



Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

Dato: 12.06.2012
Vår ref.: 12-367
Deres ref.: 02/2515 CNO

Høringsuttalelse - vurdering av tiltak i markedet for internasjonale betalingskort i Norge

Det vises til departementets brev 18.04.12 der rapporten «Vurdering av tiltak i markedet for internasjonale betalingskort i Norge» sendes på høring.

Rapporten er utarbeidet av representanter fra Finanstilsynet, Konkurransetilsynet og Norges Bank på oppdrag fra Finansdepartementet. Rapporten er en oppfølging av to tidligere rapporter fra 2004 og 2007.

Hovedsynspunkter

Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO) støtter i all hovedsak rapportens vurderinger. Vi vil spesielt fremheve at arbeidsgruppen fraråder en direkte prisregulering av brukerstedsgebyrer. I likhet med arbeidsgruppen mener vi det vil være et betydelig inngrepen i markedet. Rapporten begrunner godt hvorfor slik direkte prisregulering av brukerstedsgebyret ikke er hensiktsmessig.

Vi vil her konsentrere oss om tre forhold i rapporten der vi ikke støtter rapportens anbefalinger. FNO mener:

- Utstederkostnadsmetoden og ikke «Merchant Indifferent Test» (MIT-metoden) bør ligge til grunn for beregninger av formidlingsgebyrer
- Kontanter og ikke BankAxept bør være standard sammenligningsgrunnlag hvis MIT-metoden blir lagt til grunn for regulering av formidlingsgebyrer
- Offentligrettslig regulering av teknologi i betalingsterminaler er ikke hensiktsmessig

For øvrig mener vi, slik det også anbefales i rapporten, at det er fornuftig å avvente eventuelle konklusjoner i EU på politisk og rettslig nivå før en vurderer å iverksette regulerende tiltak i det norske markedet.

Et moment som ikke er direkte omtalt i rapporten, men som vi mener er relevant i denne sammenhengen, er at brukersteder bør ha mulighet til å ta betalt av kunden dersom kunden velger å betale med kontanter. Vi vil omtale dette til slutt i uttalelsen.

FNOs rolle i betalingskortsystemene

FNO er eier og forvalter av regelverket som ligger til grunn for det nasjonale kortsystemet BankAxept. Krav til sikkerhet og standarder i BankAxept fastsettes av Bankenes Standardiseringskontor (BSK). På grunnlag av disse regler utsteder bankene BankAxept-kort til sine kunder og inngår innløseravtaler med brukersteder. Bankene fastsetter selv sine priser for bruk av BankAxept-kort ut mot hhv. kortkunde og brukersted.

Det er pt. ikke formidlingsgebyr for BankAxept-transaksjoner. Forretningsmodellen for BankAxept har vært at transaksjonskostnadene i prinsippet skal bæres av kortholders bank (kortholdersiden). Tidligere var BankAxept-transaksjoner omfattet av et interbankgebyr betalt av kortutstedende bank til innløserbanken – altså det motsatte av et formidlingsgebyr. Interbankgebyret for BankAxept-transaksjoner er nå borte, men en reminisens av foretningsmodellen henger igjen gjennom at kortutstedende bank betaler for behandlingen av transaksjonene gjennom den felles operasjonelle "switch" for formidling av autorisasjonsforespørsler fra innløserbanken.

De fleste BankAxept-kort er kombinert (co-branded) med en annen betalingsløsning (en av de internasjonale betalingsløsningene). FNO er imidlertid ikke en part i de regler som gjelder for de internasjonale betalingsløsningene. Når det gjelder forholdet til terminalleverandørene fastsetter BSK standarder og sikkerhetskrav til betalingsterminaler som aksepterer BankAxept-kort.

For betalingskort som har både BankAxept og en annen betalingsløsning velges BankAxept automatisk i de betalingsterminalene som aksepterer BankAxept.

Regulering av formidlingsgebyret – MIT-metoden

FNO mener det er tilstrekkelig at nivået på formidlingsgebyret eventuelt reguleres gjennom de generelle reglene om konkurransebegrensende samarbeid i konkurranselovgivningen. Vi er ikke uenige i at formidlingsgebyr kan utgjøre et samarbeid mellom aktører som i utgangspunktet kan rammes av konkurranselovgivningen. Formidlingsgebyrer må derfor tilfredsstillende unntaksvilkårene for at slike gebyrer kan avtales. Selv om rapporten konsentrerer sine vurderinger om multilateralt fastsatt formidlingsgebyr, vil bilateralt avtalte formidlingsgebyrer også ha konkurranserettslige sider. Blant annet vil det kunne være vanskelig for mindre og nye aktører å komme inn i et marked som omfattes av bilaterale avtaler.

Vi oppfatter at europeiske konkurransemyndigheter finner at multilateralt fastsatte formidlingsgebyr *kan* omfattes av unntaksvilkårene, men at det er en rettslig usikkerhet om gjeldende *nivå* på formidlingsgebyret og *metoden* for beregning av formidlingsgebyrer innebærer at unntaksvilkårene er oppfylt. Bakgrunnen for denne rettslige usikkerheten er godt omtalt i rapporten og vi vil ikke gå inn på dette her. Vi konstaterer imidlertid at det på europeisk nivå ikke er rettslig avgjort om utstederkostnadsmetoden eller MIT-metoden skal ligge til grunn for beregning av formidlingsgebyrer for at unntaksvilkårene i konkurranselovgivningen skal gjelde.

Rapporten peker på at denne rettslige usikkerheten taler for at formidlingsgebyrer i Norge ikke reguleres på nåværende tidspunkt. Rapporten begrunner etter vårt syn dette godt.

Hvis departementet likevel mener det nå bør innføres en direkte regulering av formidlingsgebyrnivået er vi *uenige* i rapportens anbefaling om at MIT-metoden bør legges til grunn. MIT-metoden innebærer at formidlingsgebyrnivået settes til det nivået som gjør at et brukersted er indifferent til hvilket betalingsinstrument (for eksempel kortbruk eller kontantbruk) en kunde som aldri returnerer benytter.

Etter vårt syn er det et godt prinsipp at formidlingsgebyret reflekterer de relevante kostnadene som påløper i forbindelse med en korttransaksjon. Ved bruk av MIT-metoden blir kortutsteders kostnader for gjennomføring av korttransaksjonen løsrevet fra de faktiske kostnadene med å yte tjenesten. Slik vi ser det er et slikt prinsipp vanskelig å forene med kriterier for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Om kostnadene er høyere enn det MIT skulle tilsi vil tilbudet begrenses, selv om brukerne faktisk vil kunne tenkes å etterspørre tjenesten til priser som overstiger MIT. Om kostnadene er lavere enn det MIT skulle tilsi vil "MIT-prinsippet" innebære myndighetenes "velsignelse" til å ta formidlingsgebyrer som er høyere enn kostnadene. Også dette vil føre til et samfunnsøkonomisk tap.

FNO mener derfor at det må være utstederkostnadsmetoden som må ligge til grunn for eventuelle direkte reguleringer av formidlingsgebyrnivået.

Standard sammenligningsgrunnlag under MIT-metoden

I MIT-metoden kan brukerstedets utgifter til å håndtere en kontantbetaling benyttes som standard sammenligningsgrunnlag («benchmark») versus en kortbetaling. Det betyr at formidlingsgebyret er på et nivå som gjør at brukerstedet, sett fra et økonomisk ståsted, er likegyldig til om kunden betaler med kontanter eller et av (de internasjonale) kortsystemene.

Rapporten argumenterer med at kontanter ikke nødvendigvis er det korrekte sammenligningsgrunnlaget under MIT-metoden for beregning av formidlingsgebyr for de internasjonale kortsystemene. Rapporten mener at BankAxept er et mer relevant

sammenligningsgrunnlag for Norges del siden BankAxept er det nærmeste alternativet og normalt det mest kostnadseffektive betalingsinstrumentet for brukerstedet.

FNO vil advare mot at BankAxept benyttes som en «offentligrettslig» benchmark for fastsettelse av formidlingsgebyrene for de internasjonale kortsystemene.

I BankAxept henter kortutstedende banker som nevnt sine inntekter fra kortholdersiden. Det er intet formidlingsgebyr. Den sterke konkurransen mellom bankene har de facto resultert i et markert fall gjennom de siste år i de priser som kortholdere betaler for BankAxept-transaksjoner. Konsekvensen er at inntjeningen fra kortholdersiden for BankAxept er svekket. På den annen side kan dette ha bidratt til økt kortbruk på bekostning av kontanter, særlig for lavverdibetalinger. I de internasjonale kortsystemene bidrar formidlingsgebyret til kortutsteders inntekter selv om kortholderen ikke betaler for korttransaksjonen.

FNO antar at ulike forretningsmodeller mellom BankAxept og de internasjonale kortordninger er en årsak til at de internasjonale kortsystemene øker sin markedsandel i Norge. En annen årsak er at de internasjonale kortsystemene har fått flere bruksområder de siste årene, blant annet innen dagligvare. Videre har internasjonale kort bruksområder som BankAxept ikke har, fordi BankAxept krever online forbindelse til banken og inntasting av PIN-kode.

Utstedere av internasjonale kort vil være interessert i at disse benyttes fremfor BankAxept. Delvis fordi de genererer inntekter (formidlingsgebyr) til kortutsteder og delvis fordi slike kort også vil kunne være kredittkort som genererer renteinntekter til kortutstederen. For kortholdere vil bruken av slike kort kunne motiveres gjennom "kick back" (at kortholder får tilbake en del av kjøpsbeløpet), tilleggssytelser (for eksempel forsikring), lojalitetsprogrammer og lignende.

Uten tilstrekkelig lønnsomhet i et kortsystem hemmes også innovasjon og interessen for videreutvikling av kortsystemet. Det er således ikke gitt at forretningsmodellen for BankAxept forblir uendret eller at eventuelle nye nasjonale betalingsløsninger skal ha samme forretningsmodell som BankAxept.

Det vil derfor være svært uheldig om BankAxept, slik forretningsmodellen i dag er, skal være et «offentligrettslig» sammenligningsgrunnlag for formidlingsgebyrer i de internasjonale kortsystemene. For det første vil det hemme en sunn videreutvikling av vår nasjonale kortinfrastruktur til å omfatte nye betalingsløsninger. For det andre kan vi vanskelig se at det er hensiktsmessig at forretningsmessige forhold i et kortsystem (BankAxept) skal være styrende for forretningsmodeller (og nivå på formidlingsgebyret) for andre konkurrerende kortordninger.

De forhold som er påpekt ovenfor viser problemstillinger som en vil få om en velger MIT-metoden. Dersom myndighetene likevel finner å legge MIT-tilnærming til grunn mener FNO det er mest relevant å bruke kontanter som standard sammenligningsgrunnlag ved beregning av formidlingsgebyrer for de internasjonale kortordningene.

Offentligrettslig regulering av teknologi i betalingsterminaler

Brukerstedene kan i henhold til finansavtaleloven kreve gebyr av kunden for utgifter brukerstedet har ved at kunden benytter et betalingsinstrument, for eksempel et internasjonalt betalingskort. Denne bestemmelsen trådte i kraft i 2009 og forbyr således NDR-bestemmelser i innløssers avtaler med brukersteder. Som rapporten peker på er det få brukersteder som benytter seg av muligheten til å ta gebyr direkte av kortholder. I den grad muligheten benyttes er det knyttet til internetthandel.

Rapporten peker på at det sannsynligvis er konkurransemessige forhold mellom ulike brukersteder som er avgjørende for om slik overveltning av brukerstedets kostnader til kundene blir vanlig eller ikke. Vi er av samme oppfatning, og dette underbygges også av de tilbakemeldingene som Hovedorganisasjonen Virke har gitt til rapporten.

Rapporten hevder at det må foretas endringer i programvaren i betalingsterminalene for at brukerstedet kan ta slik overveltning av kostnader til kunden i bruk. Slik endring i programvaren blir oppgitt å være av mindre omfang.

Vi ser at det kan være hensiktsmessig med slik funksjonalitet i betalingsterminalene. Vi mener imidlertid det må være unødvendig å lovregulere hvilken funksjonalitet software som betalingsterminaler i Norge skal ha. Hvis det er etterspørsel etter slik funksjonalitet vil leverandører av betalingsterminaler og kassesystemer tilby dette.

Vi vil anta at overvelting uansett vil være mulig med dagens software i betalingsterminalene hvis brukerstedet setter et fast gebyr. Vi har registrert at kredittkortgebyr ved for eksempel handel av flyreiser på nett er uavhengig av kjøpsbeløpet.

Det bør være tillatt for brukersteder å ta gebyr av kunden ved bruk av kontanter

Som omtalt over kan brukersteder kreve gebyr av kunden for utgifter brukerstedet har ved at kunden benytter et betalingsinstrument. Dette gjelder imidlertid ikke dersom kunden betaler med kontanter.

Betaling med kontanter er gjennomgående mer kostnadskreven for butikken enn bruk av kort. Kontanter skal telles, transporteres og lagres. Dessuten medfører kontantene at butikkene utsettes for ran, og ransreducerende tiltak er også kostnadsdrivende. Norges Bank har beregnet at bruk av kontanter er mer kostnadskreven for brukerstedet enn bruk av BankAxept-kort. De kostnadene butikken påføres ved at kunden velger å betale med

kontanter kan brukerstedet altså ikke overvelte til kunden. I lys av at brukerstedet kan overvelte kostnader ved bruk av alle øvrige betalingsinstrumenter mener vi dette er urimelig. Gis brukerstedene en slik mulighet kan det bidra til samfunnsøkonomisk gevinst. Finansavtaleloven bør således endres slik at det eksplisitt gis mulighet for et brukersted å ta gebyr ved bruk av kontanter.

Et annet spørsmål er om det er en ønsket utvikling at brukerstedene benytter seg av muligheten til å kreve gebyr for kortbruk (eller andre nye måter å betale på slik som mobil mv.). Hvis brukerstedet samtidig ikke har anledning til å ta betalt for kontantbruk kan vi få en uønsket atferdsendring der kunder i større grad velger å betale med kontanter enn kort. Det er neppe samfunnsmessig lønnsomt.

Med vennlig hilsen
Finansnæringens Fellesorganisasjon



Rune Fjørtoft
fagsjef