

Lagrådsremiss

Rätt till betalkonto i fler banker

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 14 juli 2022

Max Elger

Fredrik Opander
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Bankerna är centrala för samhällets grundläggande infrastruktur. Den som inte har ett betalkonto i en bank hamnar i ett utanförskap som försvårar för anställning, köp eller hyra av bostad, betalningar, sparande, studier, konsumtion och kontakter med det allmänna. Ett betalkonto är därför avgörande för delaktigheten i samhället, inte minst för grupper som inte har etablerat sig i det svenska samhället, såsom asylsökande, utländsk arbetskraft och utländska studenter. Det gäller också dem som flyr från kriget i Ukraina. Europeiska bankmyndigheten har också i ett pressmeddelande den 11 mars 2022 framhållit att EU:s massflyktsdirektiv innebär en skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner.

Enligt gällande regelverk undantas filialer till utländska banker från skyldigheten att tillhandahålla betalkonto.

Strukturumvandlingen under de senaste åren har medfört att två av de fem största bankerna på den svenska bankmarknaden är filialer till utländska banker. För att bestämmelserna om tillgång till betalkonto ska fylla sin funktion, föreslås att skyldigheten ska omfatta också filialer till utländska banker.

Förslaget ökar konsumentskyddet på bankmarknaden och konkurrensen mellan kreditinstituten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Betalkonto med grundläggande funktioner	7
5	Rätt till betalkonto i fler banker	9
6	Dokumentationskrav för betaltjänstleverantörer	11
7	Ikraftträdande	12
8	Konsekvensanalys	12
9	Författningskommentar	14
Bilaga 1	Promemorians sammanfattning	17
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	18
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	21

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs att 4 a kap. 1–4 och 9 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a kap.

1 §¹

Ett kreditinstitut får inte vägra en konsument som är lagligen bosatt inom EES att öppna ett betalkonto med sådana grundläggande funktioner enligt 2 § som institutet tillhandahåller andra konsumenter.

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* får inte vägra en konsument som är lagligen bosatt inom EES att öppna ett betalkonto med sådana grundläggande funktioner enligt 2 § som institutet *eller filialen* tillhandahåller andra konsumenter.

Första stycket gäller inte om det skulle strida mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller om det finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto.

2 §²

Med grundläggande funktioner avses

1. tjänster som krävs för att öppna, inneha och avsluta ett betalkonto,
2. tjänster som gör det möjligt att sätta in medel på ett betalkonto,
3. tjänster som gör det möjligt att inom EES över disk eller i uttagsautomater ta ut kontanter från ett betalkonto, och
4. utförande av följande betalningstransaktioner inom EES:
 - a) autogirering,
 - b) betalningar genom ett debetkort, inbegripet betalningar online, samt
 - c) betalningar, inbegripet stående överföringar, vid terminaler, över disk och via *kreditinstitutets* onlinetjänster.

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* som tillhandahåller en konsument ett betalkonto med grundläggande funktioner får inte begränsa det antal gånger konsumenten får använda de tjänster som är knutna till betalkontot.

¹ Senaste lydelse 2019:407.

² Senaste lydelse 2019:407.

3 §³

Ett kreditinstitut ska behandla en ansökan från en konsument om betalkonto med grundläggande funktioner skyndsamt. *Kreditinstitutet* ska avgöra ärendet så snart som möjligt och senast inom tio bankdagar efter det att institutet tagit emot en fullständig ansökan.

Om *kreditinstitutet* avslår en ansökan, ska *det* omedelbart underrätta konsumenten om beslutet och lämna information om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få beslutet rättsligt prövat. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för beslutet framgå av underrättelsen.

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* ska behandla en ansökan från en konsument om betalkonto med grundläggande funktioner skyndsamt. *Institutet eller filialen* ska avgöra ärendet så snart som möjligt och senast inom tio bankdagar efter det att institutet *eller filialen* tagit emot en fullständig ansökan.

Om *institutet eller filialen* avslår en ansökan, ska *institutet eller filialen* omedelbart underrätta konsumenten om beslutet och lämna information om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få beslutet rättsligt prövat. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för beslutet framgå av underrättelsen.

4 §⁴

Ett kreditinstitut får ta ut rimliga avgifter från en konsument för att tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner.

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* får ta ut rimliga avgifter från en konsument för att tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner.

9 §⁵

Ett kreditinstitut får säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner bara om

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* får säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner bara om

1. konsumenten avsiktligt har använt betalkontot för olagliga ändamål,
2. det inte har förekommit några transaktioner på betalkontot under de senaste 24 månaderna,
3. konsumenten har lämnat felaktiga uppgifter när betalkontot öppnades, och korrekta uppgifter skulle ha lett till att han eller hon inte hade fått öppna ett sådant konto, eller
4. det finns särskilda skäl.

Om ett *kreditinstitut* beslutar att säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner, ska

Om *institutet eller filialen* säger upp avtalet, ska institutet *eller filialen* underrätta konsumenten om

³ Senaste lydelse 2017:342.

⁴ Senaste lydelse 2017:342.

⁵ Senaste lydelse 2017:342.

institutet underrätta konsumenten om detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få *beslutet* rättsligt *prövat*. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen.

Om *kreditinstitutet* säger upp avtalet med stöd av första stycket 2 eller 4, ska institutet underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft. En uppsägning med stöd av första stycket 1 eller 3 får omedelbar verkan.

detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få *uppsägningen* rättsligt *prövad*. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen.

Om *institutet eller filialen* säger upp avtalet med stöd av första stycket 2 eller 4, ska institutet *eller filialen* underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft. En uppsägning med stöd av första stycket 1 eller 3 får omedelbar verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

3 Ärendet och dess beredning

Bankerna är centrala för samhällets grundläggande infrastruktur. Den som inte har ett betalkonto i en bank hamnar i ett utanförskap som försvårar för anställning, köp eller hyra av bostad, betalningar, sparande, studier, konsumtion och kontakter med det allmänna. Ett betalkonto är därför avgörande för delaktigheten i samhället, inte minst för grupper som inte har etablerat sig i det svenska samhället, såsom asylsökande, utländsk arbetskraft och utländska studenter. Det gäller också dem som flyr från kriget i Ukraina. Europeiska bankmyndigheten har i ett pressmeddelande den 11 mars 2022 framhållit att EU:s massflyktsdirektiv innebär en skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner.

Mot den bakgrunden har promemorian Rätt till betalkonto i fler banker tagits fram inom Finansdepartementet. I den föreslås att den skyldighet som gäller för kreditinstitut att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till konsumenter också ska gälla för filialer till utländska banker. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Finansdepartementet (Fi2022/01184).

I lagrådsremissen behandlas promemorians förslag.

4 Betalkonto med grundläggande funktioner

För kreditinstitut gäller en skyldighet att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till konsumenter. Bestämmelserna finns i 4 a kap. lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) och innebär att kreditinstitutet inte får vägra en konsument som är lagligen bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) att öppna ett betalkonto med sådana grundläggande funktioner som institutet tillhandahåller andra konsumenter (1 § första stycket), en s.k. kontraheringsplikt. Med grundläggande funktioner avses bl.a. tjänster som krävs för att öppna, inneha och avsluta ett betalkonto (2 §). Med lagligen bosatt inom EES avses en fysisk person som har rätt att bosätta sig inom EES i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt, inbegripet personer utan fast adress och personer som söker asyl inom ramen för Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, protokollet till denna av den 31 januari 1967 och andra relevanta internationella fördrag (1 kap. 4 § betaltjänstlagen).

Rätten till betalkonto med grundläggande funktioner gäller inte om det skulle strida mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, kallad penningtvättslagen (4 a kap. 1 § andra stycket betaltjänstlagen). I penningtvättslagen finns bestämmelser som innebär att verksamhetsutövare – t.ex. kreditinstitut – ska utföra åtgärder

för kundkännedom, t.ex. utföra identifikationskontroll (3 kap. 7 §). Finansinspektionen har, med stöd av 8 kap. 1 § penningtvättslagen och 18 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, meddelat föreskrifter [FFFS 2017:11] om åtgärder för identifikationskontroll (Finansinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). Av föreskrifterna framgår att identitetskontrollen i fråga om utländska konsumenter ska göras mot t.ex. pass eller annan identitetshandling. Om en fysisk person helt saknar identitetshandling ska kreditinstitutet kontrollera identiteten genom andra tillförlitliga dokument och andra kontroller enligt de riskbaserade rutiner företaget ska ha. Svenska Bankföreningen har tagit fram ett faktablad som ligger i linje med föreskrifterna ("Att bli bankkund") och Europeiska bankmyndigheten har uppmanat tillsynsmyndigheterna att stötta kreditinstitutet och understryka vikten av finansiell inkludering, särskilt för de kundkategorier som påverkas mest av orättfärdig riskreducering (EBA/Op/2022/01).

Rätten till betalkonto med grundläggande funktioner gäller inte heller om det finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto (4 a kap. 1 § andra stycket betaltjänstlagen). Exempel på särskilda skäl som talar mot ett tillhandahållande är om konsumenten använt eller kan antas komma att använda ett betalkonto för olagliga ändamål eller om konsumenten tidigare misskött sig gentemot kreditinstitutet (prop. 2016/17:129 s. 66).

En ansökan om betalkonto med grundläggande funktioner ska handläggas på visst sätt. Bland annat ska ett kreditinstitut som avslår en ansökan underrätta konsumenten om beslutet och, om det är möjligt, skälen för beslutet (3 §).

Ett kreditinstitut får ta ut rimliga avgifter från en konsument för att tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner (4 §).

Ett kreditinstitut får säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner bara om konsumenten avsiktligt har använt betalkontot för olagliga ändamål, det inte har förekommit några transaktioner på betalkontot under de senaste 24 månaderna, konsumenten har lämnat felaktiga uppgifter när betalkontot öppnades, och korrekta uppgifter skulle ha lett till att han eller hon inte hade fått öppna ett sådant konto eller det finns särskilda skäl (9 § första stycket). Om ett kreditinstitut beslutar att säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner, ska institutet underrätta konsumenten om detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få beslutet rättsligt prövat. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen (9 § andra stycket). Om kreditinstitutet säger upp avtalet med stöd av första stycket 2 eller 4, ska institutet underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft. En uppsägning med stöd av första stycket 1 eller 3 får omedelbar verkan (9 § tredje stycket).

Endast det faktum att det finns en misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism bör inte ensamt kunna utgöra en grund för uppsägning av ett betalkonto med grundläggande funktioner. Det är dock ytterst penningtvättslagen som sätter ramen för vilka åtgärder som ett kreditinstitut kan behöva vidta (samma prop. s. 39).

Särskilda skäl skulle liksom vid avslag på en ansökan t.ex. kunna anses föreligga då en konsument har misskött sig i vissa avseenden gentemot kreditinstitutet. Detta innefattar dock inte sådan misskötsamhet som innebär att konsumenten inte har betalat sina krediter eller avgifter i tid eller förekomsten av betalningsanmärkningar. Även lagliga hinder bör innefattas i begreppet. Vad som i det enskilda fallet utgör särskilda skäl ytterst är en fråga för rättstillämpningen. Möjligheten att säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner på grunden särskilda skäl bör dock endast komma i fråga i undantagsfall (samma prop. s. 39).

Vissa av bestämmelserna om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner gäller också andra betaltjänsteleverantörer än kreditinstitut. Det gäller bestämmelser om information (4 b–5 b §§) och byte av betalkonto (6–8 §§).

Bestämmelserna genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner (betalkontodirektivet).

Finansinspektionen utövar näringsrättslig tillsyn över att bestämmelserna om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner följs av kreditinstitutet och betaltjänsteleverantörerna (8 kap. 1 §). Det sanktions-system som följer av marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas om bestämmelserna om information inte följs av företagen (4 a kap. 5 b §).

Allmänna reklamationsnämnden prövar – på anmälan av en konsument – tvister mellan konsumenter och kreditinstitut eller betaltjänsteleverantörer som gäller tillgång till eller byte av betalkonto enligt 4 a kap. betaltjänstlagen (3 § förordningen [2015:739] med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden).

5 Rätt till betalkonto i fler banker

Regeringens förslag: Skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner ska också omfatta filialer till utländska kreditinstitut.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Finansbolagens Förening, Sparbankernas Riksförbund och Svensk Handel välkomnar förslaget. *Länsstyrelsen i Dalarna, Migrationsverket, Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Kommuner och Regioner* framhåller att den som inte har tillgång till ett betalkonto hamnar i ett utanförskap som gör det svårt att vara delaktig i samhället. Länsstyrelsen i Dalarna och Migrationsverket anser dessutom att förslaget bl.a. bidrar till att öka konsumentskyddet.

Skälen för regeringens förslag: Kreditinstitutet är centrala för samhällets grundläggande infrastruktur. Den som inte har tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner hamnar i ett utanförskap som försvårar för anställning, köp eller hyra av bostad, betalningar, sparande,

studier, konsumtion och kontakter med det allmänna. Tillgången till betalkonto med grundläggande funktioner är därför, som *Länsstyrelsen i Dalarna, Migrationsverket, Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Kommuner och Regioner* framhåller, avgörande för delaktigheten i samhället, inte minst för grupper – asylsökande, utländsk arbetskraft och utländska studenter – som inte har etablerat sig i det svenska samhället. Det gäller också dem som flyr från kriget i Ukraina.

För att rätten till betalkonto med grundläggande funktioner ska fylla sin funktion behöver ett tillräckligt antal kreditinstitut tillhandahålla detta slag av tjänster.

De grundläggande bestämmelserna om bank- och finansieringsrörelse finns i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. För utländska företag gäller bestämmelserna i den lagen i tillämpliga delar (1 kap. 2 §). Det innebär t.ex. att en filial till ett utländskt kreditinstitut omfattas av bestämmelserna om konsumentskydd i lagen om bank- och finansieringsrörelse (prop. 2002/03:139 s. 510).

Det synsättet återspeglas inte i bestämmelserna i betaltjänstlagen om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Från skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner undantas filialer till utländska kreditinstitut (4 a kap. 1 § betaltjänstlagen och prop. 2016/17:129 s. 1, 62 f. och 65). En sådan ordning – som står i överensstämmelse med betalkontodirektivet (skäl 38 och artikel 16) – får ses mot bakgrund av att den svenska bankmarknaden vid tidpunkten för genomförandet av direktivet dominerades av fyra svenska kreditinstitut (Nordea Bank AB, Swedbank AB, SEB AB och Svenska Handelsbanken AB).

Sedan betalkontodirektivet genomfördes har det skett en strukturomvandling på den svenska bankmarknaden, framför allt på grund av att Nordea Bank AB har flyttat sitt säte från Sverige till Finland. Struktur-omvandlingen återspeglas t.ex. i bestämmelserna om skyldighet för vissa kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster (9 kap. betaltjänstlagen), som i dagsläget omfattar de sex största kreditinstituten i Sverige, varav fyra svenska kreditinstitut (Swedbank AB, SEB AB, Svenska Handelsbanken AB och Länsförsäkringar Bank AB) och två filialer till utländska kreditinstitut (Nordea Bank OY/AB och Danske Bank AS).

Nordea Bank OY/AB och Danske Bank AS omfattas visserligen i hemlandet av nationella bestämmelser som genomför betalkontodirektivet men det framstår som otillfredsställande att två av de största kreditinstituten på den svenska bankmarknaden inte omfattas av svensk konsumentskyddslagstiftning i fråga om en grundläggande rättighet – tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner bör därför, som särskilt *Finansbolagens Förening, Sparbankernas Riksförbund* och *Svensk Handel* framhåller, omfatta också filialer till utländska kreditinstitut.

6 Dokumentationskrav för betaltjänstleverantörer

Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller redan kravet i betalkontodirektivet på dokumentationskrav för betaltjänstleverantörer.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning: På uppdrag av regeringen har Finansinspektionen i rapporten Redovisning av betalkontodirektivets genomförande i Sverige den 16 december 2020 (dnr 20-28029) redovisat hur bestämmelserna om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner i 4 a kap. betaltjänstlagen tillämpas. Utöver vissa brister vid kreditinstitutens tillämpning av bestämmelserna om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner har Finansinspektionen uppmärksammat att kreditinstituten inte har en samlad bild över antalet avslag på ansökningar om betalkonto med grundläggande funktioner, vilket försvårar för en utvärdering av bestämmelserna.

Enligt betalkontodirektivet ska medlemsstaterna ge Europeiska kommissionen information om vissa uppgifter vartannat år (artikel 27.1). Det gäller här information om tjänster och avgifter (led a), antal byten av betalkonto som har genomförts och andelen ansökningar om byte som har fått avslag (led c) och antal kreditinstitut som erbjuder betalkonton med grundläggande funktioner, antal sådana konton som har öppnats och andelen ansökningar om betalkonton med grundläggande funktioner som har fått avslag (led d).

På grundval av uppgifterna ska kommissionen vartannat år utvärdera tillämpningen av betalkontodirektivet och genomföra en översyn (artiklarna 27.2 och 28).

De ovan nämnda reglerna i betalkontodirektivet genomförs i 10 § förordningen (2010:1008) om betaltjänster (betaltjänstförordningen). Enligt den paragrafen ska Finansinspektionen underrätta Europeiska kommissionen i den utsträckning som följer av artikel 27 i betalkontodirektivet.

Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter om betalkonton med grundläggande funktioner en betaltjänstleverantör ska lämna till Finansinspektionen (4 a kap. 10 § 3 betaltjänstlagen och 5 § 11 betaltjänstförordningen). Med stöd av bemyndigandet har Finansinspektionen meddelat föreskrifter om att en betaltjänstleverantör ska lämna de uppgifter som behövs för att inspektionen ska kunna fullgöra sitt ansvar att tillhandahålla en kostnadsfri webbplats för jämförelse av avgifter i 8 § betaltjänstförordningen (6 kap. 6 § Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2018:4] om verksamhet för betaltjänstleverantörer). Några föreskrifter om att en betaltjänstleverantör ska lämna de uppgifter som behövs för att Finansinspektionen ska kunna fullgöra sin rapporteringsskyldighet i 10 § betaltjänstförordningen har inte meddelats.

Det är viktigt att bestämmelserna om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner kan utvärderas. Finansinspektionen har uppmärksam-

mat att kreditinstituten inte har en samlad bild över antalet avslag på ansökningar om betalkonto med grundläggande funktioner, vilket försvårar för en utvärdering av tillämpningen av bestämmelserna i 4 a kap. betaltjänstlagen. Finansinspektionen kan emellertid med stöd av det aktuella bemyndigandet (4 a kap. 10 § 3 betaltjänstlagen och 5 § 11 betaltjänstförordningen) meddela föreskrifter om att betaltjänstleverantörerna ska lämna de uppgifter som avses i artikel 27 i betalkontodirektivet. Något uttryckligt dokumentationskrav för betaltjänstleverantörer behöver därför inte införas i betaltjänstlagen.

Med stöd av det aktuella bemyndigandet kan Finansinspektionen dessutom meddela föreskrifter om vilka uppgifter om grundläggande funktioner som en betaltjänstleverantör ska lämna till Finansinspektionen, t.ex. statistik som inte omfattas av artikel 27 i direktivet.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Allmänna reklamationsnämnden framhåller att det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt så att konsumenter kan få tvister även mot Nordea Bank OY/AB och Danske Bank AS prövade av nämnden.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör, som *Allmänna reklamationsnämnden* framhåller, träda i kraft så snart som möjligt. För att kreditinstituten ska kunna anpassa sig den nya ordningen bör lagändringarna träda i kraft den 1 januari 2023.

8 Konsekvensanalys

Regeringens bedömning: Förslagen har inga offentligfinansiella effekter.

Förslagen ökar konsumentskyddet och konkurrensen på den svenska bankmarknaden.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Konkurrensverket anser att förslaget förbättrar konkurrensen mellan svenska och utländska kreditinstitut. *Sveriges advokatsamfund* framhåller att det är viktigt att skyldigheten för filialer till utländska kreditinstitut att

tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner uppfylls i praktiken.

Skälen för regeringens bedömning

Offentligfinansiella och samhällsekonomiska effekter

Förslaget har inga offentligfinansiella effekter.

När det gäller de samhällsekonomiska effekterna förväntar sig regeringen liksom *Konkurrensverket* att förslaget ska leda till ökad konkurrens mellan svenska och utländska kreditinstitut och ett utökat utbud av betalkonton med grundläggande funktioner för konsumenter.

Effekter för kreditinstitut och kunder

Förslaget innebär att också filialer till utländska kreditinstitut ska vara skyldiga att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner. I och med att skyldigheten bara omfattar kreditinstitut som redan tillhandahåller detta slag av tjänster till kundkollektivet, får det antas att förslaget i första hand träffar Nordea Bank OY/AB och Danske Bank AS, två av de största kreditinstituten på den svenska bankmarknaden.

Nordea Bank OY/AB och Danske Bank AS omfattas i sina hemländer (Finland och Danmark) av nationella bestämmelser som genomför betal-kontodirektivet. Det innebär att förslaget inte påverkar den administrativa bördan för företagen.

Sveriges advokatsamfund framhåller att det är viktigt att skyldigheten för filialer till utländska kreditinstitut att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner uppfylls i praktiken. Förslaget innebär att konsumentskyddet ökar för kunderna. Finansinspektionen och Konsumentverket kommer att utöva tillsyn över att de utländska kreditinstituten följer svensk lagstiftning, och svenska konsumenter som är kunder i filialer till utländska kreditinstitut kommer att kunna få sina tvister prövade i Allmänna reklamationsnämnden.

Effekter för Finansinspektionen och Konsumentverket

Filialer till utländska kreditinstitut – framför allt Nordea Bank OY/AB och Danske Bank AS – står redan under tillsyn av Finansinspektionen och Konsumentverket vid tillämpning av konsumentskyddslagstiftning av olika slag. Den omständigheten att tillsynsansvaret utvidgas till att omfatta att kreditinstituten följer bestämmelserna om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner får antas påverka kostnaderna för tillsynsverk-samheten i mycket begränsad utsträckning. Eventuella merkostnader bör därför hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Effekter för domstolar och Allmänna reklamationsnämnden

Det är som utgångspunkt tillsynsmyndigheten i hemlandet som ingriper mot ett utländskt kreditinstitut som inte följer bestämmelserna om betal-konto med grundläggande funktioner (15 kap. 15 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Förslaget påverkar därför inte måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Konsumentverket (Konsumentombudsmannen) kan väcka talan i allmän domstol mot ett utländskt kreditinstitut som inte följer bestämmelserna om

information om betalkonton med grundläggande funktioner. Det är mycket ovanligt att Konsumentombudsmannen väcker talan mot svenska eller utländska kreditinstitut.

Tvister om betalkonto med grundläggande funktioner kan prövas i allmän domstol och i Allmänna reklamationsnämnden. Det är mycket ovanligt med tvister mellan konsumenter och kreditinstitut i allmän domstol och förslaget kommer därför inte att påverka måltillströmningen till allmänna domstolar.

Cirka 5 procent av ärendena vid Allmänna reklamationsnämnden gäller tvister mellan konsumenter och kreditinstitut, inbegripet tvister om betalkonto med grundläggande funktioner. Förslagen påverkar ärendetillströmningen i begränsad utsträckning och eventuella merkostnader bör därför hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Effekter för hållbar utveckling

Med en hållbar utveckling avses långsiktig miljömässig, social och ekonomisk utveckling. Tillgången till betalkonto med grundläggande funktioner är därför avgörande för delaktigheten i samhällsbygget, inte minst för grupper – asylsökande, utländsk arbetskraft och utländska studenter – som inte har etablerat sig i det svenska samhället. Det gäller också dem som flyr från kriget i Ukraina.

Jämställdhet mellan kvinnor och män är en förutsättning för en hållbar utveckling. Jämställdhet handlar om en rättvis fördelning av makt, inflytande och resurser. Ekonomisk och social jämlikhet mellan kvinnor och män bidrar till alla dimensioner av hållbar utveckling (Agenda 2030, mål 5).

Om samhällsekonomin utvecklas på ett ohållbart sätt, t.ex. när det gäller klimatpåverkan, kan det innebära ett långsiktigt hot mot såväl den ekonomiska utvecklingen i stort som stabiliteten i det finansiella systemet.

Förslaget ökar konsumentskyddet men påverkar inte jämställdheten mellan kvinnor och män eller klimatet.

Överensstämmelse med unionsrätten

Betalkontodirektivet innehåller inget krav på att skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner ska begränsas till kreditinstitut som har sitt säte i medlemsstaten. Förslaget står därför i överensstämmelse med unionsrätten.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

4 a kap.

1 § Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* får inte vägra en konsument som är lagligen bosatt inom EES att öppna ett betalkonto med sådana

grundläggande funktioner enligt 2 § som institutet *eller filialen* tillhandahåller andra konsumenter.

Första stycket gäller inte om det skulle strida mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller om det finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner omfattar svenska kreditinstitut (1 kap. 4 §), dvs. institut som har sitt säte i Sverige. Ändringen i *första stycket* innebär att skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till en konsument utvidgas till även omfatta filialer till utländska kreditinstitut, dvs. filialer till institut som har sitt säte i utlandet.

Bestämmelsen i första stycket ger uttryck för en kontraheringsplikt. Från den görs de undantag som framgår av andra stycket (prop. 2016/17:213 s. 33–36). Ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner kan sägas upp under de förutsättningar som framgår av 9 § (samma prop. s. 37–39).

Filialer till utländska kreditinstitut står under tillsyn av Finansinspektionen (13 kap. och 15 kap. 15–17 §§ lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). Vidare tillämpas marknadsföringslagens (2008:486) sanktionssystem (4 a kap. 5 b § betaltjänstlagen).

Tvister om betalkonto med grundläggande funktioner mellan konsumenter och filialer till utländska kreditinstitut kan prövas av allmän domstol (10 kap. 8 a § rättegångsbalken) och Allmänna reklamationsnämnden (3 § förordningen [2015:739] med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden).

I 4 b–5 b §§ och 10 § 1 och 3 finns bestämmelser om information om tjänster och avgifter. De gäller betaltjänstleverantörer, inbegripet kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut (1 kap. 3 §).

2 § Med grundläggande funktioner avses

1. tjänster som krävs för att öppna, inneha och avsluta ett betalkonto,
2. tjänster som gör det möjligt att sätta in medel på ett betalkonto,
3. tjänster som gör det möjligt att inom EES över disk eller i uttagsautomater ta ut kontanter från ett betalkonto, och
4. utförande av följande betalningstransaktioner inom EES:
 - a) autogirering,
 - b) betalningar genom ett debetkort, inbegripet betalningar online, samt
 - c) betalningar, inbegripet stående överföringar, vid terminaler, över disk och via onlinetjänster.

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* som tillhandahåller en konsument ett betalkonto med grundläggande funktioner får inte begränsa det antal gånger konsumenten får använda de tjänster som är knutna till betalkontot.

Paragrafen innehåller bestämmelser om grundläggande funktioner hos ett betalkonto. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringarna är en följd av att också filialer till utländska kreditinstitut omfattas av skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner (1 §).

3 § Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* ska behandla en ansökan från en konsument om betalkonto med grundläggande funktioner skyndsamt. *Institutet eller filialen* ska avgöra ärendet så snart som möjligt och senast inom tio bankdagar efter det att institutet *eller filialen* tagit emot en fullständig ansökan.

Om *institutet eller filialen* avslår en ansökan, ska *institutet eller filialen* omedelbart underrätta konsumenten om beslutet och lämna information om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få beslutet rättsligt prövat. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för beslutet framgå av underrättelsen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om handläggning av ansökan om betalkonto med grundläggande funktioner. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringarna är en följd av att också filialer till utländska kreditinstitut omfattas av skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner (1 §). Det görs också språkliga ändringar.

4 § Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* får ta ut rimliga avgifter från en konsument för att tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om avgifter för att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringen är en följd av att också filialer till utländska kreditinstitut omfattas av skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner (1 §).

9 § Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* får säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner bara om

1. konsumenten avsiktligt har använt betalkontot för olagliga ändamål,
2. det inte har förekommit några transaktioner på betalkontot under de senaste 24 månaderna,
3. konsumenten har lämnat felaktiga uppgifter när betalkontot öppnades, och korrekta uppgifter skulle ha lett till att han eller hon inte hade fått öppna ett sådant konto, eller
4. det finns särskilda skäl.

Om *institutet eller filialen* säger upp *avtalet*, ska institutet *eller filialen* underrätta konsumenten om detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få *uppsägningen* rättsligt *prövad*. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen.

Om *institutet eller filialen* säger upp *avtalet* med stöd av första stycket 2 eller 4, ska institutet *eller filialen* underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft. En uppsägning med stöd av första stycket 1 eller 3 får omedelbar verkan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppsägning av betalkonto med grundläggande funktioner. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringarna är en följd av att också filialer till utländska kreditinstitut omfattas av skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner (1 §). Det görs också språkliga ändringar.

Bankerna är centrala för samhällets grundläggande infrastruktur. Den som inte har ett betalkonto i en bank hamnar i ett utanförskap som försvårar för anställning, köp eller hyra av bostad, betalningar, sparande, studier, konsumtion och kontakter med det allmänna. Ett betalkonto är därför avgörande för delaktigheten i samhället, inte minst för grupper – asylsökande, utländsk arbetskraft och utländska studenter – som inte har etablerat sig i det svenska samhället. Det gäller också de som flyr från kriget i Ukraina, och Europeiska bankmyndigheten har i ett pressmeddelande den 11 mars 2022 framhållit att EU:s massflyktsdirektiv innebär en skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner.

Enligt gällande regelverk undantas filialer till utländska banker från skyldigheten att tillhandahålla betalkonto.

Strukturumvandlingen under de senaste åren har medfört att två av de fem största bankerna på den svenska bankmarknaden är filialer till utländska banker. För att bestämmelserna om tillgång till betalkonto ska fylla sin funktion, föreslås att skyldigheten ska omfatta också filialer till utländska banker.

Förslaget ökar konsumentskyddet på bankmarknaden och konkurrensen mellan kreditinstituten.

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs att 4 a kap. 1–4 och 9 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a kap.

1 §⁶

Ett kreditinstitut får inte vägra en konsument som är lagligen bosatt inom EES att öppna ett betalkonto med sådana grundläggande funktioner enligt 2 § som institutet tillhandahåller andra konsumenter.

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* får inte vägra en konsument som är lagligen bosatt inom EES att öppna ett betalkonto med sådana grundläggande funktioner enligt 2 § som institutet tillhandahåller andra konsumenter.

Första stycket gäller inte om det skulle strida mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller om det finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto.

2 §⁷

Med grundläggande funktioner avses

1. tjänster som krävs för att öppna, inneha och avsluta ett betalkonto,
2. tjänster som gör det möjligt att sätta in medel på ett betalkonto,
3. tjänster som gör det möjligt att inom EES över disk eller i uttagsautomater ta ut kontanter från ett betalkonto, och
4. utförande av följande betalningstransaktioner inom EES:
 - a) autogirering,
 - b) betalningar genom ett debetkort, inbegripet betalningar online, samt
 - c) betalningar, inbegripet stående överföringar, vid terminaler, över disk och via kreditinstitutets onlinetjänster.

Ett kreditinstitut som tillhandahåller en konsument ett betalkonto med grundläggande funktioner får inte begränsa det antal gånger konsumenten får använda de tjänster som är knutna till betalkontot.

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* som tillhandahåller en konsument ett betalkonto med grundläggande funktioner får inte begränsa det antal gånger konsumenten får använda de tjänster som är knutna till betalkontot.

⁶ Senaste lydelse 2019:407.

⁷ Senaste lydelse 2019:407.

3 §⁸

Ett kreditinstitut ska behandla en ansökan från en konsument om betalkonto med grundläggande funktioner skyndsamt. *Kreditinstitutet* ska avgöra ärendet så snart som möjligt och senast inom tio bankdagar efter det att institutet tagit emot en fullständig ansökan.

Om *kreditinstitutet* avslår en ansökan, ska *det* omedelbart underrätta konsumenten om beslutet och lämna information om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få beslutet rättsligt prövat. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för beslutet framgå av underrättelsen.

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* ska behandla en ansökan från en konsument om betalkonto med grundläggande funktioner skyndsamt. *Institutet eller filialen* ska avgöra ärendet så snart som möjligt och senast inom tio bankdagar efter det att institutet *eller filialen* tagit emot en fullständig ansökan.

Om *institutet eller filialen* avslår en ansökan, ska *institutet eller filialen* omedelbart underrätta konsumenten om beslutet och lämna information om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få beslutet rättsligt prövat. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för beslutet framgå av underrättelsen.

4 §⁹

Ett kreditinstitut får ta ut rimliga avgifter från en konsument för att tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner.

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* får ta ut rimliga avgifter från en konsument för att tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner.

9 §¹⁰

Ett kreditinstitut får säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner bara om

Ett kreditinstitut *eller en filial till ett utländskt kreditinstitut* får säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner bara om

1. konsumenten avsiktligt har använt betalkontot för olagliga ändamål,
2. det inte har förekommit några transaktioner på betalkontot under de senaste 24 månaderna,
3. konsumenten har lämnat felaktiga uppgifter när betalkontot öppnades, och korrekta uppgifter skulle ha lett till att han eller hon inte hade fått öppna ett sådant konto, eller
4. det finns särskilda skäl.

Om ett *kreditinstitut* beslutar att säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner, ska

Om *institutet eller filialen* säger upp avtalet, ska institutet *eller filialen* underrätta konsumenten om

⁸ Senaste lydelse 2017:342.

⁹ Senaste lydelse 2017:342.

¹⁰ Senaste lydelse 2017:342.

institutet underrätta konsumenten om detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få *beslutet* rättsligt *prövat*. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen.

Om *kreditinstitutet* säger upp avtalet med stöd av första stycket 2 eller 4, ska institutet underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft. En uppsägning med stöd av första stycket 1 eller 3 får omedelbar verkan.

detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få *uppsägningen* rättsligt *prövad*. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen.

Om *institutet eller filialen* säger upp avtalet med stöd av första stycket 2 eller 4, ska institutet *eller filialen* underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft. En uppsägning med stöd av första stycket 1 eller 3 får omedelbar verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Efter remiss har yttranden kommit in från Allmänna reklamationsnämnden, Finansbolagens Förening, Finansinspektionen, Förvaltningsrätten i Malmö, Kammarrätten i Stockholm, Konkurrensverket, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Riksgäldskontoret, Sparbankernas Riksförbund, Svensk Handel, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges riksbank och Tillväxtverket.

Därutöver har ett yttrande kommit in från BNP Paribas (dvs. en instans som har svarat på eget initiativ).

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Företagarna, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Landsorganisationen i Sverige, Näringslivets regelnämnd, Pensionärernas riksorganisation, Regelrådet, Svenskt Näringsliv och Sveriges konsumenter.