

Justis- og politidepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Dato: 10.04.2012  
Vår ref.: 12-110  
Deres ref.: 201108895 EP PSW/HEK/bj

## **Høringsuttalelse - EU-kommisjonens anbefaling om grunnleggende betalingskonto (2011/442/EU)**

Det vises til Justisdepartementets brev av 30. januar 2012 der ovennevnte rekommandasjon ble sendt på høring.

Det er Finansnæringens Fellesorganisasjon – FNOs oppfatning at rekommandasjonen ikke nødvendiggjør noen lovendringer. Videre mener vi at i Norge vil rekommandasjonen best ivaretas ved ikke å innføre egne spesielle kontotyper og tjenestetilbud for svakstilte grupper. Vi vil nedenfor begrunne dette.

### **Kort om dagens situasjon i Norge**

Fra 1. juli 2000 har bankene i Norge i henhold til finansavtaleloven § 14 vært pålagt å ta i mot innskudd og utføre betalingstjenester på vanlige vilkår, med mindre det foreligger saklig grunn for å nekte. Kunden skal underrettes uten ugrunnet opphold om eventuelt avslag.

Bakgrunnen for dette kontraheringspåbudet er at "alle" skal få dekket de vanlige, grunnleggende behov for banktjenester. Dette omfatter først og fremst å ha en brukskonto som grunnlag for å betale sine regninger (krediteringstjenester) og motta lønn eller pensjon/trygd. På bakgrunn av uttalelser fra Finansklagenemnda, blant annet BKN-2003-84, har bankene lagt til grunn at det ikke gjelder sammen strenge kontraheringsplikt for betalingskort, særlig dersom kortet åpner for en viss overtrekksmulighet. Saklig grunn til å nekte kunder å åpne konto eller inngå avtale om betalingstjenester, vil for eksempel være at kunden har forsøkt å svindle banken eller gjentatte ganger opptrer på en skremmende/truende måte overfor bankfunksjonærene. Betalingsanmerkninger som alene skyldes svak betalingsevne skal normalt ikke innebære at man ikke får åpnet konto eller utført slike betalingstjenester.

Det er vårt inntrykk at den vanligste årsaken til at enkelte ikke får bankkonto, er at vedkommende ikke kan legitimere seg etter kravene i hvitvaskingsloven. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

### **Kort om rekommandasjonens krav**

I rekommandasjonen anbefales at forbrukere skal kunne få en såkalt grunnleggende betalingskonto, likevel bare én. De betalingstjenester som det anbefales at publikum skal få tilgang til, er kontantinnskudd og kontantuttak, overføringer til og fra kontoen, direkte debiteringstjenester samt betalingskort. Det bør ikke være mulig å overtrekke kontoen med betalingsinstrumenter (for betalingskort skal det ikke være mulig) og overtrekksfasiliteter bør ikke tilbys på kontoen, verken uttrykkelig eller stilltiende. De grunnleggende banktjenestene skal videre tilbys gratis eller kun mot rimelig gebyr. Forbruker skal gis informasjon om hovedelementene ved tjenestene samt ha mulighet for å benytte utenrettslige klagemuligheter.

### **FNOs vurderinger av sentrale punkter i rekommandasjonen**

Det er noe uklart for FNO om rekommandasjonen legger opp til at det skal utvikles et eget "produkt" som kalles "grunnleggende betalingskonto" med de funksjoner og kvaliteter som beskrives. Særlig artikkel 18, der det forutsettes at bankene skal innberette til myndighetene antall grunnleggende betalingskontoer som er blitt opprettet, kan tyde på at grunnleggende betalingskonto skal være en egen kontotype. Så lett tilgjengelig som vanlig brukerkonto og vanlig brukte betalingstjenester er for alle i norske banker, finner vi det imidlertid uheldig om norske banker skulle behøve å utvikle en slik særlig kontotype. Dette tror vi i så fall vil bli et "skuffeprodukt" som det vil oppfattes som stigmatiserende for kundene å be om.

Vi registrerer at rekommandasjonens artikkel 9 forutsetter at en grunnleggende betalingskonto skal være gratis eller tilbys mot rimelige gebyrer. Hvordan man kan bestemme hva som er rimelig gis det føringer på i de øvrige artiklene i del IV. Et hensyn bak disse føringer kan være å unngå at enkelte finansinstitusjoner kan falle for fristelsen til å utnytte svakstilte grupper gjennom de priser som settes på grunnleggende betalingskonto. Det er vår oppfatning at så lenge det finnes et effektivt marked, vil konkurransen sikre at prisene på tjenestene blir "riktige" ut fra tilbyders kostnader og muligheter for å effektivisere produksjonen. Dette taler etter vår mening også for at man ikke bør forsøke å gjøre "grunnleggende betalingskonto" til et eget "produkt". Dette i så fall vil bli et marginalt produkt med høyere kostnader enn vanlig brukerkonto. Det vil heller ikke få et omfang som er nødvendig for å få virksom konkurranse. Publikums – og særlig de svakere kundegruppenes – behov for basale for innskudds og betalingstjenester, må derfor være basert på en kontraheringsplikt for innskudd og betalingstjenester på vanlige vilkår slik det er i gjeldende finansavtalelov § 14.

At en kunde bare skal ha rett til én grunnleggende betalingskonto, slik rekommandasjonen krever, vil for så vidt i alminnelighet være tilstrekkelig for å dekke kundens behov. Vi har



imidlertid ikke oppfattet at en bank etter dagens finansavtalelov § 14 har saklig grunn til å nekte å åpne konto hvis kunden har tilsvarende konto i annen bank. Banknæringen har imidlertid ingen prinsipielle innvendinger mot at § 14 tolkes med en slik begrensning i kundenes rettigheter. I praksis vil vi tro at en slik begrensning vil være aktuell dersom banker pålegges å etablere "grunnleggende betalingskonto" på betingelser som ikke er kostnadsdekkende for banken.

Om en legger til grunn et eget produkt "grunnleggende betalingskonto" og at svakstilte kundegrupper bare skal ha rett til en slik konto, vil det være behov for å tilrettelegge systemer for at man på tvers av bankene skal kunne kontrollere om vedkommende allerede har en grunnleggende betalingskonto. FNO antar at også kunder med grunnleggende betalingskonto skal kunne ha anledning til å bytte bankforbindelse. I så måte vil det være et problem om ny bank kan nekte kontoetablering med den begrunnelse at vedkommende har en grunnleggende betalingskonto fra før. Slik tilpasning fra bankenes side vil ikke være utenkelig dersom de pålegges å tilby "grunnleggende betalingskonto" på subsidierte vilkår.

FNO er ellers søkende til hvilket geografisk område som rekommandasjonens begrensning knytter seg til. Vi legger til grunn at en person med opphold i Norge vil ha bruk for en brukskonto tilknyttet betalingstjenester som benyttes i Norge (i norske kroner).

Rekommandasjonens artikkel 14 anbefaler at forbruker informeres om hovedelementene i den grunnleggende betalingskontotjenesten og vilkårene. Så langt vi kan se, vil tjenestene som skal tilbys falle inn under finansavtalelovens regler. Vi legger derfor til grunn at etterlevelse av opplysningskravene i finansavtaleloven § 15 vil tilfredsstillende recommandasjonens forutsetninger om opplysninger.

Ifølge rekommandasjonens artikkel 5 skal banken skriftlig begrunne avslag om opprettelse av grunnleggende betalingskonto. Også etter finansavtaleloven § 14 skal avslag begrunnes, men det er i loven ikke noe formulert krav om at dette må skje skriftlig. Praksis hos de fleste bankene antar vi er at eventuelle avslag på muntlige forespørsler om åpning av konto skjer muntlig, mens avslag på skriftlige forespørsler skjer skriftlig.

Vi har ikke oppfattet gjeldende finansavtalelov § 14 slik at kontraheringsplikten omfatter de litt mer "sofistikerte" tjenestene som nettbank eller AvtaleGiro. Rekommandasjonen inneholder heller ingen uttrykkelige bestemmelser om at kundene skal få tilgang til nettbanktjenester. Det legges likevel noen føringer for dette i fortalens punkt 11. Derimot står det tydelig i rekommandasjonen artikkel 6 bokstav d) romertall I) at direkte debiteringstjenester skal være en del av grunnleggende betalingskonto. Vi vil tro at rekommandasjonens føringer på dette punkt kan ha sin årsak i at kunder i noen toneangivende land er avhengige av å ha tilgang til direkte debiteringstjenester for betaling av strøm, husleie, telefon, etc. Dette kan ikke sies å være tilfellet i Norge. Vi har for så vidt

ikke noe i mot at også finansavtaleloven § 14 tolkes slik at så vel nettbank som AvtaleGiro omfattes av betalingstjenester på vanlige vilkår. I tillegg vil e-faktura kunne inngå som en naturlig del av tjenestetilbudet. En slik utvikling med hensyn til hvilke tjenester som omfattes av § 14 kan endog være naturlig, både ut fra den alminnelige teknologiske utvikling, men også ut fra den praksis at enkelte kreditorer krever nokså store faktureringsgebyr for å sende vanlig giro i posten.

Som nevnt innledningsvis, vil de fleste avvisinger av kunder skje fordi de ikke kan legge fram legitimasjonsdokumenter som tilfredsstillende hvitvaskingslovens regler. Som oftest er det flyktninger og asylsøkere som mangler de nødvendige legitimasjonsdokumenter. I rekommandasjonens fortale punkt 8 uttales at manglende legitimasjonsdokumenter vil være en avvisingss grunn.

Asylsøkerbevis er ofte utstedt på grunnlag av innehaverens egne opplysninger, og disse opplysningene er ifølge politi og utlendingsmyndigheter i godt over halvparten av tilfellene uriktige. Finanstilsynet har likevel i sitt "hvitvaskingsrundskriv" (rundskriv nr 8/2009) i punkt 2.5.2 uttalt at "asylsøkerbevis ... etter en konkret vurdering av den rapporteringspliktige vil kunne være tilstrekkelig dokumentasjon for å etablere kundeforhold som omfatter grunnleggende banktjenester, herunder etablering av ordnær bankkonto og ordinær betalingsformidling som ikke krever BankID".

Bankene har videre en selvpålagt regel om at det skal fremlegges pass for at bankene skal kunne utstede legitimasjonsinstrumentene BankID eller Bankkort med bilde. Fordi BankID er vanlig påloggingsmekanisme for nettbank og fordi mange banker legger Bankkort med bilde bak på vanlige betalingskort, oppfatter publikum det slik at det også kreves pass for å få rett til vanlige banktjenester. I bankenes felles regler er reisebevis for flyktninger og utlendingspass formelt sett likestilt med pass. Fordi disse dokumentene på samme måte som asylsøkerbevis ofte er utstedt på grunnlag av innehaverens egne, ofte uriktige opplysninger, har imidlertid enkelte banker vært tilbakeholdne med å utstede banklegitimasjon på grunnlag av utlendingspass/reisebevis. Det er likevel den identiteten som er angitt i utlendingspasset/reisebeviset som norske myndigheter med all sannsynlighet vil legge til grunn for vedkommendes fremtidige etablering i riket. Det er derfor FNOs holdning at dersom det også er andre forhold som viser at kunden faktisk benytter den identiteten som fremgår av utlendingspasset/reisebeviset i sitt opphold, kan bankene anse utlendingspasset/reisebeviset som tilstrekkelig grunnlag for å utstede banklegitimasjon. Slike andre forhold kan for eksempel være at vedkommende på oppgitt identitet har vært kunde i banken en stund, leier bolig eller har fast arbeid. Den utstedte banklegitimasjon bør imidlertid ikke gis lengre gyldighet enn reisebeviset/utlendingspasset.

Vi kan derfor ikke se at rekommandasjonen vil endre på dagens situasjon når det gjelder legitimasjonskontroll.



I denne forbindelse nevner vi gjerne at FNO har tilrettelagt for at bankene kan utstede BankAxept online-kort til brukere som ellers mangler slik legitimasjon at de vil kunne få etablert en bankkonto. Disse betalingskortene kan utstedes til personer som får lovbestemt økonomiske støtte fra NAV/sosialkontoret samt til asylsøkere og flyktinger. Betalingskortene fungerer slik at en stønadsyter/asylmottaket kan etablere "klientkonti" som betalingskortene knyttes til. Klientkontiene "fylles opp" med stønadsbeløpene og stønadsyter/asylmottaket gir deretter betalingskortene til stønadsmottakere. Stønadsmottaker kan bruke kortet i norske minibanker og butikkterminaler med PIN-kode, forutsatt at det er online-forbindelse til banken. Klientkontiene kan fylles opp igjen av stønadsyter/asylmottak. Formelt sett er det stønadsyter som er eier av midlene så lenge de står på kontoen som kortet er knyttet til, mens stønadsmottaker kun er disponent. Det er opp til den enkelte bank å utvikle og tilby betalingskort på grunnlag av reglene. Den siste tiden har flere banker utstedt slike kort til sine institusjonskunder (asylmottak eller NAV) som igjen deler ut kortene til sine klienter.

Rekommandasjonens del VI (artiklene 15-17) forutsetter at det skal finnes utenrettslige klageordninger i tilfelle en kunde ikke oppnår de rettigheter som rekommandasjonen anbefaler. I følge vedtektene til Finansklagenemnda § 1-2 annet ledd, vil nemnda kunne behandle klager fra potensielle kunder som gjelder nekting av forretningsforhold, herunder klager på grunnlag av brudd på finansavtaleloven § 14. Vi mener gjeldende norske regler også oppfyller rekommandasjonen på dette området.

Som nevnt foran, forutsetter artikkel 18 at bankene innberetter antall opprettede grunnleggende betalingskontoer. En slik statistikkføring er imidlertid både umulig og unødvendig dersom man velger å videreføre det norske systemet om det er ordinære brukerkontoer og betalingstjenester som tilbys på vanlige vilkår.

#### **Konklusjon: Rekommandasjonen får ikke konsekvenser for norsk lovgivning**

Slik FNO vurderer det, bør rekommandasjonens forutsetninger og ønsker anses oppfylt gjennom vår eksisterende finansavtalelov § 14. Det eneste vi kan se som et mulig endringsbehov, er en litt utvidet tolking av hvilke tjenester som faller inn under begrepet "betalingstjenester på vanlig vilkår". Eventuelt kan det også vurderes å presisere i lovteksten at avslag på konto eller betalingstjenester gis skriftlig.

Med vennlig hilsen  
**for Finansnæringens Fellesorganisasjon**

Gunnar Harstad  
fagdirektør/advokat