

Sydbank A/S  
Peberlyk 4  
6200 Aabenraa

Dato: 28. juni 2023

Sag: TECH-22/02182

Sagsbehandler: /FHW/JAFE

### **Sydbank efterlever ikke Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021**

Konkurrencerådet påbød den 23. juni 2021 Sydbank A/S (herefter ”Sydbank”) at sikre, at betalingsinstitutter og disses agenter, herunder [en agent for et betalingsinstitut]), får adgang til Sydbanks betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår, således at betalingsinstituttet kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt, jf. betalingslovens<sup>1</sup> § 63, stk. 1.

Sydbank har imidlertid endnu ikke givet [en agent for et betalingsinstitut] adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.

Sydbank har videre ved brev af 11. maj 2023 anmodet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at genoptage den sag, hvor Konkurrencerådet traf afgørelse den 23. juni 2021. Konkurrencerådet har truffet afgørelse om ikke at genoptage denne sag.

Konkurrencerådet har derfor truffet afgørelse om, at Sydbank ikke efterkommer rådets påbud af 23. juni 2021. Rådet har samtidig afgjort, at Sydbanks afslag til [en agent for et betalingsinstitut] af henholdsvis den 28. januar 2022 og den 21. februar 2022 ikke er i overensstemmelse med betalingslovens § 63.

### **1. Afgørelse om Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021**

Sydbank har ikke efterkommet Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021, ved ikke at sikre, at betalingsinstitutter og disses agenter, herunder [en agent for et betalingsinstitut], får adgang til Sydbanks betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår, således at betalingsinstituttet kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt.

### **Afgørelse om Sydbanks afslag til [en agent for et betalingsinstitut]**

Sydbank har overtrådt betalingslovens § 63, stk. 1, jf. § 1, stk. 3, ved henholdsvis den 28. januar 2022 og den 21. februar 2022 at afslå at give [en agent for et betalingsinstitut] adgang til Sydbanks 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

**Konkurrencerådet**

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelser nr. 53 af 18. januar 2023.

## **Afgørelse om genoptagelse af sag nr. 19/10259**

Konkurrencerådet afslår Sydbanks anmodning om genoptagelse af sag nr. 19/10259, hvor Konkurrencerådet traf afgørelse den 23. juni 2021.

### **Påbud**

Konkurrencerådet påbyder Sydbank i henhold til betalingslovens § 145, stk. 2, snarest muligt og senest inden for en frist på tre uger fra 28. juni 2023 på eget initiativ at genoptage behandlingen af [en agent for et betalingsinstituts] seneste ansøgning om adgang til Sydbanks betalingskontotjeneste. Hvis [en agent for et betalingsinstitut] opfylder Sydbanks objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår for kundeforhold med betalingsinstitutter og disses agenter, skal Sydbank give [en agent for et betalingsinstitut] adgang til en betalingskonto til brug for virksomhedens agentforretning for [agenturgiver] og [agenturgiver].

Sydbank skal underrette Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, når Sydbank har taget kontakt til [en agent for et betalingsinstitut] og påbegyndt processen i forhold til at give [en agent for et betalingsinstitut] adgang til Sydbanks betalingskontotjenester. Sydbank skal herudover mindst én gang månedligt underrette styrelsen om status for Sydbanks behandling af [en agent for et betalingsinstitut] ansøgning. Processen skal være afsluttet senest seks måneder efter 28. juni 2023.

Sydbank skal desuden sikre, at betalingsinstitutter og disses agenter for fremtiden får adgang til Sydbanks betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår, således at betalingsinstitutter og disses agenter kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt, jf. betalingslovens § 63, stk. 1, jf. § 1, stk. 3.

## **2. Baggrund**

Konkurrencerådet traf den 23. juni 2021 afgørelse i sagen vedrørende kundeforholdet mellem Sydbank og [en agent for et betalingsinstitut] (herefter ”[betalingsinstitut]”).

Konkurrencerådet påbød den 23. juni 2021 Sydbank at give betalingsinstitutter og disses agenter, herunder eksplicit [betalingsinstitut], adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår:

*”Konkurrencerådet påbyder i henhold til betalingslovens § 145, stk. 2, Sydbank A/S at sikre, at betalingsinstitutter og disses agenter, herunder [betalingsinstitut], får adgang til Sydbank A/S’ betalingskon-*

*totjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår, således at betalingsinstituttet kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt, jf. betalingslovens § 63, stk. 1.”<sup>2</sup>*

Det fremgår bl.a. af afgørelsen, at betalingsloven omfatter agenter, såsom [betalingsinstitut]:

*”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.”<sup>3</sup>*

## **2.1 Klage fra [betalingsinstitut]**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 22. februar 2022 en henvendelse fra [betalingsinstitut] om, at [betalingsinstitut] efter to anmodninger til Sydbank og syv måneder efter Konkurrencerådets påbud til Sydbank af 23. juni 2021 fortsat ikke havde fået adgang til Sydbanks betalingskontotjenester.

[betalingsinstitut] fremsendte den 2. marts 2022 en række dokumenter til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vedrørende forløbet mellem [betalingsinstitut] og Sydbank, efter Konkurrencerådets havde påbudt Sydbank at give [betalingsinstitut] adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester.

Det fremgår bl.a. af Sydbanks brev af 28. januar 2022 til [betalingsinstitut] (”det første afslag”), at:

*”Baseret på din henvendelse samt Finanstilsynets virksomhedsregister er [betalingsinstitut] imidlertid ikke et betalingsinstitut. Idet [betalingsinstitut] ikke er et betalingsinstitut, har [betalingsinstitut] ikke selvstændigt ret til at anmode om adgang efter betalingslovens § 63. Vi kan i denne forbindelse også henvise til den afgørelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens af 23. juni 2021, som du henviser til, idet det fremgår af afgørelsen, at agenter, som handler i eget navn og for egen regning, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for betalingslovens § 63.*

---

<sup>2</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021, *Adgang til Sydbank A/S’ betalingskontotjenester*, jf. Bilag 8 - § 63 Sydbanks afslag til [betalingsinstitut] 23. juni 2021 side 1.

<sup>3</sup> Bilag 8 - § 63 Sydbanks afslag til [betalingsinstitut] 23. juni 2021, side 7.

*Sydbank A/S er derfor ikke forpligtet til at etablere et kundeforhold med [betalingsinstitut]. Banken ønsker heller ikke på andet grundlag at tilbyde [betalingsinstitut] et kundeforhold.”<sup>4</sup>*

Det fremgår heraf, at Sydbank angav, at [betalingsinstitut] ikke er et betalingsinstitut, og at [betalingsinstitut] dermed ikke har en selvstændig ret til at anmode om adgang til en betalingskonto efter betalingslovens § 63. Sydbank anførte endvidere, at det fremgår af afgørelsen af den 23. juni 2021, at agenter, som handler i eget navn og for egen regning, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for betalingslovens § 63. Sydbank angav, at pengeinstituttet derfor ikke er forpligtet til at etablere et kundeforhold til [betalingsinstitut].

Det fremgår yderligere af Sydbanks brev, at:

*”Vi kan for god ordens skyld oplyse, at agenter for betalingsinstitutter er omfattet af § 63 i det omfang de handler på deres agenturgivers vegne, dvs. i pågældendes navn og for pågældendes regning. Baseret på Finanstilsynets virksomhedsregister er [betalingsinstitut] agent for to udenlandske betalingsinstitutter [agenturgiver] og [agenturgiver].*

*Vi har undersøgt, om disse to betalingsinstitutter har et kundeforhold med Sydbank A/S, hvilket ikke viser sig at være tilfældet, ligesom de ikke har anmodet om adgang til Sydbank A/S' betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.”<sup>5</sup>*

Heraf fremgår, at Sydbank oplyste, at [betalingsinstituts] agenturgivere ikke har et kundeforhold med Sydbank, og at agenturgiverne ikke har ansøgt om et kundeforhold.

[betalingsinstitut] besvarede den 3. februar 2022 Sydbanks første afslag af den 28. januar 2022 og anførte, at:

*”Vi ([betalingsinstitut]) har nu haft mulighed for at kigge på jeres brev fra i fredags d. 28.01.2022, vi er selvfølgelig kede af at i ikke vil have et kundeforhold med os direkte. Vi vil dog gerne benytte lejligheden til at anmode om at [betalingsinstitut] får oprettet en separat konto som agent for [agenturgiver] og [agenturgiver], således at det bliver muligt for [betalingsinstitut] at føre sin agentforretning med en dansk bankkonto. Vi vil derfor meget gerne bede dig om, at vende tilbage hurtigst muligt om hvilke kriterier [betalingsinstitut]*

---

<sup>4</sup> Bilag 1 - Afslag på adgang til Sydbanks betalingskontotjenester 28. januar 2022, side 1.

<sup>5</sup> Bilag 1 - Afslag på adgang til Sydbanks betalingskontotjenester 28. januar 2022, side 1.

*skal opfylde for at kunne få den i jeres brev omtalte konto i overensstemmelse med Konkurrence og Forbrugerstyrelsens afgørelse fra 23 juni 2021.”<sup>6</sup> [Styrelsens understregning]*

Det fremgår heraf, at [betalingsinstitut] anmodede Sydbank om at få oprettet en konto som agent for [agenturgiver] og [agenturgiver]. Det fremgår videre, at [betalingsinstitut] anmodede om at blive gjort bekendt med, hvilke kriterier virksomheden skulle opfylde for at få adgang til en konto i overensstemmelse med afgørelsen af 23. juni 2021.

Sydbank anførte den 21. februar 2022 til [betalingsinstitut] (herefter ”det andet afslag”), at:

*”Vi forstår dine mails som en fornyet anmodning om at åbne en bankkonto i [betalingsinstituts] eget navn. Som nærmere uddybet i Sydbanks brev af 28. januar 2022, har [betalingsinstitut] efter Sydbanks vurdering ikke en selvstændig ret til at anmode om adgang efter betalingslovens § 63. Sydbank er på den baggrund ikke forpligtet til at etablere et kundeforhold med [betalingsinstitut], ligesom Sydbank heller ikke på andet grundlag ønsker at tilbyde [betalingsinstitut] et kundeforhold.*

*Dette følger også af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens § 63-vejledning, som du henviser til i din mail af 3. februar 2022. I vejledningen understreger styrelsen, at [betalingsinstitut] som agent ikke har en selvstændig ret til adgang efter § 63 – og dermed altså ikke ret til en konto i [betalingsinstituts] eget navn*

*Styrelsen har dog den fortolkning af betalingslovens § 63, at agenter har en afledt ret til adgang efter betalingslovens § 63, samt at denne adgang ikke er betinget af, at principalen (agenturgiver) i forvejen har et kundeforhold med en bank. [...]*

*Såfremt din henvendelse derfor vedrører en anmodning om adgang for [betalingsinstitut] til en principals betalingskontotjenester, skal vi i første omgang bede dig bekræfte og uddybe dette”<sup>7</sup>*

Det fremgår heraf, at Sydbank angiveligt forstod [betalingsinstituts] e-mails som en fornyet anmodning om adgang til Sydbanks betalingskontotjenester i [betalingsinstituts] eget navn, og at Sydbank vurderede, at [betalingsinstitut] ikke havde en selvstændig ret til at anmode om adgang efter betalingslovens § 63.

---

<sup>6</sup> Bilag 2 - Mailkorrespondance mellem [betalingsinstitut] og Sydbank 16. december 2021 - 21. februar 2022, side 4.

<sup>7</sup> Bilag 3 - Afslag på adgang til Sydbanks betalingskontotjenester 21. februar 2022, side 1.

Sydbank angav, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen dog fortolker § 63 sådan, at paragraffen giver agenter en afledt ret til adgang efter betalingslovens § 63, samt at denne ret ikke er betinget af, at principalen (agenturgiver) i forvejen har et kundeforhold med banken.

[betalingsinstitut] klagede herefter den 22. februar 2022 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen over, at virksomheden ikke havde fået adgang til Sydbanks betalingskontotjenester.

## **2.2 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sagsbehandling**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 28. juni 2022 et brev om betænkeligheder til Sydbank. Styrelsen angav i dette brev, at styrelsen havde betænkeligheder i forhold til, om Sydbank havde efterlevet Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021.

Sydbank fremsendte den 24. august 2022 bemærkninger til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev om betænkeligheder. Sydbank anførte blandt andet heri, at:

*”Det er Sydbanks standpunkt, at det ikke følger af Konkurrencerådets påbud, at [betalingsinstitut] har ret til adgang til en konto i eget navn og for egen regning, samt at en sådan fortolkning af påbuddet vil være i strid med betalingsloven og PSD2.”<sup>8</sup>*

Det følger heraf, at Sydbank angav, at det ikke følger af Konkurrencerådets påbud, at [betalingsinstitut] har ret til en konto, og at en sådan fortolkning vil stride imod betalingsloven og PSD2<sup>9</sup>.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har herefter blandt andet været i dialog med EU-Kommissionen.<sup>10</sup>

## **2.3 Sydbanks anmodning om genoptagelse af Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021**

Sydbank sendte den 11. maj 2023 en anmodning om genoptagelse (remonstration) til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Bilag 4 - Brev til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra Sydbank 24. august 2022, side 1.

<sup>9</sup> 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 (herefter ”PSD2”).

<sup>10</sup> Bilag 5 - Korrespondance mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Kommissionen 12. september 2022 - 25. november 2022.

<sup>11</sup> Bilag 6 - Sydbanks anmodning om remonstration af 11. maj 2023.

Sydbank har i anmodningen gjort gældende, at afgørelsen af 23. juni 2021 hviler på en retsvildfarelse, og at nye retlige forhold bevirker, at Sydbank har et retskrav på at få sagen genoptaget. Sydbank anfører bl.a. på side 2 i anmodningen, at:

*”Hjemlen for afgørelsen er betalingslovens § 63, der implementerer PSD2, artikel 36, i dansk ret, jf. afgørelsens afsnit 4.*

*EU-Kommissionen har imidlertid efterfølgende udtalt, at PSD2, artikel 36, slet ikke omfatter agenter, hvorfor afgørelsen hviler på en retlig vildfarelse.*

*De væsentlige nye retlige forhold udløser efter Sydbanks opfattelse et retskrav på at få genoptaget sagen.”<sup>12</sup>*

Sydbank anfører videre i virksomhedens anmodning om genoptagelse, at:

*”Det understøttes også af, at styrelsen selv fandt det nødvendigt at spørge EU-Kommissionen til råds, at styrelsen selv har tilkendegivet at sagens juridiske omstændigheder undersøgtes (på ny), samt at påstanden om et bredere anvendelsesområde for betalingslovens § 63 er ubegrundet og uden nogen form for støtte i betalingsloven, lovens forarbejder og administrativ praksis*

*[...] Der henvises i denne forbindelse til afgørelsens omtale af betydningen af PSD2, artikel 36, for fortolkningen af betalingslovens § 63, stk. 1 [...] I afgørelsen af 23. juni 2021 lægger Konkurrencerådet i tråd hermed til grund, at agenters retsstilling efter betalingslovens § 63, stk. 1, følger af PSD2, artikel 36. [...] der intet sted i afgørelsen er udsagn, der tyder på, at Konkurrencerådet på daværende tidspunkt vurderede, at anvendelsesområdet for betalingslovens § 63, stk. 1, er bredere eller mere udvidet end anvendelsesområdet for PSD2, artikel 36.”<sup>13</sup>*

Det fremgår heraf, at Sydbank anfører, at Konkurrencerådet er i retlig vildfarelse, og at Konkurrencerådet har lagt til grund for afgørelsen af 23. juni 2021, at agenters retsstilling efter betalingslovens § 63, stk. 1, udelukkende følger af PSD2 artikel 36.

Sydbank anfører videre i virksomhedens anmodning om genoptagelse, at:

*”Afslutningsvis bemærkes tillige, at klagevejledningen i afgørelsen af 23. juni 2021 var mangelfuld, idet alene muligheden for at ind-*

---

<sup>12</sup> Bilag 6 - Sydbanks anmodning om remonstration af 11. maj 2023, side 1.

<sup>13</sup> Bilag 6 - Sydbanks anmodning om remonstration af 11. maj 2023, side 3.

*bringe afgørelsen for Konkurrenceanke-nævnet omtaltes, mens afgørelsen hverken omtalte muligheden for indbringelse for domstolene eller at der gjaldt en frist for indbringelse for domstolene, jf. konkurrencelovens § 20, stk. 3. Dertil kommer, at afgørelsen fejlagtigt angav klagefristen til Konkurrenceankenævnet som 4 uger og ikke 8 uger, jf. konkurrencelovens § 20, stk. 2.”<sup>14</sup>*

Det fremgår heraf, at Sydbank anfører, at klagevejledningen i afgørelsen af 23. juni 2021 var mangelfuld, idet klagevejledningen ikke nævner muligheden for indbringelse for domstolene, og ikke nævner, at klagefristen er 8 uger i stedet for 4 uger.

### **3. Artikel 36 i 2. betalings tjenestedirektiv**

Den danske betalingslov gennemfører det andet betalings tjenestedirektiv (PSD2). Betalingslovens § 63 implementerer direktivets artikel 36. Bestemmelsen skaber pligter og rettigheder for pengeinstitutter og betalingsinstitutter i alle medlemsstater.

Ved implementeringen af direktiver gør EU brug af enten minimums- eller totalharmonisering (også kaldet maksimums- eller fuldharmonisering).

Det følger af præambelen til artikel 288 i Traktaten, at minimumsharmonisering medfører, at et direktiv fastsætter mindstestandarder. I disse tilfælde har EU-landene ret til at fastsætte standarder, der er strengere end direktivets. I tilfælde af totalharmonisering har EU-landene imidlertid ikke beføjelse til at indføre regler, der er strengere end direktivets regler.<sup>15</sup>

Det fremgår af PSD2's artikel 107, at:

*”for så vidt som dette direktiv indeholder harmoniserede bestemmelser, må medlemsstaterne ikke bevare eller indføre andre bestemmelser end dem, der er fastsat i direktivet”. [styrelsens understregning]*

Det følger heraf, at for så vidt angår artikler i PSD2, som indeholder harmoniserede bestemmelser, må medlemsstater ikke bevare eller indføre andre bestemmelser, end de som er fastsat i direktivet.

Det fremgår i den forbindelse af PSD2's artikel 36, at:

*”Medlemsstaterne sikrer, at betalingsinstitutter har adgang til kreditinstitutters betalingskontotjenester på et objektivi, ikkediskriminerende og forholdsmæssigt grundlag. En sådan adgang skal have et*

---

<sup>14</sup> Bilag 6 - Sydbanks anmodning om remonstration af 11. maj 2023, side 5.

<sup>15</sup> Præambelen til TEUF art. 288. Se hjemmesiden: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv%3A114527>.



*så stort omfang, at betalingsinstitutter kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt.*

*Kreditinstitutter giver den kompetente myndighed behørigt begrundede årsager til eventuelle afslag.”*

Formålet med bestemmelsen er således at sikre betalingsinstitutter adgang til pengeinstitutternes betalingskontotjenester. Bestemmelsen vedrører alene betalingsinstitutter og ikke andre erhvervs-kunder. Omfanget af adgangen skal have et sådant omfang, at betalingsinstitutter kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt.

#### **4. Betalingslovens § 63, stk. 1**

Betalingslovens § 63 regulerer betalingsinstitutters adgang til pengeinstitutternes betalingskontotjenester. Betalingslovens § 63 gennemfører artikel 36 i PSD2.<sup>16</sup>

Det fremgår af betalingslovens § 63, stk. 1, at:

*”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.<sup>17</sup> Det fremgår således af præambelbetragtning nr. 39 til PSD2, 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.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det følger af bestemmelsen, at forpligtelsen til at give betalingsinstitutter adgang til betalingskontotjenester på de ovennævnte vilkår påhviler *pengeinstitutter*.<sup>18</sup> Det følger endvidere af bestemmelsen, at adgangen skal gives til *betalingsinstitutter*.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> 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

<sup>17</sup> Lovbemærkningerne til betalingslovens § 63, FT 2016-17, tillæg A, L 157 side 187.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 sammenfattende af forarbejderne til betalingslovens § 63, at ”effektivt og uhindret” skal forstås sådan, at:

*”Adgangen bør dog have et sådant omfang, at betalingsinstituttet kan udbyde sine tjenester uhindret og effektivt. Eksempelvis må et kontoførende pengeinstitut ikke lægge unødige hindringer i vejen for, at en udbyder af betalingsinitieringstjenester kan benytte sig af den betalingskonto, som den har fået adgang til.”*

Et pengeinstitut må således ikke lægge unødige hindringer i vejen, for at betalingsinstituttet kan udbyde sine tjenester uhindret og effektivt.

#### **4.1. Agenter adgang efter betalingslovens § 63**

Det fremgår af betalingslovens § 1, stk. 3, at:

*”For agenter her i landet af udenlandske virksomheder, der er meddelt tilladelse til at udbyde betalingstjenester, jf. bilag 1, nr. 1-8, i et andet EU- eller EØS-land, finder alene kapitel 4-11 anvendelse med undtagelse af § 126 og § 127, stk. 1 og 3.”*

Det følger således 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

Betalingslovens § 63 er en del af betalingslovens kapitel 4. Det følger dermed af betalingslovens § 1, stk. 3, at betalingslovens § 63, ligeledes finder anvendelse for agenter af udbydere af betalingstjenester, der er meddelt tilladelse til at udbyde betalingstjenester i et EU- eller EØS-land.

Anvendelsesområdet for § 63 omfatter således både betalingsinstitutter og disses agent(er), jf. § 63 og § 1, stk. 3.

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.”*

Af de specielle bemærkninger til betalingslovens § 36 fremgår følgende:

*”En agent er i forslagens § 7, nr. 35, defineret som »en fysisk eller juridisk person, som handler på vegne af et betalingsinstitut ved udbuddet af betalingstjenester«. Det forudsættes, at agenten er legitimeret til juridisk at forpligte betalingsinstituttet. Det er således ikke tilstrækkeligt, at den pågældende alene bistår med markedsføring.*

*Hvis vedkommende optræder i eget navn, skal denne have særskilt tilladelse som betalingsinstitut.”<sup>20</sup>*

Det fremgår af de specielle bemærkninger til betalingslovens § 36, at agenter, skal være legitimeret til juridisk at forpligte det betalingsinstitut, de repræsenterer. Agenter, der derimod optræder i eget navn, skal have særskilt tilladelse som betalingsinstitut.

Det fremgår endvidere af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Finanstilsynets vejledning om betalingslovens § 63, at:

*”agenter ikke har en ’selvstændig’ ret til adgang til en betalingskonto, men alene kan få adgang til en betalingskonto med henblik på at udbyde netop de ydelser, som er omfattet af agentforholdet. Agentens adgang er omvendt bl.a. ikke betinget af, at agenturgiver i forvejen har et kundeforhold med det pågældende pengeinstitut. Adgangen kan under alle omstændigheder ikke gå længere, end det legitime formål berettiger.”<sup>21</sup>*

Det fremgår heraf, at agenter ikke har en selvstændig adgang til at få adgang til betalingskonto. Agenter har således alene adgang til et pengeinstituts betalingskonti i forbindelse med, at agenten udbyder ydelser omfattet af agentforholdet. Det fremgår ligeledes, at adgangen ikke er betinget af, at agenturgiver i forvejen har et kundeforhold i det pågældende pengeinstitut.

Der er således 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 pengeinstituttets 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 i 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.

---

<sup>20</sup> Lovbemærkningerne til betalingsloven, FT 2016-17, tillæg A, L 157, side 149 og 150.

<sup>21</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Finanstilsynet vejledning om betalingslovens § 63, af 12. februar 2021, side 6.

## 4.2. Vilkår for adgangen

Det er udgangspunktet efter § 63 i betalingsloven, at et betalingsinstitut skal have adgang til betalingskontotjenester i et pengeinstitut. Denne adgang skal efter bestemmelsens ordlyd gives på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.

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

Det følger modsætningsvist af betalingsloven, at pengeinstitutter ikke må opstille subjektive, diskriminerende eller ikke-proportionale vilkår for adgangen pengeinstitutts betalingskonti.

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

## 5. Høring af Sydbank

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 28. juni 2022 et brev om betænkeligheder til Sydbank. Styrelsen angav heri, at styrelsen har betænkeligheder ved, om Sydbank har efterlevet Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 21. april 2023 udkast til afgørelse i høring hos Sydbank. Sydbank afgav den 12. maj 2023 høringsvar samt bilag til udkast til afgørelse.

Sydbank har i løbet af sagens behandling afgivet en række bemærkninger. I det følgende gengives visse af Sydbanks bemærkninger og herefter styrelsens bemærkninger hertil.

### 5.1 Ordlyden af Konkurrencerådets påbud

Sydbank anførte i pengeinstitutts brev af 24. august 2022 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at:

*”Det er Sydbanks standpunkt, at det ikke følger af Konkurrencerådets påbud, at [betalingsinstitut] har ret til adgang til en konto i eget navn og for egen regning”<sup>22</sup>*

---

<sup>22</sup> Bilag 4 - Brev til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra Sydbank 24. august 2022, side 1.

Heraf fremgår, at det er Sydbanks standpunkt, at Konkurrencerådets påbud ikke omfatter, at [betalingsinstitut] skal have adgang til en konto i eget navn og for egen regning.

Sydbank anførte videre om Konkurrencerådets påbud i pengeinstitutts brev af 24. august 2022, at:

*”Det følger altså af påbuddet, at [betalingsinstituts] adgang skal muliggøre, at dets agenturgivere kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt.*

*Dette sikres ved, at [betalingsinstitut] på objektive, proportionale og ikke-diskriminerende vilkår har ret til adgang til en agenturgivers konto, dvs. en konto oprettet i agenturgivers navn og for agenturgivers regning.”<sup>23</sup>*

Det fremgår heraf, at Sydbank anførte, at Konkurrencerådets påbud skal muliggøre, at [betalingsinstituts] agenturgiver, altså konkret [agenturgiver] og [agenturgiver], kan udbyde deres betalingstjenester uhindret og effektivt. Sydbank anfører, at dette sikres ved, at agenturgiver har en konto i pengeinstituttet, og at agenten [betalingsinstitut] har adgang til denne konto.

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar*

Det fremgår af Konkurrencerådets påbud, at Sydbank skal sikre, at:

*”betalingsinstitutter og disses agenter, herunder [betalingsinstitut], får adgang til Sydbank A/S’ betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår, således at betalingsinstituttet kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt”.<sup>24</sup>*

Konkurrencerådets påbud nævner dermed eksplicit, at Sydbank skal sikre, at betalingsinstitutter og disses agenter, herunder [betalingsinstitut], får adgang til Sydbanks betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.

Konkurrencerådets påbud kan ikke modsætningsvist forstås således, at det er [betalingsinstituts] agenturgiver, der alene skal have adgang til pengeinstitutts betalingskontotjeneste for derefter at stille denne adgang til rådighed for [betalingsinstitut]. Påbuddet er ikke formuleret således, at Konkurrencerådet har betinget agenters adgang af, at agenturgiver i forvejen har et kundeforhold med det pågældende pengeinstitut.

---

<sup>23</sup> Bilag 4 - Brev til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra Sydbank 24. august 2022, side 2.

<sup>24</sup> Bilag 8 - § 63 Sydbanks afslag til [betalingsinstitut] 23. juni 2021, side 1.

Det fremgår af ordlyden af Konkurrencerådets påbud, at Sydbank skal give [betalingsinstituts] agenturgivere og [betalingsinstitut] adgang til en betalingskonto på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår. Det fremgår videre, at dette skal ske, således at betalingsinstituttet kan udbyde betalingstjenester uhindret og effektivt.<sup>25</sup> Det følger i den forbindelse af påbuddets ordlyd, at midlet til at sikre betalingsinstituttets uhindrede og effektive udbud af betalingstjenester er, at både betalingsinstituttet og betalingsinstituttets agenter får en adgang til Sydbanks betalingskontotjenester, jf. Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021, side 6 og 7.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at ordlyden af påbuddet er klar. Det fremgår utvivlsomt af påbuddet, at [betalingsinstitut] som agent skal have adgang til Sydbanks betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.

## 5.2 Fortolkning af betalingsloven og styrelsens vejledning

Sydbank anførte videre i de fremsendte bemærkninger af 24. august 2022 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev om betænkeligheder, at:

*”Der er ikke holdepunkter for en fortolkning af påbuddet udover dets ordlyd; dvs. en fortolkning, der giver [betalingsinstitut] ret til en konto i eget navn og for egen regning. En sådan fortolkning vil således være uforenelig med hjemmelsgrundlaget i betalingsloven [...]”*<sup>26</sup>

Heraf fremgår, at Sydbank anførte, at påbuddet ikke kan fortolkes udover dets ordlyd, til fx at [betalingsinstitut] har ret til adgang til en konto i eget navn og for egen regning.

Sydbank gør i den sammenhæng gældende i de fremsendte bemærkninger af 24. august 2022, at afslaget dermed slet ikke er et afslag efter betalingslovens § 63, stk. 1, og Sydbank derfor ikke skulle underrette styrelsen. Sydbank anførte i den forbindelse, at:

*”For det første vil en sådan fortolkning være i strid med påbuddets hjemmelsgrundlag i betalingsloven. Det følger af betalingslovens § 7, nr. 34, at en agent ”handler på vegne af et betalingsinstitut”. I de specielle bemærkninger til betalingslovens § 36 uddybes, at agenter, der optræder i eget navn, skal have særskilt tilladelse som betalingsinstitut.*

---

<sup>25</sup> Sådan adgang er også i overensstemmelse med PSD2, jf. PSD2, artikel 36 og præambelbetragtning nr. 39.

<sup>26</sup> Bilag 4 - Brev til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra Sydbank 24. august 2022, side 3.

*For det andet vil en sådan fortolkning stride mod redegørelsen i Konkurrencerådets afgørelse, hvor det også anføres, at agenter, der handler i eget navn eller for egen risiko, falder uden for anvendelsesområdet af betalingslovens § 63.*

*For det tredje vil en sådan fortolkningen stride imod styrelsens vejledning om § 63, der fastslår, at agenter ikke har en selvstændig ret til at adgang.*

*For det fjerde taler den regulatoriske forskel på agenter og betalingsinstitutter imod en sådan fortolkning. Som agent har [betalingsinstitut] ikke en egentlig "tilladelse" men alene en "registrering", jf. herved betalingslovens § 37. Registreringen giver ikke [betalingsinstitut] adgang til i eget navn og for egen regning at udøve aktiviteter omfattet af registreringen. Registreringen betyder alene, at betalingsinstituttet ([betalingsinstituts] agenturgiver) er berettiget til at anvende [betalingsinstitut] som agent.*

*De færre rettigheder for agenter afbalanceres regulatorisk af, at det er væsentlig nemmere at blive registreret som agent end at få tilladelse som betalingsinstitut. Navnlig er kravene til compliance-dokumentation væsentlig mere lempelige for agenter end for betalingsinstitutter, jf. herved betalingslovens § 11 sammenlignet med § 36.*

*De væsentligt mere lempelige krav betyder alt andet lige, at compliance-risikoen er større hos agenter end hos betalingsinstitutter."*

Sydbank angav således sammenfattende, at når en agent "på egne vegne" ansøger om adgang til en betalingskonto til brug for sin agentforretning, handler agenten i eget navn og for egen regning og skal derved have særskilt tilladelse som betalingsinstitut, jf. de specielle bemærkninger til betalingslovens § 36, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om § 63. Sydbank er dermed ikke forpligtet til at give den pågældende virksomhed adgang. Det ville være i strid med henholdsvis betalingsloven, Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2022, PSD2 og styrelsens vejledning. Sydbank anfører dertil, at der er væsentlige regulatoriske forskelle på agenter og betalingsinstitutter.

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar*

Konkurrencerådet har i afgørelsen af 23. juni 2021 vedrørende Sydbank og [betalingsinstitut] taget stilling til, at anvendelsesområdet for betalingslovens § 63 omfatter både betalingsinstitutter og deres agent(er):

*"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 betalings-tjenester. 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.”<sup>27</sup>*

Det fremgår endvidere af styrelsens vejledning i afsnit 6.2, at:

*”Det fremgår endelig (indirekte) af betalingslovens § 1, stk. 3, at betalingslovens § 63, finder anvendelse for agenter for udbydere af betalingstjenester, der er meddelt tilladelse til at udbyde betalingstjenester i et EU- eller EØS-land. Agenter har ikke en ”selvstændig” ret til adgang til en betalingskonto, men alene kan få adgang til en betalingskonto med henblik på at udbyde netop de ydelser, som er omfattet af agentforholdet. Agentens adgang er omvendt bl.a. ikke betinget af, at agenturgiver i forvejen har et kundeforhold med det pågældende pengeinstitut.”*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det sammenfattende følger af betalingsloven, Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021 og vejledningen om § 63, at agenter har en ret til at få adgang til en betalingskonto efter betalingslovens § 63.

Det følger endvidere, at agenten alene har ret til den pågældende betalingskonto i forhold til at levere netop de ydelser, som er omfattet af agentforholdet. Agenters adgang efter betalingslovens § 63, til pengeinstituttets betalingskontotjenester er omvendt ikke betinget af, at agenturgiver har et kundeforhold i pengeinstituttet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at [betalingsinstitut] ikke stopper med at være agent i betalingslovens forstand eller stopper med at udbyde betalingstjenester omfattet af betalingslovens bilag 1, fordi virksomheden anmoder om at få adgang til Sydbanks betalingskontotjenester – uden at agenturgiver først har etableret et kunde- og kontoforhold i pengeinstituttet.

[betalingsinstituts] anmodning om adgang til Sydbanks kontotjenester går således ikke ud over det forudsatte i betalingsloven. [betalingsinstitut] har efter betalingsloven ret til adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester ”i eget navn”. Denne ret omfatter kun adgang til betalingskontotjenester til brug for virksomhedens agentforretning, og kun til at udbyde netop de ydelser, der er omfattet af agentforholdet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer derfor, at [betalingsinstitut] har ret til adgang til Sydbanks betalingskontotjenester forudsat, at det sker

---

<sup>27</sup> Bilag 8 - § 63 Sydbanks afslag til [betalingsinstitut] 23. juni 2021, side 7.



til brug for [betalingsinstituts] agentforretning for betalingsinstitutterne [agenturgiver] og [agenturgiver], jf. Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021.

### 5.3 Konkurrencerådets fortolkning af § 63 og PSD2

Sydbank anførte i brev af 24. august 2022 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at:

*”Betalingslovens § 63 implementerer PSD2, artikel 36.*

*PSD2, artikel 107, stk. 1, fastslår, at direktivet er udtryk for en total harmonisering. Det er derfor ikke muligt at afvige fra direktivet - hverken ved at tillægge betalingslovens § 63 et bredere eller mere snævert anvendelsesområde end direktivets artikel 36.*

*Ordlyden af artikel 36 nævner alene, at det er betalingsinstitutter, som har krav på adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester på POND-vilkår.*

*En teleologisk fortolkning af bestemmelsen kan desuden ikke føre til, at den fortolkes (væsentlig) udvidende til at give agenter en selvstændig ret til en konto i eget navn og for egen regning. Dels er der som beskrevet væsentlig regulatorisk forskel på agenter og betalingsinstitutter, dels kan betalingsinstitutter uhindret og effektivt udbyde deres betalingstjenester gennem agenter ved, at agenter får adgang til betalingsinstituttets konto på POND-vilkår.<sup>28</sup> [...]*

*Der findes ikke en bestemmelse i PSD2, som svarer til betalingslovens § 1, stk. 3. Manglen på en sådan bestemmelse fører til, at artikel 36 ikke giver agenter ret til en konto i eget navn og for egen regning, jf. PSD2s totalharmonisering.*

*En fortolkning, hvorefter agenter af udenlandske virksomheder med hjemmel i § 1, stk. 3, har ret til en konto i eget navn og for egen regning efter § 63, ville desuden betyde, at agenter af danske betalingsinstitutter var stillet anderledes end agenter af udenlandske betalingsinstitutter, da de ikke ville have en tilsvarende ret. En sådan forskelsbehandling mellem agenter af nationale og andre EU/EØS-betalingsinstitutter følger ikke af PSD2 – og ses i øvrigt ikke at være tilsigtet ved den danske implementering.*

---

<sup>28</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forstod på mødet med Sydbank, at POND er en engelsk forkortelse for ”proportional, objective and non-discriminatory”.

*At agenter ikke har ret til en konto i eget navn og for egen regning bekræftes også af implementeringen af PSD2 i andre lande. I lovtæksten, der implementerede artikel 36 i Storbritannien, og i forarbejderne til den tyske implementering af bestemmelsen, fremgår det eksplicit, at adgangsretten ikke gælder for agenter, jf. herved side 8-9 i Bilag 1.”<sup>29</sup>*

Sydbank anførte bl.a., at PSD2 er et totalharmoniserende direktiv. Sydbank angiver, at idet artikel 36 ikke eksplicit nævner agenter, så medfører dette, at PSD2 modsætningsvist skal fortolkes som, at bestemmelsen udelukker, at agenter kan få adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester med hjemmel i PSD2's artikel 36.

Sydbank anførte i den forbindelse, at PSD2's ordlyd kun nævner betalingsinstitutter. Sydbank pointerer, at en teleologisk fortolkning desuden ikke vil føre til, at adgangen efter artikel 36 kan omfatte agenter. Sydbank fremhæver, at der ikke er en tilsvarende bestemmelse svarende til betalingslovens § 1, stk. 3, i PSD2, og at der desuden heller ikke er lignende bestemmelser i hverken Storbritannien eller Tyskland.

Sydbank gentager i sin anmodning om genoptagelse af 11. maj 2023, at:

*”Danmark er forhindret i at indføre nationale særregler om agenteres adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester, idet PSD2 er et totalharmoniseringsdirektiv, jf. Bilag 1.”<sup>30</sup>*

Sydbank gør i det tilsendte Bilag 1 gældende, at:

*”PSD2 fastslår totalharmonisering, jf. direktivets artikel 107. Konsekvensen er, at medlemsstater ikke inden for direktivets totalharmoniserede område må indføre strengere regler, end hvad der følger af PSD2.”<sup>31</sup>*

Sydbank anfører i denne forbindelse, at artikel 36 i PSD2 kun omfatter betalingsinstitutter, hvorfor en dansk særregel om agenteres adgang til et pengeinstitut vil være i strid med PSD2.

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar*

Det fremgår af ordlyden af artikel 107 i PSD2, at medlemsstaterne kun er afskåret fra at indføre eller bevare bestemmelser, der er i strid med harmoniserede bestemmelser i direktivet. Der er således ikke tale om, at PSD2

---

<sup>29</sup> Bilag 4 - Brev til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra Sydbank 24. august 2022, side 4 og 5. Bilag 1 i det henviste, findes i bilag 4.1 – Følgebilag 1 – Præsentation fra møde hos styrelsen den 17. august 2022.

<sup>30</sup> Bilag 6 - Sydbanks remonstration 11. maj 2023, side 5.

<sup>31</sup> Bilag 6.1 - Følgebilag 1 – Agenteres ret til adgang efter betalingslovens § 63, side 6.

totalharmoniserer hele betalingstjenesteområdet. Harmoniseringen gælder kun de forhold, der konkret reguleres i harmoniserede bestemmelser i direktivet.

Det følger heraf, at PSD2 ikke totalharmoniserer hele området for adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester. Direktivet medfører efter sin ordlyd, at medlemsstaterne ikke må indføre eller bevare lovgivning, der regulerer forhold, der ligeledes er reguleret i direktivets harmoniserede bestemmelser.

PSD2 regulerer ikke agents adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester. PSD2's artikel 36 eller andre relevante artikler nævner ikke agenter, og der i øvrigt ikke efter en formålsfortolkning holdepunkter for at antage, at direktivet på anden vis skulle have forholdt sig til dette spørgsmål.

Konkurrence og Forbrugerstyrelsen vurderer, at artikel 36 i PSD2 omfatter betalingsinstitutters adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester. Styrelsen finder imidlertid, at der ikke er grundlag for at fastslå, at artikel 107 i PSD2 udelukker, at medlemsstaterne har mulighed for at regulere agents adgang til betalingskontotjenester. Dette skyldes, at agents forhold i relation til adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester ikke er reguleret i PSD2 – og dette forhold dermed ikke er omfattet af en eventuel harmonisering. Direktivet udelukker således ikke, at Folketinget har kunnet fastsætte i betalingslovens § 1, stk. 3, at agenter er omfattet af bestemmelsen om adgang til betalingstjenester.<sup>32</sup>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer herefter, at Konkurrencerådets fortolkning af reglerne om agents adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester ikke er i strid med bestemmelsen i artikel 107 i PSD2 om harmoniserede bestemmelser i direktivet.

#### **5.4 Agenter har ifølge dansk ret adgang til en betalingskonto**

Sydbank anfører i Bilag 1 til høringssvar af 12. maj 2023, at:

*”At bestemmelserne i kapitel 4-11 gælder for agenter af udenlandske virksomheder, skyldes ifølge de specielle bemærkninger til § 1, stk. 3, 6 at lovens forbrugerbeskyttende regler skal finde anvendelse på sådanne agents aktiviteter (idet det er værtslandets, dvs. Danmarks, kompetente myndigheder, der har tilsynskompetencen hermed, jf. artikel 100, stk. 4, i PSD2)*

---

<sup>32</sup> Bilag 5 - Korrespondance mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Kommissionen 12. september 2022 - 25. november 2022, side 1.

*Der er modsat ingen holdepunkter for, at den omstændighed, at det alene er kapitel 4-11, som gælder for agenter af udenlandske virksomheder, fører til, at alle bestemmelser om betalingsinstitutter i kapitel 4-11, skulle gælde for sådanne agenter”<sup>33</sup>*

Sydbank anfører således, at det alene er lovens forbrugerbeskyttende regler, der skal finde anvendelse på agenteres aktiviteter, og at der ikke er nogen holdepunkter for, at alle bestemmelserne i kapitel 4-11 skulle gælde for agenter af betalingsinstitutter.

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar*

Det følger direkte af ordlyden i betalingslovens § 1, stk. 3, at (også) § 63 gælder for agenter. Styrelsen vurderer, at der ikke er tilstrækkelige holdepunkter for at tolke imod lovens ordlyd, jf. i det følgende.

Det fremgår af betalingslovens § 1, stk. 3, at:

*”For agenter her i landet af udenlandske virksomheder, der er meddelt tilladelse til at udbyde betalingstjenester, jf. bilag 1, nr. 1-8, i et andet EU- eller EØS-land, finder alene kapitel 4-11 anvendelse **med undtagelse af § 126 og § 127, stk. 1 og 3.**”* [styrelsens fremhævning]

Det følger heraf, at lovgiver eksplicit har forholdt sig til, at agenter skal være omfattet af kapitlerne 4-11, og omvendt konkret ikke skal være omfattet af bestemmelserne i § 126 og 127, stk. 1 og 3. Lovgiver har således taget stilling til, hvilke bestemmelser i kapitel 4-11 der skulle gælde henholdsvis ikke gælde for agenter.

Betalingslovens kapitel 4 omfatter endvidere kun to bestemmelser, henholdsvis § 63 og § 64.

Det er videre Konkurrence og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det ikke følger af forarbejderne til betalingsloven, at det udelukkende er de forbrugerbeskyttende regler, der skal finde anvendelse på agenternes aktivitet. Det følger blandt andet af lovbemærkningerne til betalingslovens § 63, jf. FT 2016-17, tillæg A, L 157, at:

*”Det foreslås i stk. 3, at for agenter her i landet af udenlandske virksomheder, der er meddelt tilladelse til at udbyde betalingstjenester, jf. bilag 1, nr. 1-8, i et andet EU- eller EØS-land, finder alene kapitel 4-11 anvendelse.*

---

<sup>33</sup> Bilag 6.1 - Følgebilag 1 – Agenters ret til adgang efter betalingslovens § 63, side 3.

*Det vil sige, at i medfør af bestemmelsen kan udenlandske virksomheder, der har tilladelse til at udbyde betalingstjenester også udbyde deres tjenesteydelser her i landet gennem en agent. Agenten skal etableres i henhold til de procedurer, der følger af lovforslagets §§ 36-38. Agenten af den udenlandske virksomhed vil være omfattet af lovforslagets kapitel 4-11, der fastsætter lovforslagets forbrugerbeskyttende regler.*

*Med bestemmelsen fastslås det, at virksomheder der lovligt kan udbyde betalingstjenester, jf. bilag 1, nr. 1-8, i et andet EU- eller EØS-land, uanset om virksomheder i hjemlandet er underlagt et krav om tilladelse, registrering eller tilsvarende, er omfattet af lovforslagets kapitel 4-11. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, i 2. e-penge-direktiv er det derimod ikke muligt for en udenlandsk virksomhed, der er meddelt tilladelse til at føre virksomhed med udstedelse af elektroniske penge at udstede elektroniske penge igennem en agent her i landet.”<sup>34</sup> [styrelsens fremhævning]*

Det er således korrekt, at agenter efter forarbejderne er omfattet af de forbrugerbeskyttende regler i kapitel 4-11, men ikke kun disse regler.

#### **5.4.1 Svar fra erhvervsministeren**

Endvidere anfører Sydbank, at bestemmelserne ikke fremgår af svar fra erhvervsministeren vedrørende nationale særregler, der går ud over EU-regulering på området:

*”Tilsvarende kan udledes af erhvervsministerens opgørelse over ”de særlige nationale regler i lovforslaget, der går udover udgangspunktet i EU-reguleringen på området”. Opgørelsen nævner hverken § 63, stk. 1, § 7, nr. 34, eller § 1, stk. 3.”<sup>35</sup>*

Sydbank anfører således, at hverken § 63, stk. 1, § 7, nr. 34, eller § 1, stk. 3, i betalingsloven bliver nævnt i erhvervsministerens opgørelse.

#### **Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar<sup>36</sup>**

Styrelsen er enig i, at ingen af bestemmelserne fremgår af opgørelsen. Det skal dog bemærkes, at Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg stiller spørgsmålet:

---

<sup>34</sup> Lovbemærkningerne til betalingsloven, FT 2016-17, tillæg A, L 157, side 85.

<sup>35</sup> Bilag 6.1 – Følgebilag 1 – Agenters ret til adgang efter betalingsloven § 63, s. 3-4.

<sup>36</sup> Styrelsen har ikke været i stand til at finde Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalgs spørgsmål af 24. marts 2017, som Sydbank henviser til. Styrelsen kan dog se, at erhvervsministerens svar på spørgsmål nr. 5 (ad 157) af 26. april 2017, er baseret på et spørgsmål af Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg stillet den 27. marts 2017. Styrelsen antager, at det er dette spørgsmål, Sydbank har ment at henvise til.

*”Vil ministeren isoleret opliste de nationale særregler, som videreføres og/eller udbygges med dette lovforslag?”<sup>37</sup>*

Det fremgår af spørgsmålet, at det kun vedrører de nationale særregler, som enten videreføres og eller udbygges på baggrund af betalingsloven.

§ 7, nr. 34, viderefører agentbegrebet ordret fra bekendtgørelse af lov om betalingstjenester og elektroniske penge.<sup>38</sup> Dette er imidlertid ikke en national regel, da denne blandt andet også fremgår af PSD2 artikel 4, stk. 1, nr. 38, hvorfor det ikke efter lovforslaget er en national særregel.

§ 63 er en ny bestemmelse, som implementeres, hvorfor denne heller ikke falder under det, spørgsmålet angik.

§ 1, stk. 3, er en national særregel, men en ny national særregel. Der er ikke tale om en regel, der bliver videreført eller udbygget. Spørgsmålet omfatter derfor ikke denne regel.

Der er derfor ikke holdepunkter for, at § 63, stk. 1, § 7, nr. 34, eller § 1, stk. 3, skal fortolkes direktivnært med henvisning til, at erhvervsministerens svar på spørgsmål 5 (ad L 157) ikke omtalte disse regler.

#### **5.4.2 Omtale i lovforslaget om ”direktivnær implementering”**

Sydbank anfører videre, at:

*”Formål og systematik bag samt forarbejder til § 1, stk. 3, indeholder ingen holdepunkter for, at § 63 udgør en sådan relevant regel, og at lovgiver således har tilsigtet en overimplementering af artikel 36 i relation til udenlandske agenter. [...]*

*Lovforslagets almindelige bemærkninger angiver tværtimod, at betalingsloven er udtryk for en ”direktivnær gennemførelse” med undtagelse af en række oplistede lovbestemmelser, der hverken omfatter lovens § 63, stk. 1, § 7, nr. 34, eller § 1, stk. 3. [...]*<sup>39</sup>

Sydbank angiver således, at det fremgår af betalingslovens forarbejder, at betalingsloven er udtryk for en direktivnær implementering, og der ingen holdepunkter er for, at lovgiver har tilsigtet en overimplementering.

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar*

<sup>37</sup> Jf. Spørgsmål nr. 5 (ad L157) stillet af Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg den 27. marts 2017.

<sup>38</sup> Lovbemærkningerne til betalingsloven, FT 2016-17, tillæg A, L 157, side 107.

<sup>39</sup> Bilag 6.1 - Følgebilag 1 – Agenters ret til adgang efter betalingslovens § 63, side 6.

Hverken betalingslovens § 63 eller § 1, stk. 3, fremgår af det skema om forholdet til EU-retten i lovens forarbejder, som Sydbank henviser til.

Dette skema – og de tilhørende lovbemærkninger – omfatter kort sammenfattet de regler, hvor lovforslaget omfatter ”overimplementering” og hvor lovens tekst går videre end direktivets oplæg.

Skemaet og lovbemærkninger omfatter imidlertid ikke en opregning af danske særregler, som ikke udgør en overimplementering. For eksempel er den danske særregel i betalingslovens § 122 om urimeligt høje priser ikke nævnt.<sup>40</sup>

Styrelsen vurderer på den baggrund, at det forhold, at § 1, stk. 3, ikke er nævnt i de af lovens forarbejder, som Sydbank henviser til, ikke giver grundlag for en indskrænkende fortolkning i strid med lovens ordlyd.

### **5.5 Sydbanks anbringende om købmænd og kiosker**

Sydbank anfører i virksomhedens høringssvar af 12. maj 2023, at:

*”Konkurrencerådets restriktive praksis medfører endvidere, at det er meget svært grænsende til umuligt at afslå adgang, selv hvor der foreligger betydelige hvidvaskrisici: Dette forudsætter bl.a., at et pengeinstitut i sine vilkår har forudset præcis den situation, som giver anledning til den konkrete hvidvaskrisiko, og indskrevet dette i sine vilkår, da de ellers ikke vil være objektivt fastsat. Inden for hvidvaskområdet, som løbende udvikler sig, er dette reelt set ikke muligt at gøre på fyldestgørende vis.*

*En sådan adgang vil derfor efterlade et pengeinstitut meget eksponeret i relation til compliance, da instituttet som udgangspunkt vil være afhængig af, at kioskerne, købmændene mv. eksempelvis har implementeret, og stedse følger, et forsvarligt AML-regelsæt i forbindelse med ”onboarding” og betjening af kunderne (der via adgangen til betalingskontotjenester kan blive pengeinstitutternes kunders kunder) – hvilket som anført oven for næppe er en realistisk forventning.”<sup>41</sup>*

Sydbank anfører således, at agents adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester vil medføre vidtgående hvidvaskrisici, idet Konkurrencerådets restriktive praksis ikke gør det muligt for Sydbank at stille tilstrækkelige krav til de pågældende kiosker og købmænd.

---

<sup>40</sup> Styrelsen bemærker, at PSD2, artikel 62, stk. 4, forbyder betalingsmodtagere at opkræve gebyrer for de mest almene privatudstedte kort. Betalingslovens § 122 går længere, ved at regulere de gebyrer, som ikke er omfattet af artikel 62, stk. 4.

<sup>41</sup> Bilag 7 - Sydbanks Høringssvar af 12. maj 2023, side 3.

### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar*

Konkurrenceankenævnet har i en kendelse af 26. oktober 2020<sup>42</sup> i sagen om Arbejdernes Landsbank slået fast, at forpligtelsen i hvidvaskloven til at træffe passende foranstaltninger for at imødegå risikoen for hvidvask og terrorfinansiering herunder overveje, om en forretningsforbindelse skal afvikles, ikke er til hinder for – eller i øvrigt i konflikt med – reglerne i betalingsloven om, at pengeinstitutter skal give betalingsinstitutter adgang til deres betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.

Konkurrencerådet fandt i sin afgørelse af 23. juni 2021, at en række af Sydbanks vilkår var i strid med § 63. Det var ikke mindst på grund af, at det pågældende vilkår kun gjaldt ”som udgangspunkt”. Vilkårene var derfor ikke objektivt fastsat.

I Konkurrence og Forbrugerstyrelsens og Finanstilsynets vejledning om § 63 er der givet et bidrag til, at det skal være nemmere for både pengeinstitutter og betalingsinstitutter at navigere i betalingslovens § 63 og hvidvaskloven. Vejledningen er udarbejdet under inddragelse af bl.a. Finans Danmark og forskellige pengeinstitutter, og netop forholdet om agenter er forud for vejledningens offentliggørelse drøftet med brancheforeningen og pengeinstitutter.

### **5.6 Danske agenter bliver ikke stillet ringere i konkurrencen**

Sydbank har i både sit høringssvar og Bilag 1 henvist til, at betalingslovens § 1, stk. 3, betyder, at agenter af danske virksomheder og agenter af udenlandske virksomheder ikke er stillet lige. Af bilaget fremgår blandt andet:

*”Styrelsens fortolkning ville derudover føre til en arbitrær forskelsbehandling af i Danmark virkende agenter for danske hhv. udenlandske virksomheder. Da § 1, stk. 3, alene vedrører agenter for udenlandske virksomheder, ville agenter af danske virksomheder – hvis styrelsens fortolkning lægges til grund – modsat ikke være omfattet af betalingslovens § 63.”<sup>43</sup>*

Sydbank anfører i virksomhedens høringssvar af 12. maj 2023, at:

*”Som redegjort for i Bilag 1 er der ingen holdepunkter for, at § 1, stk. 3, fastslår en over-implementering af artikel 36, ligesom en sådan fortolkning ville føre til en arbitrær forskelsbehandling af agenter af danske hhv. udenlandske virksomheder. [...]*

---

<sup>42</sup> Konkurrenceankenævnets kendelse af den 26. oktober 2020 i sagen KL-9-2019.

<sup>43</sup> Bilag 6.1 –Følgebilag 1 – Agenteres ret til adgang efter betalingslovens § 63, s. 5.



[...] Dette er blot ét eksempel på den arbitrære forskelsbehandling af agenter for danske hhv. udenlandske virksomheder. Der henvises til Bilag 1 for yderligere uddybning.”<sup>44</sup>

Det fremgår heraf, at Sydbank gør gældende, at styrelsens fortolkning vil føre til en arbitrær forskelsbehandling af agenter fra henholdsvis et dansk betalingsinstitut og et udenlandsk. Sydbank henviser til Bilag 1 for en uddybning.

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det fremgår af betalingslovens § 1, stk. 3, at kapitel 4-11 finder anvendelse for agenter af udenlandske virksomheder.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Finanstilsynet har i vejledningen om betalingslovens § 1, stk. 3, uddybende beskrevet, at:

*”Det fremgår endelig (indirekte) af betalingslovens § 1, stk. 3, at betalingslovens § 63, finder anvendelse for agenter for udbydere af betalingstjenester, der er meddelt tilladelse til at udbyde betalingstjenester i et EU- eller EØS-land. Det betyder, at agenter ikke har en ”selvstændig” ret til adgang til en betalingskonto, men alene kan få adgang til en betalingskonto med henblik på at udbyde netop de ydelser, som er omfattet af agentforholdet”*

Det fremgår heraf, at betalingslovens § 63 finder anvendelse på alle agenter for udbydere af betalingstjenester, der er meddelt tilladelse i et EU- eller EØS-land. Styrelsens fortolkning giver derfor ikke anledning til en forskelsbehandling af udenlandske og danske agenter.

Styrelsen er ikke bekendt med, at danske betalingsinstitutter skulle have udpeget danske agenter. Forholdet er dog ikke relevant i nærværende sag, idet [betalingsinstitut] er agent for to udenlandske betalingsinstitutter [agenturgiver] og [agenturgiver].

#### **5.7 Retspraksis understøtter ikke, at betalingslovens § 1, stk. 3, skal fortolkes i overensstemmelse med PSD2 art. 36**

Sydbank anfører i virksomhedens Bilag 1, at:

---

<sup>44</sup> Bilag 7 - Sydbanks Hørings svar af 12. maj 2023, s. 4.

*”Dansk retspraksis viser, at en bestemmelse i dansk lovgivning, der gennemfører en bestemmelse i et EU-direktiv, skal fortolkes i overensstemmelse med direktivet, medmindre der undtagelsesvis er klare og udtrykkelige holdepunkter for, at lovgiver havde tiltænkt, at lovbestemmelsen skulle have et anderledes indhold, end hvad der følger af direktivet ”<sup>45</sup>*

Sydbank henviser i den forbindelse til to arbejdsretlige afgørelser - Prosa-dommen<sup>46</sup> og Superfos-kendelsen<sup>47</sup> - og bemærker at retspraksis slog fast, at virksomhedsoverdragelseslovens § 2, stk. 1, nr. 1, skal fortolkes i overensstemmelse med det bagvedliggende virksomhedsoverdragelsesdirektiv (77/187/EØF) på trods af ordlyden i § 2, stk. 1, nr. 1, der tydeligt går videre end direktivets ordlyd.

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at dommene vedrører et andet forhold end i nærværende sag. I denne sag er der netop ikke tale om, at ordlyden af § 63 går videre end ordlyden i PSD2 artikel 36. I denne sag er der tale om særskilt dansk bestemmelse, der giver agenter adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester, nemlig betalingslovens § 1, stk. 3, sammenholdt med § 63, stk. 1.

Det er sammenfattende styrelsens vurdering, at det ikke følger af den nævnte retspraksis, at betalingslovens § 1, stk. 3, jf. § 63, skal fortolkes i overensstemmelse PSD2 artikel 36, idet § 1, stk. 3, ikke implementerer PSD2 artikel 36.

#### **6. Konkurrencerådets afgørelse om at afslå at genoptage sagen**

Sydbank har anmodet Konkurrencerådet om at genoptage den sag, hvori Konkurrencerådet traf afgørelse den 23. juni 2023.

Sydbank har i anmodningen bl.a. gjort gældende, at afgørelsen af 23. juni 2021 hviler på en retsvildfarelse, og at nye retlige forhold bevirker, at Sydbank har et retskrav på at få sagen genoptaget. Sydbank anfører bl.a. på side 2 i anmodningen, at:

*”Hjemlen for afgørelsen er betalingslovens § 63, der implementerer PSD2, artikel 36, i dansk ret, jf. afgørelsens afsnit 4.*

---

<sup>45</sup> Bilag 6.1 - Følgebilag 1 – *Agenteres ret til adgang efter betalingslovens § 63*, side 5.

<sup>46</sup> AT 1991.78 / ARD 1990.328.

<sup>47</sup> Voldgiftskendelse af 7. februar 1996 afsagt af de 3 højesteretsdommere, der havde været retsformænd i langt størstedelen af Arbejdsrettens domme om virksomhedsoverdragelse.

*EU-Kommissionen har imidlertid efterfølgende udtalt, at PSD2, artikel 36, slet ikke omfatter agenter, hvorfor afgørelsen hviler på en retlig vildfarelse.*

*De væsentlige nye retlige forhold udløser efter Sydbanks opfattelse et retskrav på at få genoptaget sagen.”<sup>48</sup>*

Sydbanks anbringender er opsummeret i afsnit 2.3 ovenfor, og fremgår af Sydbanks Bilag 1, som er vedlagt som bilag 6.1 til denne afgørelse.

Konkurrencerådet har truffet afgørelse om ikke at genoptage sag nr. 19/10259, hvori Konkurrencerådet traf afgørelse den 23. juni 2023.

Begrundelsen for afgørelsen fremgår nedenfor, samt delvist af afsnit 5. ovenfor.

### **6.1 Begrundelse for ikke at genoptage sagsbehandlingen**

Det følger af de forvaltningsretlige regler, at der kan være pligt til ”ulovbestemt” genoptagelse, når der foreligger væsentlige nye faktiske eller retlige forhold i sagen.

Det fremgår det således af FOB1996.193, at spørgsmålet, om hvornår en myndighed er forpligtet til at genoptage en sag, må - når der ikke foreligger noget udtrykkeligt retsgrundlag herfor - besvares med udgangspunkt i almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Herefter kan en allerede afgjort sag bl.a. forlanges realitetsbehandlet på ny, hvis der i forhold til den oprindelige behandling er fremkommet væsentlige nye oplysninger, som må antages at kunne medføre en ændret vurdering af sagen.<sup>49</sup>

Det kan efter styrelsens vurdering bl.a. være tilfældet, hvor der i en sag kommer nye oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet resultat, hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen havde haft oplysningerne i forbindelse med den oprindelige afgørelse.

Det kan blandt andet også være tilfældet, hvor der sker en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft af de retlige forhold, som den oprindelige afgørelse blev afgjort efter, eller hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i forbindelse med den oprindelige afgørelse begik væsentlige sagsbehandlingsfejl med betydning for sagens resultat.

---

<sup>48</sup> Bilag 6 - Sydbanks anmodning om remonstration af 11. maj 2023, side 2.

<sup>49</sup> FOB1996.193 Afslag på støtte til køb af bil.

Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at betingelserne for at genoptage sagsbehandlingen af den sag, der blev afgjort af rådet den 23. juni 2021, ikke er opfyldt.

For det første foreligger der ikke retlige forhold, som kan begrunde en genoptagelse. Konkurrencerådets afgørelse baserer sig på en korrekt fortolkning af betalingslovens § 63, jf. § 1, stk. 3. Der henvises til det i afsnit 5.2 anførte, og uddybende nedenfor.

For det andet foreligger der ikke omstændigheder i øvrigt, som kan begrunde en genoptagelse. Det forhold, at der ikke er givet en korrekt klagevejledning, kan ikke føre til, at der skal ske genoptagelse. Der henvises til den nærmere begrundelse herfor nedenfor.

#### *Konkurrencerådet afgørelse af 23. juni 2021*

Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021 omfatter først en beskrivelse af betalingslovens § 63, jf. side 6<sup>50</sup>. Det fremgår heraf, at:

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

Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021 omfatter herefter en beskrivelse af ”agenters adgang”. Det fremgår bl.a. heraf, at:

”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.

[...] *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.”  
[styrelsens fremhævning]

---

<sup>50</sup> Bilag 8 - § 63 Sydbanks afslag til [betalingsinstitut] 23. juni 2021, side 6.

Det er styrelsens vurdering, at Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021 beskriver sammenhængen mellem § 63 og § 1, stk. 3. Afgørelsen giver omvendt ikke indtryk af at hvile på en fortolkning af, at artikel 36 i PSD2 som implementeret i betalingslovens § 63, stk. 1, direkte skulle omfatte agenter. Afgørelsen nævner slet ikke PSD2 i denne sammenhæng.

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens dialog med Kommissionen*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte et spørgsmål til Kommissionen den 12. september 2022, og Kommissionen sendte den 25. november 2022 et uforbindende svar, der kun var udtryk for medarbejdernes egen holdning og ikke bindende for Kommissionen og tog forbehold for Domstolens fortolkning.

Styrelsen rettede henvendelse til Kommissionen bl.a. på baggrund af, at Sydbank netop havde gjort gældende, at det ville være i strid med totalharmoniseringen i PSD2, hvis styrelsen fortolkede betalingsloven således, at anvendelsesområdet for § 63 tillige omfattede agenter.<sup>51</sup>

Det forhold, at styrelsen har haft en dialog med Kommissionen på baggrund af et spørgsmål, som Sydbank har rejst i forbindelse med, at styrelsen har håndhævet Konkurrencerådets påbud, bør ikke udlægges anderledes end, at styrelsen har lyttet til Sydbanks argumenter, men i sidste ende ikke har været enig i pengeinstituttets fortolkning.

#### *Nærværende afgørelse*

Beskrivelsen af retsgrundlaget for afgørelsen i nærværende sag, herunder beskrivelsen af betalingslovens § 63 og afsnittet om agenters adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester følger den tilsvarende beskrivelse i Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021.

Styrelsen har i afsnittet om hørings svar – som noget nyt, da Sydbank først i den aktuelle sag har gjort argumentet gældende – uddybende taget stilling til spørgsmålet om totalharmonisering.

Det forhold bør dog ikke udlægges som, at der i denne sag foreligger nye retlige forhold, der kan begrunde genoptagelse.

#### *Klagefristen i Konkurrencerådet afgørelse af 23. juni 2021*

Det følger af fast praksis og er i litteraturen beskrevet,<sup>52</sup> at en tilsidesættelse af pligten til at give klagevejledning efter forvaltningslovens §§ 25 og 26 ikke medfører, at afgørelsen bliver ugyldig, jf. betænkning 657/1972.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Bilag 5 – Korrespondance mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Kommissionen 12. september – 25. november 2022.

<sup>52</sup> Kommenteret forvaltningsret 2.udg 2022 s. 715f. med henvisninger til praksis.

<sup>53</sup> Betænkning 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v. s. 60 samt U 2014.2825.

Selvom der er givet en forkert klagevejledning, så er retsvirkningen dermed ikke, at den tidligere sag skal genoptages.

En tilsidesættelse af pligten til at give klagevejledning kan derimod få betydning i andre henseender. Er der fastsat en klage- eller søgsmålsfrist, vil tilsidesættelse af pligten til at give vejledning herom således medføre, at fristen først løber fra det tidspunkt, vejledningen gives.<sup>54</sup>

Det følger videre af praksis, at uanset manglende klagevejledning er det en forudsætning, at klageren ikke har udvist ugrundet passivitet.<sup>55</sup> Ugrundet passivitet omfatter, at en virksomhed er bekendt med fejlen, men undlader at handle herpå.<sup>56</sup> Forlængelse af en klagefrist er således kun relevant, hvis virksomheden ikke har udvist ugrundet passivitet.

Selvom klagevejledningen til Sydbank var mangelfuld, så medfører dette derfor ikke, at Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021 er ugyldig, eller at sagen skal genoptages.

Styrelsen bemærker endvidere, at Sydbank senest på det tidspunkt, hvor styrelsen har sendt nærværende sag i høring hos Sydbank, dvs. den 21. april 2023, har været bekendt med forholdet - men Sydbank har ikke på noget tidligere tidspunkt ytret ønske om at påklage den oprindelige afgørelse. Sydbank har således udvist passivitet ved endnu ikke at have påklaget Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021.

Styrelsen finder på den baggrund, at spørgsmålet om klagevejledning i Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021 ikke kan give anledning til, at sagen genoptages.

#### *Sammenfattende vurdering*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at der ikke er forhold, der begrunder en genoptagelse af sag nr. 19/10259, som blev afgjort ved Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021.

Der foreligger hverken retlige forhold eller omstændigheder i øvrigt, der begrunder en genoptagelse. Der er ikke tale om, at rådsafgørelsen baserer sig på en fejlagtig fortolkning af betalingslovens § 63, jf. § 1, stk. 3. Der er heller ikke andet grundlag for en genoptagelse. De anførte forhold om klagevejledning kan ikke begrunde en genoptagelse.

---

<sup>54</sup> Kommenteret forvaltningsret 2.udg 2022 s. 715.

<sup>55</sup> Kommenteret forvaltningsret 2.udg 2022 s. 715 og U 1990.824 H.

<sup>56</sup> Se bl.a. MAD 2019. 247 V.

Konkurrencerådet træffer på den baggrund afgørelse om at afslå Sydbanks anmodning om genoptagelse af sag nr. 19/10259, hvor rådet traf afgørelse den 23. juni 2021.

### **7. Vurdering af Sydbanks afslag til [betalingsinstitut]**

[betalingsinstitut] skrev i virksomhedens anmodning om adgang til Sydbank af 3. februar 2022:

*”Vi vil dog gerne benytte lejligheden til at anmode om at [betalingsinstitut] får oprettet en separat konto som agent for [agenturgiver] og [agenturgiver], således at det bliver muligt for [betalingsinstitut] at føre sin agentforretning med en dansk bankkonto.”<sup>57</sup>*

[betalingsinstitut] angav heri, at deres anmodning om en betalingskonto alene omhandler deres forretning som agent på vegne af to betalingsinstitutter i forbindelse med udbuddet af betalingstjenester, jf. betalingslovens § 7, nr. 34. Der er således ikke tale om, at [betalingsinstitut] i forbindelse med at tilbyde betalingstjenester handler for egen risiko eller i eget navn.

Dermed er styrelsens fortolkning, hvor [betalingsinstitut] skal have adgang til en betalingskonto med henblik på at udbyde de ydelser, der er omfattet af [betalingsinstituts] agentforhold, hverken i strid med redegørelsen i Konkurrencerådets påbud eller betalingslovens § 7, nr. 34.

Sydbank afslår anmodningen den 21. februar 2022:

*”Vi forstår dine mails som en fornyet anmodning om at åbne en bankkonto i [betalingsinstituts] eget navn. Som nærmere uddybet i Sydbanks brev af 28. januar 2022, har [betalingsinstitut] efter Sydbanks vurdering ikke en selvstændig ret til at anmode om adgang efter betalingslovens § 63. Sydbank er på den baggrund ikke forpligtet til at etablere et kundeforhold med [betalingsinstitut], ligesom Sydbank heller ikke på andet grundlag ønsker at tilbyde [betalingsinstitut] et kundeforhold.*

*Dette følger også af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens § 63-vejledning, som du henviser til i din mail af 3. februar 2022. I vejledningen understreger styrelsen, at [betalingsinstitut] som agent ikke har en selvstændig ret til adgang efter § 63 – og dermed altså ikke ret til en konto i [betalingsinstituts] eget navn*

*Styrelsen har dog den fortolkning af betalingslovens § 63, at agenter har en afledt ret til adgang efter betalingslovens § 63, samt at denne*

---

<sup>57</sup> Bilag 2 - Mailkorrespondance mellem [betalingsinstitut] og Sydbank 16. december 2021 - 21. februar 2022, side 4.

*adgang ikke er betinget af, at principalen (agenturgiver) i forvejen har et kundeforhold med en bank. [...]*

*Såfremt din henvendelse derfor vedrører en anmodning om adgang for [betalingsinstitut] til en principals betalingskontotjenester, skal vi i første omgang bede dig bekræfte og uddybe dette*<sup>58</sup> [styrelsens understregninger]

Det fremgår heraf, at Sydbank i afslaget til [betalingsinstitut] gør gældende, at [betalingsinstitut] ikke har en selvstændig ret til adgang til Sydbanks betalingskontotjenester. Det fremgår endvidere – om end indirekte – at Sydbank stiller et krav om, at en agenturgiver skal have en betalingskonto i pengeinstituttet, før end agenten kan få adgang til denne konto.

[betalingsinstitut] er registret som agent for henholdsvis [agenturgiver] og [agenturgiver]. Dermed har Finanstilsynet vurderet, at [betalingsinstitut] opfylder de betingelser, som stilles for at blive registret efter betalingsloven. [betalingsinstitut] er endvidere omfattet af Finanstilsynets tilsyn efter betalingsloven. [betalingsinstitut] agerer derfor som agent for [agenturgiver] og [agenturgiver], for så vidt angår de betalingstjenester, der er givet tilladelse til.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at [betalingsinstitut], som agent for to betalingsinstitutter, er omfattet af betalingslovens § 63, stk. 1 jf. § 1, stk. 3. Styrelsen har lagt vægt på, [betalingsinstitut] er registeret som en agent i Finanstilsynets virksomhedsregister.<sup>59</sup>

Sydbanks afslag til [betalingsinstitut] den 28. januar 2022 og 21. februar 2022 skal derfor være i overensstemmelse med betalingslovens § 63, stk. 1. Sydbank burde ligeledes have underrettet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om afslagene, jf. betalingslovens § 63, stk. 2 jf. § 1, stk. 3.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det fremgår klart af ordlyden af påbuddet i Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021, at Sydbank er forpligtet til at give [betalingsinstitut] adgang til en betalingskonto på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår. Styrelsen har særligt lagt vægt på, at Konkurrencerådets påbud eksplicit nævner, at Sydbank skal sikre, at [betalingsinstitut] får adgang til Sydbanks betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.

Det er derfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Sydbank ved at stille krav om, at en agenturgiver skal have en betalingskonto i pen-

---

<sup>58</sup> Bilag 3 - Afslag på adgang til Sydbanks betalingskontotjenester 21. februar 2022, side 1.

<sup>59</sup> Se Finanstilsynets hjemmeside, som tilgås 21. marts 2023: [link]



geinstituttet, før dennes agent kan få adgang til en betalingskonto efter betalingsloven, har opstillet en unødigt hindring for, at agenturgiver effektivt og uhindret kan udbyde betalingstjenester gennem sin agent. Denne hindring strider både imod ordlyden af Konkurrencerådets påbud og styrelsens vejledning.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer endvidere, at PSD2's artikel 36 ikke er udtryk for totalharmonisering, når det kommer til agents adgang til pengeinstitutters betalingskontotjenester. Styrelsens fortolkning af Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021 er derfor heller ikke udtryk for en fejlfortolkning af betalingslovens § 1, stk. 3, jf. § 63, stk. 1. Styrelsen har særligt lagt vægt på, at PSD2's artikel 36 ikke nævner agenter, og der i øvrigt ikke efter en formålsfortolkning er holdepunkter for at antage, at direktivet på anden vis skulle have forholdt sig til dette spørgsmål, jf. afsnit 5.3 ovenfor.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer derfor sammenfattende, at Sydbank ikke har efterkommet Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021. [betalingsinstitut] har fortsat ikke fået tilbudt adgang til pengeinstituttets betalingskontotjenester på objektive, ikke-diskriminerende og proportionale vilkår.

Sydbanks afslag til [betalingsinstitut] af 28. januar 2022 og 21. februar 2022 om adgang til pengeinstituttets betalingskontotjeneste er hverken i overensstemmelse med betalingslovens § 63, stk. 1, eller Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021.

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens yderligere bemærkninger*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker desuden, at Sydbank i pengeinstituttets andet afslag til [betalingsinstitut] skrev, at:

*”Styrelsen har dog den fortolkning af betalingslovens § 63, at agenter har en afledt ret til adgang efter betalingslovens § 63, samt at denne adgang ikke er betinget af, at principalen (agenturgiver) i forvejen har et kundeforhold med en bank”<sup>60</sup>*

Det fremgår heraf, at Sydbank har kendt styrelsens fortolkning af § 63, men har desuagtet valgt at afslå [betalingsinstitut] adgang uden først at kontakte styrelsen herom.

Styrelsen bemærker endvidere, at Sydbank i forbindelse med afslaget til [betalingsinstitut] af 25. oktober 2018, som ligger til grund for Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021, sendte styrelsen en underretning efter betalingslovens § 63, stk. 2. Heri skriver Sydbank blandt andet:

---

<sup>60</sup> Bilag 3 - Afslag på adgang til Sydbanks betalingskontotjenester 21. februar 2022, side 1.

*”Såfremt [betalingsinstitut] er agent for [agenturgiver], er det Sydbanks opfattelse, at [betalingsinstitut] som udgangspunkt har krav på at få adgang til bankens betalingskontotjenester, jfr. Betalingslovens § 1, stk. 3, jfr. § 63.”<sup>61</sup>*

Videre fremgår det af Sydbanks daværende afslag, at:

*”[agenturgiver] er ved Finanstilsynet registeret som udenlandsk betalingsinstitut med tilladelse til at udbyde pengeoverførselsvirksomhed. Som agent for [agenturgiver] har I som udgangspunkt krav på at få adgang til Sydbanks betalingskontotjenester”<sup>62</sup>*

Det fremgår heraf, at Sydbank i 2018 var af den opfattelse, at [betalingsinstitut] havde krav på at få adgang til Sydbanks betalingskontotjenester på baggrund af [betalingsinstituts] agentforhold med [agenturgiver]. Sydbank underrettede på daværende tidspunkt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om pengeinstituttets oprindelige afslag til [betalingsinstitut]. Det fremgår af emnefeltet: *Vores sagsnr.13084 - Underretning i henhold til betalingslovens § 63 - [betalingsinstitut]*, at underretningen skete efter betalingslovens § 63.

## **8. Generelt**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gør opmærksom på, at Sydbanks overtrædelse af betalingslovens § 63 og overtrædelse af Konkurrencerådets påbud af 23. juni 2021 kan straffes med bøde, jf. betalingslovens § 152, stk. 2 og 3.

Styrelsen gør videre opmærksom på, at hvis Sydbank ikke efterlever nærværende afgørelse kan dette også straffes med bøde, jf. betalingslovens § 152, stk. 3.

## **9. Klagevejledning**

Sydbank kan klage over afgørelsen. Det kan enten ske ved, at der indgives klage til Konkurrenceankenævnet, jf. betalingslovens § 145, stk. 4, jf. konkurrencelovens § 20, stk. 1, eller at der anlægges sag ved domstolene, jf. konkurrencelovens § 20, stk. 3, og retsplejelovens kapitel 21 og 22. Uanset om der indgives klage til Konkurrenceankenævnet eller anlægges sag ved domstolene, skal det ske **senest 8 uger**, efter afgørelsen er meddelt Sydbank, jf. konkurrencelovens § 20, stk. 3.

---

<sup>61</sup> Bilag 9 - Sydbanks underretning efter § 63, 26. oktober 2018, side 1.

<sup>62</sup> Bilag 10 - Sydbanks Brev til [betalingsinstitut] 25. oktober 2018, side 1.

En eventuel klage til Konkurrenceankenævnet skal sendes til Nævnenes Hus<sup>63</sup>, att.: Konkurrenceankenævnet, Toldboden 2, 8800 Viborg, sammen med et klagegebyr på 5.000 kr., jf. § 5, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 496 af 17. marts 2021 om Konkurrenceankenævnet.

Sydbank kan ikke påklage afgørelsen om ikke at genoptage Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2021 til Konkurrenceankenævnet, jf. betalingslovens § 145 modsætningsvist, smh. med princippet i konkurrencelovens § 19, stk. 1, og KAN 1 11 2006 Elsam.

---

<sup>63</sup> En klage kan også indgives elektronisk via Nævnenes Hus' hjemmeside, hvor der også findes en vejledning.  
[www.naevneneshus.dk/start-din-klage/konkurrenceankenaevnet/vejledning/](http://www.naevneneshus.dk/start-din-klage/konkurrenceankenaevnet/vejledning/)