

Sydbank A/S
Peberlyk 4
6200 Aabenraa

Dato: 23. juni 2021

Sag: CDP-19/10259-65

Sagsbehandler: /VKH

Afgørelse vedrørende betalingslovens § 63, stk. 1 om [en agent for et betalingsinstituts] adgang til Sydbank A/S' betalingskontotjenester

Konkurrencerådet har truffet afgørelse om Sydbank A/S' afslag til [en agent for et betalingsinstitut] på adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester.

Afgørelsen omfatter en vurdering af, hvorvidt Sydbank A/S' afslag til [en agent for et betalingsinstitut] på adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester er i overensstemmelse med betalingslovens § 63.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker derudover, at Sydbank siden afslaget 25. oktober 2018 har ændret hele eller dele af virksomhedens vilkår. Sydbank A/S har den 26. februar 2020 oplyst til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at pengeinstituttet efter de gældende vilkår imidlertid fortsat generelt ikke ønsker kunder, der driver pengeoverførselsvirksomhed. [Agenten for betalingsinstituttet] har så vidt styrelsen er bekendt tillige fortsat ikke adgang til Sydbanks betalingskontotjenester.

1. Afgørelse

Sydbank A/S har overtrådt betalingslovens § 63, stk. 1¹ ved den 25. oktober 2018 at afslå [en agent for et betalingsinstitut] adgang til Sydbank A/S' betalingskontotjenester. Konkurrencerådet har endvidere truffet en separat afgørelse om, hvorvidt Sydbank A/S' vilkår den 25. oktober 2018 var fastsat i overensstemmelse med betalingsloven § 63, stk. 1, se Rådets afgørelse af 23. juni 2021, jr.nr 19/10259-64.

2. Påbud

Konkurrencerådet påbyder i henhold til betalingslovens § 145, stk. 2, Sydbank A/S at sikre, at betalingsinstitutter og disses agenter, herunder [agenten for betalingsinstituttet], får adgang til Sydbank A/S' betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår, således at betalingsinstituttet kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt, jf. betalingslovens § 63, stk. 1.

3. Baggrund

Sydbank A/S (herefter Sydbank) gav den 25. oktober 2018 afslag til [en agent for et betalingsinstitut] (herefter '[betalingsinstitut]') på adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester.

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Tlf. 4171 5000
CVR-nr. 10 29 48 19
EAN-nr. 5798000018006
kfst@kfst.dk
www.kfst.dk

KONKURRENCE RÅDET

¹ Jf. lovbekendtgørelse nr. 1024 af 3. oktober 2019

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 26. oktober 2018 en underretning fra Sydbank om, at pengeinstituttet den 25. oktober 2018 havde afslået at give et [betalingsinstitut] adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester.

I Sydbanks underretning af 26. oktober 2018 fremgår det om årsagen til afslaget, at: ”Som beskrevet [i afslaget til betalingsinstituttet] ønsker Sydbank ikke at indgå forretningsforbindelser med kunder, der erhverver sig ved pengeoverførselsvirksomhed og/eller valutaveksling på grund af risiciene herved.”²

I Sydbanks afslag til [betalingsinstituttet] af 25. oktober 2018, fremgår det endvidere: ”Sydbank ønsker ikke at indgå i kundeforhold med personer og virksomheder, der erhverver sig med pengeoverførselsvirksomhed og/eller valutaveksling. Baggrunden herfor er, at valutaveksling af Statsadvokaten for særlig økonomisk og international kriminalitet er udpeget til at være et af de område, der udgør størst risiko for at blive udnyttet til hvidvask.

Det er endvidere konkluderet i en rapport fra Financial Action Task Force, at [...] er en velkendt måde at hvidvaske penge på, samt at betaling med [...] anvendes i kriminelle miljøer på tværs af landegrænser. [...] er således også et særligt risikoområde i forhold til hvidvask og terrorfinansiering.”³

Det fremgår af underretningen af 26. oktober 2018, at en anden årsag til afslaget er den geografiske placering af betalingsinstituttets moderselskab og reelle ejere: ”Derudover ønsker Sydbank ikke at indgå i kundeforhold, der på den ene eller anden måde er forankret i et land, der er særligt forbundet med risiko for hvidvask eller terrorfinansiering. Hvilke lande, der er forbundet med hvidvask og terrorfinansiering ændres løbende, og derfor vil det altid være en konkret vurdering, om der kan indgås et kundeforhold, som har rødder i udlandet. [...] er forbundet med en ikke ubetydelig risiko i forhold til hvidvask. Sydbank ønsker af denne grund ikke at indgå i nye forretningsforbindelse med kunder, som ejes af selskaber eller personer, der er hjemmehørende i [...]”⁴

Det fremgår af afslaget til [betalingsinstituttet] af 25. oktober 2018, at ”Vi bemærker derudover, at jeres moderselskab er beliggende i [...] og den reelle ejer også er hjemmehørende i [...].

Der har de seneste år været flere store hvidvasksager som involvere [...] er forbundet med en ikke ubetydelig risiko i forhold til hvidvask, som Sydbank ikke ønsker at løbe. Sydbank ønsker af denne grund ikke at indgå i nye forretningsforbindelser med kunder, som ejes af selskaber eller personer, der er hjemmehørende i [...]”⁵

3.1 [Betalingsinstituttets] klage af 7. august 2019

Den 7. august 2019 modtog Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en klage fra et [betalingsinstitut] over afslaget på adgangen til Sydbanks betalingskontotjenester.

² Bilag 4

³ Bilag 3

⁴ Bilag 4

⁵ Bilag 3

[Betalingsinstituttet] angiver i klagen, at ”Afslaget på at oprette en betalingskonto til [betalingsinstituttet] synes således begrundet i følgende forhold:

Sydbank ønsker ikke at indgå kundeforhold med [] virksomheder, der erhverver sig ved:

1. pengeoverførselsvirksomhed og/eller
2. valutaveksling
3. at [...] er en velkendt måde at hvidvaske penge på,
4. moderselskab er beliggende i [...] og den reelle ejer også er hjemmehørende i [...],”⁶

[Betalingsinstituttet] angiver om afslaget grundet pengeoverførselsvirksomhed, at: ”En generel afvisning af at oprette et kundeforhold med virksomheder, der driver pengeoverførselsvirksomhed er således en generel afvisning af betalingsinstitutter, hvilket netop er forbudt efter Betalingsloven § 63.

Det gøres gældende, at betalingstjenesterne og derved betalingstransaktionerne gennemføres til og fra kunders betalingskonti i godkendte finansielle virksomheder som Banken formentlig i øvrigt gennemfører betalingstransaktioner med, at Bankens produkter og services således ikke vil blive anvendt til formål, som banken ikke allerede medvirker til, at Bankens begrundelse således forårsager, en usaglig forskelsbehandling og at argumentet således må afvises.”⁷

Derudover angiver [betalingsinstituttet] om afslaget grundet valutaveksling, at: ”Det er korrekt, at valutaveksling er et område, hvor der overordnet set er særlig risiko for hvidvask.

[...] En virksomhed skal opfylde en række krav for at opnå den pågældende tilladelse til udbud af valutaveksling. Virksomheden skal blandt andet have tilstrækkelige kontrolforanstaltninger og forretningsgange på alle væsentlige områder, herunder på hvidvask og it-sikkerhedsområdet. [...]

Det gøres derfor gældende, at Finanstilsynet har vurderet, at [betalingsinstituttets] kontrolforanstaltninger og forretningsgange på tilfredsstillende vis begrænser risikoen for at [betalingsinstituttet] benyttes til hvidvask. I øvrigt gøres det gældende, at Banken selv driver virksomhed med valutaveksling, hvorfor afvisningen er såvel diskriminerende som konkurrencebegrænsende.”⁸

I klagen angiver [betalingsinstituttet] endvidere om [...], at ”[Betalingsinstituttet] har tilladelse fra politiet til at [...]. På samme måde som angivet ovenfor under pkt. 2 har den for området relevante resortmyndighed således vurderet, at [betalingsinstituttets] kontrolforanstaltninger og forretningsgange på tilfredsstillende vis begrænser risikoen for, at [betalingsinstituttet] benyttes til hvidvask.

Endvidere anfører Banken i 6. afsnit af afslaget at ”Sydbank generelt ikke indgår forretningsforbindelser med kunder, der erhverver sig ved de omtalte brancher.”

⁶ Bilag 8

⁷ Bilag 8

⁸ Bilag 8

Det kan imidlertid konstateres, at virksomheden [A] – der driver virksomhed med blandt andet [...] på hjemmesiden [...] – er kontoførende i banken, jf. bilag 3.

På samme måde har [virksomhed B], - der driver virksomhed med [...] på hjemmesiden [...] ligeledes angivet at være kontoførende i banken. Jf. bilag 4.”

Afslutningsvist fremgår det om [betalingsinstituttets] moderselskab og reelle ejer, at: ”[Betalingsinstituttets] ejerskruktur og ledelse er som led i udstedelse af tilladelse til at drive virksomhed med valutaveksling blevet ”fit and proper” vurderet af Finanstilsynet. [...]

Der er intet, der tyder på, at aktiviteter i [...] skulle medfører større risiko end mange andre markeder. [...] Så vidt [betalingsinstituttet] er informeret vedrøre [...] der er hjemmehørende i Danmark. Så derfor gøres gældende, at afvisningen af at oprette betalingskonto til [betalingsinstituttet] med henvisning til [...] hverken er proportionel eller saglig.”⁹

3.2 Sydbanks vilkår

Den 11. februar 2020 modtog styrelsen bl.a. Sydbanks bemærkninger til [betalingsinstituttets] klage. I forlængelse heraf deltog Sydbank på et møde den 26. februar 2020 hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvor Sydbank fremlagde en række gældende vilkår. Den 17. marts 2020 fremsendte Sydbank bl.a. de vilkår, som var gældende på tidspunktet for afslaget til [betalingsinstituttet] og som afslaget konkret var forankret i samt en uddybning af, hvilke konkrete dele af de fremsendte vilkår, som [betalingsinstituttet] efter Sydbanks vurdering ikke levede op til.

I brevet af 17. marts 2020, fremhævede Sydbank de relevante vilkår: ”*Det er i denne sag særligt punkt 3.4 Kunder, der er relevant.*

”Nye kunder i banken skal identificeres og legitimeres. Det skal klarlægges, hvad der er formålet med kundeforholdet samt det forventede forretningsomfang. Det gælder både for lejlighedskunder og for faste kundeforhold. For kunder, der er juridiske personer, skal ejer- og kontrolstrukturen klarlægges og de reelle ejere skal identificeres og legitimeres.

Undersøgelsen af kunder og ajourføring af oplysning sker ud fra en risikobaseret tilgang og med udgangspunkt i de risici, der er vurderet for de enkelte kundegrupper i bankens hvidvaskrisikoanalyse. Banken inddeler sine kunder i kategorier afhængig af, om risikoen for hvidvask eller terrorfinansiering er lav, mellem, mellem skærpet eller høj.

Banken vil som udgangspunkt ikke indgå eller opretholde kundeforhold med kunder som er bosiddende i lande, som af det danske Finanstilsyn, EU eller FATF er vurderet, at der er en særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering.

Banken vil som udgangspunkt ikke indgå eller opretholde kundeforhold med kunder, som udøver aktiviteter, der i henhold til egen eller Finanstilsynet, EU eller FATF’s vurdering er forbundet med en særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering” [...]

⁹ Bilag 8

Det fremgår endvidere af Sydbanks brev af 17. marts 2020, at kunder skal have en naturlig tilknytning til bankens virkeområde, Danmark eller Nordtyskland. I vurderingen heraf indgår, [...]. Det fremgår endvidere heraf, at der er visse brancher, inden for hvilke banken ikke ønsker at tilbyde et kundeforhold. Banken ønsker således ikke at oprette kundeforhold med pengeoverførselsvirksomheder og vekselkontorer.¹⁰

3.3 Høring af Sydbank A/S og [betalingsinstituttet]

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte afgørelsen i høring hos Sydbank A/S den 4. december 2020. Sydbank A/S fremsendte virksomhedens høringssvar hertil den 21. januar 2021.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte endvidere afgørelsen i høring hos [betalingsinstituttet] henholdsvis den 28. januar 2021 og 3. marts 2021. [Betalingsinstituttet] har ikke afgivet høringssvar.

Sydbank har i forbindelse med høringen afgivet en række bemærkninger til styrelsens afgørelse.

I det følgende gengives visse af Sydbanks mere generelle bemærkninger, og herefter følger styrelsens kommentarer hertil.

Sydbank har desuden i høringssvaret anført bemærkninger til forskellige mere konkrete elementer i det fremsendte udkast til afgørelse af 4. december 2020. Disse bemærkninger er beskrevet og kommenteret i de relevante afsnit nedenfor.

Sydbank har angivet, at: *"Helt overordnet har banken noteret, at det er styrelsens opfattelse, at bløde formuleringer medfører, at vilkår ikke kan anses for at være objektivt fastsat. Bankens forretningsgange og politikker skal favne mange forskellige situationer og kunder, og det er en umulig opgave på forhånd udtømmende at definere, hvordan alle situationer skal vurderes og håndteres."*¹¹

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forstår Sydbank således, at Sydbank anfægter, hvordan styrelsen vurderer, om et vilkår er objektivt fastsat i relation til Sydbanks generelle forretningsgange, herunder at Sydbanks generelle forretningsgange skal favne mange forskellige situationer og kunder.

Styrelsen har forståelse for, at alle situationer i forhold til kundeforhold og forretningsgange ikke kan beskrives udtømmende. Den praktiske virkelighed lader sig ikke altid udtømmende beskrive i vilkår eller betingelser. Det er dog ikke det samme som, at vilkår som betalingsinstituttets adgang til pengeinstituttets betalingskonti kan fastsættes subjektivt og uden faste holdepunkter.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har konkret i afgørelserne forsøgt at tage hensyn til, at ikke alt kan nedfældes præcist, og at der trods alt må være et vist

¹⁰ Bilag 6

¹¹ Bilag 7

rum for, at et vilkår kan være uklart, uden at det dermed er i strid med betalingslovens § 63.

Heroverfor står formuleringer af vilkår, som efterlader Sydbank et for stort subjektivt råderum. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at et vilkår, der udelukkende gælder 'som udgangspunkt' ikke er objektivt fastsat. Dette skyldes, at formuleringen har en subjektiv karakter, og vilkåret ikke er fastsat på baggrund af konkrete, konstaterbare kriterier.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at generelle vilkår som fremstår uklart og hvor der ikke direkte fremgår objektive kriterier der tillægges vægt i vurderingen, herunder hvor der ikke er angivet en konkret målestok for, hvordan pengeinstituttet vurderer disse vilkår, vil være i strid med betalingslovens § 63, stk. 1.

4. Betalingslovens § 63

Betalingslovens § 63 regulerer betalingsinstitutters adgang til pengeinstitutternes betalingskontotjenester. Betalingslovens § 63 gennemfører artikel 36 i 2. betalingstjenestedirektiv.¹²

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Pengeinstitutter skal give betalingsinstitutter adgang til deres betalingskontotjenester på objektive, ikkediskriminerende og proportionale vilkår. Adgangen skal have et sådant omfang, at betalingsinstituttet kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt.”

Formålet med bestemmelsen er at sikre betalingsinstitutter adgang til pengeinstitutternes betalingskontotjenester. Det fremgår således af præambelbetragtning nr. 39 til 2. betalingstjenestedirektiv, at betalingsinstitutter skal have adgang til en konto, som kan anvendes til betalingstransaktioner, da det er en forudsætning for, at disse aktører kan tilbyde deres tjenester.¹³

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det følger af bestemmelsen, at forpligtelsen til at give betalingsinstitutter adgang til betalingskontotjenester på de ovennævnte vilkår, påhviler *pengeinstitutter*.¹⁴ Det følger endvidere af bestemmelsen, at adgangen skal gives til *betalingsinstitutter*.¹⁵

4.1 Agenters adgang

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om op-hævelse af direktiv 2007/64/EF

¹³ Jf. lovbemærkningerne til betalingslovens § 63

¹⁴ Jf. lovbemærkningerne til betalingslovens § 63, jf. Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF (PSD2) artikel 36, jf. præambelbetragtning 39 til PSD2

¹⁵ Et betalingsinstitut defineres i lovens § 7, nr. 2, som en juridisk person, der er meddelt tilladelse til at udbyde betalingstjenester, og institutter, der er meddelt tilladelse i et andet EU- eller EØS-land.

Det følger af betalingsloven § 1, stk. 3, at kapitel 4-11 (herunder § 63) med visse undtagelser, finder anvendelse for agenter af udenlandske virksomheder, der er meddelt tilladelse i et andet EU- eller EØS-land til at udbyde betalingstjenester efter bilag 1, nr. 1-8. En agent er defineret i betalingslovens § 7, nr. 34 som ”*en fysisk eller juridisk person, som handler på vegne af et betalingsinstitut ved udbuddet af betalingstjenester.*”

Det fremgår af forarbejderne til betalingslovens § 7, nr. 34, at: ”*Der er alene tale om en agent når denne handler på vegne af betalingsinstituttet i forbindelse med udbuddet af betalingstjenester. En fysisk eller juridisk person, som handler på vegne af et betalingsinstitut i andre henseender som ikke vedrører udbuddet af betalingstjenester, f.eks. ved outsourcing af driftsmæssige aktiviteter, er således ikke omfattet af definitionen.*”

Anvendelsesområdet for § 63, omfatter således både betalingsinstitutter og disses agent(er), jf. § 63 og § 1, stk. 3. Der er udelukkende tale om en agent i betalingslovens forstand, når denne handler på vegne af et betalingsinstitut i forbindelse med udbuddet af betalingstjenester. Det følger heraf, at agenten udelukkende har adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester efter betalingslovens § 63, når (i) agenten handler på betalingsinstituttets vegne og (ii) når den pågældende aktivitet er omfattet af betalingslovens bilag 1.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer modsætningsvist, at for de tilfælde, hvor agenten *ikke* handler på vegne af betalingsinstituttet, og dermed handler i eget navn og for egen risiko, er agenten ikke omfattet af anvendelsesområdet for § 63. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer endvidere, at agenten ikke er omfattet af § 63, når agenten handler på vegne af et betalingsinstitut i forbindelse med en aktivitet, der ikke er omfattet af betalingslovens bilag 1.

4.2 Vilkår for adgangen

Det er udgangspunkt efter § 63 i betalingsloven, at et betalingsinstitut og dennes agent(er) skal have adgang til betalingskontotjenester i et pengeinstitut. Denne adgang skal gives på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.

Såfremt et pengeinstitut nægter et betalingsinstitut eller dennes agent adgang til sine betalingskontotjenester, skal årsagen til afslaget efter styrelsens vurdering være begrundet i, at betalingsinstituttet ikke kan opfylde de objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår, som pengeinstituttet har opstillet for betalingsinstituttets adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester.

Det følger modsætningsvist af betalingsloven, at pengeinstitutter ikke må opstille subjektive, diskriminerende eller ikke-proportionale vilkår for adgangen pengeinstituttets betalingskonti. Omvendt må pengeinstituttet godt stille objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.

De ovenstående betingelser er efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering kumulative. Det betyder, at alle pengeinstituttets vilkår for adgang både skal være ”objektive”, ”ikke-diskriminerende” og ”proportionale”.

Objektive vilkår

At et pengeinstituts vilkår for adgang skal være objektive omfatter, at et vilkår skal være konkret konstaterbare og fastsat uafhængigt af subjektive forhold.

Ikke-diskriminerende vilkår

At et pengeinstituts vilkår for adgang skal være ikke-diskriminerende, omfatter at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt.

Det medfører, at et som udgangspunkt objektivt vilkår heller ikke i realiteten må medføre en skjult diskrimination mellem virksomheder. Dette betyder, at tillige effekten af et vilkår skal inddrages i vurderingen af, om et ellers som udgangspunkt objektivt fastsat vilkår i realiteten er diskriminerende. Hertil kommer, at objektive vilkår skal administreres således, at der ikke i praksis sker en usaglig forskelsbehandling, men at der omvendt sikres lige vilkår for sammenlignelige kunder.

Proportionale vilkår

At et pengeinstituts vilkår for adgang skal være proportionale omfatter, at vilkårene står i rimeligt forhold til det legitime formål, der søges opfyldt. Vilkår for adgang skal således være nødvendige og må ikke gå videre end nødvendigt for at nå det tilsigtede (legitime) formål.

Et vilkår, der i udgangspunktet er fastsat proportionalt, skal efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering desuden administreres proportionalt. Det vil sige, at et pengeinstitut efter styrelsens vurdering skal angive over for et betalingsinstitut, hvilke konkrete vilkår betalingsinstituttet skal opfylde for at få adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester. Herefter skal pengeinstituttet om relevant fastsætte en rimelig frist for, at betalingsinstituttet får mulighed for at opfylde vilkårene og dermed få adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester.

I relation til både vurderingen af ikke-diskrimination og proportionalitet gælder det således, at det både er fastsættelse og administrationen af vilkåret, der er genstand for prøvelse i nærværende sag.

5. Vurdering af betalingslovens anvendelse

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Sydbank er et pengeinstitut i betalingslovens forstand, hvorfor Sydbank er omfattet af betalingsloven § 63. Styrelsen har særligt lagt vægt på, at Sydbank er registreret som et pengeinstitut i Finanstilsynets virksomhedsregister.¹⁶

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer endvidere, at [betalingsinstituttet] er omfattet af betalingslovens § 63. Styrelsen har lægt vægt på, at [betalingsinstituttet] er meddelt tilladelse til at udbyde betalingstjenester efter bilag 1 i betalingsloven.¹⁷ [Betalingsinstituttet] har tilladelse som agent i Danmark for to udenlandske betalingsinstitutter: [...] ¹⁸ og [...] ¹⁹. Begge betalingsinstitutter har tilladelse til at udbyde betalingstjenester i form af pengeoverførselsvirksomhed efter

¹⁶ <https://virksomhedsregister.finanstilsynet.dk/virksomhed-under-tilsyn.html?v=01A89612-2F3B-E311-9E18-0050568340B9>

¹⁷ [...]

¹⁸ [...]

¹⁹ [...]

betalingslovens bilag 1, nr. 6. På baggrund heraf vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at [betalingsinstituttet], som agent for de to udenlandske betalingsinstitutter, er omfattet af betalingslovens § 63 når [betalingsinstituttet] handler på betalingsinstituttets vegne og når den pågældende aktivitet er omfattet af betalingslovens bilag 1.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at Sydbank og [betalingsinstituttet] er omfattet af betalingslovens § 63.

Sydbank har den 26. oktober 2018 i medfør af § 63, stk. 2, underrettet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om, at pengeinstituttet har givet et [betalingsinstitut] afslag på adgangen til sine betalingskontotjenester. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at afslaget er omfattet af betalingslovens § 63, hvorfor afslaget således skal være i overensstemmelse med § 63, stk. 1.

Konkurrencerådet har i afgørelse af 23. juni 2021, jr.nr 19/10259-64 fundet, at visse dele af de relevante vilkår²⁰ generelt *ikke* er fastsat i overensstemmelse med betalingslovens § 63, stk. 1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i afsnit 6 af nærværende afgørelse foretaget en konkret vurdering af, om Sydbank har givet et [betalingsinstitut] adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester, i det omfang, Sydbank efter § 63 er forpligtet til.

6. Vurdering af Sydbanks afslag til [betalingsinstituttet]

Sydbank har i underretningen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anført, at afvisningen af betalingsinstituttet som kunde konkret var begrundet i:

- 1) [Betalingsinstituttet] ejes af et selskab hjemmehørende i [...]
- 2) [Betalingsinstituttet] erhverver sig ved pengeoverførselsvirksomhed og valutaveksling
- 3) [Betalingsinstituttet] erhverver sig ved [...]

Nedenfor følger Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, om de ovennævnte vilkår for adgang til Sydbanks betalingskontotjenester er administreret objektivt, ikke-diskriminerende og proportionalt over for [betalingsinstituttet] ved afslaget den 25. oktober 2018.

6.1 Vurdering af håndhævelse af vilkår om naturlig tilknytning til bankens virkeområde

Sydbank accepterer alene kunder, der har en naturlig tilknytning til bankens forretningsområde, hvilket betyder at den potentielle kunde skal have en geografisk eller forretningsmæssig tilknytning til Danmark eller Nordtyskland.

Det fremgår således af Sydbanks forretningsgang, at pengeinstituttet som udgangspunkt alene accepterer kunder, der har en naturlig tilknytning til bankens virkeområde. Dette betyder, at kunden skal have en geografisk eller forretningsmæssig tilknytning til Danmark eller Nordtyskland.²¹

²⁰ Vurderingen tager afsæt i de vilkår, som var gældende på tidspunktet for afslaget den 25. oktober 2018. Dele af Sydbanks vilkår er sidenhen opdateret.

²¹ Bilag 1

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fundet, at vilkåret ikke er objektivt fastsat, jf. Konkurrencerådet afgørelse vedrørende betalingslovens § 63, stk. 1 om adgang til betalingskonti, der føres i kreditinstitutter, 23. juni 2021, jr.nr 19/10259-64 afsnit 6. Allerede af den årsag er afslaget ikke givet i overensstemmelse med betalingslovens § 63, stk. 1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derudover vurderet, at Sydbank har administreret vilkåret diskriminerende overfor [betalingsinstituttet] samt at Sydbank ikke har administreret vilkåret proportionalt over for [betalingsinstituttet], jf. i det følgende.

6.1.1. Vurdering af at vilkåret er administreret diskriminerende

Det fremgår af Sydbanks brev af 11. februar 2020, at: ”*Banken accepterer som udgangspunkt alene nye kundeforhold, der har en naturlig tilknytning til bankens virkeområde. Dette betyder, at kunden skal have en geografisk eller forretningsmæssig tilknytning til Danmark eller Nordtyskland. [...] [Betalingsinstituttets] anmodning om at blive kunde i banken er blevet afslået i overensstemmelse med bankens forretningsgange på området. [...]*”²²

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at vilkåret er administreret diskriminerende overfor [betalingsinstituttet]. I vurderingen heraf har styrelsen tillagt det særligt vægt, at Sydbank på mødet mellem banken og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 26. februar 2020, oplyste, at: ”[Betalingsinstituttet] *havde forretningsmæssig tilknytning til Danmark, men at afslaget var begrundet i, hvor den reelle ejer var bosat, her [...]*”²³. Sydbank vurderede således, at [betalingsinstituttet] levede op til vilkåret om forretningsmæssig tilknytning, men afslog at give betalingsinstituttet adgang med henvisning til, at virksomhedens reelle ejere var fra [...].

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det fremgår af vilkåret, at en potentiel kunde enten skal have forretningsmæssig eller geografisk tilknytning til Danmark eller Nordtyskland, og at vilkåret dermed er anvendt på en anden måde, end det er formuleret. På baggrund heraf finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at vilkåret er administreret diskriminerende overfor [betalingsinstituttet].

6.1.2 Vurdering af at vilkåret ikke er administreret proportionalt

Et vilkår skal administreres proportionalt. Dette vil sige, at et pengeinstitut efter styrelsens vurdering må angive over for et betalingsinstitut, hvilke konkrete vilkår betalingsinstituttet skal opfylde for at få adgang til pengeinstitutts betalingskontotjenester. Herefter skal pengeinstituttet hvis relevant fastsætte en rimelig frist for, at betalingsinstituttet får mulighed for at opfylde vilkårene og dermed få adgang til pengeinstitutts betalingskontotjenester.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Sydbank ikke har administreret vilkåret proportionalt over for [betalingsinstituttet]. Styrelsen har særligt lagt vægt på, at Sydbank ikke har oplyst [betalingsinstituttet] om, at kravet om naturlig tilknytning til bankens virkeområde enten kunne opfyldes ved geografisk eller forretningsmæssig tilknytning. Sydbank har således alene oplyst [betalingsinstituttet] om, at virksomheden ikke levede op til kravet om naturlig tilknytning, fordi

²² Bilag 5

²³ Uddrag af referat fra møde mellem Sydbank og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 27. februar 2020

[betalingsinstituttets] reelle ejer var bosat i [...]. [Betalingsinstituttet] har således ikke haft mulighed for at dokumentere, om virksomheden havde en forretningsmæssig tilknytning til Danmark eller Nordtyskland.

6.2 Vurdering af vilkår om lande med særlig høj risiko for hvidvask

Sydbank ønsker som udgangspunkt ikke at indgå eller opretholde kundeforhold med kunder som er bosiddende i lande, som af det danske Finanstilsyn, EU eller FATF er vurderet, at der er en særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering.

Det fremgår af pengeinstituttets 'Politik for foranstaltninger mod hvidvask og terrorfinansiering' pkt. 3.4, at: *"Nye kunder i banken skal identificeres og legitimeres. Det skal klarlægges, hvad der er formålet med kundeforholdet samt det forventede forretningsomfang. Det gælder både for lejlighedskunder og for faste kundeforhold. For kunder, der er juridiske personer, skal ejer- og kontrolstrukturen klarlægges og de reelle ejere skal identificeres og legitimeres.*

Undersøgelsen af kunder og ajourføring af oplysning sker ud fra en risikobaseret tilgang og med udgangspunkt i de risici, der er vurderet for de enkelte kundegrupper i bankens hvidvaskrisikoanalyse. Banken inddeler sine kunder i kategorier afhængig af, om risikoen for hvidvask eller terrorfinansiering er lav, mellem, mellem skærpet eller høj.

Banken vil som udgangspunkt ikke indgå eller opretholde kundeforhold med kunder som er bosiddende i lande, som af det danske Finanstilsyn, EU eller FATF er vurderet, at der er en særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering."

²⁴[styrelsens understregning]

Idet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fundet, at vilkåret ikke er objektivt fastsat, har styrelsen ikke foretaget en vurdering af, om vilkåret er administreret objektivt.²⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder endvidere, at Sydbank har administreret vilkåret diskriminerende overfor [betalingsinstituttet]. Styrelsen finder endeligt, at Sydbank umiddelbart har administreret vilkåret proportionalt over for [betalingsinstituttet], jf. i det følgende.

6.2.1 Vurdering af at vilkåret er administreret diskriminerende

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at Sydbank ikke på en ensartet og konsekvent måde har håndhævet vilkåret om, at kunder ikke må være bosiddende i et land forbundet med særlig høj risiko for hvidvask.

I afslaget til [betalingsinstituttet] af 25. oktober 2018 angiver Sydbank, at: *"Vi bemærker derudover, at jeres moderselskab er beliggende i [...] og den reelle ejer også er beliggende i [...].*

Der har de seneste år været flere store hvidvaksager som involvere [...] er forbundet med en ikke ubetydelig risiko i forhold til hvidvask, som Sydbank ikke øn-

²⁴ Bilag 2

²⁵ Konkurrencerådets afgørelse vedrørende betalingslovens § 63, stk. 1 om adgang til betalingskonti, der føres i kreditinstitutter, 23. juni 2021, jr.nr 19/10259-64 afsnit 6.2

sker at løbe. Sydbank ønsker af denne grund ikke at indgå i nye forretningsforbindelser med kunder, som ejes af selskaber eller personer, der er hjemmehørende i [...]. Dette gælder uanset hvilket selskab, der ønsker at etablere et kunde-forhold i Sydbank.”

Og: ”Sydbank generelt ikke indgår forretningsforbindelser med [...] samt kunder der efter en konkret vurdering ligger uden for bankens risikoappetit (jf. virksomhedens rødder i [...]).”²⁶

Af underretningen af 26. oktober 2018 fremgår det, at: ”Derudover ønsker Sydbank ikke at indgå i kundeforhold, der på den ene eller anden måde er forankret i et land, der er særligt forbundet med risiko for hvidvask eller terrorfinansiering. Hvilke lande der er særligt forbundet med risiko for hvidvask eller terrorfinansiering ændres løbende, og derfor vil det altid være en konkret vurdering, om der kan indgås et kundeforhold, som har rødder i udlandet. [...] er forbundet med en ikke ubetydelig risiko i forhold til hvidvask.” Sydbank ønsker af denne grund ikke at indgå i nye forretningsforbindelser med kunder, som ejes af selskaber eller personer, der er hjemmehørende i [...]. [...] Sydbank afviser generelt at indgå forretningsforbindelser med [...] samt nye kunder der ejer af selskaber eller personer, der er hjemmehørende i [...].”²⁷

Sydbank oplyste derudover på mødet mellem Sydbank og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 27. februar 2020, at: ”Sydbank oplyste dertil, at der på tidspunktet for afslaget havde været negative medieomtale om [...] (i relation til hvidvask).”²⁸

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at vilkåret er administreret diskriminerende overfor [betalingsinstituttet]. Styrelsen har i sin vurdering lagt særlig vægt på, at Sydbank ikke har fremlagt eller på anden måde dokumenteret, at der på tidspunktet for afslaget forelå en vurdering fra Finanstilsynet, EU eller FAFT om, at [...] var forbundet med særlig risiko for hvidvask. Styrelsen lægger dermed til grund at der ikke forelå en sådan vurdering på tidspunktet for afslaget. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan således konstatere, at Sydbank har lagt bankens egen subjektive vurdering til grund for, at [...] var et land forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. På baggrund heraf finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen dermed, at Sydbanks vurdering af, at [betalingsinstituttet] er bosiddende i et land, som af det danske Finanstilsyn, EU eller FATF er vurderet, at der er en særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering, ikke er foretaget i overensstemmelse med pengeinstituttets forretningsgang.

6.2.2 Vurdering af, at vilkåret umiddelbart er administreret proportionalt

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer umiddelbart, at vilkåret er administreret proportionalt.

Styrelsen bemærker, at [betalingsinstituttet] ved afslaget blev oplyst, at, ”Vi bemærker derudover, at jeres moderselskab er beliggende i [...] og den reelle ejer

²⁶ Bilag 3

²⁷ Bilag 4

²⁸ Uddrag af referat fra møde mellem Sydbank og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 27. februar 2020

også er beliggende i [...]” samt ”Sydbank generelt ikke indgår forretningsforbindelser med [...] samt kunder der efter en konkret vurdering ligger uden for bankens risikoappetit (jf. virksomhedens rødder i [...]).”²⁹

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer umiddelbart, at Sydbank har administreret vilkåret proportionalt over for [betalingsinstituttet]. Styrelsen har særligt lagt vægt på, at Sydbank har oplyst [betalingsinstituttet] om, at afslaget bl.a. blev givet på baggrund af, at [betalingsinstituttets] moderselskab og reelle ejer var beliggende i [...]. Styrelsen bemærker endvidere, at der er tale om forhold, der ikke umiddelbart er mulige for [betalingsinstituttet] at ændre, hvorfor det konkret ikke var nødvendigt for Sydbank at fastsætte en frist herfor.

En endelig vurdering af administrationen, om vilkåret er *administreret* proportionalt forudsætter dog, konkret i denne sag, at der er tale om et objektivi vilkår som er fastsat i overensstemmelse med § 63, stk. 1.

6.3 Vurdering af vilkår om kundetyper banken ikke ønsker - pengeoverførselsvirksomhed

Det fremgår af Sydbanks forretningsgang, at på grund af risiko for hvidvask og terrorfinansiering ønsker Sydbank ikke erhvervs-kunder, som udfører pengeoverførselsvirksomhed. Det fremgår endvidere heraf, at selvom Sydbank ikke ønsker at have kundeforhold med pengeoverførselsvirksomheder, kan der være en forpligtelse til at give sådanne virksomheder adgang til bankens betalingskontotjenester.³⁰

Sydbank angiver i pengeinstituttets høringssvar af 21. januar 2021, at: ”I forbindelse med dialogen med pengeoverførselsvirksomheder, skal banken naturligvis gøre opmærksom på, at virksomheden uanset bankens holdning, kan have krav på at få adgang til bankens betalingskontotjenester. Hvis virksomheden fastholder, at de ønsker at blive kunde, overdrages henvendelsen til TB&I, der herefter vurderer henvendelsen med hensyntagen til bankens forpligtelser efter betalingsloven § 63.[...]”³¹

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at et vilkår om, at pengeinstituttet ikke ønsker at indgå eller opretholde kundeforhold, med kunder, der udfører pengeoverførselsvirksomhed, isoleret set er i strid med betalingslovens § 63. Dette skyldes, at pengeinstituttet efter bestemmelsen som udgangspunkt er forpligtet til at give adgang til virksomheder, der driver pengeoverførselsvirksomhed, jf. bilag 1, nr. 6, jf. Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021, jr.nr 19/10259-64. Allerede fordi Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at vilkåret helt overordnet er fastsat i strid med § 63, har styrelsen ikke foretaget en vurdering af, hvorvidt vilkåret er administreret objektivi, ikke-diskriminerende og proportionalt.

6.4 Vurdering af vilkår om kundetyper banken ikke ønsker – vekselkontorer

²⁹ Bilag 3

³⁰ Bilag 1

³¹ Bilag 7

Sydbank ønsker ifølge vilkårene ikke kunder, der driver vekselkontorer som hovederhverv. Sydbank accepterer dog kunder, der driver vekselkontor som bierhverv, hvis bierhvervet har en naturlig tilknytning til hovederhvervet.

Det fremgår således af Sydbanks forretningsgang, at på grund af risiko for hvidvask og terrorfinansiering ønsker Sydbank ikke erhvervskunder, som driver vekselkontor som hovederhverv.

Det fremgår endvidere heraf, at kunder, der som bierhverv driver vekselbureau, accepteres i Sydbank, hvis bierhvervet har en naturlig tilknytning til hovederhvervet. Sydbank angiver hertil, at dette eksempelvis kan være et sommerhusudlejningsbureau, som veksler penge for de turister, der møder op for at hente nøglen til deres sommerhus eller den lokale købmand i et sommerhusområde, der tilbyder at omveksle udenlandsk valuta for kunder, der køber dagligvarer i butikken.³²

Idet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fundet, at dele af vilkåret ikke er objektivt fastsat, har styrelsen ikke foretaget en vurdering af, om vilkåret er administreret objektivt.³³ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder endvidere, at Sydbank umiddelbart ikke har administreret vilkåret diskriminerende overfor [betalingsinstituttet]. Styrelsen finder endeligt, at Sydbank ikke har administreret vilkåret proportionalt over for [betalingsinstituttet], jf. i det følgende.

6.4.1 Vurdering af, at vilkåret umiddelbart er administreret ikke-diskriminerende
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at vilkåret umiddelbart ikke er diskriminerende fastsat, jf. afgørelse af 23. juni 2021, jr.nr 19/10259-64 afsnit 6.4.2. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har dog ikke taget endelig stilling til, hvorvidt vilkåret er fastsat ikke-diskriminerende.

I klagen af 7. august 2019, angiver [betalingsinstituttet], at: *"I øvrigt gøres gældende, at Banken selv driver virksomhed med valutaveksling, hvorfor afvisningen er såvel diskriminerende som konkurrencebegrænsende."*³⁴

Angående Sydbanks og korrespondentbankers valutavekslingsaktiviteter, angav Sydbank følgende på mødet med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 27. februar 2020: *"Sydbank nævnte, at der for pengeoverførselsvirksomheder generelt var risiko forbundet med mangel på gennemsigtighed, herunder kontrol af, hvem der stod bag overførslen af pengene, hvorfor Sydbank løb en stor risiko ved sådanne kunder. Dette stod i modsætning til bankens korrespondentbanker, hvor det var muligt for Sydbank at overvåge transaktionernes oprindelse. Ved pengeoverførselsvirksomheder, ville det ikke være Sydbank, men derimod kunden som skulle kontrollere overførelsen. Sydbank havde ikke tillid til, at det alene var kunden som skal foretage denne opgave."*³⁵

³² Bilag 1

³³ Konkurrencerådets afgørelse vedrørende betalingslovens § 63, stk. 1 om adgang til betalingskonti, der føres i kreditinstitutter, 23. juni 2021, jr.nr 19/10259-64 afsnit 6.2

³⁴ Bilag 8

³⁵ Uddrag fra referat af møde mellem Sydbank og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 27. februar 2020.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at der i forhold til risiko for hvidvask umiddelbart er forskel på, om der er tale om valutaveksling med kundekendskab, som f.eks. hos en bank, eller uden kundekendskab, som f.eks. hos et vekselkontor.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at såfremt Sydbank A/S har administreret vilkåret ensartet over for sammenlignelige kunder, er vilkåret umiddelbart administreret ikke-diskriminerende over for [betalingsinstituttet]. Styrelsen har lagt særlig vægt på, at virksomheder, der udøver valutaveksling, hvor kunderne ikke er omfattet af kundekendingsprocedurer umiddelbart ikke er sammenlignelige med pengeinstitutter, hvor vekselbrugerne er eksisterende kunder. En endelig vurdering af, om vilkåret er *administreret* ikke-diskriminerende forudsætter dog konkret i denne sag, at der er tale om et vilkår som er fastsat i overensstemmelse med § 63, stk. 1.

6.4.2 Vurdering af at vilkåret ikke er administreret proportionalt

Som angivet ovenfor, skal et vilkår administreres proportionalt. Dette vil sige, at et pengeinstitut efter styrelsens vurdering må angive over for et betalingsinstitut, hvilke konkrete vilkår betalingsinstituttet skal opfylde for at få adgang til pengeinstituttets betalingskontotjeneste. Herefter skal pengeinstituttet fastsætte en rimelig frist for, at betalingsinstituttet får mulighed for at opfylde vilkårene og dermed få adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Sydbank ikke har håndhævet vilkåret proportionalt over for [betalingsinstituttet].

Sydbank angiver i afslaget til [betalingsinstituttet] af 26. oktober 2018, at: ”*For at I kan få en konto i Sydbank skal der oprettes et kundeforhold. Vi kan konstatere, at I udover pengeoverførselsvirksomhed også beskæftiger jer med [...] samt valutaveksling.*

Sydbank ønsker ikke at indgå i kundeforhold med personer og virksomheder, der erhverver sig ved pengeoverførsel og valutaveksling. [...]”³⁶

Det fremgår endvidere af Sydbanks brev af 17. marts 2020, at ”[...] *vekselkontorer er specifikt nævnt som brancher banken ikke ønsker at tilbyde kundeforhold. Det ville således være i strid med både bankens daværende og nuværende forretningsgange at tilbyde [betalingsinstituttet] et kundeforhold.*”³⁷

Efter vilkåret er det alene virksomheder, der driver valutaveksling som hovederhverv eller som bierhverv uden naturlig tilknytning til hovederhvervet, som pengeinstituttet ikke ønsker kundeforhold med. Sydbank har imidlertid udelukkende oplyst [betalingsinstituttet] om, at virksomhedens aktiviteter inden for valutaveksling er tilstrækkeligt til at begrunde et afslag.

Det fremgår af CVR-registret, at [betalingsinstituttets] *formål* er: ”[...] *samt valuta veksling og dertil relaterede services.*”. [Betalingsinstituttet] er som selskab registreret med branchekode: ”661200 *Værdipapir- og varemægling*”.

³⁶ Bilag 3

³⁷ Bilag 6

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer umiddelbart, at det ikke ud fra de offentlige tilgængelige CVR-oplysninger åbenlyst kan konstateres, at [betalingsinstituttet] driver vekselkontor som hovederhverv. Idet det således ikke helt åbenlyst ud fra offentlige tilgængelige oplysninger kan konstateres, at [betalingsinstituttet] har valutaveksling som hovederhverv, finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Sydbank ikke i tilstrækkelig grad har adspurgt [betalingsinstituttet] og undersøgt de faktiske forhold.

På baggrund heraf finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Sydbank ikke i tilstrækkelig grad har gjort [betalingsinstituttet] bekendt med vilkåret og derfor ikke har håndhævet vilkåret proportionalt overfor [betalingsinstituttet].

6.5 Vurdering af håndhævelse af vilkår om kunder, der udøver aktiviteter forbundet med særlig høj risiko for hvidvask

Ifølge vilkårene har Sydbank ikke kundeforhold med virksomheder, der udøver aktiviteter som af banken, EU, Finanstilsynet eller FATF er vurderet som forbundet med særlig høj risiko for hvidvask.

Det fremgår af Sydbanks 'Politik for foranstaltninger mod hvidvask og terrorfinansiering', at: "Nye kunder i banken skal identificeres og legitimeres. Det skal klarlægges, hvad der er formålet med kundeforholdet samt det forventede forretningsomfang. Det gælder både lejligheds- og faste kundeforhold. For kunder, der er juridiske personer, skal ejer- og kontrolstrukturen klarlægges og de reelle ejere skal identificeres og legitimeres.

Undersøgelsen af kunder og ajourføring af oplysninger sker ud fra en risikobaseret tilgang og med udgangspunkt i de risici, der er vurderet for de enkelte kundegrupper i bankens hvidvaskrisikoanalyse. Banken inddeler sine kunder i kategorier afhængig af, om risikoen for hvidvask eller terrorfinansiering er lav, mellem, mellem skærpet eller høj. [...]

Banken vil som udgangspunkt ikke indgå eller opretholde kundeforhold med kunder, som udøver aktiviteter, der i henhold til egen eller Finanstilsynet, EU eller FATF's vurdering er forbundet med en særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering."³⁸ [styrelsens understregning]

Idet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fundet, at vilkåret ikke er objektivt fastsat, har styrelsen ikke foretaget en vurdering af, om vilkåret er administreret objektivt.³⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder endvidere, at Sydbank har administreret vilkåret diskriminerende overfor [betalingsinstituttet]. Styrelsen finder endeligt, at Sydbank har administreret vilkåret proportionalt over for [betalingsinstituttet], jf. i det følgende.

6.5.2 Vurdering af at vilkåret er administreret diskriminerende

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at vilkåret er håndhævet diskriminerende over for [betalingsinstituttet].

³⁸ Bilag 2

³⁹ Konkurrencerådets afgørelse vedrørende betalingslovens § 63, stk. 1 om adgang til betalingskonti, der føres i kreditinstitutter, 23. juni 2021, jr.nr 19/10259-64 afsnit 6.5

Det fremgår af [betalingsinstituttets] klage over afslaget af 7. august 2019, at: ”[Betalingsinstituttet] har tilladelse fra politiet til at [...]. På samme måde som angivet ovenfor under pkt. 2 har den for området relevante ressortmyndighed således vurderet, at [betalingsinstituttets] kontrolforanstaltninger og forretningsgange på tilfredsstillende vis begrænser risikoen for, at [betalingsinstituttet] benyttes til hvidvask.

Endvidere anfører Banken i 6. afsnit af afslaget ” at Sydbank generelt ikke indgår forretningsforbindelser med kunder, der erhverver sig ved de omtalte brancher”

Det kan imidlertid konstateres, at virksomheden [A] – der driver virksomhed med blandt andet [...] på hjemmesiden [...] – er kontoførende i Banken jf. bilag 3.

På samme måde har [virksomhed B] - der driver virksomhed med [...] på hjemmesiden [...] ligeledes angivet at være kontoførende i banken. Jf. bilag 4.”⁴⁰

Sydbank har hertil, i brevet af 11. februar 2020, anført at: ” [...] Hvis selskaberne rettede henvendelse i dag, med henblik på at oprette et kundeforhold [...].

Vi kan som følge af bankens tavshedspligt ikke oplyse yderligere om kunderne [...] .”⁴¹

Sydbank angiver i brev af 17. marts 2020: ”Da [betalingsinstituttet] udøver aktiviteter, der er forbundet med en særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering, var afvisningen i oktober 2018 i overensstemmelse med bankens daværende politik for foranstaltninger mod hvidvask og terrorfinansiering.”⁴²

Sydbank har dertil oplyst på mødet mellem Sydbank og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at: ”Sydbank har minimum én eksisterende højrisikokunde, der driver [...]. Sydbank oplyste, at årsagen hertil var, at kundeforholdet var etableret forud for indførelsen af de nugældende vilkår. Derudover oplyste Sydbank, at kundeforholdet ikke kunne opsiges, medmindre kunden misligholdte aftalen.”⁴³

I forlængelse heraf, angiver Sydbank i høringssvar af 21. januar 2021, at ”Banken kan også i andre situationer opsige et kundeforhold, uden at kunden har misligholdt aftalen. Banken er dog tilbageholdende med at opsige eksisterende kunder alene på grund af ændret forretningsgange eller politikker.”⁴⁴

Det fremgår endvidere heraf, at ” [...] der er stor forskel på hvidvaskrisikoen på en eksisterende og ny kunde. Det afgørende i forhold til bankens hvidvaskrisiko er ikke alene selve aktiviteten, men hele kundeforholdet, herunder aktiviteten.

⁴⁰ Bilag 8

⁴¹ Bilag 5

⁴² Bilag 6

⁴³ Uddrag af mødereferat fra møde mellem Sydbank og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 27. februar 2020

⁴⁴ Bilag 7

Når banken skal vurdere en ny kunde, sker dette primært på baggrund af de oplysninger banken får fra kunden. Ved en eksisterende kunde får banken efterhånden et indgående kendskab til kunden og kundens aktiviteter, herunder kundens håndtering og arbejde med hvidvaskreglerne, hvor mange ressourcer, der er afsat, hvordan arbejdet foregår, hvilken risikoprofil virksomheder har, hvordan de håndterer kunderne, opbevarer dokumentation etc.[...]"⁴⁵

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at pengeinstitutter generelt kan have forskellige kommercielle vilkår for nye og eksisterende kunder. Efter nærværende vilkår har Sydbank imidlertid en multolerance over for kunder, som udøver aktiviteter forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. Styrelsen bemærker dertil, at der umiddelbart ikke er forskel på hvidvaskrisikoen for den pågældende aktivitet, i dette tilfælde [...], for nye og eksisterende kunder.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker endvidere, at Sydbanks anbringende om, at eksisterende kunder generelt kan være forbundet med lavere risiko, som følge af bankens indgående kendskab til kunde, formentlig er korrekt. Dog er modellen på nuværende tidspunkt så vidt ses forbundet med et frit, subjektivt skøn fra Sydbanks side. Og det er ikke muligt for en ny kunde, et nyt betalingsinstitut, at fremlægge oplysninger, som konkret kan medføre, at betalingsinstituttet alligevel kan blive kunde. Som fremgangsmåden er beskrevet af Sydbank på nuværende tidspunkt sammenholdt med vilkåret, har Sydbank efter styrelsens vurdering diskrimineret [betalingsinstituttet].

Sammenfattende, er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Sydbank har minimum ét andet kundeforhold med en kunde, der beskæftiger sig med [...]. På baggrund af ovenstående finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at vilkåret er håndhævet diskriminerende overfor [betalingsinstituttet], idet det fremgår af vilkåret af Sydbank ikke ønsker nogen kunder, der udøver aktiviteter forbundet med særlig høj risiko for hvidvask.

6.5.3 Vurdering af at vilkåret umiddelbart er administreret proportionalt

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at Sydbank umiddelbart har administreret vilkåret proportionalt over for [betalingsinstituttet].

Det fremgår af Sydbanks brev af 17. marts 2020: ”Da [betalingsinstituttet] udøver aktiviteter, der er forbundet med en særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering, var afvisningen af [betalingsinstituttet] i oktober 2018 i overensstemmelse med bankens daværende politik for foranstaltninger mod hvidvask og terrorfinansiering [...]”⁴⁶

Derudover fremgår det af afslaget til [betalingsinstituttet] af 25. oktober 2018, at: ”Sydbank ønsker ikke at indgå i kundeforhold med personer og virksomheder, der erhverver sig ved pengeoverførselsvirksomhed og/eller valutaveksling. Baggrunden herfor er at valutaveksling af Statsadvokaten for særlig økonomisk og international kriminalitet er udpeget til at være et af de områder, der udgør størst risiko for at blive udnyttet til hvidvask.

⁴⁵ Bilag 7

⁴⁶ Bilag 6

Det er endvidere konkluderet i Financial Action Task Force, at [...] er en velkendt måde at hvidvaske penge på, samt at betaling med [...] anvendes i kriminelle miljøer på tværs af landegrænser. [...] er således også et særligt risikoområde i forhold til hvidvask og terrorfinansiering.”⁴⁷

Sydbank har endvidere angivet i brev af 11. februar 2020, at: ”Bankens risikotolerance i forhold til hvidvaskloven er blandt andet fastlagt ud fra nationale og internationale myndigheders vurdering af, hvilke brancher, der især er højrisikoområder indenfor hvidvask og terrorfinansiering. Den seneste nationale risikovurdering fra SØIK nævner således både pengeoverførselsvirksomhed, valutaveksling og handel med høj-værdi-varer som særlige risikoområder i forhold til hvidvask af penge. PET nævner også pengeoverførselsvirksomheder som højrisikoområde i forhold til terrorfinansiering.”⁴⁸

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at Sydbank umiddelbart har administreret vilkåret proportionalt over for [betalingsinstituttet]. Styrelsen har særligt lagt vægt på, at Sydbank har oplyst [betalingsinstituttet] om, at afslaget bl.a. blev givet på baggrund af, at [betalingsinstituttet] havde aktiviteter inden for valutaveksling og [...], som af SØIK og FATF var vurderet at være forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. Sydbank har endvidere oplyst, at pengeoverførselsvirksomhed af SØIK og PET er vurderet at være forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. En endelig vurdering af, om vilkåret er administreret proportionalt forudsætter dog, at der er tale om et objektive vilkår som er fastsat i overensstemmelse med § 63, stk. 1.

6.6 Sydbanks generelle bemærkninger til afslaget

Sydbank har angivet i underretningen af 26. oktober 2018, at: ”Henset til at [betalingsinstituttet] har mulighed for at oprette en konto i et andet pengeinstitut med en mere international profil eller med en anden risikoprofil, mener vi ikke at [betalingsinstituttet] ønske om at oprette en konto i Sydbank, står i rimeligt forhold til de omfattende ændringer af bankens processer og forretningsgange som Sydbank vil være tvunget til at gennemføre, hvis Sydbank skal tilbyde [betalingsinstituttet] en konto.

Det skyldtes således ikke modvilje mod at give [betalingsinstituttet] adgang til Sydbanks betalingskontotjenester som følge af PSD2, at Sydbank ikke kan tilbyde [betalingsinstituttet] en konto. Det er derimod nødvendigt for at Sydbank fortsat kan opfylde sine forpligtelser i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.”⁴⁹

Sydbank angiver i underretningen af 26. oktober 2018, at: ”Bankens forretningsgange omkring hvidvask og risikohåndtering er udarbejdet i henhold til bankens risikoappetit på området, og det vil kræve en væsentlig ændring af bankens forretningsgange, systemer og organisation, såfremt Sydbank tvinges til at indgå forretningsforbindelser med kunder, der beskæftiger sig med højrisikobrancher, samt kunder der er ejet af selskaber eller personer bosiddende i [...].”⁵⁰

⁴⁷ Bilag 3

⁴⁸ Bilag 5

⁴⁹ Bilag 4

⁵⁰ Bilag 4

På mødet mellem Sydbank og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, angav pengeinstituttet uddybende om dette forhold, at *”I forlængelse af, at Sydbank i selve afslaget til [betalingsinstituttet] havde angivet, at et kundeforhold med [betalingsinstituttet] ville medføre omfattende ændringer i bankens processer og forretningsgange, uddybede banken at ændringerne konkret ville være øget transaktionsovervågning, kontrol, stikprøver og andre compliancerelaterede tiltag”*⁵¹

Adspurgt har Sydbank således uddybet, at de *”væsentlige ændringer i forretningsgange, systemer og organisation”* er tiltag relateret til øget *compliance*. Styrelsen bemærker dertil, at Sydbank allerede har minimum ét eksisterende kundeforhold med en højrisikokunde, der beskæftiger sig med [...].

Styrelsen bemærker derudover, at betalingslovens § 63, stk. 1, ikke begrænser pengeinstitutters kommercielle mulighed for at lade prissætningen afhænge af risikoallokeringen i det enkelte kontraktforhold.

På den baggrund, vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der er et rimeligt forhold mellem på den ene side de ændringer pengeinstituttet skal foretage og på den anden side de forpligtelser, der følger af betalingslovens § 63, stk. 1.

6.7 Samlet vurdering

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, på baggrund af det ovenstående, at Sydbank A/S har overtrådt betalingslovens § 63, stk. 1 ved den 25. oktober 2018 at afslå [agenten for et betalingsinstitut] adgang til Sydbanks betalingskontotjenester.

6. Generelt

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gør opmærksom på, at Sydbanks overtrædelse af betalingslovens § 63, stk. 1, kan straffes med bøde, jf. betalingslovens § 152, stk. 2.

7. Klagevejledning

En eventuel klage over denne afgørelse kan indbringes for Konkurrenceankenævnet, Nævnenes Hus, Toldboden 2, 8800 Viborg, jf. betalingslovens § 145, stk. 4.

Klagen skal indbringes for ankenævnet **senest fire uger** efter, at afgørelsen er meddelt virksomheden, jf. betalingslovens § 145, stk. 4, jf. konkurrencelovens § 20, stk. 2.

Med venlig hilsen

Vibeke Kristine Hammershøj
Fuldmægtig

⁵¹ Uddrag fra referat af møde mellem Sydbank og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 26. februar 2020.