byta till ett annat betalkonto, som kanske skulle vara mer lämpat för deras behov.

Konsumenter inom EU som försöker skaffa betaltjänster över gränserna hindras vidare av det finns krav eller metoder på de inhemska marknaderna som är till nackdel för konsumenter som inte är bosatta i medlemsstaten. Följden är att konkurrensen inom sektorn för betaltjänster till privatkunder hämmas.

Förslaget syftar till att fortsätta utveckla den inre marknaden för finansiella tjänster och undanröja de hinder som finns för en mer integrerad marknad för finansiella tjänster. Detta uppnås genom att undanröja diskriminering på grund av bosättningsort i fråga om betalkonton och ge tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner i EU. Syftet är också att förbättra insynen i och jämförbarheten hos information om betalkonton samt underlätta byten mellan betalkonton. Det övergripande målet för förslaget är att skapa en effektiv och konkurrenskraftig inre marknad (artikel 114.1 i EUF-fördraget) med en hög konsumentskyddsnivå (artikel 114.3 i EUF-fördraget) som främjar en välavvägd ekonomisk tillväxt med större ekonomisk integration.

1.2.2 Tillämpningsområde

Förslaget till direktiv ska tillämpas på betalkonton som innehas av konsumenter. Om det inte är fråga om ett personligt betalkonto så ligger alla typer av företag ligger utanför direktivets tillämpningsområde. Betalkonto definieras som ett konto i en eller flera konsumenters namn som används för att utföra betalningstransaktioner. Förslaget omfattar inte olika typer av sparkonton.

1.2.3 Rätt till grundläggande betalkonto

Förslaget ger rätt till tillgång till ett grundläggande betalkonto för konsumenter i alla medlemsstater. Medlemsstaterna ska utse minst en betaltjänstleverantör som ska erbjuda ett grundläggande betalkonto. Kontona ska erbjudas kostnadsfritt eller till en rimlig avgift. Konsumenten ska inte erbjudas någon möjlighet till övertrassering i samband med betalkonto med grundläggande funktioner.

1.2.4 Insyn i och jämförbara avgifter

Förslaget syftar till att tillgodose konsumenternas behov av att informationen om avgifter för betalkonton är korrekt, tydlig och jämförbar. En standardiserad terminologi kan tillsammans med riktad avgiftsinformation för de mest representativa betaltjänsterna i ett enhetligt format hjälpa konsumenterna att förstå och jämföra avgifter. Konsumenterna ska få en i vart fall årlig sammanställning av avgifter som betalats och vilka tjänster som det avsett. Konsumenterna ska vidare kunna få opartisk information via s.k. jämförelsewebbplatser.

Medlemsstaterna åläggs också att införa en skyldighet för betaltjänstleverantörerna att ge kunden nödvändig information om varje enskild del när de erbjuder ett betalkonto som en del av en paketslösning.

1.2.5 Underlätta byten mellan betalkonton

Medlemsstaterna åläggs att införa en allmän skyldighet för betaltjänstleverantörer att göra en ett byte tillgängligt för varje konsument som har ett konto hos en betaltjänstleverantör som är etablerad i unionen. Konsumenter ska också kunna ersättas för förluster som har uppstått på grund av att en betaltjänstleverantör har brustit i sina skyldigheter.

1.2.6 Övriga bestämmelser

Förslaget innehåller även andra bestämmelser:

- Konsumenten ska ha tillgång till effektiva alternativa tvistlösningsförfaranden

- Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om administrativa åtgärder och sanktioner som ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande
- Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter
- Direktivet ska införlivas i nationell rätt ett år efter ikraftträdandet
- Direktivet ska utvärderas efter tre år och information ska sedan lämnas vartannat år
- Förslaget innehåller en översynsklausul om fem år

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget till direktiv kompletterar de åtgärder som kommissionen införde med betaltjänstdirektivet genom harmoniserade bestämmelser om insyn i avgifter i syfte att minska betaltjänstleverantörernas kostnader för betalningssystemen. Det direktivet genomfördes i svensk rätt genom lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen).

Förslaget är förenligt med unionens politik i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Konsumenterna måste fortfarande uppfylla kraven på identifiering innan de öppnar ett konto, i enlighet med det tredje direktivet om penningtvätt.

I svensk rätt regleras betaltjänster som ovan nämnts och vissa regler kring betalkonto och kontohavande i övrigt i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2010:1846) om konsumentkrediter, lagen (2010:738) om obehöriga transaktioner med betalningsinstrument, lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Finansinspektionen har utfärdat allmänna råd om inlåningskonton och tillhörande banktjänster (FFFS 2001:8) samt föreskrifter och allmänna råd om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer (FFFS 2010:3).

I svensk rätt finns för närvarande ingen lagstiftning som medger konsumenter en absolut rätt till ett grundläggande betalkonto, s.k. kontraheringsplikt, där grundläggande betalkonto definieras som ett konto i en konsument eller flera konsumenters namn för att utföra betalningstransaktioner. De regler som finns gäller s.k. inlåningskonton där det finansiella institutet har skyldighet att ta emot insättning från allmänheten om inte särskilda skäl föreligger mot det. Banker, kreditmarknadsföretag och vissa värdepappersföretag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto enligt lagen om insättningsgaranti är skyldiga att ta emot sådana insättningar av var och en, om det inte finns särskilda skäl mot det. Med insättning menas enligt lagen tillgodohavande som avser inlåning på ett konto. Beträffande inlåningskonton och tillhörande banktjänster har Finansinspektionen meddelat allmänna råd. Dessa tillämpas endast av bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker. Lagstiftningen och

Finansinspektionens allmänna råd kommer att behöva ändras till följd av förslaget, med anledning av dels ett utökat tillämpningsområde, dels bestämmelser avseende grundläggande betalkonto.

Sparkonto och konton som möjliggör kreditutrymme omfattas inte av förslaget till direktiv, varför den lagstiftningen inte berörs.

I svensk rätt finns heller ingen reglering i lag om hur ett byte av betalkonto ska gå till, t.ex. i fråga om tidsfrister. Det föreligger dock en frivillig överenskommelse mellan finansiella institut.

Däremot, när det gäller jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto regleras informationskrav vid tillhandahållande av betaltjänster i betaltjänstlagen. Betaltjänstanvändaren ska t.ex. inom rimlig tid innan ett avtal om betaltjänster sluts, få information om vilka avgifter som användaren ska betala, liksom räntor och växelkurser. Betaltjänstlagen kommer att behöva kompletteras med bestämmelser till följd av förslaget till direktiv. Beroende på den slutliga utformningen i förslaget till direktiv kan även marknadsföringslagen komma att beröras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har låtit genomföra en konsekvensanalys avseende förslaget (SWD(2013) 164). Även en sammanfattning av konsekvensanalysen finns tillgänglig (SWD(2013) 165). Kommissionen har utgått från tre grundläggande problem: den bristande tillgängligheten av grundläggande betaltjänster för alla EU-invånare, otydlig information om avgifter och begränsningar av rörligheten mellan betalkonton både i och utanför den egna medlemsstaten.

Sammantaget bedöms konsekvenserna av de identifierade problemområdena leda till uteslutning av vissa konsumenter och hämma kundvänlighet, konkurrens och effektivitet på marknaderna för betalkonton. För den finansiella sektorn bedöms olika regelverk i olika medlemsstater att leda till ett begränsat inträde på marknaden och höga inträdeshinder. Låg rörlighet vad gäller byte av betalkonto över gränserna bedöms likväl försvåra försök till att förbättra tillgängligheten för gränsöverskridande betalningar. Förslaget bedöms komma att medföra en verklig skillnad framför allt för konsumenterna. I övrigt bedöms bl.a. de offentliga administrationerna att påverkas positivt då kontanthantering troligtvis skulle minska.

De kostnadsmissiga konsekvenserna bedöms främst påverka betaltjänstleverantörerna, men de totala kostnaderna bedöms ändå bli rimliga. Den största administrativa bördan bedöms uppkomma av betaltjänstleverantörernas anpassning av sina interna processer för att bättre tillgodose kraven på information genom att anpassa såväl informationssystem som informationsmaterial. Kommissionen gör bedömningen att förslaget inte kommer att påverka EU:s budget.

Regeringen har i nuläget ingenting att invända mot kommissionens konsekvensanalys vad gäller de kostnader som kan uppkomma. Regeringen avser att verka för att eventuella ekonomiska konsekvenser med anledning av förslaget ska begränsas i största möjliga mån, och inriktningen är att de ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig preliminärt positiv till förslaget på ett övergripande plan, men det återstår att analysera förslaget i detalj.

Regeringen anser att det är viktigt att stärka konsumenternas ställning på den finansiella marknaden, bl.a. genom att motverka ekonomisk och social utestängning genom att erbjuda alla konsumenter ett grundläggande betalkonto. I Sverige har man kunnat konstatera att det finns konsumenter som nekas tillgång till betalkonto till följd av att de har två eller flera betalningsanmärkningar. Dessa konsumenter blir föremål för betungande kostnader då de t.ex. måste betala räkningar över disk. Utvecklingen mot ett allt mer kontantlöst samhälle gör det också särskilt viktigt att ge konsumenter rätt till betalkonto med grundläggande funktioner.

Regeringen är positivt inställd till att öka insynen i och jämförbarheten mellan avgifter för betaltjänster och öka rörligheten på marknaden för betalkonto.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen har berett berörda myndigheter, intresseorganisationer och näringsliv tillfälle att lämna synpunkter på förslaget senast den 3 juni 2013. De instanser som har bjudits in att lämna synpunkter är Bankföreningen, Finansinspektionen, Konsumentverket, Konsumenternas bank- och finansbyrå, Riksbanken, Utredningen om överskuldsättning (Ju 2012:06) och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS). Bankföreningen har inkommit med synpunkter men reserverar sig då man inte till fullo har hunnit analysera förslagens effekter. Finansinspektionen anser att det finns risk för att värdet av direktivet inte motsvarar de kostnader som direktivet förväntas medföra. De övriga instanser som har valt att

inkomma med synpunkter ställer sig positiva till förslaget. Instanserna ser framför allt positivt på rätten till betalkonto med grundläggande funktioner, då det syftar till att motverka ekonomiskt och socialt utanförskap.

2012/13:FPM117

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Beslut om förslaget fattas enligt ordinarie beslutsförfarande vilket innebär att beslut i ministerrådet kräver kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen får åtgärder på EU-nivå endast vidtas om medlemsstaterna på egen hand inte kan uppnå målen för den planerade åtgärden. De ovannämnda försöken att hantera problemen med jämförbarhet hos betalkontoavgifter och kontobyten genom självreglering har i stort sett misslyckats. Efterlevnaden av kommissionens rekommendation om tillgång till ett grundläggande betalkonto har också till stor del varit otillfredsställande.

Regeringen instämmer i kommissionens analys att gemensamma kriterier på EU-nivå för funktionen hos betaltjänstsektorn för privatpersoner skulle ge konsumenterna den information som krävs för att fatta välunderbyggda beslut.

Regeringen anser också i likhet med kommissionen att eftersom en stor del av rättsakten avser att reglera gränsöverskridande transaktioner och byten inom EU, medför detta redan i sig ett behov av en gemensam reglering.

EU-omfattande villkor skulle även ge konsumenterna möjlighet att använda e-handel och delta på den digitala marknaden och på så sätt dra fördel av produkter och tjänster i andra medlemsstater.

Enligt proportionalitetsprincipen ska de åtgärder som ett ingripande på EU-nivå medför begränsas till vad som krävs för att uppnå målen. Att införa en bindande åtgärd är dock det effektivaste sättet att uppnå målen. Ett direktiv ger utrymme att ta hänsyn till nationella särdrag på marknaden för betalkonton.

Regeringen instämmer i kommissionens uppfattning att paketets olika delar kompletterar varandra och skapar en god avvägning mellan ändamålsenlighet när det gäller att skapa en fullt fungerande inre marknad för finansiella tjänster till privatpersoner med en hög nivå i konsumentskyddet och

tillräcklig effektivitet. Förslaget är flexibelt när det gäller insyn i och jämförbarhet hos betalkontoavgifter. När det gäller tillgång införs genom detta förslag en rätt till tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner, men samtidigt ges medlemsstaterna en betydande flexibilitet när det gäller att avgöra hur detta ska genomföras. När det gäller diskriminering på grund av bosättningsort omfattar förslaget en allmän bestämmelse som utgår från den metod som används i artikel 20 i direktiv 2006/123/EG för icke-finansiella tjänster. En mer specifik skyldighet införs endast för betalkonton med grundläggande funktioner och synes överensstämma med direktivets syfte.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådsarbetsgrupp om finansiella tjänster förväntas att inledas i början av hösten 2013. Europaparlamentets behandling av ärendet är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Betalkonto: ett konto i en eller flera konsumenters namn som används för att utföra betalningstransaktioner

Betaltjänst: en betaltjänst enligt definitionen i artikel 4.3 i direktiv 2007/64/EG

Betalningstransaktion: en åtgärd som initieras av betalaren eller betalningsmottagaren vid överföring av medel mellan betalkonton i unionen, oberoende av eventuella underliggande förpliktelser mellan betalaren och betalningsmottagaren

Betaltjänstleverantör: en betaltjänstleverantör enligt definitionen i artikel 4.9 i direktiv 2007/64/EG

Betalningsinstrument: ett betalningsinstrument enligt definitionen i artikel 4.23 i direktiv 2007/64/EG

Avgifter: de eventuella avgifter som konsumenten ska betala till betaltjänstleverantören för tillhandahållandet av betaltjänster eller för transaktioner som utförs i ett betalkonto

Byte: överföring på en konsuments begäran av information från en betaltjänstleverantör till en annan om alla eller vissa stående betalningsuppdrag, autogireringar och återkommande inbetalningar som utförs för ett betalkonto, med eller utan överföring av det positiva saldot från ett betalkonto till ett annat, eller avslutande av det tidigare kontot

Betalning: en nationell eller gränsöverskridande betaltjänst för kreditering av en betalningsmottagares betalkonto med en betalningstransaktion eller en rad

betalningstransaktioner från en betalares betalkonto som utförs av en betaljänstleverantör som har tillgång till betalarens betalkonto på grundval av en instruktion som lämnats av betalaren 2012/13:FPM117