

NOTAT

Finanstilsynet

13. januar 2022

J.nr. 21-018170

/HBJ

Redegørelse om sagsforløbet omkring negative renter

Erhvervsministeren har anmodet Finanstilsynet om en redegørelse for forløbet omkring Finanstilsynets vurdering af bankernes mulighed for at opkræve negative renter.

Den 2. december 2021 offentliggjorde TV2 en artikel om, at negative renter kan være ulovlige. Det fremgår af artiklen, at Forbrugerombudsmanden siden Finanstilsynets vurdering, som blev offentliggjort den 3. februar 2020, har stillet spørgsmålstegn ved bankernes ret til at opkræve negative renter fra sine kunder.

Det bemærkes, at den uenighed, som TV2's artikel omhandler, vedrører reglerne om adgang til en basal betalingskonto. Disse regler findes i lov om betalingskonti, som gennemfører betalingskontodirektivet¹ fra 2014. Ifølge lov om betalingskonti skal pengeinstitutter tilbyde en forbruger en basal betalingskonto, jf. § 11, stk. 1. Denne konto skal give forbrugeren ret til at foretage en række transaktioner, f.eks. indsættelse af kontanter, hæve midler og forskellige typer betalingstransaktioner, jf. § 9. Disse tjenester skal pengeinstitutterne tilbyde vederlagsfrit eller mod betaling af et rimeligt gebyr, jf. § 12, stk. 1.

Ved fastsættelse af størrelsen på et rimeligt gebyr indgår indkomstniveauet i Danmark, de gennemsnitlige gebyrer, som opkræves i Danmark for tjenesteydelser i forbindelse med betalingskonti, og pengeinstituttets omkostninger og en rimelig fortjeneste ved at tilbyde en basal betalingskonto til forbrugere, jf. § 12, stk. 4.

Uenigheden mellem Forbrugerombudsmanden og Finanstilsynet vedrører spørgsmålet, om der kan opkræves negative renter på en basal betalingskonto. Forbrugerombudsmanden mener, at negative renter er en omkostning

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU af 23. juli 2014.

for forbrugerne i lovens forstand og derfor omfattet af lovens definition på gebyrer i § 2, nr. 16, og dermed også af bl.a. rimelighedskravet i § 12. En indlånsrentesats er derimod defineret i § 2, nr. 17, som "*enhver rentesats, der betales til forbrugeren i forbindelse med midler på en betalingskonto*". Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse pålægger loven pengeinstitutterne at tilbyde forbrugerne en basal betalingskonto vederlagsfrit eller mod betaling af et rimeligt gebyr. Forbrugerne kan derfor ikke pålægges at betale en negativ indlånsrente, men et gebyr, hvori der ved fastsættelsen af størrelsen kan indgå pengeinstituttets omkostninger og en rimelig fortjeneste ved at tilbyde en basal betalingskonto.

Finanstilsynet vurderer derimod, at reglerne om adgang til en basal betalingskonto ikke er til hinder for, at pengeinstitutter opkræver negative renter. Dette skyldes, at § 12, stk. 1, i lov om betalingskonti alene regulerer størrelsen på gebyrer for de tjenesteydelser, der er nævnt i § 9. § 9 nævner ikke forrentning af indeståender på en betalingskonto, men udelukkende forskellige typer af betalingstransaktioner samt åbning, anvendelse og lukning af en betalingskonto. Dvs. omkostninger forbundet med specifikke ydelser /funktioner knyttet til kontoen. Derfor er negative renter ikke omfattet af § 12.

Starten på sagsforløbet

Sagsforløbet omkring fortolkningen af negative renter startede i august 2019, hvor departementet i slutningen af august 2019 på foranledning af ministeren anmodede Finanstilsynet om at svare på en række spørgsmål i forbindelse med negative renter.

Finanstilsynet oplyste herefter departementet "at det er et aftaleretligt spørgsmål, om der kan indføres negative renter på en indlånskonto. Den nuværende lovgivning giver ikke mulighed for at gribe ind over for negative renter på indlånskonti. Det bemærkes i den forbindelse, at selvom der i dag findes regler om, at en basal betalingskonto kun må udbydes mod et rimeligt gebyr, så regulerer denne bestemmelse ikke forrentningen af indeståendet på kontoen."

Den første juridiske vurdering af spørgsmålet om negative renter

Den 6. december 2019 bad Erhvervsministeriet Finanstilsynet om en juridisk vurdering af adgangen til at indføre negative renter med frist til mandag den 9. december 2019.

Den 9. december 2019 oplyste Finanstilsynet, at det var Finanstilsynets umiddelbare vurdering, at reglerne om god skik for finansielle virksomheder og lov om betalingskonti ikke forhindrer, at der indføres negative indlånsrenter. Den øvrige finansielle lovgivning indeholder heller ikke regler, der forhindrer indførelsen af negative renter.

Den anden juridiske vurdering af spørgsmålet om negative renter

I lyset af den første umiddelbare juridiske vurdering bad Erhvervsministeriet den 11. december 2019 om en grundigere vurdering af spørgsmålet. Finanstilsynet oversendte sin vurdering til Erhvervsministeriet den 3. januar 2020. Frem til offentliggørelsen havde Erhvervsministeriet en række opklarende spørgsmål til Finanstilsynets vurdering.

Den 3. februar 2020 offentliggjorde Finanstilsynet sin endelige vurdering af spørgsmålet om negative renter. Finanstilsynet tilkendegav, at reglerne om god skik for finansielle virksomheder og lov om betalingskonti ikke forhindrer, at der indføres negative indlånsrenter. I den forbindelse anførte Finanstilsynet, at da "forrentning" ikke er omfattet af begrebet "gebyr" i lov om betalingskonti, var det Finanstilsynets vurdering, at reglerne om gebyrstørrelse på en basal betalingskonto ikke regulerer spørgsmålet om adgang til at indføre negative renter.

Finanstilsynet anførte endvidere, at man med denne vurdering ikke havde taget stilling til, om der i aftalegrundlaget for indlånskonti i de enkelte pengeinstitutter kan være begrænsninger i adgangen til at indføre negative renter. Dette spørgsmål hører under de finansielle ankenævn og domstolene. De enkelte kunder i pengeinstitutterne vil kunne indbringe dette spørgsmål for domstolene. Forbrugere har endvidere mulighed for at klage til Det finansielle Ankenævn.

Endelig anførte Finanstilsynet, at den øvrige finansielle lovgivning, herunder EU-reguleringen, heller ikke indeholder regler, der forhindrer indførelsen af negative renter. Danske pengeinstitutter ville derfor kunne opkræve negative renter på deres indlånskonti, såfremt aftalegrundlaget med deres kunder ikke er til hinder herfor.

Dialog med Forbrugerombudsmanden

Finanstilsynet blev den 7. februar 2020 af Forbrugerombudsmanden for første gang gjort opmærksom på, at denne myndighed ikke var enig i Finanstilsynets fortolkning. Forbrugerombudsmanden gjorde bl.a. opmærksom på, at man ikke mente, at negative renter skulle behandles som enhver anden rentenedsættelse. Samme dag fastholdt Finanstilsynet sin fortolkning, men henviste til, at Finanstilsynet – som det også fremgår af vurderingen – ikke havde forholdt sig til, om der aftaleretligt var hjemmel til at indføre negative renter, da dette spørgsmål hører under ankenævnene eller domstolene. Senere samme dag vendte Forbrugerombudsmanden tilbage og fastholdt, at der kunne sættes spørgsmål ved, om man kan konkludere så entydigt, som Finanstilsynet havde gjort.

I perioden fra den 11. – 13. februar 2021 er der yderligere en udveksling af synspunkter, som endte med, at Forbrugerombudsmanden anførte, at en

eventuel sag, som Forbrugerombudsmanden måtte rejse – herunder en eventuel retssag - også vil omfatte en prøvelse af fortolkningen af god skik bekendtgørelsen og lov om betalingskonti, fordi disse spørgsmål er relevante for forståelsen af den civilretlige gyldighed af negative renter.

Den 5. marts 2020 blev spørgsmålet igen drøftet på et kvartalsmøde mellem Forbrugerombudsmanden og Finanstilsynet, hvor Forbrugerombudsmanden anførte, at de havde overvejelser om at rejse en sag om negative renter mod Jyske Bank. I forlængelse af dette møde iværksatte Finanstilsynet den 11. marts 2020 en nabohøring af det svenske og finske finanstilsyn. Finanstilsynet bad de to tilsynsmyndigheder udtrykkeligt tage stilling til, hvorvidt betalingskontodirektivet forhindrede negative renter. Begge tilsynsmyndigheder kunne bekræfte, at deres regler om en basal betalingskonto ikke forhindrer indførelse af negative renter.

Finanstilsynet orienterede den 19. marts 2020 Forbrugerombudsmanden om resultatet af nabohøringen af Sverige og Finland. Forbrugerombudsmanden takkede for denne orientering samme dag og oplyste, at de noterede sig det.

Den 5. maj 2021 oplyser Forbrugerombudsmanden Finanstilsynet, at Forbrugerombudsmanden i øjeblikket behandler sager vedrørende negative renter, herunder spørgsmålet om den aftaleretlige hjemmel.

Den 24. juni 2021 orienterede Finanstilsynet sin bestyrelse om, at Forbrugerombudsmanden har taget en sag op om bankernes aftaleretlige mulighed for at opkræve negative renter, hvor Forbrugerombudsmanden har bedt et konkret pengeinstitut om en redegørelse for, hvor i deres aftalegrundlag, der er hjemmel til at indføre negative renter.

Den 2. november 2021 oplyste Forbrugerombudsmanden på et kvartalsmøde Finanstilsynet om, at man overvejer at køre en sag mod en større bank om opkrævning af negative renter. Det blev ikke oplyst noget om, hvilke argumenter der ville blive inddraget i sagen.

Onsdag den 17. november 2021 orienterede Forbrugerombudsmanden på et statusmøde Finanstilsynet om, at hun i en sag mod Jyske Bank overvejer at fremføre, at negative renter ikke kan opkræves, i det omfang kontoen er omfattet af reglerne om en basal betalingskonto.

På baggrund af disse oplysninger orienterede Finanstilsynet på et styrelsesmøde fredag den 19. november 2021 Erhvervsministeriet om, at forbrugerombudsmanden havde tilkendegivet, at hun i relation til en konkret sag ville gøre gældende, at reglerne omkring en basal betalingskonto gør, at der ikke er adgang til at opkræve negative renter.

Tirsdag den 23. november 2021 drøftede Finanstilsynet igen spørgsmålet med Forbrugerombudsmanden. Finanstilsynet gav udtryk for, at en fornyet vurdering af spørgsmålet ikke havde ændret på Finanstilsynets tolkning af reglerne, men at Finanstilsynet forventede at stille spørgsmål til Kommissionen i lyset af, at Forbrugerombudsmanden konkret ville gøre en anden fortolkning gældende over for en finansiel virksomhed.

Den 24. november 2021 anmodede Finanstilsynet Kommissionen om en fortolkning af betalingskontodirektivet.

Den 29. november 2021 blev der afholdt et møde mellem Erhvervsministeriet, Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden, hvor Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden over for departementet redegjorde for deres synspunkter i forhold til spørgsmålet om negative renter.

Den 4. december 2021 fremsendte Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden uddybende materiale til Kommissionen, som kort angav forhold og argumenter, der kan inddrages i belysningen af problemstillingen og myndighedernes forskellige fortolkning af reglerne.

Finanstilsynets bemærkninger til hændelsesforløbet

Som det fremgår af tidslinjen ovenfor, så offentliggjorde Finanstilsynet i starten af 2020 sin vurdering af, at den finansielle lovgivning ikke forhindrede, at der blev indført negative renter. Forbrugerombudsmanden tilkendegav på dette tidspunkt, at de ikke mente, at man kunne konkludere så entydigt, som Finanstilsynet havde gjort. Forbrugerombudsmanden tilkendegav endvidere, at en eventuel retssag om negative renter ville omfatte en prøvelse af fortolkningen af god skik bekendtgørelsen og lov om betalingskonti. I forbindelse med et kvartalsmøde oplyste Forbrugerombudsmanden, at man havde overvejelser om at rejse en sag om negative renter mod Jyske Bank. Finanstilsynet iværksatte herefter en nabohøring af tilsynsmyndighederne i Sverige og Finland. Da Finanstilsynet fandt, at deres vurdering var korrekt, og da Finanstilsynene i Sverige og Finland tilkendegav, at de fortolkede reglerne på samme måde som Finanstilsynet, fandt Finanstilsynet ikke anledning til at stille spørgsmål til Kommissionen om fortolkningen af betalingskontodirektivet. Dette er udtryk for sædvanlig praksis.

Forbrugerombudsmanden oplyste herefter i november 2021, at hun i den konkrete sag ville anfægte Finanstilsynets fortolkning af betalingskontodirektivet.

I lyset af at Forbrugerombudsmanden havde noteret sig orienteringen om resultatet af nabohøringen, antog Finanstilsynet, at sagen ville dreje sig om, hvorvidt den pågældende bank havde aftaleretlig hjemmel til at opkræve negative renter. Dette spørgsmål havde Finanstilsynet udtrykkeligt ikke taget

stilling til i sin fortolkning af 3. februar 2020, da det falder uden for Finanstilsynets kompetence. Finanstilsynet havde derfor også i notatet anført, at dette spørgsmål hører under ankenævnet eller domstolene.

Da Finanstilsynet i november 2021 bliver bekendt med, at Forbrugerombudsmanden fastholder at løfte spørgsmålet i forbindelse med en konkret sag, fandt Finanstilsynet på baggrund af en dialog med Erhvervsministeriet anledning til at anmode Kommissionen om en fortolkning af betalingskontodirektivet. Finanstilsynet fremsendte denne anmodning, fordi den vil kunne bidrage til at skabe mere klarhed over retstilstanden. Det er dog i sidste ende domstolene der tager stilling til fortolkningen af betalingskontodirektivet. En endelig afklaring heraf ved domstolene kan dog tage flere år, hvorfor Finanstilsynet finder det relevant at søge at indsamle eventuelle yderligere fortolkningsbidrag.

Kommissionen har tilkendegivet, at den først skal konsultere dens juridiske tjeneste, inden de kan besvare det fremsendte spørgsmål. Den er dog opmærksom på sagens politiske karakter i Danmark og vil vende tilbage med information om processen.

Fornyet vurdering af spørgsmålet om negative renter

Finanstilsynet er enig med Forbrugerombudsmanden i, at direktivet om betalingskonti har til formål at sikre forbrugerne adgang til en række basale betalingstjenester. Det følger også af direktivet, at disse tjenester skal tilbydes enten vederlagsfrit eller mod et rimeligt gebyr.

Finanstilsynet er derimod ikke enig med Forbrugerombudsmanden i, at en negativ rente skal anses for at være et gebyr, som skal medtages i vurderingen af, hvad der er et rimeligt gebyr efter § 12, stk. 1, i lov om betalingskonti.

Det er forsat Finanstilsynets opfattelse, at reglerne om en basal betalingskonto ikke regulerer adgangen til at indføre negative renter, idet der grundlæggende sondres mellem rente og gebyrer. Lov om betalingskonti og det bagvedliggende direktiv sonderer mellem gebyrer og renter. Gebyrer er betaling for omkostninger eller strafafgifter, mens renter er vederlag for opbevaring af midler. Negative renter på indlånskonti er udtryk for betaling for opbevaring af midler, selvom der nu er tale om en betaling fra kontohaver og ikke længere til kontohaver. Negative renter er derfor ikke et gebyr.

Det forhold, at definitionen på en indlånsrente anfører, at denne skal betales til en forbruger medfører ikke, at renten skal anses for at være et gebyr. En negativ rente er stadig udtryk for en betaling for at stille likviditet til rådighed for en anden. Det er således udviklingen på pengemarkedet, der har medført, at vederlag for indlån ikke længere betales til kontohaver, men er noget, som kontohaver skal betale for at placere likviditet i banken. I direktivets terminologi er det stadig et vederlag for "opbevaring af midler på en betalingskonto".

Renter har som følge af denne opfattelse intet at gøre med de faciliteter, der er knyttet til en betalingskonto, herunder ind- og udbetaling samt gennemførelse af betalingstransaktioner. Det er kun gebyrer for disse tjenester, der skal tilbydes vederlagsfrit eller mod betaling af et rimeligt gebyr.

Finanstilsynet finder således, at lov om betalingskonti alene regulerer størrelsen på gebyrer for de tjenesteydelser, der skal være omfattet af en basal betalingskonto. Disse tjenesteydelser omfatter udelukkende forskellige typer betalingstransaktioner samt åbning, anvendelse og lukning af en betalingskonto.