



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.5.2023
COM(2023) 249 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	3
2. INSYN I OCH JÄMFÖRBARHET HOS BETALKONTOAVGIFTER	4
3. TILLGÅNG TILL BETALKONTON	5
3.1. Icke-diskriminerande tillgång till betalkonton	5
3.2. Tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner	6
3.3. Förteckning över tjänster	11
4. BYTE AV BETALKONTON	12
5. BEDÖMNING AV MÖJLIGA YTTERLIGARE ÅTGÄRDER FÖR BYTEN	13
5.1. Möjligheten att utvidga bytestjänsten i artikel 10 till att omfatta gränsöverskridande byten	13
5.2. Möjligheten att utarbeta ramar för automatisk omdirigering av betalningar	14
5.3. Bedömning av lönsamheten i ett genomförande av en fullständig EU-omfattande portabilitet för betalkontonummer	15
6. BEDÖMNING AV NUVARANDE ÅTGÄRDERS EFFEKTIVITET OCH BEHOVET AV YTTERLIGARE ÅTGÄRDER FÖR ATT ÖKA DEN EKONOMISKA INTEGRERINGEN OCH BISTÅ UTSATTA PERSONER VAD AVSER ÖVERSKULDSÄTTNING	16
7. EXEMPEL PÅ BÄSTA PRAXIS I MEDLEMSSTATERNA FÖR ATT MINSKA ANTALET KONSUMENTER SOM ÄR UTESTÄNGDA FRÅN BETALTJÄNSTER	17
8. SLUTSATS	18

FÖRKORTNINGAR

Penningtvättsdirektivet	Penningtvättsdirektivet (direktiv (EU) 2015/849) ¹
BIC	BIC-kod (Bank identifier code)
EBA	Europeiska bankmyndigheten
IBAN	Internationellt bankkontonummer
Direktivet om betalkonton	Direktivet om betalkonton (direktiv 2014/92/EU) ²

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

² 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 (EUT L 257, 28.8.2014, s. 214).

1. INLEDNING

Direktivet om betalkonton (*direktivet*) antogs den 23 juli 2014 som en del av EU:s insatser för att öka insynen i och jämförbarheten hos de avgifter som tas ut av konsumenterna för deras betalkonton, byte av betalkonton och öppnande och användning av betalkonton med grundläggande funktioner i EU.

Direktivet trädde i kraft den 17 september 2014. De tekniska genomförandestandarderna och tekniska tillsynsstandarderna³ för genomförandet av direktivets insynskrav började tillämpas i oktober 2018.

Medlemsstaterna skulle senast den 18 september 2016 införliva och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. Endast nio medlemsstater⁴ hade dock meddelat att de hade införlivat direktivet helt och hållet inom (eller strax efter) tidsfristen. Europeiska kommissionen inledde överträdelseförfaranden mot de återstående 18 medlemsstaterna för deras underlåtenhet att anmäla införlivande av direktivet. Alla dessa överträdelseförfaranden för utebliven anmälan avslutades efter det att medlemsstaterna hade meddelat kommissionen att de hade slutfört införlivandet (och kommissionen hade bedömt och bekräftat detta införlivande). Kommissionen har ännu inte inlett några överträdelseförfaranden för bristande efterlevnad av direktivet.

Denna rapport har antagits med anledning av artikel 28 i direktivet, enligt vilken kommissionen ska lägga fram en rapport om tillämpningen av direktivet senast den 18 september 2019. Utfärdandet av rapporten har försenats eftersom det var nödvändigt att se till att direktivet hade tillämpats under en viss tid. Kommissionen har parallellt antagit den rapport som krävs enligt artikel 27 i direktivet (*rapporten enligt artikel 27*).

Kommissionen inledde två studier till stöd för denna rapport. I den första studien (*Deloitte första studie*⁵) utvärderas direktivet och underlag skapas för bedömningen av tillämpningen av direktivet. Den omfattar 16 medlemsstater⁶. I den andra studien (*Deloitte andra studie*⁷) bedöms möjliga nya verktyg för att underlätta gränsöverskridande byten. Denna studie ligger till grund för kapitel 5, i vilket möjliga ytterligare åtgärder för att underlätta byten bedöms. Medlemsstaterna har också lämnat viktiga uppgifter och bidrag till denna rapport.

³ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/32 av den 28 september 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU vad gäller tekniska tillsynsstandarder för en standardiserad unionsterminologi för de mest representativa betalkontotjänsterna (EUT L 6, 11.1.2018, s. 3); kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/34 av den 28 september 2017 om fastställande av tekniska genomförandestandarder vad gäller det standardiserade presentationsformatet för dokumentet med avgiftsinformation och dess gemensamma symbol enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU (EUT L 6, 11.1.2018, s. 37); kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/33 av den 28 september 2017 om fastställande av tekniska genomförandestandarder vad gäller det standardiserade presentationsformatet för redovisningen av avgifter och dess gemensamma symbol enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU (EUT L 6, 11.1.2018, s. 26).

⁴ I denna rapport avser alla hänvisningar till medlemsstaterna de 27 EU-medlemsstaterna.

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

⁶ Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Spanien och Sverige.

⁷ 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/sv/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>.

Kommissionen stötte dock på vissa svårigheter i samband med utarbetandet av denna rapport, särskilt på grund av bristen på tillgängliga och jämförbara uppgifter. Syftet med direktivet om betalkonton är att främja den inre marknaden för finansiella tjänster till privatpersoner, särskilt betalkonton. Målet var att direktivet skulle uppnå detta genom att 1) skapa insyn i och säkerställa jämförbarhet för betalkontoavgifter, 2) se till att konsumenterna har tillgång till betalkonton (med grundläggande funktioner), och 3) underlätta byten av betalkonton. I följande kapitel bedöms tillämpningen av direktivet och de ytterligare inslag som krävs enligt artikel 28.

2. INSYN I OCH JÄMFÖRBARHET HOS BETALKONTOAVGIFTER

Enligt artikel 7 i direktivet ska medlemsstaterna se till att konsumenterna har kostnadsfri tillgång till minst en jämförelsewebbplats. I artikel 7.3 fastställs en förteckning över krav på jämförelsewebbplatsen. Den ska vara fristående, innehålla information om vem som äger webbplatsen, ange tydliga och objektiva kriterier för jämförelsen, använda klarspråk och otvetydigt språk, vara uppdaterad, täcka en betydande del av marknaden och erbjuda effektiva rutiner för rapportering av felaktig avgiftsinformation.

Efter samråd med medlemsstaterna och den berörda expertgruppen (GEGREFS) har kommissionen fått helhetsintrycket att de krav som för närvarande förtecknas i artikel 7.3 i direktivet är tillräckliga och att det inte finns något brådskande behov av att ändra förteckningen. I Deloitte's första studie påpekas det dock, på grundval av en genomgång av de webbplatser som identifierats och som uppfyller kraven i direktivet, att följande två krav som anges i punkt 3 inte uppfylls fullt ut: 1) kravet på att ange objektiva kriterier för jämförelsen och 2) kravet på att rapportera felaktig avgiftsinformation. Dessutom har informationen om sista gången en webbplats har uppdaterats gett upphov till problem. De problem som tas upp i Deloitte's första studie avser dock snarare driften av webbplatsen än själva förteckningen. I detta sammanhang kommer kommissionen att fortsätta att noga övervaka situationen för att se till att de webbplatser i medlemsstaterna som uppfyller kraven faktiskt också uppfyller kraven i artikel 7.3 i direktivet.

Enligt artikel 28.3 i direktivet ska det i rapporten göras en bedömning av huruvida det finns behov av ackreditering av jämförelsewebbplatser. Den allmänna uppfattningen bland medlemsstaterna är att detta inte skulle ge något större mervärde, främst eftersom de nuvarande jämförelsetabellerna är offentligt tillgängliga och därför av naturliga skäl tillförlitliga. Dessutom skulle certifieringsprocessen vara kostsam och tidskrävande. I de flesta medlemsstater har det inte registrerats några problem med jämförelsewebbplatsen. Därav finns inget behov av att ändra det nuvarande systemet.

När det gäller åtgärder avseende ”paketerbjudanden” hänvisas det i artikel 4 om dokument med avgiftsinformation, artikel 5 om redovisning av avgifter och artikel 8 till begreppet paket. I Deloitte's första studie har man på grundval av insamlade uppgifter konstaterat att de berörda parterna har tolkat ”paket” på två olika sätt: antingen i) som en kombination av ett betalkonto och de olika tjänster som är kopplade till det och som gör att kontot kan användas (t.ex. ett kort eller en kontokredit), eller ii) som en kombination av ett betalkonto och andra typer av finansiella produkter (t.ex. försäkringar och hypotekslån). I detta sammanhang uttryckte 16 medlemsstater (Belgien, Bulgarien Tyskland, Irland, Spanien, Italien, Lettland, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien) sitt stöd för idén om att införa en definition av begreppet ”paket” i direktivet för att skapa ytterligare klarhet (särskilt vid kopplingsförbehåll och paketförsäljning). Vissa andra medlemsstater

varnade dock för ett sådant tillvägagångssätt och hävdade att begreppet redan är tillräckligt tydligt och att det skulle vara lämpligare att ta itu med frågan i artikel 4 i direktivet. När det gäller artikel 4 om dokumentet med avgiftsinformation kan den del av dokumentet som behandlar ”paket med tjänster” i vissa fall bli för lång. Detta beror på att vissa banker nämner flera paket i dokumentet, vilket har lett till att dokumentet har blivit flera sidor långt och således motverkar syftet med att ha ett kortfattat och separat dokument med avgiftsinformation. De anser därför att eventuella ändringar av begreppet paket bör inriktas på artikel 4. När det gäller artikel 4 mer allmänt har en oavsiktlig konsekvens varit en överlappning av dokument om avgiftsnivåer för betalkonton i de medlemsstater där det redan fanns dokument med samma information. På grundval av medlemsstaternas kommentarer har den främsta oavsiktliga konsekvensen av detta varit en överlappning av dokument om avgiftsnivåer för betalkonton i medlemsstater där det redan fanns dokument med samma information. Kommissionen har noterat dessa problem och kommer att hålla de förslag som inkommit i åtanke i samband med den eventuella översynen av direktivet.

3. TILLGÅNG TILL BETALKONTON

3.1. Icke-diskriminerande tillgång till betalkonton

Enligt artikel 15 i direktivet ska medlemsstaterna se till att kreditinstituten inte diskriminerar konsumenter som är lagligen bosatta i EU på grund av deras nationalitet eller bosättningsort (eller på någon annan av de grunder som anges i artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna) när dessa konsumenter ansöker om eller använder ett betalkonto i EU. I artikel 15 fastställs även att de villkor som gäller för innehav av ett betalkonto med grundläggande funktioner under inga omständigheter får vara diskriminerande.

Medlemsstaterna har antingen specifikt införlivat bestämmelsen om icke-diskriminering eller dragit slutsatsen att denna punkt redan omfattades av nuvarande nationell lagstiftning. Det är dock endast ett fåtal medlemsstater som har införlivat principen om icke-diskriminering i sin nationella lagstiftning på så sätt att den inte bara omfattar tillgången till betalkonton utan också specifikt omfattar de tillämpliga villkoren.

Trots denna regel kan tillgången till betalkonton fortfarande skilja sig åt för konsumenter som har en annan nationalitet eller bosättningsort. Till exempel kan ett krav på att uppvisa en särskild nationell identitetshandling påverka konsumenter från andra medlemsstater på ett annat sätt. Såsom framgår av Deloitte's första studie och de klagomål som inkommit till kommissionen kan det också vara svårt att öppna gränsöverskridande betalkonton, och inte minst att öppna gränsöverskridande konton online, då detta ibland inte är möjligt för konsumenter från andra medlemsstater⁸. Kommissionen har också mottagit klagomål om andra avgiftsnivåer för personer som inte är bosatta i medlemsstaten. Att ta ut högre avgifter för betalkonton med grundläggande funktioner av personer som inte är bosatta i landet skulle vara diskriminerande om tilläggsavgifterna inte baseras på objektiva motiverade kostnader.

Dessa olika krav riskerar inte bara att leda till olika behandling i många fall, utan kan också påverka tillgången till betalkonton, inbegripet betalkonton med grundläggande funktioner. Denna typ av fall beskrivs mer ingående i avsnitt 3.2.

⁸ Enligt Deloitte's första studie anser vissa banker att de inte kan uppfylla kraven på bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, eller att de inte kan hantera den grad av komplexitet eller kostnader som krävs.

3.2. Tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner

▪ Rätten till ett betalkonto med grundläggande funktioner

För att främja den ekonomiska integreringen fastställs i artikel 16 i direktivet rätten till tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner för alla konsumenter som är lagligen bosatta i EU. Hit hör konsumenter som saknar fast adress och asylsökande samt konsumenter som har nekats uppehållstillstånd men som av rättsliga eller faktiska skäl inte kan utvisas⁹. Enligt artikel 16.1 ska medlemsstaterna se till att alla kreditinstitut eller ett tillräckligt antal kreditinstitut erbjuder konsumenter betalkonton med grundläggande funktioner, i syfte att garantera att samtliga konsumenter på deras territorium har tillgång till sådana konton.

Denna rätt till ett betalkonto med grundläggande funktioner har införlivats av medlemsstaterna i nationell lagstiftning. I de flesta medlemsstater erbjuds betalkonton med grundläggande funktioner som en separat produkt som skiljer sig från vanliga betalkonton. I vissa medlemsstater¹⁰ föredrar dock (vissa eller alla) kreditinstitut att erbjuda vanliga konton till alla konsumenter i stället för att erbjuda betalkonton med grundläggande funktioner som en separat produkt.

De flesta medlemsstater kräver att alla kreditinstitut som erbjuder betalkonton ska erbjuda betalkonton med grundläggande funktioner, men ett fåtal medlemsstater¹¹ kräver endast att vissa kreditinstitut som uppfyller särskilda kriterier erbjuder sådana betalkonton. De kreditinstitut som är skyldiga att erbjuda betalkonton med grundläggande funktioner gör dock i allmänhet detta i stor utsträckning. I vissa medlemsstater erbjuder också andra betaltjänstleverantörer betalkonton med grundläggande funktioner.

Bransch- och konsumentorganisationerna är därför i stort sett överens om att konsumenterna i det respektive landet har tillräcklig tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner¹².

I artikel 16 föreskrivs ett antal (möjliga) undantag från denna rätt till ett betalkonto med grundläggande funktioner. I praktiken gäller det viktigaste undantaget bekämpning av penningtvätt. Enligt artikel 16.4 i direktivet ska medlemsstaterna se till att kreditinstitut avslår en ansökan om öppnandet av ett sådant konto skulle innebära en överträdelse av bestämmelserna om förebyggande av penningtvätt och bekämpning av finansiering av terrorism fastställda i direktiv 2005/60/EG¹³. Detta kan stå i konflikt med rätten till ett betalkonto med grundläggande funktioner, och samspelet kan vara otydligt. I skäl 34 i direktivet understryks att reglerna om bekämpning av penningtvätt inte bör användas som

⁹ Denna rätt till ett betalkonto med grundläggande funktioner har varit ett mycket viktigt instrument för den ekonomiska integreringen av ukrainska flyktingar. När ukrainska flyktingar väl har fått tillfälligt skydd har de haft rätt att få tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner.

¹⁰ Enligt Deloitte's första studie görs i fem medlemsstater ingen åtskillnad mellan vanliga betalkonton och betalkonton med grundläggande funktioner (se figur 31 för närmare uppgifter).

¹¹ Medlemsstater där endast vissa kreditinstitut erbjuder betalkonton med grundläggande funktioner: Grekland, Kroatien, Cypern, Luxemburg, Malta, Nederländerna och Slovakien (se rapporten enligt artikel 27 för närmare uppgifter).

¹² 100 % av branschorganisationerna och 70 % av konsumentorganisationerna höll med om att alla konsumenter i det respektive landet har tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner (se figur 5 i bilaga D till Deloitte's första studie).

¹³ Direktiv 2005/60 har därefter upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

förevändning för att avvisa kunder som är kommersiellt mindre attraktiva. Det finns för närvarande ingen annan allmän vägledning på EU-nivå om samspelet mellan de olika reglerna.

Svårigheter med att öppna betalkonton med grundläggande funktioner har i synnerhet konstaterats på följande områden:

- 1) Avsaknad av specifika identitetshandlingar. I flera rapporter¹⁴ har det framkommit att personer som saknar specifika identitetshandlingar stöter på svårigheter att öppna betalkonton med grundläggande funktioner. Detta har också varit föremål för klagomål från allmänheten till kommissionen. Den kontroll av kundens identitet som krävs enligt direktiven om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism görs i allmänhet på grundval av identitetshandlingar. Ett krav på att ha en standardiserad identitetshandling som utfärdats av medlemsstaten kan leda till särskilda svårigheter, inte bara för asylsökande och flyktingar, utan även för medborgare i andra medlemsstater (beroende på det specifika kravet). Denna fråga har redan delvis tagits upp i EBA:s yttrande om tillämpningen av åtgärder för kundkännedom på asylsökande från länder eller territorier utanför EU med högre risk och i EBA:s uttalande från april 2022 om ekonomisk integrering i samband med kriget i Ukraina¹⁵. Ibland kan det också vara svårt för hemlösa att öppna ett betalkonto (t.ex. när de ombeds ange en adress).
- 2) Gränsöverskridande tillgång till betalkonton. I Deloitte's första studie har det också rapporterats om svårigheter med att öppna betalkonton med grundläggande funktioner i en annan medlemsstat (även online). Allmänheten har också framfört klagomål till kommissionen om detta. Dessa svårigheter kan ha olika orsaker. De kan till exempel bero på att specifika handlingar saknas eller på att ett genuint intresse måste kunna påvisas, men de kan också vara kopplade till skäl som rör bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Att öppna ett betalkonto i en annan medlemsstat kan nämligen betraktas som en ovanlig omständighet som medför en potentiellt högre risk i riskbedömningen avseende bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism¹⁶.
- 3) Riskminskningsmetoder på grunder som rör bekämpning av penningtvätt. Svårigheter med att öppna betalkonton med grundläggande funktioner har också uppstått på grund av kreditinstitutens riskminskningsmetoder (dvs. att de beslutar att inte öppna, eller avsluta, betalkonton för särskilda kundkategorier eftersom de medför större risk för penningtvätt och finansiering av terrorism). Såsom anges i EBA:s yttrande om riskminskning¹⁷ kan riskminskningsmetoder särskilt beröra konsumenter med kopplingar till specifika länder (högriskländer) utanför EU och personer i politiskt utsatt ställning. Kommissionen har också mottagit klagomål i detta avseende.

¹⁴ Deloitte's första studie, EBA:s yttrande om asylsökande, EBA:s konsumenttrendrapport 2021 [EBA Consumer Trends Report \(europa.eu\)](#).

¹⁵ [EBA-Op-2016-07 \(Yttrande om kundkontroll av asylsökande\) – pdf \(europa.eu\)](#) och [EBA calls on financial institutions and supervisors to provide access to the EU's financial system | Europeiska bankmyndigheten \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Se bilaga III i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Denna bilaga omfattar en icke uttömmande förteckning över faktorer och typer av indikatorer på potentiellt högre risk enligt artikel 18.3 i direktivet.

¹⁷ [EBA:s yttrande och bifogad rapport om riskminskning – pdf \(europa.eu\)](#).

- 4) Riskminskningsmetoder på grund av Förenta staternas Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). Konsumenter med dubbelt medborgarskap (europeiskt och amerikanskt) har också stött på svårigheter och ingett framställningar till Europaparlamentet och lämnat klagomål till kommissionen. Som EBA har påpekat i sitt yttrande om riskminskning kan vissa kreditinstitut besluta att inte erbjuda betalkonton till amerikanska medborgare med tanke på skyldigheterna och de eventuella påföljderna enligt FATCA.

EBA har redan gett viss vägledning som kan bidra till att ta itu med oönskad riskminskning¹⁸. EBA har särskilt klargjort att tillämpningen av en riskbaserad metod inte kräver att företag vägrar eller avslutar affärsförbindelser med hela kundkategorier som anses medföra högre risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. De behöriga myndigheterna i vissa medlemsstater har därför tagit med detta i sina egna riktlinjer.

För att mildra eventuella negativa effekter av riskminskningsåtgärder avsedda för bekämpning av penningtvätt har kommissionen föreslagit särskilda bestämmelser i det lagstiftningspaket om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som den lade fram i juli 2021¹⁹. För att tillsynsmyndigheterna ska kunna bedöma om institutens kundkännedomrutiner är rätt avvägda innehåller förslaget till förordning om bekämpning av penningtvätt²⁰ ett krav på att institut som beslutar att inte ingå en affärsförbindelse med en presumtiv kund ska föra register över skälen till ett sådant beslut. Dessutom innehåller förslaget till sjätte penningtvättsdirektivet²¹ ett krav på att tillsynsmyndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt ska samarbeta med de tillsynsmyndigheter som ansvarar för genomförandet av betaltjänstdirektivet²² och direktivet om betalkonton.

Svårigheter att hävda rätten till ett betalkonto med grundläggande funktioner kan också bero på att man ofta inte följer den allmänna skyldigheten i artikel 16.7 i direktivet att omedelbart underrätta konsumenten om att ansökan har avslagits och om den specifika anledningen till det. Orsaken till detta är förbudet mot att röja uppgifter i reglerna om bekämpning av penningtvätt, som avviker från denna allmänna skyldighet.

Andra undantag som föreskrivs i direktivet omfattar möjligheten att kräva att konsumenter som önskar öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner visar att de har ett genuint intresse av att göra detta (artikel 16.2). Endast ett fåtal medlemsstater²³ har utnyttjat denna möjlighet. Däremot har många medlemsstater utnyttjat möjligheten enligt artikel 16.5 att tillåta kreditinstitut att avslå en ansökan om ett betalkonto med grundläggande funktioner om en konsument redan har ett betalkonto hos ett kreditinstitut som är etablerat inom deras territorium.

¹⁸ [Slutrapport om riktlinjer för reviderade riskfaktorer för penningtvätt och finansiering av terrorism – pdf \(europa.eu\)](#) och [EBA:s yttrande och bifogad rapport om riskminskning – pdf \(europa.eu\)](#).

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en.

²⁰ COM(2021) 420 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.

²¹ COM(2021) 423 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF.

²² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (EUT L 337, 23.12.2015, s. 35).

²³ Fem medlemsstater har använt sig av detta alternativ (se sidan 72 i Deloitte's första studie).

Flera medlemsstater har också utnyttjat möjligheten att fastställa avgränsade och specifika ytterligare fall där ansökningar kan eller bör avslås – förutsatt att dessa undantag syftar till att underlätta kostnadsfri tillgång till ett betalkonto – med grundläggande funktioner enligt mekanismen i artikel 25 i direktivet eller till att undvika missbruk från konsumenternas sida (artikel 16.6 i direktivet). Vissa medlemsstater har till exempel fastställt kriterier som kräver att sökande lägger fram bevis för att de inte har gjort sig skyldiga till bedrägeri eller andra brott, eller så har de infört ett undantag för nationell säkerhet. Möjligheten enligt artikel 19.3 att fastställa ytterligare avgränsade och specifika fall när ett ramavtal om ett betalkonto med grundläggande funktioner ensidigt får hävas av kreditinstitutet har utnyttjats av många medlemsstater för liknande (och andra) fall (t.ex. för vissa uppsåtliga brott och kommersiell verksamhet).

▪ **Genomsnittliga årsavgifter som tas ut för betalkonton med grundläggande funktioner**

Enligt artikel 18.1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att kreditinstituterna erbjuder betalkonton med grundläggande funktioner ”kostnadsfritt eller till en rimlig avgift”. Medlemsstaterna har genomfört detta på olika sätt. Vissa medlemsstater²⁴ har beslutat att betalkonton med grundläggande funktioner måste tillhandahållas kostnadsfritt, infört tydliga avgiftsgränser eller fastställt exakta parametrar för hur avgiften ska beräknas. Andra medlemsstater kräver att kontona ska erbjudas kostnadsfritt eller till en rimlig avgift, men fastställer inga ytterligare kriterier (utöver kriterierna i artikel 18.3 om vad som kan anses vara en ”rimlig” avgift).

Avgiftsnivån för betalkonton med grundläggande funktioner skiljer sig avsevärt åt mellan medlemsstaterna.²⁵ Ibland är skillnaden mellan de billigaste och de dyraste erbjudandena också stor – till och med inom samma medlemsstat. Jämfört med avgifterna för vanliga betalkonton²⁶ är betalkonton med grundläggande funktioner i allmänhet billigare, men inte i någon betydande utsträckning.

Branschorganisationerna och några av konsumentorganisationerna²⁷ i Deloitte's första studie hävdar dock att betalkonton med grundläggande funktioner i allmänhet är ekonomiskt överkomliga för alla.

▪ **Användning i praktiken och öppnande av betalkonton med grundläggande funktioner**

²⁴ Nio medlemsstater (se Deloitte's första studie, s. 35, tabell 5 för närmare uppgifter). Se även EBA:s rapport *Report on the thematic review on the transparency and level of fees and charges for retail banking products* som offentliggjordes i december 2022 ([rapport om den tematiska översynen av avgifter – pdf \(europa.eu\)](#)).

²⁵ Se sidan 34 i Deloitte's första studie för närmare uppgifter om avgiftsnivåerna för de betalkonton med grundläggande funktioner som erbjuds i de utvalda medlemsstaterna. Avgifterna varierar mellan 0 och över 90 euro per år.

²⁶ Enligt Deloitte's första studie är de fasta standardavgifterna för betalkonton (till vilka rörliga avgifter kan komma att läggas till) relativt höga i vissa medlemsstater (upp till 160 euro per år), men relativt låga i vissa andra medlemsstater (under 20 euro per år). I flera medlemsstater erbjuder dock minst ett av de största kreditinstituterna vanliga konton utan fasta avgifter. Digitala standardkonton är i allmänhet kostnadsfria. I vissa medlemsstater har man också sänkt avgifterna för särskilda konton (t.ex. för ungdomar eller äldre). Avgiftsnivåerna hos olika banker inom vissa medlemsstater varierar också avsevärt. Trots att nya aktörer går in på marknaden har avgifterna i allmänhet inte minskat under de senaste åren. Se sidan 32 i Deloitte's första studie för närmare uppgifter om avgiftsnivåerna för vanliga konton som erbjuds i de utvalda medlemsstaterna.

²⁷ 23 % av konsumentorganisationerna höll inte med om att alla har råd att öppna och använda ett betalkonto med grundläggande funktioner (se Deloitte's första studie, bilaga D, figur 14).

Såsom framgår av rapporten enligt artikel 27 har betalkonton med grundläggande funktioner använts i stor utsträckning i vissa medlemsstater under perioden 2016–2021. Exempelvis har ett stort antal av dessa konton öppnats i vissa medlemsstater²⁸ där tidigare en relativt hög andel av befolkningen saknade ett betalkonto. I vissa andra medlemsstater har dock relativt få konton öppnats²⁹. Vidare framgår det av den senaste Global Findex-databasen från 2021³⁰ att andelen personer med bankkonto (i åldern 15 år eller äldre) har ökat i de flesta medlemsstater mellan 2017 och 2021 – och att denna andel uppgick till 100 % i vissa medlemsstater år 2021.

Ett antal olika skäl kan förklara det relativt låga antalet betalkonton med grundläggande funktioner. För det första var andelen personer med ett betalkonto redan mycket högt i många medlemsstater när direktivet antogs. För det andra hade vissa medlemsstater redan infört liknande verktyg. För det tredje kan det, med tanke på att vanliga konton (inklusive kostnadsfria online-konton) är mycket lättillgängliga, vara så att betalkonton med grundläggande funktioner inte är relevanta för konsumenterna som redan har tillgång till sådana vanliga konton. En annan orsak till att ett litet antal betalkonton med grundläggande funktioner öppnats kan vara bristande medvetenhet bland konsumenterna. Konsumenterna får tillgång till den information de behöver via olika kanaler, bland annat på webbplatser och via informationskampanjer, men konsumentorganisationerna anser att konsumenternas medvetenhet om sin rätt till betalkonton med grundläggande funktioner fortfarande är tämligen låg och att många banker inte aktivt erbjuder sådana betalkonton till konsumenterna. I vissa fall kan kostnaden för betalkonton med grundläggande funktioner också begränsa antalet konton som öppnas. I enlighet med Global Findex-databasen kan andra orsaker till att konsumenterna saknar ett betalkonto i de medlemsstater som har en lägre andel personer med bankkonto vara otillräckliga medel, bristande förtroende för finansinstituten eller det faktum att finansinstituten ligger för långt borta.

Att få konton öppnas tycks dock inte bero på att utbudet av betalkonton med grundläggande funktioner i sig är otillräckligt. Betalkonton med grundläggande funktioner erbjuds av alla eller ett stort antal kreditinstitut i de enskilda medlemsstaterna, och enligt Deloitte's första studie är bransch- och konsumentorganisationerna i stort sett överens om att konsumenterna har tillräcklig tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner. De få kontona tycks inte heller i första hand bero på att kreditinstituten vägrar att tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner – i allmänhet tycks få ansökningar ha fått avslag i enskilda medlemsstater³¹, om än med vissa undantag. Detta framgår av rapporten enligt artikel 27.

Syftet med direktivet är inte nödvändigtvis att bidra till en utbredd användning av betalkonton med grundläggande funktioner, utan snarare till att öka den ekonomiska integreringen och säkerställa att alla konsumenterna har tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner. Med tanke på den allmänna tillgången till betalkonton med grundläggande funktioner tycks detta mål i allmänhet ha uppnåtts. Som framgår av den senaste Global Findex-databasen från

²⁸ Till exempel Tjeckien, Grekland, Cypern och Litauen. För närmare uppgifter, se tabell 4 om det totala antalet betalkonton med grundläggande funktioner som har öppnats varje år i rapporten enligt artikel 27.

²⁹ Till exempel Bulgarien, Kroatien, Lettland, Polen och Rumänien. För närmare uppgifter, se tabell 4 om det totala antalet betalkonton med grundläggande funktioner som har öppnats varje år i rapporten enligt artikel 27. I de flesta medlemsstater saknas uppgifter om egenskaperna hos de konsumenterna som har öppnat betalkonton med grundläggande funktioner.

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

³¹ För närmare uppgifter, se tabell 5: "Antal och andel ansökningar om betalkonton med grundläggande funktioner som har fått avslag" i rapporten enligt artikel 27.

2021 har andelen personer i befolkningen som har ett betalkonto dessutom ökat i medlemsstaterna – till i genomsnitt 95 % och nära 100 % i vissa medlemsstater.

De specifika fall som beskrivs ovan kan dock kantas av vissa svårigheter. Syftet med lagstiftningspaketet om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är att mildra eventuella negativa effekter som riskminskningsåtgärder för med sig. EBA har gett ytterligare vägledning vad gäller samspelet mellan reglerna i direktivet och reglerna om bekämpning av penningtvätt³².

3.3. Förteckning över tjänster

Enligt artikel 17.1 ska medlemsstaterna se till att betalkonton med grundläggande funktioner omfattar ett antal tjänster (däribland kontantuttag, betalningar, autogireringar och betalningstransaktioner med hjälp av betalkort) i samma utsträckning som de redan erbjuds konsumenterna med vanliga betalkonton. Betalkonton med grundläggande funktioner omfattar i de flesta medlemsstater alla de tjänster som anges i artikel 17.1. I ett fåtal medlemsstater³³ erbjuds dock inte vissa av de tjänster som anges i artikel 17.1 (stående överföringar och autogireringar) som en del av betalkonton med grundläggande funktioner, eftersom dessa tjänster inte erbjuds som en del av vanliga konton i dessa medlemsstater. I vissa fall tillhandahåller kreditinstituten ytterligare tjänster för betalkonton med grundläggande funktioner (t.ex. kontokrediter, kreditkort och direktbetalningar), även om detta inte krävs enligt lag.

Att kräva att medlemsstaterna ska ålägga kreditinstituten att tillhandahålla ytterligare funktioner för betalkonton med grundläggande funktioner skulle behöva motiveras av skäl som rör ekonomisk integrering. Detta måste också noga vägas mot de extra kostnader som kreditinstituten åsamkas för att tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner, eftersom detta i sin tur riskerar att öka kostnaden för dessa konton och därmed hämma den ekonomiska integreringen. Direktbetalningar skulle kunna bli en funktion för betalkonton med grundläggande funktioner i framtiden, men även om direktbetalningar blir allt vanligare är de ännu inte standardmässiga³⁴. En annan möjlig tilläggfunktion skulle kunna handla om att säkra tillgången till kontanter. I artikel 17.1 föreskrivs redan att betalkonton med grundläggande funktioner ska innefatta tjänster för uttag av kontanter över disk eller i uttagsautomater, men det allt färre antalet bankkonton och uttagsautomater kan (till exempel i vissa avlägsna områden) hindra den ekonomiska integreringen i allmänhet (och inte bara betalkonton med grundläggande funktioner). I enlighet med vad som anges i strategin för massbetalningar³⁵ delar kommissionen farhågorna om att det finns en risk för att den tilltagande digitaliseringen av tjänster kan leda till att personer som saknar tillgång till digitala tjänster blir ännu mer utestängda än de är i dag. Frågan om tillgången till och möjligheten att betala med kontanter har bedömts i olika forum (på kommissionsnivå i expertgruppen för rättsliga anbud (Elteg)³⁶ och i kommittén för massbetalningar i euro). Efter den rapport som

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

³³ I tre medlemsstater (se Deloitte's första studie, s. 76 för ytterligare uppgifter).

³⁴ Detta skulle dock kunna komma att ändras om lagstiftningsförslaget om direktbetalningar ([förslag till förordning om ändring av förordningarna \(EU\) nr 260/2012 och \(EU\) 2021/1230 vad gäller direktbetalningar i euro \(europa.eu\)](#)) antas.

³⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en EU-strategi för massbetalningar, COM(2020) 592 final.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&rid=2>.

³⁶ Elteg är en expertgrupp från kommissionen bestående av experter från medlemsstaterna och Europeiska centralbanken (ECB). Dess huvudsyfte är att diskutera tillgången till, och möjligheten att betala med, kontanter i

Elteg antog den 6 juli 2022 håller kommissionen på att bedöma möjliga sätt att se till att kontanter i euro finns tillgängliga och godtas³⁷.

Både konsument- och branschorganisationerna tycks vara av uppfattningen att konsumenterna är nöjda med de tjänster som för närvarande erbjuds i enlighet med de nationella kraven³⁸. Många medlemsstater tycks inte heller se något behov av att ändra direktivet.

4. BYTE AV BETALKONTON

I flera medlemsstater fanns redan en bytestjänst baserad på EBIC:s (*European Banking Industry Committee*) gemensamma principer för byte av bankkonto³⁹ innan direktivet trädde i kraft, men genom artikel 10 infördes ett krav på att alla medlemsstater ska se till att det finns en obligatorisk bytestjänst⁴⁰. Enligt Deloitte's första studie har direktivet således gjort det möjligt för alla konsumenter i EU att enkelt byta konto inom landet och ofta kostnadsfritt. Konsumenter som har genomgått processen anser att den var tillfredsställande. De brister som konsumentorganisationerna har rapporterat rör tekniska problem vid genomförandet av processen i enskilda fall, men inte processen i sig⁴¹.

Som rapporten enligt artikel 27 visar på varierar antalet byten per år avsevärt mellan de olika medlemsstaterna. I vissa medlemsstater genomförs ett stort antal byten⁴² och i vissa av dessa medlemsstater sker det en ökning. I vissa andra medlemsstater är bytesfrekvensen låg⁴³.

Ett antal olika faktorer kan påverka nivån av byten⁴⁴. Till exempel gäller bytestjänsten för betalkonton men inte för andra finansiella produkter (t.ex. bostadslån och investeringar) som

euro. I Eltegs senaste rapport från juli 2022 konstaterades att medlemsstaterna bör övervaka nätverken av uttagsautomater och ytterligare kontantåtkomstpunkter vid bankkontor för att säkerställa att de erbjuder tillräcklig täckning, särskilt när sådana anläggningar är stängda. Det fastställdes också att politiska åtgärder bör vidtas för att se till att kontanter i euro finns tillgängliga.

³⁷ Se kommissionens initiativ om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel i kommissionens arbetsprogram för 2023 ([2023 Commission work programme – key documents \(europa.eu\)](#)).

³⁸ 83 % av branschorganisationerna och 77 % av konsumentorganisationerna höll med om att konsumenterna är nöjda med de tjänster som ingår i ett betalkonto med grundläggande funktioner (resten av uppgiftslämnarna svarade ”vet inte”). För mer information, se Deloitte's första studie, s. 77).

³⁹ [EBIC:s gemensamma principer för byte av bankkonton](#). De gemensamma principerna för byte av bankkonto infördes i slutet av 2009. Enligt EBIC har de införts av alla medlemsstater, men genomförandet har varit ofullständigt och otillräckligt. För mer information, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN>.

⁴⁰ Enligt Deloitte's första studie behövde tio medlemsstater endast göra smärre ändringar av sitt befintliga regelverk, medan två medlemsstater gjorde mer omfattande ändringar och tre medlemsstater införde en ny bytestjänst (se sidan 53 för mer information).

⁴¹ De tekniska problem som uppstått i enskilda fall rör tidigare konton som avslutats innan de nya kontona tagits i drift, nya betal- och kreditkort som levererats efter avaktiveringen av tidigare kort, och transaktioner med betalkort i butiker och/eller autogireringar som debiterats endast några veckor efter transaktionen – vilket lett till skulder.

⁴²Till exempel Danmark och Frankrike. För närmare uppgifter, se Tabell 1: ”Antal byten per år” i rapporten enligt artikel 27.

⁴³ Till exempel Bulgarien, Grekland, Cypern, Malta, Portugal och Rumänien. För närmare uppgifter, se Tabell 1: ”Antal byten per år” i rapporten enligt artikel 27. Eurobarometerundersökningen från 2022 om finansiella tjänster och produkter för privatpersoner och mindre företag har visat på en högre bytesfrekvens. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>.

betalkontot kan vara kopplat till. Därtill kan det hända att konsumenter endast har en begränsad kunskap om tjänsten och kanske inte alltid informeras om den – eller till och med avråds från att använda den. Andra möjliga skäl kan vara bristande finanskunskap och antagandet att ett byte endast skulle leda till begränsade besparingar, en önskan att inte förlora det egna betalkontonumret, samt risken att betalningar kommer på avvägar.⁴⁵

Syftet med bestämmelserna om byten i direktivet var dock inte nödvändigtvis att öka antalet byten, utan snarare att underlätta byten och på så sätt öka konkurrensen. Med tanke på den allmänna tillgången till (välfungerande) bytestjänster tycks målet att underlätta byten ha uppnåtts. Det kan dock vara lämpligt att vidta ytterligare åtgärder, särskilt för att öka konsumenternas medvetenhet om sin rätt att byta betalkonto.

Till skillnad från vad som gäller för situationer inom samma land finns det för närvarande ingen bytestjänst för situationer då betaltjänstleverantörer från olika medlemsstater är inblandade. I stället är den överförande betaltjänstleverantören enligt artikel 11 skyldig att bistå konsumenter (t.ex. tillhandahålla information och överföra medel) när de anger sin avsikt att öppna ett betalkonto hos en betaltjänstleverantör i en annan medlemsstat. Det framgår av Deloitte's första studie att intresset för gränsöverskridande tillgång till betalkonton är lågt bland konsumenterna, även om det kan komma att öka på grund av spridningen av nybanker⁴⁶. Faktorer som kan påverka intresset skulle kunna vara att man föredrar att befinna sig fysiskt nära en bank, att språket utgör ett hinder eller det faktum att inhemska konton kan användas i hela EU.

5. BEDÖMNING AV MÖJLIGA YTTERLIGARE ÅTGÄRDER FÖR BYTEN

5.1. Möjligheten att utvidga bytestjänsten i artikel 10 till att omfatta gränsöverskridande byten

En utvidgning av bytestjänsten till gränsöverskridande fall skulle underlätta byten av betalkonton mellan medlemsstater och göra det lika enkelt som byten inom en och samma medlemsstat.

Den nuvarande tjänsten för byten inom en och samma medlemsstat skulle kunna utvidgas till att omfatta byten mellan två medlemsstater på flera olika sätt (t.ex. genom att man sammankopplar de olika bytestjänsterna på nationell nivå eller tar fram en standardiserad EU-omfattande bytestjänst som ersätter de nuvarande systemen för byten inom landet). Detta andra alternativ skulle innebära en smidigare process, men samtidigt leda till en mer omfattande it-omvandling för de olika berörda parterna⁴⁷.

⁴⁴ För ett beteendeperspektiv på orsakerna till att inte byta konton, se studien [Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products – EU:s publikationsbyrå \(europa.eu\)](#).

⁴⁵ I den särskilda Eurobarometerundersökningen från 2016 om byte av finansiella produkter och tjänster konstaterades mer allmänt att de två främsta skälen till att konsumenter inte bytte leverantör var att de var nöjda med sin nuvarande leverantör och aldrig hade övervägt att byta leverantör ([Financial Products and Services – juli 2016 – Eurobarometerundersökning \(europa.eu\)](#)).

⁴⁶ Se sidan 120 i Deloitte's första studie för mer information om nybanker.

⁴⁷ De olika berörda parter som beaktades i studien var följande: konsumenter, behöriga myndigheter (nationella behöriga myndigheter eller en behörig myndighet på EU-nivå), borgenärer/gäldenärer (alla tredje parter som konsumenter kan tänkas göra återkommande betalningar, autogireringar eller stående överföringar till) betaltjänstleverantörer m.fl. (antingen betaltjänstleverantörer som agerar kollektivt, nationella behöriga

Båda alternativen skulle vara tekniskt genomförbara. På grundval av den uppskattade bytesfrekvensen skulle dock den förväntade kostnaden (engångskostnaden plus återkommande kostnader) i stort sett överstiga de förväntade fördelarna: engångskostnaderna för båda alternativen har uppskattats till omkring 840 miljoner euro och de återkommande kostnaderna till cirka 158 miljoner euro per år⁴⁸. De (återkommande) fördelarna (främst för konsumenterna⁴⁹) skulle dock endast uppgå till cirka 41 miljoner euro per år⁵⁰. Med tanke på den (förväntade) låga nivån på gränsöverskridande byten ser konsumentorganisationerna det dessutom inte som en prioritering att utvidga bytestjänsten till gränsöverskridande fall (kreditinstituten ser inga fördelar med detta och hänvisar till språkbarriärer, fysiskt avstånd och övriga hinder).

5.2. Möjligheten att utarbeta ramar för automatisk omdirigering av betalningar

Ramar för automatisk omdirigering av betalningar skulle säkerställa att betalningar till det tidigare ("gamla") kontot omdirigeras till det nya kontot under en viss tid efter det att en konsument har bytt betalkonto. Detta skulle minska eventuell oro genom att ge ytterligare garantier för att de inkommande betalningarna kommer in på rätt konto. Det skulle också underlätta byten och därmed öka konkurrensen. En sådan automatiserad omdirigeringstjänst finns redan i Nederländerna som ett ytterligare inslag i den nationella bytestjänsten. Ramar för automatisk omdirigering av betalningar skulle kunna inrättas nationellt, inom enskilda medlemsstater, eller inom EU som helhet. Inrättandet av sådana ramar på EU-nivå skulle först och främst kräva att det inrättas en gränsöverskridande bytestjänst. Sådana ramar skulle kunna inrättas på flera olika sätt (t.ex. genom ett system som innebär att nya kontouppgifter inkluderas i de felmeddelanden som skickas till banker som försöker göra en överföring till ett avslutat konto, genom ett system som innebär att omdirigeringstabeller integreras i bankernas dirigeringsystem, eller genom en separat central clearingmotor som hanterar bytesinformationen).

På grundval av på den uppskattade bytesfrekvensen skulle de förväntade kostnaderna (engångskostnader plus återkommande kostnader) dock i stort sett överstiga de förväntade fördelarna. Engångskostnaderna för alla dessa alternativ har uppskattats till mellan 1 och 5 miljarder euro. De årliga återkommande kostnaderna för alternativen varierar från 228 miljoner euro till 782 miljoner euro för automatisk omdirigering på nationell nivå och från 461 miljoner euro till 1 miljard euro för automatisk omdirigering på EU-nivå i kombination

myndigheter eller EU:s behöriga myndigheter när det inte är tydligt vilken part som bär kostnaden). För mer information, se Deloitte's andra studie, s. 76.

⁴⁸ Dessa siffror avser endast konsumenter för alla alternativ (5.1, 5.2 och 5.3). Betaltjänstleverantörerna skulle bära merparten av engångskostnaderna (835 miljoner euro) och de flesta återkommande kostnaderna (150 miljoner euro). Se sidan 84 i Deloitte's andra studie för närmare uppgifter.

⁴⁹ Vid beräkningen av återkommande fördelar för konsumenterna har man i Deloitte's andra studie tagit hänsyn till fördelarna med att det går åt mindre tid för att genomföra ett byte, fördelarna med att slippa hantera ett ökat antal misslyckade betalningar och fördelarna med potentiella besparingar i kontoavgifter för (ytterligare) konsumenter som byter konto. För mer information, se Deloitte's andra studie, s. 77.

⁵⁰ Det skulle krävas en gränsöverskridande bytesfrekvens på mer än 4,2 % (i motsats till en uppskattad gränsöverskridande bytesfrekvens på 0,2 %) för att uppnå ekonomisk balans efter 20 år. Se sidan 97 i Deloitte's andra studie för närmare uppgifter. Alternativen (5.1 och 5.3) skulle inte anses vara effektiva ens mot bakgrund av den högre bytesfrekvens som anges i 2022 års Eurobarometerundersökning om finansiella tjänster och produkter för privatpersoner och mindre företag.

med en bytestjänst⁵¹. De (årliga återkommande) fördelarna (främst för konsumenterna) skulle dock endast uppgå till cirka 80 miljoner euro för automatisk omdirigering på nationell nivå och till 154 miljoner euro för automatisk omdirigering på EU-nivå⁵².

5.3. Bedömning av lönsamheten i ett genomförande av en fullständig EU-omfattande portabilitet för betalkontonummer

En fullständig EU-omfattande portabilitet för kontonummer skulle innebära att det skulle vara möjligt att behålla samma betalkontonummer vid byte av betalkonton inom EU. Konsumenterna skulle inte längre behöva meddela borgenärer och/eller gäldenärer med vilka de har återkommande transaktioner sitt nya betalkontonummer, och borgenärerna/gäldenärerna skulle inte behöva uppdatera sina redovisningssystem. Genom att behålla samma kontonummer skulle konsumenterna kunna vara säkra på att alla inkommande betalningar kommer in på rätt betalkonto. Detta skulle minska eventuella problem och underlätta byten – inte bara inom landet utan även över landsgränserna – och dessutom främja konkurrensen.

Portabilitet för betalkontonummer skulle kunna organiseras på olika sätt. Ett alternativ skulle kunna vara portabilitet för ett befintligt IBAN-nummer som kopplas till ett nytt IBAN-nummer i back-end (konsumenten skulle inte nödvändigtvis känna till detta). Ett annat alternativ skulle kunna vara att skapa ett alias som kopplas till ett befintligt IBAN-nummer och meddelas gäldenärer/borgenärer. När kontona byts skulle alias (dvs. front-end) kunna kopplas till ett nytt IBAN-nummer i back-end (återigen skulle konsumenten inte nödvändigtvis känna till detta). Ett tredje och mer grundläggande alternativ skulle vara att ersätta alla befintliga IBAN-nummer med nya EU-baserade IBAN-nummer (nya portabla kontonummer). Detta är det enda alternativ som innebär att kontonumret verkligen skulle vara portabelt och att endast BIC skulle behövas som en identifierare i back-end för att bankerna ska kunna identifiera var kontot finns.

På grundval av på den uppskattade bytesfrekvensen skulle de förväntade kostnaderna (engångskostnader plus återkommande kostnader) i stort sett överstiga de förväntade fördelarna. Engångskostnaderna har uppskattats till mellan 7 och 22 miljarder euro⁵³ och de återkommande kostnaderna för dessa alternativ till cirka 1 miljard euro per år⁵⁴. Samtidigt skulle (de återkommande) fördelarna (främst för konsumenter och borgenärer/gäldenärer) endast uppgå till mellan 151 och 242 miljoner euro per år⁵⁵.

I enlighet med Deloitte's första studie ser branschorganisationerna inte portabilitet för kontonummer som en avgörande fråga för byten. Konsumentorganisationerna har blandade

⁵¹ Betaltjänstleverantörerna skulle bära de flesta engångskostnader och återkommande kostnader. De behöriga myndigheterna skulle endast bära engångskostnader (mellan 2 och 12 miljoner euro) och borgenärer/gäldenärer skulle endast bära återkommande kostnader (mellan 20 och 40 miljoner euro).

⁵² Enligt Deloitte's andra studie skulle det inte gå att uppnå ekonomisk balans inom ramen för dessa alternativ – inte ens vid en hög bytesfrekvens.

⁵³ Engångskostnaderna skulle uppgå till cirka 22 miljarder euro för alternativet med ett nytt portabelt kontonummer.

⁵⁴ Betaltjänstleverantörerna skulle bära de flesta engångskostnader och återkommande kostnader om inte detta alternativ skulle genomföras genom att alla nuvarande IBAN-nummer ersätts med EU-baserade IBAN-nummer. I detta fall skulle borgenärer/gäldenärer bära mer än hälften av engångskostnaderna (12 miljarder euro).

⁵⁵ Enligt Deloitte's andra studie skulle det krävas en nationell bytesfrekvens på 8 % (jämfört med en uppskattad faktisk bytesfrekvens på 1 %) och gränsöverskridande byten på 2,4 % (jämfört med en uppskattad faktisk bytesfrekvens på 0,3 %) för att ekonomisk balans ska uppnås efter 20 år.

åsikter⁵⁶, men ser inte inrättandet av en gränsöverskridande bytestjänst som en prioriterad fråga.

På grundval av resultatet av studien står det klart att dessa eventuella ytterligare åtgärder ytterligare skulle kunna underlätta byten av betalkonton inom EU. Med tanke på att kostnaderna i stort sett skulle överstiga de förväntade fördelarna i dagsläget tycks de emellertid inte vara berättigade i detta skede.

6. BEDÖMNING AV NUVARANDE ÅTGÄRDERS EFFEKTIVITET OCH BEHOVET AV YTTERLIGARE ÅTGÄRDER FÖR ATT ÖKA DEN EKONOMISKA INTEGRERINGEN OCH BISTÅ UTSATTA PERSONER VAD AVSER ÖVERSKULDSÄTTNING

Tillgången till ett betalkonto är avgörande för att människor ska kunna delta i ekonomin och samhället. Det är ett viktigt verktyg för ekonomisk integrering. I EU är andelen konsumenter som har ett betalkonto i allmänhet (mycket) hög. Enligt den senaste Global Findex-databasen från 2021 har i genomsnitt 95 % av alla medborgare i EU som är 15 år eller äldre minst ett betalkonto⁵⁷. Denna andel har ökat under de senaste åren (med fyra procentenheter sedan 2017). Detta kan bero på olika faktorer: digitala finanser, införandet av kostnadsfria digitala konton och det faktum att direktivet ger rätt till ett grundläggande bankkonto.

Global Findex-databasen 2021 visar dock på stora skillnader mellan medlemsstaterna. Även om över 95 % av befolkningen (i åldern 15 år eller äldre) i många medlemsstater har ett betalkonto är denna andel betydligt lägre i vissa andra medlemsstater⁵⁸. I Global Findex-databasen betonas också skillnaderna mellan olika typer av konsumenter, särskilt utsatta personer⁵⁹. I Deloittes första studie framkom också att bransch- och konsumentorganisationerna anser att hemlösa och invandrare löper störst risk att inte ha något betalkonto. I direktivet föreskrivs redan en laglig rätt till ett betalkonto med grundläggande funktioner (även för utsatta personer) till en rimlig avgift. Frågan om huruvida direktivet kommer att behöva ändras för att ytterligare främja den ekonomiska integreringen, till exempel när det gäller avgifterna för betalkonton med grundläggande funktioner, kommer att bedömas mer ingående i enlighet med normerna för bättre lagstiftning. Ytterligare andra åtgärder än lagstiftning, exempelvis EBA:s riktlinjer gällande samspelet mellan penningtvättsdirektivet och direktivet om betalkonton, och medvetandehöjande åtgärder i vissa medlemsstater, skulle kunna vara till nytta.

Digitaliseringen kan skapa ytterligare hinder för den ekonomiska integreringen. Digitaliseringen kan på vissa sätt bidra till att öka den ekonomiska integreringen (t.ex. genom tillgång till banktjänster online när som helst), men ökad digitalisering kan också innebära minskad fysisk tillgång (till bankkontor och bankomater) och skapa svårigheter för

⁵⁶ 42 % av konsumentorganisationerna svarade nej på frågan om huruvida en EU-omfattande portabilitet för betalkonton skulle vara av avgörande betydelse för byten, särskilt gränsöverskridande byten. För närmare uppgifter, se Deloittes första studie, s. 59.

⁵⁷ Siffrorna i 2022 års Eurobarometerundersökning om finansiella tjänster och produkter för privatpersoner och mindre företag är något lägre än i Global Findex-databasen 2021.

⁵⁸ Till exempel 69 % i Rumänien, 84 % i Bulgarien och 88 % i Ungern.

⁵⁹ Att vara utsatt (till exempel att vara arbetslös, ha låg utbildningsnivå eller låg inkomst) inverkar bara liten på om en person har ett betalkonto i de medlemsstater där andelen personer med ett betalkonto är mycket hög, men det är mindre troligt att denna typ av utsatta personer har ett betalkonto i de medlemsstater där andelen personer med ett betalkonto är lägre.

konsumenter som antingen saknar digital kompetens eller inte har tillgång till digitala enheter. Minskningen av antalet uttagsautomater och bankkontor under de senaste åren har i själva verket försämrat tillgången till grundläggande betaltjänster⁶⁰. Kommissionen arbetar för att ta itu med dessa frågor på flera sätt. Kommissionen arbetar särskilt för att främja finanskunskap (inom ramen för sin behörighet enligt fördraget). Tillsammans med OECD har kommissionen tagit fram en ram för finansiell kompetens för vuxna⁶¹, som särskilt omfattar digital finanskunskap. Kommissionen och OECD arbetar nu med en liknande kompetensram för ungdomar. I enlighet med handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen⁶² undersöker kommissionen också möjligheten att införa ett krav på att medlemsstaterna ska främja utbildningsåtgärder som stöder finansiell utbildning. Kommissionen är dessutom beredd att fortsätta att stödja medlemsstaterna på området finanskunskap och ekonomisk integrering via instrumentet för tekniskt stöd.⁶³ Hittills har kommissionen genomfört ett tjugotal projekt för tekniskt stöd. Dessa har sträckt sig från mer övergripande ämnen, t.ex. stöd till genomförandet av nationella strategier för finanskunskap, till mer specifika områden, som en åldrande befolkning, icke-professionella kunder och digital kompetens⁶⁴. Såsom anges ovan (punkt 3.3) pågår arbete om tillgången till och möjligheten att betala med kontanter.

Kommissionen har nyligen inlett en studie om EU-konsumenternas överskuldssättning och konsekvenserna av detta. Studien kommer att ge en översikt över överskuldssättningen hos EU:s hushåll och konsumenter, med beaktande av covid-19-pandemins inverkan på hushållens överskuldssättning.

7. EXEMPEL PÅ BÄSTA PRAXIS I MEDLEMSSTATERNA FÖR ATT MINSKA ANTALET KONSUMENTER SOM ÄR UTESTÄNGDA FRÅN BETAL TJÄNSTER

Medlemsstaterna har vidtagit ett antal olika åtgärder som kan betraktas som bästa praxis och som har vidtagits för att införliva direktivet och undvika eller begränsa den ekonomiska utestängningen från tillgången till betaltjänster.

För att underlätta tillgången till betalkonton med grundläggande funktioner och undvika utestängning har minst en medlemsstat infört ett system för att utse ett specifikt kreditinstitut som ska tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter vars ansökningar om sådana betalkonton har avslagits. Ett sådant system kan göra det mycket lättare att få tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner i praktiken, särskilt för utsatta konsumenter och konsumenter som vissa banker, för att minska riskerna, inte beviljar ett konto. Få medlemsstater har utfärdat riktlinjer till kreditinstitut gällande samspelet mellan kraven enligt direktivet och kraven på bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism för fall då kunderna saknar en fast adress eller standardiserade handlingar. För att hantera frågan om identitetshandlingar inrättades i en medlemsstat ett system som innebär att socialarbetare kan styrka identiteten hos hemlösa personer som vill öppna ett betalkonto.

⁶⁰ Se även [EBA Consumer Trends Report \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/consumers/odr/euconsumerreport/).

⁶¹ [The Commission and OECD-INFE publish a joint framework for adults to improve individuals' financial skills \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_2020_1117).

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

⁶³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/240 av den 10 februari 2021 om inrättande av ett instrument för tekniskt stöd, EUT L 57, 18.2.2021, s. 1.

⁶⁴ Exempel på projekt för tekniskt stöd till stöd för finanskunskap i medlemsstaterna: [Protecting consumers and enhancing financial literacy \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/consumers/odr/euconsumerreport/).

För att begränsa kostnaderna för betalkonton med grundläggande funktioner kräver vissa medlemsstater att dessa konton ska erbjudas kostnadsfritt för alla eller bara för särskilt utsatta grupper. I andra fall har medlemsstaterna fastställt tydliga och låga avgiftsgränser – till exempel i absoluta eller relativa termer (t.ex. i förhållande till andra betalkonton). Andra medlemsstater har infört olika prissättningsystem för att ge utsatta konsumenterna förmånligare villkor.

I syfte att öka medvetenheten har flera medlemsstater vidtagit åtgärder för att informera konsumenterna och öka deras medvetenhet om betalkonton med grundläggande funktioner, särskilt genom broschyrer, vägledning och information på webbplatser. Medlemsstaterna har också tagit fram flertalet initiativ för att förbättra den ekonomiska integreringen genom olika program för finanskunskap⁶⁵.

8. SLUTSATS

Syftet med direktivet är att 1) skapa insyn i och säkerställa jämförbarheten för betalkontoavgifter, 2) se till att konsumenterna har tillgång till betalkonton (med grundläggande funktioner), och 3) underlätta byten av betalkonton.

Direktivet har i allmänhet bidragit till att skapa insyn i och säkerställa jämförbarheten för betalkontoavgifter. Det har i synnerhet säkerställt en miniminivå av harmonisering, särskilt genom att fastställa en standardiserad terminologi (som delvis är enhetlig på EU-nivå), gemensamma mallar för rapportering av avgifter kopplade till betalkonton, en enhetlig bytesprocess och en EU-omfattande rätt till tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner. Vissa medlemsstater har dock infört ytterligare lagstiftning i samband med införlivandet av direktivet – i stället för att ersätta nuvarande lagstiftning – vilket gör att det nationella regelverket och EU:s regelverk blir mer splittrat. Den främsta oavsiktliga konsekvensen av detta har varit en överlappning av dokument om avgiftsnivåer för betalkonton i medlemsstater där det redan fanns dokument med samma information. De åtgärder som läggs fram i direktivet (särskilt jämförelsewebbplatser) kan öka insynen och konsumenternas möjligheter att jämföra avgifter. Vissa aspekter behöver dock fortfarande förbättras, och gränsöverskridande insyn och jämförelser är ännu inte möjliga på grund av skillnader i den terminologi som används och på grund av språkbarriärer.

Direktivet har också säkerställt att konsumenterna har tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner, vilka erbjuds av alla eller många kreditinstitut i de olika medlemsstaterna. Andelen konsumenter i EU som har ett betalkonto är i allmänhet (mycket) hög och har ökat ytterligare sedan direktivet trädde i kraft. I vissa medlemsstater har betalkonton med grundläggande funktioner öppnats i stor utsträckning. Exempelvis har ett stort antal av dessa konton öppnats i vissa medlemsstater där tidigare en relativt hög andel av befolkningen saknade ett betalkonto. I vissa andra medlemsstater har dock relativt få konton öppnats. Detta kan ha olika orsaker (t.ex. att vanliga konton är tillgängliga i stor utsträckning, förekomsten av kostnadsfria online-konton, brist på konsumenter och i vissa fall kostnaden för att ha ett betalkonto med grundläggande funktioner). Direktivet syftade dock inte nödvändigtvis till att bidra till en utbredd användning av betalkonton med grundläggande funktioner, utan snarare till att öka den ekonomiska integreringen och säkerställa att alla konsumenter har tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner. Med tanke på den

⁶⁵För en översikt över nationella åtgärder, se [Financial education](#) | [Europeiska bankmyndigheten \(europa.eu\)](#).

allmänna tillgången till betalkonton med grundläggande funktioner tycks detta mål i allmänhet ha uppnåtts. Specifika fall kan dock kantas av vissa svårigheter. EBA har gett ytterligare vägledning vad gäller samspelet mellan reglerna i direktivet och reglerna om bekämpning av penningtvätt. Ytterligare åtgärder skulle också kunna vara lämpliga, särskilt för att öka konsumenternas medvetenhet om sin rätt till ett betalkonto med grundläggande funktioner.

Direktivet har också gjort det möjligt för alla konsumenter i EU att enkelt byta konto inom landet, ofta utan kostnad. Som rapporten enligt artikel 27 visar råder stora skillnader mellan de olika medlemsstaterna när det gäller antalet byten per år. I vissa medlemsstater genomförs byten i viss utsträckning (i flera fall sker det en ökning), medan bytesfrekvensen har varit mycket låg i andra medlemsstater. Detta kan bero på ett antal olika faktorer, t.ex. att bytestjänsten endast gäller betalkonton (och inte andra finansiella produkter, t.ex. hypotekslån och investeringar) och konsumenternas begränsade medvetenhet om bytestjänsten. Det kan också bero på att konsumenterna är nöjda med sin nuvarande leverantör eller på det faktum att vissa konsumenter aldrig har övervägt att byta leverantör. Syftet med bestämmelserna om byten i direktivet var dock inte nödvändigtvis att öka antalet byten, utan snarare att öka konkurrensen genom att göra det lättare för konsumenterna att byta betalkonto. Med tanke på den allmänna tillgången till (välfungerande) bytestjänster tycks målet att underlätta byten ha uppnåtts. Ytterligare åtgärder skulle kunna vara lämpliga, särskilt för att öka konsumenternas medvetenhet om sin rätt att byta konto.

Ytterligare åtgärder skulle kunna vidtas för att ytterligare underlätta byten inom EU i framtiden (dvs. utvidga bytestjänsten till gränsöverskridande fall, säkerställa automatisk omdirigering av betalningar inom samma medlemsstat eller till och från en annan medlemsstat, eller säkerställa fullständig portabilitet för betalkontonummer i hela EU). Med tanke på att kostnaderna för dessa åtgärder i stort sett skulle överstiga de förväntade fördelarna i dagsläget tycks de emellertid inte vara berättigade i detta skede.

Mot bakgrund av ovanstående lägger kommissionen inte fram något lagstiftningsförslag tillsammans med denna rapport. Huruvida direktivet om betalkonton behöver ändras måste övervägas ytterligare i detalj och i linje med normerna för bättre lagstiftning i ett senare skede och med beaktande särskilt av EBA:s riktlinjer gällande samspelet mellan reglerna i detta direktiv och reglerna för bekämpning av penningtvätt. Kommissionen kommer fortsatt att övervaka genomförandet och efterlevnaden av direktivet i medlemsstaterna.