

Sydbank A/S
Peberlyk 4
6200 Aabenraa

Dato: 23. juni 2021

Sag: CDP-19/10259-64

Sagsbehandler: /VKH

Afgørelse vedrørende betalingslovens § 63, stk. 1 om Sydbanks vilkår

Konkurrencerådet har truffet afgørelse om, hvorvidt visse af Sydbank A/S' vilkår, der var gældende i perioden frem til 25. oktober 2018, er i overensstemmelse med betalingslovens § 63, stk. 1.

Konkurrencerådet har udelukkende taget stilling til de dele af vilkårene '*Forretningsgang for etablering af kundeforhold*'¹ og '*Politik for foranstaltninger mod hvidvask og terrorfinansiering*'², som er gengivet i nærværende afgørelse. De vilkår, som er genstand for vurdering i nærværende afgørelse har af Sydbank A/S konkret været anvendt til at afslå et betalingsinstituts adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, 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.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker derudover, at styrelsen ikke har taget stilling til, hvorvidt de af Sydbank A/S fremsendte vilkår, som først var gældende efter den 25. oktober 2018, er i overensstemmelse med § 63, stk. 1.

1. Afgørelse

Sydbank A/S har overtrådt betalingslovens § 63, stk. 1 ved i hvert fald på det undersøgte tidspunkt den 25. oktober 2018, at have fastsat vilkår for betalingsinstituttets adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester, der ikke er objektive, ikke-diskriminerende og proportionale.

2. Påbud

Konkurrencerådet påbyder i henhold til betalingslovens § 145, stk. 2, Sydbank A/S at sikre, at pengeinstituttets vilkår for adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester er objektive, ikke-diskriminerende og proportionale i henhold til betalingslovens § 63, stk. 1.

3. Baggrund

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 26. oktober 2018 en underretning fra Sydbank A/S (herefter Sydbank) om, at pengeinstituttet den 25. oktober

**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 Bilag 1

² Bilag 2

2018 havde afslået at give [en agent for et betalingsinstitut] (herefter '[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.”³

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.”*⁴

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 [...].”⁵

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

Styrelsen fremsendte på den baggrund [betalingsinstituttets] klage til Sydbank for bemærkninger. Den 11. februar 2020 modtog styrelsen Sydbanks bemærkninger til klagen. 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.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på baggrund af ovenstående truffet to afgørelser. Nærværende afgørelse omhandler, hvorvidt Sydbanks vilkår generelt den 25. oktober 2018 var fastsat i overensstemmelse med § 63, stk. 1. Derudover har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en separat afgørelse vurderet, hvorvidt

³ Bilag 4

⁴ Bilag 3

⁵ Bilag 4

Sydbank i det konkrete afslag over for et [betalingsinstitut] har administreret pengeinstituttets vilkår i overensstemmelse med § 63, stk. 1.⁶

3.1 Høring af Sydbank A/S

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.

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.”*

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 betalingsinstitutters 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 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.

⁶ Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021, jr.nr 19/10259-65.

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.⁷

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 tjenester⁸.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det følger af bestemmelsen, at forpligtelsen til at give betalingsinstitutter adgang til betalingskontotjenester på de ovennævnte vilkår, påhviler *pengeinstitutter*⁹. Det følger endvidere af bestemmelsen, at adgangen skal gives til *betalingsinstitutter*¹⁰.

4.1 Vilkår for adgangen

Det er udgangspunktet 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.

⁷ 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

⁸ Jf. lovbemærkningerne til betalingslovens § 63

⁹ 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

¹⁰ 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 modsætningsvist af betalingsloven, at pengeinstitutter ikke må opstille subjektive, diskriminerende eller ikke-proportionale vilkår for adgangen pengeinstituttets betalingskonti. Omvendt må pengeinstituttet godt opstille 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, hvis relevant inden et eventuelt afslag eller opsigelse, fastsætte en rimelig frist, så betalingsinstituttet får mulighed for at opfylde vilkårene og dermed få adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester.

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.¹¹

¹¹ <https://virksomhedsregister.finanstilsynet.dk/virksomhed-under-tilsyn.html?v=01A89612-2F3B-E311-9E18-0050568340B9>

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 Sydbanks vilkår for afslaget således skal være fastsat i overensstemmelse med § 63, stk. 1.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i afsnit 6 foretaget en vurdering af, om de relevante vilkår¹² er fastsat i overensstemmelse med betalingslovens § 63, stk. 1.

6. Vurdering af Sydbanks vilkår

Den 17. marts 2020 fremsendte Sydbank bl.a. de vilkår, der var gældende på tidspunktet for afslaget den 25. oktober 2018 samt en uddybning af, hvilke konkrete vilkår, som afslaget var begrundet i.

Sydbank angiver i brevet af 17. marts 2020 sammenfattende, at der er to sæt vilkår¹³, som var gældende på tidspunktet for afslaget.

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” [...]*¹⁴

Som Bilag 1 fremlægges bankens FO ”Etablering og retningslinjer for nye kundeforhold” der var gældende den 25. oktober 2018.

¹² Vurderingen tager afsæt i de vilkår, som var gældende på tidspunktet for afslaget den 25. oktober 2018. Dele af Sydbanks vilkår er sidenhen opdateret.

¹³ Forretningsgang for etablering af kundeforhold’ (Bilag 1) og ’Politik for hvidvask og terrorfinansiering’ af 20. juni 2017 (Bilag 2)

¹⁴ Bilag 6

Som det fremgår af afsnittet, ”Typer af kunder som banken ikke ønsker – Geografi”, skal kunder have en naturlig tilknytning til bankens virkeområde (Danmark eller Nordtyskland).

[...]

Det fremgår af punktet ”Typer af kunder som banken ikke ønsker – Brancher” hvilke typer brancher banken ikke ønsker at tilbyde et kundeforhold.

Pengeoverførselsvirksomhed og vekselkontorer er specifikt nævnt som branche banken ikke ønsker at tilbyde kundeforhold. Dette vil således være i strid med både bankens daværende og nuværende forretningsgange at tilbyde [betalingsinstituttet] et kundeforhold.”

Sydbank angiver i pengeinstituttets hørings svar af 21. januar 2021, at: ”På side 6 i udkastet er dele af bankens brev af 17. marts 2020 gengivet. Følgende sætning fra brevet er ikke korrekt: ’Det ville således være i strid med både bankens daværende og nuværende forretningsgange at tilbyde [betalingsinstituttet] et kundeforhold.’”

Sammenfattende ønsker pengeinstituttet generelt ikke at indgå i kundeforhold med kunder som:

- 1) Ikke har en geografisk eller forretningsmæssig tilknytning til Danmark eller Nordtyskland¹⁵
- 2) Er bosiddende i lande, som af det danske Finanstilsyn, EU eller FATF er vurderet, at der er en særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering¹⁶
- 3) Har virksomhedsaktiviteter inden for brancherne pengeoverførselsvirksomhed og vekselkontorer¹⁷
- 4) Udøver aktiviteter, der i henhold til Sydbanks eller Finanstilsynet, EU eller FATFs vurdering er forbundet med særlig høj risiko for hvidvask eller terrorfinansiering¹⁸

Sydbank har oplyst til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der ved etablering af et kundeforhold foretages en konkret vurdering, på baggrund af de opstillede vilkår.

Nedenfor følger styrelsens vurdering af, om vilkårene generelt er fastsat i overensstemmelse med betalingsloven § 63, stk. 1.

6.1 Vurdering af vilkår om naturlig tilknytning til bankens virkeområde

Det fremgår af forretningsgangen ’Etablering og retningslinjer for nye kundeforhold’ under afsnittet ”Typer af kunder som banken ikke ønsker – geografi”, at:

”[...]

¹⁵ Bilag 1

¹⁶ Bilag 2

¹⁷ Bilag 1

¹⁸ Bilag 2

*Som udgangspunkt accepterer banken alene kunder, der har en naturlig tilknytning til bankens virkeområde. Dette betyder, at kunden skal have en geografisk eller forretningsmæssig tilknytning til Danmark eller Nordtyskland. Ved afvisning af en kunde på grund af manglende tilknytning til bankens virkeområde, kan du eventuelt henvise til bankens forretningsmodel, som ligger på bankens hjemmeside – både den danske og den internationale.”*¹⁹ [styrelsens understregning]

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det som udgangspunkt kan være et objektivt vilkår i betalingslovens forstand, og dermed umiddelbart ikke i strid med loven, at et pengeinstitut stiller krav om, at pengeinstitutts kunder har en naturlig tilknytning til bankens virkeområde. Styrelsen bemærker, at hvis et pengeinstitut har et vilkår om, at kunder skal have en naturlig tilknytning til bankens virkeområde, er det, ifølge styrelsen væsentligt, at det fremgår tydeligt, hvad der menes hermed, herunder hvilke konkrete konstaterbare forhold pengeinstituttet vurderer kriteriet ud fra. Styrelsen bemærker endvidere, at et sådant vilkår skal være fastsat ikke-diskriminerende og proportionalt. Vilkåret skal endvidere administreres konsekvent og ensartet.

6.1.1 Vurdering af at dele af vilkåret ikke er objektivt fastsat

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det fremgår af vilkåret, at banken ”*som udgangspunkt*” ikke ønsker kunder, der ikke har en naturlig tilknytning til bankens virkeområde. Styrelsen bemærker, at det ikke fremgår, hvilke konkrete konstaterbare forhold, der skal være opfyldt, førend en kunde ikke længere er omfattet af dette udgangspunkt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at et vilkår, der udelukkende gælder ”*som udgangspunkt*” ikke er objektivt fastsat. Dette skyldtes, at formuleringen har en subjektiv karakter, og vilkåret ikke er fastsat på baggrund af konkrete, konstaterbare kriterier. Pengeinstitutter kan over for instituttets øvrige kunder fastsætte kommercielle vilkår af subjektiv karakter, men såfremt vilkåret anvendes over for betalingsinstitutter skal vilkåret være objektivt fastsat, jf. også afsnit 4.1. På baggrund heraf vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at den del af vilkåret, der angår ”*som udgangspunkt*” ikke er objektivt fastsat.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker endvidere, at fremgår af vilkåret, at en ”*naturlig tilknytning til bankens virkeområde*” betyder, enten (i) at kunden har en *geografisk* tilknytning til Danmark eller Nordtyskland eller (ii) at kunden har en *forretningsmæssig* tilknytning Danmark eller Nordtyskland.

Sydbank har oplyst, at banken lægger vægt på en række yderligere kriterier, når banken skal vurdere, hvorvidt en potentiel kunde har geografisk eller forretningsmæssig tilknytning til Danmark eller Nordtyskland. Sydbank har således i brev af 17. marts 2020 oplyst, at ”[...]”²⁰

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forstår dette således, at der i vurderingen af, om en kunde har en *geografisk* tilknytning til Danmark eller Nordtyskland, lægges vægt på, om kundens reelle ejer er etableret i Danmark eller Nordtyskland. I

¹⁹ Bilag 1

²⁰ Bilag 6

vurderingen af, om kunden har en *forretningsmæssig* tilknytning til Danmark eller Nordtyskland tillægges [...].

- ”*Geografisk tilknytning*”

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Sydbank har sandsynliggjort, at vilkåret om *geografisk* tilknytning er objektivt fastsat. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger vægt på, at Sydbank har oplyst, at vilkåret indebærer en vurdering af, hvor kundens reelle ejer befinder sig (er etableret), hvilket efter styrelsens vurdering er et konkret konstaterbart forhold. Det er således efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering et objektivt vilkår, at Sydbank ikke ønsker at indgå eller opretholde kundeforhold med kunder, hvis reelle ejere er etableret uden for Danmark eller Nordtyskland. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at vilkåret endvidere skal administreres konsekvent og ensartet.

- ”*Forretningsmæssig tilknytning*”

Sydbank har oplyst, at vurderingen af, om en kunde har en *forretningsmæssig* tilknytning til Danmark eller Nordtyskland, tillægges ”[...]” vægt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer imidlertid, at det ikke fremgår, hvilke konkrete konstaterbare forhold pengeinstituttet foretager sin vurdering af ”*forretningsmæssig tilknytning*” ud fra. Eksempelvis har Sydbank ikke angivet, hvor stor en del af [...], der skal have en forbindelse til Danmark eller Nordtyskland, førend kravet er opfyldt. Dertil har Sydbank eksempelvis ikke angivet, hvilken *forretningsmæssig tilknytning* en kunde skal have, for at leve op til vilkåret om naturlig tilknytning og om der stilles krav om eksempelvis et dansk CVR-nummer, dansk hovedsæde eller om det eksempelvis er tilstrækkeligt, at virksomheden har danske kunder.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at vilkåret på det foreliggende grundlag umiddelbart fremstår noget uklart. Styrelsen bemærker dertil, at idet Sydbank ikke har angivet en konkret målestok for, hvordan pengeinstituttet vurderer ”*forretningsmæssig tilknytning*”. Vilkåret kræver efter styrelsens vurdering en meget konsekvent administration af vilkåret fremadrettet, såfremt vilkåret fortsat skal anses for objektivt fastsat.

Sammenfattende vurdering af vilkåret om naturlig tilknytning

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at Sydbanks vilkår om, at kunder skal have en naturlig tilknytning til bankens virkeområde, ikke per 25. oktober 2018 i sin helhed udgjorde et objektivt fastsat vilkår. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at den del af vilkåret, der angår ”*som udgangspunkt*” ikke er objektivt fastsat. Det er således styrelsens vurdering, at dele af vilkåret ikke er fastsat objektivt.

6.1.2 Vurdering af at vilkåret generelt er diskriminerende fastsat

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det som udgangspunkt ikke er diskriminerende, og dermed umiddelbart ikke i strid med betalingsloven, at et pengeinstitut stiller krav om, at kunder skal have en naturlig tilknytning til bankens virkeområde. Styrelsen bemærker dertil, at hvis et pengeinstitut har et vilkår om, at pengeinstituttets kunder skal have en naturlig tilknytning til bankens virkeområde, skal vilkåret fastsættes og håndhæves konsekvent og ensartet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det fremgår af vilkåret, at:
”Kundeforhold, som på oprettelsestidspunktet havde en geografisk eller forretningsmæssig tilknytning til Danmark eller Nordtyskland, [...]”

Styrelsen bemærker, at vilkåret udelukkende gælder for nye kunder, hvorfor det for eksisterende kunder således ikke er nødvendigt at have en geografisk eller forretningsmæssig tilknytning til Danmark eller Nordtyskland for at opretholde sit engagement i pengeinstituttet. Således gælder Sydbanks forretningsmodel udelukkende for nye kunder.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det forhold, at nye og eksisterende kunder ikke behandles ensartet, konkret i forhold til det pågældende vilkår medfører, at vilkåret er fastsat diskriminerende.

6.1.3 Styrelsens umiddelbare vurdering af at vilkåret generelt kan være proportionalt fastsat

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det i visse tilfælde kan være et proportionalt vilkår, og dermed umiddelbart ikke i strid med betalingsloven, at et pengeinstitut ikke ønsker at etablere og opretholde kundeforhold, hvor kunden ikke har en naturlig tilknytning til bankens virkeområde.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke taget endelig stilling til, om vilkåret konkret i denne sag er fastsat proportionalt, idet vilkåret ikke er fastsat objektivt eller ikke-diskriminerende, jf. afsnit 6.1.1 og 6.1.2 ovenfor.

Sydbank angiver i brev af 11. februar 2020, at: ”Det eneste land banken har aktiviteter i udover Danmark er Tyskland (Nordtyskland).”

Af samme brev fremgår det, at: ”I Finanstilsynets vejledning til hvidvaksloven er det i forhold til § 8 anført, at politikken skal indeholde en beskrivelse af de risikofaktorer, som virksomheden ønsker at påtage sig samt anvisninger om, hvorledes virksomhedens strategiske mål opnås. Det anføres videre, at bankens risikovillighed konkret kan være beskrevet som eksempelvis en stillingtagen til produkter, banken ikke ønsker at udbyde, eller geografiske områder indenfor hvilke banken ikke ønsker at basere sig i.”²¹

I underretning af 26. oktober 2018 angiver Sydbank, 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 højrisiko brancher samt kunder der er ejet af selskaber eller personer bosiddende i [...].”²²

Ovenstående forhold kan umiddelbart tale for, at det kan være nødvendigt for et pengeinstitut at have vilkår om, at en kunde skal have en naturlig tilknytning til bankens virkeområde. Styrelsen bemærker imidlertid, at en endelig vurdering heraf, konkret i denne sag, må forudsætte, at der foreligger et objektivt fastsat

²¹ Bilag 5

²² Bilag 4

vilkår. Vilkåret er imidlertid under alle omstændigheder fastsat i strid med § 63, stk. 1, idet vilkåret ikke er objektivt fastsat.

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

Det fremgår af '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. [styrelsens understregning]

6.2.1 Vurdering af, at vilkåret generelt ikke er objektivt fastsat

Det fremgår af vilkåret, at såfremt, der foreligger en vurdering fra Finanstilsynet, EU eller FATF om, at det pågældende land er forbundet med særlig høj risiko for hvidvask, ønsker Sydbank som udgangspunkt ikke at etablere eller opretholde et kundeforhold.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det fremgår, at banken "*som udgangspunkt*" ikke ønsker kunder, der er bosiddende i lande forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. Styrelsen bemærker, at det ikke fremgår, hvilke konkrete konstaterbare forhold, der skal være opfyldt, førend en kunde er omfattet af dette udgangspunkt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at et vilkår, der udelukkende gælder "*som udgangspunkt*" ikke er objektivt fastsat. Dette skyldtes, at formuleringen har en subjektiv karakter, og vilkåret ikke er fastsat på baggrund af konkrete, konstaterbare kriterier. Pengeinstitutter kan over for instituttets øvrige kunder fastsætte kommercielle vilkår af subjektiv karakter, men såfremt vilkåret anvendes over for betalingsinstitutter skal vilkåret være objektivt fastsat, jf. også afsnit 4.1. På baggrund heraf vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at den del af vilkåret, der angår "*som udgangspunkt*" ikke er objektivt fastsat.

Styrelsen bemærker endvidere, at det ikke fremgår direkte, hvilke objektive kriterier, der tillægges vægt i vurderingen af, om en kunde er "*bosiddende*" i det pågældende land. Eksempelvis har Sydbank ikke angivet, om det er tilstrækkeligt, at kundens reelle ejer befinder sig, er registreret, har etableret en filial eller et hovedsæde i det pågældende land, etc. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at vilkåret på det foreliggende grundlag umiddelbart fremstår uklart, idet Sydbank ikke har opstillet objektive kriterier for pengeinstituttets vurdering af

”bosiddende”. Styrelsen bemærker dertil, at idet Sydbank ikke har angivet en konkret målestok for, hvordan pengeinstituttet vurderer ”bosiddende” kræver vilkåret efter styrelsens vurdering en meget konsekvent administration af vilkåret fremadrettet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det er et konkret konstaterbart forhold, at der lægges vægt på vurderinger fra Finanstilsynet, EU eller FATF.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at vilkåret som udgangspunkt ikke at etablere 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, per 25. oktober 2018 ikke udgjorde et objektivt fastsat vilkår.

6.2.2 Styrelsens umiddelbare vurdering af at vilkåret generelt kan være ikke-diskriminerende fastsat

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det i visse tilfælde kan være ikke-diskriminerende, og dermed umiddelbart ikke i strid med betalingsloven, at et pengeinstitut generelt stiller krav om, at kunder ikke må være etableret i land forbundet med særlig høj risiko for hvidvask.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke taget endelig stilling til, om der konkret i denne sag er tale om et ikke-diskriminerende vilkår, idet vilkåret ikke er fastsat objektivt jf. afsnit 6.2.1 ovenfor.

Styrelsen bemærker imidlertid, at hvis et pengeinstitut har et vilkår om, at pengeinstituttets kunder ikke må være etableret i et land forbundet med særlig høj risiko for hvidvask, skal vilkåret håndhæves konsekvent og ensartet. Uanset om det konkrete vilkår er ikke-diskriminerende, er vilkåret således fastsat i strid med § 63, stk. 1, idet vilkåret ikke er objektivt.

6.2.3 Styrelsens umiddelbare vurdering af at vilkåret generelt kan være proportionalt fastsat

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det i visse tilfælde kan være et proportionalt vilkår, og dermed umiddelbart ikke i strid med betalingsloven, at et pengeinstitut generelt ikke ønsker at etablere og opretholde kundeforhold, hvor kunden er bosiddende i et land, der af Finanstilsynet, EU eller FATF er vurderet at være forbundet med særlig høj risiko.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke taget endelig stilling til, om vilkåret konkret i denne sag er fastsat proportionalt, idet vilkåret ikke er fastsat objektivt jf. afsnit 6.2.1 ovenfor.

Sydbank angiver i brev af 11. februar 2020, at: ”*Det eneste land banken har aktiviteter i udover Danmark er Tyskland (Nordtyskland).*”²³

Af samme brev fremgår det, at: ”*I Finanstilsynets vejledning til hvidvaksloven er det i forhold til § 8 anført, at politikken skal indeholde en beskrivelse af de risi-*

²³ Bilag 5

kofaktorer, som virksomheden ønsker at påtage sig samt anvisninger om, hvorledes virksomhedens strategiske mål opnås. Det anføres videre, at bankens risikovillighed konkret kan være beskrevet som eksempelvis en stillingtagen til produkter, banken ikke ønsker at udbyde, eller geografiske områder indenfor hvilke banken ikke ønsker at basere sig i.”²⁴

I relation til det konkrete vilkår fremgår derudover af Sydbanks brev af 17. marts 2020: ”De reelle ejeres geografiske placering har betydning for de undersøgelser, banken skal foretage, da den geografiske placering kan påvirke risikoen.”²⁵

Ovenstående forhold taler således for, at det kan være nødvendigt for et pengeinstitut at have vilkår om, at en kunde ikke må være bosiddende i et land, der efter vurdering af Finanstilsynet, EU eller FATF er forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. Styrelsen bemærker imidlertid, at en endelig vurdering heraf dog forudsætter, konkret i denne sag, at der foreligger et objektivt fastsat vilkår.

6.3 Vurdering af vilkår om kundetyper som banken ikke ønsker - pengeoverførselsvirksomhed

Det fremgår af forretningsgangen ’Etablering og retningslinjer for nye kundeforhold’ under afsnittet ”Typer af kunder som banken ikke ønsker – brancher”, at: ”På grund af risiko for hvidvask og terrorfinansiering ønsker Sydbank ikke erhvervskunder, som udfører følgende typer virksomhed:

Pengeoverførselsvirksomhed
”[...]

Selv om Sydbank ikke ønsker at have kundeforhold med pengeoverførselsvirksomheder, kan der være en forpligtelse til at give sådanne virksomheder adgang til bankens betalingskontotjenester. Det er reglerne i betalingsloven, som regulerer dette område (PSD2). Får du en henvendelse fra en pengeoverførselsvirksomhed, som ønsker at få adgang til Sydbanks betalingskontotjenester, skal du rette henvendelse til Transaction Banking and Infrastructure. [...]”

Sydbank angiver i pengeinstitutets høringsvar af 21. januar 2021, at: ”Banken er stærkt uenig i styrelsens opfattelse af, at det er i strid med betalingslovens § 63, at banken som udgangspunkt ikke ønsker, at tilbyde kundeforhold til pengeoverførselsvirksomheder, så længe banken er opmærksom på, at virksomheden uanset bankens holdning, kan have krav på at få adgang til bankens betalingskontotjenester.

I forbindelse med dialogen med pengeoverførselsvirksomheder, skal banken naturligtvis gøre opmærksom på, at virksomheden uanset bankens holdning, kan have krav på at få adgang til bankens betalingskontotjenester. [...]

Det er derfor ikke korrekt, at banken har et vilkår om, at pengeoverførselsvirksomheder ikke kan blive kunder i banken.”

²⁴ Bilag 5

²⁵ Bilag 6

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det som udgangspunkt er i strid med loven, hvis et pengeinstitut har fastsat et nedskrevet vilkår om, at pengeinstituttet generelt ikke ønsker at etablere eller opretholde kundeforhold med kunder, der udøver pengeoverførselsvirksomhed, jf. nærmere nedenfor.

6.3.1 Vurdering af at vilkåret er i strid med § 63

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at et vilkår om, at pengeinstituttet ikke ønsker at indgå eller opretholde kundeforhold, med kunder, der udfører pengeoverførselsvirksomhed, er i strid med betalingslovens § 63. Dette skyldes, at pengeinstitutter efter bestemmelsen *som udgangspunkt* er forpligtet til at give adgang til virksomheder, der driver pengeoverførselsvirksomhed, jf. i det følgende.

Betalingsinstitutter og disses agenter skal have adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester på objektive, proportionale og ikke-diskriminerende vilkår, jf. mere herom i afsnit 4.

Et betalingsinstitut er defineret som *”en juridisk person, der er meddelt tilladelse at udbyde betalingstjenester, jf. § 9, og institutter, der er meddelt tilladelse i et andet EU eller EØS-land.”*, jf. § 7, nr. 2. Det følger endvidere af § 9, at virksomheder, der udbyder betalingstjenester i henhold til bilag 1, nr. 1-7, skal have tilladelse som betalingsinstitut, jf. dog § 51. En tilladelse kan begrænses til kun at vedrøre en eller flere i bilag 1 nævnte betalingstjenester. Det følger sammenfattende heraf, at en virksomhed, der udbyder en (eller flere) af de i bilag 1 nævnte tjenesteydelser, udgør et betalingsinstitut i betalingslovens forstand.

En betalingstjeneste er en tjenesteydelse omfattet af bilag 1, jf. § 7, nr. 1. Det fremgår af betalingslovens bilag 1, nr. 6 at pengeoverførselsvirksomhed er en betalingstjeneste i lovens forstand.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at virksomheder, der udøver pengeoverførselsvirksomhed har krav på at få adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår og i et sådant omfang, at pengeoverførselsvirksomheden kan udøves uhindret og effektivt, jf. § 63, stk. 1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer endvidere, at et vilkår, hvoraf det direkte fremgår af ordlyden, at pengeinstituttet ikke ønsker kunder, der driver virksomhed med pengeoverførsler, er i strid med betalingslovens § 63.

Allerede fordi Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at vilkåret helt overordnet er i strid med § 63, har styrelsen ikke foretaget en vurdering af, hvorvidt vilkåret er objektivt, ikke-diskriminerende og proportionalt.

6.4 Vurdering af vilkår om kundetyper som banken ikke ønsker - vekselkontorer

Det fremgår af forretningsgangen 'Etablering og retningslinjer for nye kundeforhold' under afsnittet *”Typer af kunder som banken ikke ønsker – brancher”*, at: *”På grund af risiko for hvidvask og terrorfinansiering ønsker Sydbank ikke erhvervskunder, som udfører følgende typer virksomhed: [...]*

Vekselkontorer

”[...]

Kunder, der som bierhverv driver vekselbureau, accepteres i Sydbank, hvis bierhvervet har en naturlig tilknytning til hovederhvervet. Det kan eksempelvis 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.”

6.4.1 Vurdering af, at vilkåret generelt ikke er objektivt fastsat

Styrelsen bemærker, at det fremgår af vilkåret, at kunder, der som bierhverv driver vekselbureau kan accepteres som kunde, såfremt bierhvervet har en naturlig tilknytning til hovederhvervet.

Sydbank har i brev af 14. august 2020 angivet, at: *”Banken opererer med en sondring mellem hoved- og bierhverv, da det har en væsentlig betydning for bankens risikovurdering i forhold til hvidvask. Der er eksempelvis stor forskel på hvidvaskrisikoen ved en lokal købmand på vestkysten, der veksler valuta for turister eller et vekselbureau på Nørrebro. Banken er forpligtet til at vurdere forskellige kundetyper individuelt, eksempelvis om der er tale om hoved- eller bierhverv, i henhold til hvidvaskloven.”*²⁶

Sydbank har imidlertid ikke oplyst, hvordan pengeinstituttet vurderer, om der er tale om *”et hovederhverv”*. Derudover har Sydbank ikke har oplyst, hvordan pengeinstituttet vurderer, at bierhvervet har en *”naturlig tilknytning”* til hovederhvervet, herunder hvilke konkret konstaterbare forhold, der skal være tilstede, for at pengeinstituttet finder, at kravet om naturlig tilknytning er opfyldt. Af vilkåret, og af Sydbanks uddybende bemærkninger af 14. august 2020, fremgår konkrete eksempler på, hvordan pengeinstituttet vurderer, hvordan vilkåret anvendes i praksis.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at vilkåret på det foreliggende grundlag umiddelbart fremstår uklart, idet Sydbank ikke har opstillet objektive kriterier for pengeinstituttets vurdering af *”hovederhverv”* og *”naturlig tilknytning”*.

Styrelsen bemærker dog, at Sydbank har angivet konkrete eksempler på, hvordan pengeinstituttet i praksis vurderer vilkåret. De angivne eksempler udgør således tilstrækkelige kriterier for, hvordan vilkåret skal anvendes over for fysiske forretninger. Det er imidlertid Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det bør præciseres, hvordan vilkåret skal anvendes overfor f.eks. betalingsinstitutter og korrespondentbanker. Sammenfattende, finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at vilkåret i sin nuværende form er for uklart til, at det kan kvalificeres som objektivt efter betalingslovens § 63.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at Sydbanks vilkår om, at kunder ikke må drive vekselkontor, medmindre der er tale om et bierhverv med naturlig tilknytning til hovederhvervet, ikke per 25. oktober 2018 udgjorde et objektivt fastsat vilkår.

²⁶ Bilag 7

6.4.2 Styrelsens umiddelbare vurdering af, at vilkåret generelt kan være ikke-diskriminerende fastsat

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det i visse tilfælde kan være ikke-diskriminerende, og dermed umiddelbart ikke i strid med betalingsloven, at et pengeinstitut generelt stiller krav om, at instituttets kunder ikke må drive vekselkontor som hovederhverv.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke taget endelig stilling til, om der konkret i denne sag er tale om et ikke-diskriminerende vilkår, idet vilkåret ikke er fastsat objektivt jf. afsnit 6.2.1 ovenfor.

6.4.3 Vurdering af, at vilkåret ikke er proportionalt fastsat

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det som udgangspunkt kan være et proportionalt vilkår, og dermed umiddelbart ikke i strid med betalingsloven, at et pengeinstitut ikke ønsker at etablere og opretholde kundeforhold, hvor kunden driver vekselkontor som hovederhverv.

Sydbank angiver i vilkåret, at årsagen til at pengeinstituttet ikke ønsker kunder, der driver vekselkontor som hovederhverv er på grund af risiko for hvidvask og terrorfinansiering.

I det konkrete afslag til [betalingsinstituttet] af 25. oktober 2018 angiver Sydbank: ” [...] valutaveksling af Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet er udpeget til at være et af de områder, der udgør størst risiko for at blive udnyttet til hvidvask.”²⁷

I brev af 11. februar 2020 angiver Sydbank endvidere: ”Sydbank skal ifølge hvidvaskloven § 8, stk. 1 have tilstrækkelige skriftlige politikker i forhold til de forpligtelser banken har efter loven. Det er således også et krav, at bankens politik omfatter risikostyring.”²⁸

Det fremgår endvidere af Sydbanks 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.”²⁹

Styrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at det er sandsynliggjort, hvorfor det for Sydbank kunne være nødvendigt generelt at afvise kunder, som har vekselkontor som erhverv. Sydbank har således sandsynliggjort en legitim begrundelse for, hvorfor det er nødvendigt for pengeinstituttet at undlade at have kundeforhold, der omfatter valutaveksling. Sydbank har imidlertid ikke godtgjort, at det er nødvendigt at operere med en sondring mellem hoved/og bierhverv. Styrelsen

²⁷ Bilag 3

²⁸ Bilag 5

²⁹ Bilag 5

bemærker dertil, at vilkåret begrænser kunder, der driver vekselkontor som *hovederhverv*. Vilkåret angiver eksempelvis intet om omfanget af valutavekseltransaktioner, som virksomheden har. Dette medfører, at pengeinstituttet fortsat kan have større kunder, hvor en relativt mindre del af virksomhedens aktiviteter udgør valutaveksling, mens pengeinstituttet efter vilkåret samtidigt kan afvise mindre kunder, hvor en relativt større del af virksomhedens transaktioner udgør valutaveksling. Som vilkåret er formuleret, forhindrer det således ikke, at Sydbank benyttes af kunder, som absolut set gennemfører et stort antal valutavekslinger mens mindre virksomheder, der beskæftiger sig med valutaveksling, kan få adgang til konti i banken.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer derfor, at vilkåret ikke er fastsat proportionalt.

6.5 Vurdering af vilkår om kunder, der udøver aktiviteter 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. [styrelsens understregning]

6.5.1 Vurdering af, at dele af vilkåret ikke er objektivt fastsat

Det fremgår af vilkåret, at såfremt, der foreligger en vurdering fra Sydbank, Finanstilsynet, EU eller FATF om, at den pågældende aktivitet er forbundet med særlig høj risiko for hvidvask, ønsker Sydbank som udgangspunkt ikke at etablere eller opretholde et kundeforhold.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det fremgår, at banken "som udgangspunkt" ikke ønsker kunder, der udøver aktiviteter forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. Styrelsen bemærker, at det ikke fremgår, hvilke konkrete konstaterbare forhold, der skal være opfyldt, førend en kunde er omfattet af dette udgangspunkt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at et vilkår, der udelukkende gælder "som udgangspunkt" ikke er objektivt fastsat. Dette skyldtes, at formuleringen har en subjektiv karakter, og vilkåret ikke er fastsat på baggrund af konkrete, konstaterbare kriterier. Pengeinstitutter kan over for instituttets øvrige kunder fastsætte kommercielle vilkår af subjektiv karakter, men såfremt vilkåret anvendes

over for betalingsinstitutter skal vilkåret være objektivt fastsat, jf. også afsnit 4.1. På baggrund heraf vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at den del af vilkåret, der angår ”*som udgangspunkt*” ikke er objektivt fastsat.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det udgør et objektivt fastsat vilkår, at pengeinstituttet ikke ønsker at indgå eller opretholde i kundeforhold, med kunder, der udøver aktiviteter, der i henhold til Finanstilsynet, EU eller FATF’s vurdering er forbundet med særlig høj risiko for hvidvask.

Det fremgår endvidere af vilkåret, at pengeinstituttet ikke ønsker at indgå eller opretholde kundeforhold med kunder der udøver aktiviteter, der efter Sydbanks *egen* vurdering er forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. Det fremgår ikke, hvilke konkret konstaterbare forhold, som Sydbank lægger vægt på, i vurderingen af om en virksomheds aktiviteter er forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at denne del af vilkåret ikke er objektivt fastsat.

Sammenfattende vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at vilkåret om at Sydbank ikke ønsker kunder, der udøver aktiviteter forbundet med særlig høj risiko for hvidvask, per 25. oktober 2018 i sin helhed ikke udgjorde et objektivt fastsat vilkår.

6.5.2 Styrelsens umiddelbare vurdering af, at vilkåret generelt kan være ikke-diskriminerende fastsat

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det i visse tilfælde kan være ikke-diskriminerende, og dermed umiddelbart ikke i strid med betalingsloven, at et pengeinstitut generelt stiller krav om, at instituttets kunder ikke må have forretningsaktiviteter, som er forbundet med særlig høj risiko for hvidvask.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke taget endelig stilling til, om der konkret i denne sag er tale om et ikke-diskriminerende vilkår, idet vilkåret ikke er fastsat objektivt jf. afsnit 6.5.1 ovenfor.

6.5.3 Styrelsens umiddelbare vurdering af at vilkåret generelt kan være proportionalt fastsat

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det i visse tilfælde kan være et proportionalt vilkår, og dermed umiddelbart ikke i strid med betalingsloven, at et pengeinstitut ikke ønsker kunder, som har aktiviteter, der i henhold til egen eller Finanstilsynet, EU eller FATF’s vurdering er forbundet med en særlig høj risiko for hvidvask. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke taget endelig stilling til, om det konkret i denne sag er proportionalt, idet vilkåret ikke er fastsat objektivt jf. afsnit 6.5.1 ovenfor.

Sydbank har angivet i underretningen af 26. oktober 2018, at: ”*Bankens forretningsgange omkring hvidvask og risikohåndtering er udarbejdet i henhold til bankens risikoappetit op 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 [...].*”³⁰

³⁰ Bilag 4

Sydbank angiver i brev af 11. februar 2020, at: ”Banken er forpligtet ved lov til at fastlægge rammerne for bankens risikotolerance i forhold til hvidvask og terrorfinansiering.” Det fremgår endvidere heraf, 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.”³¹

Styrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at det umiddelbart er sandsynliggjort, hvorfor det konkret for Sydbank er nødvendigt at afvise kunder, som udøver aktiviteter forbundet med særlig høj risiko for hvidvask. Sydbank har således umiddelbart angivet legitime begrundelser for, hvorfor det er nødvendigt for pengeinstituttet at have et pågældende vilkår. Styrelsen bemærker imidlertid, at et sådan vilkår desuden skal administreres proportionalt. Allerede fordi vilkåret ikke er fastsat objektivt, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke taget endelig stilling til, hvorvidt vilkåret er fastsat proportionalt. Vilkåret er imidlertid under alle omstændigheder fastsat i strid med § 63, stk. 1, idet vilkåret ikke er objektivt fastsat.

6.6 Samlet vurdering af Sydbanks vilkår

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at Sydbanks vilkår for adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester per 25. oktober 2018 på en række punkter ikke var fastsat i overensstemmelse med betalingsloven § 63, stk. 1.

7. Generelt

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

8. 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

³¹ Bilag 5