

Rapport til Finansdepartementet:

## **Vurdering av tiltak i markedet for internasjonale betalingskort i Norge**

På oppdrag fra Finansdepartementet er det nedsatt en prosjektgruppe med representanter fra Finanstilsynet, Konkurransetilsynet og Norges Bank som har utredet behovet for regulering av markedet for internasjonale betalingskort i Norge.

Utredningen er utarbeidet av en prosjektgruppe bestående av:

Vidar Holm, Finanstilsynet  
Kristjan Ryste, Konkurransetilsynet  
Harald Haare, Norges Bank

Dette er en offentlig versjon av prosjektgruppens rapport.

## Innhold

<b>1. Innledning</b> .....	<b>4</b>
1.1. Bakgrunn.....	4
1.2. Tidligere vurderinger .....	5
1.3. Mandat .....	7
1.4. Metode og datainnsamling.....	8
1.5. Rapportens oppbygging .....	9
<b>2. Betalingskortsystemer</b> .....	<b>10</b>
2.1. Nærmere om betalingskortsystemer.....	10
2.2. Formidlingsgebyr og prisstruktur.....	13
<b>3. Betalingskortmarkedet i Norge</b> .....	<b>16</b>
3.1. Kortbruk i Norge.....	16
3.2. Innløsning av internasjonale betalingskort .....	17
3.3. Markedsandeler og markedskonsentrasjon .....	19
3.4. Markedsvolum .....	20
3.5. Utvikling i formidlingsgebyr .....	21
3.6. Utvikling i brukerstedsgebyr.....	24
3.7. Utvikling i atferdsregulerende bestemmelser.....	27
<b>4. Utviklingen i Europa</b> .....	<b>29</b>
4.1. Undersøkelsen fra 2007 .....	29
4.2. Situasjonen i Europa i 2011 .....	29
<b>5. Regulering av internasjonale betalingskortsystemer</b> .....	<b>31</b>
5.1. Markedssvikt i betalingskortsystemer.....	31
5.2. Regulering av brukerstedsgebyr.....	33
5.3. Regulering av formidlingsgebyr .....	34
<b>6. Vurderinger og anbefalinger</b> .....	<b>44</b>
<b>7. Forklaring av enkelte uttrykk og begreper</b> .....	<b>47</b>
<b>8. Referanser</b> .....	<b>50</b>
<b>9. Vedlegg</b> .....	<b>52</b>

## **Tabelloversikt:**

<i>Tabell 1: Innlødere av ulike internasjonale betalingskort i Norge per 1.1.2012.</i> .....	19
<i>Tabell 2: Herfindahl-Hirschman Index beregning for innløsermarkedet i Norge</i> .....	20
<i>Tabell 3: Eksempler på MasterCard formidlingsgebyr for kredittkort</i> .....	23
<i>Tabell 4: Formidlingsgebyrer i 2010 for sammenlignbare land innen EU</i> .....	30

## **Figuroversikt:**

<i>Figur 1: Firepartssystemene</i> .....	10
<i>Figur 2: Trepertssystemene</i> .....	12
<i>Figur 3: Bruk av betalingskort i Norge. 2000-2010. Milliarder kroner.</i> .....	16
<i>Figur 4: Bruk av betalingskort 2000-2010. Antall transaksjoner.</i> .....	16
<i>Figur 5:</i> .....	17
<i>Figur 6:</i> .....	19
<i>Figur 7:</i> .....	20
<i>Figur 8:</i> .....	20
<i>Figur 9:</i> .....	20
<i>Figur 10:</i> .....	22
<i>Figur 11:</i> .....	22
<i>Figur 12:</i> .....	23
<i>Figur 13:</i> .....	23
<i>Figur 14:</i> .....	25
<i>Figur 15:</i> .....	25
<i>Figur 16:</i> .....	25
<i>Figur 17:</i> .....	25
<i>Figur 18:</i> .....	26
<i>Figur 19:</i> .....	26
<i>Figur 20:</i> .....	26
<i>Figur 21:</i> .....	26

## 1. Innledning

### 1.1. Bakgrunn

Finansdepartementet ba i brev av 5. oktober 2011 Finanstilsynet nedsette en prosjektgruppe som skulle se på behovet for en regulering av gebyrene til de internasjonale kortelskapene. Tilsvarende problemstilling er tidligere vurdert i 2004 og 2007. Departementet viste til rapporten fra 2007 der det blant annet ble anbefalt at det etter to til tre år burde foretas en ny vurdering av prisnivået og reguleringsbehovet for å sikre at norske gebyrer fulgte samme nedadgående trend som var forventet ellers i Europa. Departementet viste til EU-EU-kommisjonenens avgjørelser og vedtak i forhold til Visa og MasterCard's grensekryssende formidlingsgebyrer. Det ble i oppnevningen også vist til en pressemelding fra Federal Reserve System i USA om et forslag til nedregulering av formidlingsgebyrer for debetkort med hjemmel i Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Avslutningsvis viste departementet til finansavtalelovens § 39 b (implementering av EUs betalingstjenestedirektiv) som blant annet innebærer at kortelskapene ikke lenger kan nekte brukerstedene å belaste kundene med gebyrer når de benytter betalingskort, eventuelt gi rabatt når rimeligere løsninger benyttes.

Finansdepartementet viser til at Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder bruk av betalingskort. Debetkortsystemet BankAxept benyttes mest, men de internasjonale kortsystemene som VISA og MasterCard øker stadig. En undersøkelse som næringsorganisasjonen Virke har foretatt blant sine medlemmer viser at flertallet av medlemmene betaler gebyrer tilsvarende mellom halvannen og tre prosent av bruttoomsætningen knyttet til internasjonale kort. Variasjonen i gebyrer antas å ha sammenheng med brukerstedenes størrelse og forhandlingsstyrke.

Finansdepartementet peker på at tradisjonelt har brukerstedene gjennom avtaler med innløserne ikke hatt anledning til å overvelte («surcharge») sine gebyrer helt eller delvis på kortholderne. De har heller ikke hatt anledning til å gi rabatter til kunder som velger billigere betalingsløsninger, eller å styre kundene i en slik retning. Slike høye gebyrer må dekkes inn gjennom prisene på de varene og tjenestene som brukerstedene selger. Etter endringen i finansavtaleloven i november 2009 står forretningene nå fritt til å belaste kundene med gebyrer når de benytter dyre kort, eller eventuelt gi rabatt når rimeligere løsninger benyttes.

Finansdepartementet viser til at brukerstedsgebyrene blant annet har sammenheng med formidlingsgebyrene («interchange fees»). Når et kort benyttes, har den banken som har utstedt et kort, krav på formidlingsgebyr fra innløser. Innløser er den banken/institusjonen som utbetaler forretningen kjøpesummen fratrukket brukerstedsgebyret. Finansdepartementet antar at det er denne inntektsoverføringen fra innløser til utsteder som i særlig grad har bidratt til at utstederne av internasjonale kort ønsker at kortholderne skal bruke slike kort fremfor BankAxept, og derfor tilbyr brukerne varerabatter, forsikringer og andre fordeler ved bruk av internasjonale kort. Høye formidlingsgebyrer betyr høye kostnader for innløserne og derfor et høyt minstenivå for brukerstedsgebyrene. Hvis disse ikke overveltes på kortholdere av dyre

kort, betyr høye formidlingsgebyrer prispåslag på varer og tjenester, til ulempe for brukerstedets øvrige kunder.

Finansdepartementet mener et sentralt spørsmål er om økt overvelting av gebyrer på kortholderne indirekte kan bidra til reduksjoner i brukerstedsgebyrer og formidlingsgebyrer. Dersom overvelting blir vanlig praksis på brukerstedene, vil kortselskapene muligens nøle mer med å belaste brukerstedene for høye gebyrer. Dette fordi økte gebyrer for kunden må antas å gi redusert bruk av internasjonale kort. Mer overvelting av gebyrer på kortholderne vil muligens kreve en koordinert opptreden fra brukerstedenes side. Dette vil eventuelt komme i konflikt med konkurransereglene. Det er derfor adskillig usikkerhet med hensyn til hvordan den nye bestemmelsen i finansavtaleloven (om at kortselskapene ikke kan nekte brukerstedene å overvelte sine kostnader på kortholderne) vil fungere. Dette tilsier etter Finansdepartementets oppfatning at man bør se nærmere på behovet for å foreta en mer direkte regulering av de internasjonale kortselskapenes gebyrer.

## **1.2. Tidligere vurderinger**

Tilsvarende problemstillinger i markedet for internasjonale betalingskort i Norge er tidligere vurdert av arbeidsgrupper i henholdsvis 2004 og 2007. De viktigste konklusjonene og anbefalingene fra disse utredningene gjengis nedenfor.

### 2004 rapporten

Prosjektgruppen la vekt på endringene som hadde skjedd i markedet for internasjonale betalingskort de senere år, og i stedet for å gjøre reguleringer i markedet, anbefalte arbeidsgruppen en observasjonsperiode på to år for å se om konkurranseforholdene endret seg til det bedre. Hvis det skulle vise seg at konkurransen og prisnivået i innløsermarkedet likevel ikke bedret seg etter observasjonsperioden var over, ble det anbefalt at Finansdepartementet skulle vurdere å regulere formidlingsgebyrene.

Prosjektgruppen pekte også på at det kunne være aktuelt for Konkurransetilsynet å vurdere lovligheten av enkelte konkurransebegrensende klausuler i kontraktene mellom innløser og brukersteder.

Prosjektgruppen anbefalte at Finansdepartementet skulle varsle kortselskapene om at en maksimumssats for formidlingsgebyret for innenlandske og grensekryssende betalinger ble vurdert, for å se om aktørene i markedet tilpasset seg slik at tiltakene senere kunne vise seg unødvendige. Videre påpekte gruppen nødvendigheten av å følge med på utviklingen internasjonalt.

Det ble anbefalt å ikke ta i bruk kontokortforskriftens § 3 om maksimalpriser på brukerstedsgebyret.

### 2007 rapporten

2007 rapporten anbefalte ingen former for direkte regulering av de internasjonale kortsystemenes formidlings- eller brukerstedsgebyrer. Arbeidsgruppen mente den gang at det

var grunn til å forvente at trenden mot lavere gebyrer fortsatte. For å legge til rette for ytterligere reduksjon i gebyrene ble Finansdepartementet anbefalt følgende tiltak som arbeidsgruppen mente kunne bidra til økt konkurranse og transparens i markedet, samt påvirke kortutstederne til å redusere sine kostnader:

- *«Visa Bankgruppe og MasterCard Memberforum bør invitere representanter fra næringsorganisasjoner til å delta i møter hvor fremtidige gebyrer blir fastsatt, slik at brukerstedene gis både innsikt i og uttalerett i prosessene som leder fram til fastsettelsen av formidlingsgebyrene.*
- *Forumene der formidlingsgebyrene fastsettes bør åpnes for deltakelse for alle aktive innløserne og utstedere.*
- *Visa International, American Express, Diners Club og MasterCard bør i sine fakturaer med krav om betaling av formidlingsgebyrer, presisere selskapenes formidlingsgebyr, slik at innløserne får full oversikt over og forståelse for prisene de står overfor.*
- *Det bør legges til rette for lavere grad av pakkeprising ("blending") av brukerstedsgebyrene. Innløserne bør tilby, og brukersteder etterspørre, separat prising av ulike typer kort.*
- *Avtaler om innløsningstjenester mellom innløser og brukersted bør ha en oppsigelsestid på maksimalt 3 måneder.*
- *Det bør vurderes om Honour-All-Cards (heretter HAC) klausulen er i strid med forskrift om produktpakker, som forbyr at en tjeneste tilbys på betingelse av at kunden samtidig skaffer seg en annen tjeneste.*
- *Det bør vurderes å regulere bruk av ikke-diskrimineringsklausulen (NDR) i kontrakter mellom innløser og brukersted. Konkurransetilsynet har vurdert bruk av NDR i forhold til konkurranseloven (avgjørelse A2006-55). Konkurransetilsynet fant det lite sannsynlig at bruk av NDR er i strid med konkurranseloven §§ 10 eller 11. Prosjektgruppen finner likevel grunn til å tro at klausulen begrenser brukerstedenes valgfrihet og forhandlingsmakt og at den dermed er til hinder for en samfunnsøkonomisk gunstig tilpasning. Virkningen av klausuler i kortselskapenes regelverk, herunder NDR, HAC og No-Steering Rule bør ses og vurderes i sammenheng.*
- *For å sikre at de norske gebyrene følger samme nedadgående trend som forventes ellers i Europa, bør det om 2-3 år foretas en ny vurdering av prisnivået og reguleringsbehovet»*

Finansdepartementet har i ettertid fulgt opp de fleste av den tidligere rapportens anbefalinger.

### 1.3. Mandat

Finansdepartementet ba Finanstilsynet om å nedsette en prosjektgruppe etter mønster fra tidligere grupper. Prosjektgruppen fikk følgende mandat:

1. Gruppen bes spesielt å ta stilling til behovet for regulering av de internasjonale kortelskapenes gebyrer. Reguleringsbehovet bør vurderes ut fra utforming, nivå og utvikling i gebyrer som brukerstedene betaler innløserne, og som innløserne betaler utstederne av internasjonale kort, både kredittkort og debetkort. Gruppen bør herunder vurdere om disse gebyrene følger samme nedadgående trend som ellers i Europa.
2. Dersom gruppen finner at det foreligger reguleringsbehov, ber Finansdepartementet om at gruppen også tar stilling til hvordan en eventuell regulering bør utformes. Gruppen bør herunder vurdere om markedsforholdene tilsier at brukerstedsgebyrene bør reguleres direkte, eller om det er tilstrekkelig å regulere formidlingsgebyrene. Dersom gruppen mener det er tilstrekkelig å regulere formidlingsgebyrene, bes gruppen gjøre en vurdering av om en slik regulering kan knyttes direkte til de til enhver tid gjeldende maksimalsatser i EU for grensekryssende betalinger, eventuelt med et prosentvis fradrag som reflekterer at nasjonale betalinger påfører banksystemet lavere kostnader enn grensekryssende betalinger.
3. Dersom gruppen mener det er behov for en direkte regulering av brukerstedsgebyrene, bes gruppen samtidig vurdere om det er gode kostnadmessige eller andre grunner for å differensiere mellom brukersteder i henhold til størrelse, bransje eller annet. Både i forhold til formidlings- og brukerstedsgebyrer bør det spesielt vurderes om effektivitetsgrunner tilsier at gebyrene beregnes ut fra transaksjonsbeløp (*ad valorem*), eller om det vil være riktigere med et fast gebyr per transaksjon. I denne forbindelse bør det vurderes om det er grunn til å skille mellom debet- og kredittkort.
4. Dersom gruppen kommer frem til at det finnes andre relevante og virkningsfulle reguleringsmetoder enn direkte regulering av gebyrer, bes gruppen belyse dette.
5. Det bes om at gruppen vurderer hvilket løpende informasjonsgrunnlag ulike former for regulering vil kreve, samt på hvilken måte, fra hvilke kilder, og i hvilken form slik informasjon kan innhentes.
6. Det bes om at gruppen på bakgrunn av de foran nevnte vurderingene utarbeider konkrete – eventuelt konkrete alternative – forslag til regulering.

Finansdepartementet tilføyer at siden Norge skiller seg ut internasjonalt med en uvanlig lav bruk av kontanter som andel av betalingsinstrumenter, fremstår kontanter som et dårlig sammenlikningsgrunnlag når det gjelder en vurdering av nivået på brukerstedsgebyrer (jf. den såkalte «Merchant Indifference Test»). Departementet støtter seg til EU-kommisjonens vurdering i Memo/09/143 om at “(In) specific markets, other comparators may be more appropriate, especially in environments where cash is hardly used.” Etter departementets

oppfatning vil det klart mest relevante sammenlikningsgrunnlaget for internasjonale kort brukt i Norge være det nasjonale kortsystemet BankAxept.

Finansdepartementet ber om at rapporten utformes slik at den er egnet for å sendes på høring. Departementet ber om svar innen 10. januar 2012. Senere er denne fristen av departementet i brev av 20. desember 2011 forlenget til 1. februar 2012.

#### Prosjektgruppens forståelse av mandatet

Prosjektgruppen har tolket dette mandatet til å være todelt: Først skal det foretas en vurdering av om regulering av markedet for internasjonale betalingskort anbefales som tiltak i Norge. Gitt en positiv anbefaling i første vurdering, skal det deretter foretas ulike vurderinger av reguleringstiltakenes innretning, utforming og struktur med anbefalinger.

Dersom det ikke anbefales en regulering i denne omgang, så er prosjektgruppens oppfatning at det meste av den andre delen av mandatet faller bort.

#### **1.4. Metode og datainnsamling**

Prosjektgruppen har foretatt en undersøkelse blant markedsaktører i det norske markedet, og innhentet informasjon fra innløserne og kortselskaper. Henvendelsen ble sendt til og besvart av følgende innløserne:

- Teller AS
- Elavon Financial Services Ltd, Norway Branch
- Diners Club Norge Nuf
- Nordea Bank Norge ASA
- Fokus Bank ASA
- Swedbank Card Services Norge
- Handelsbanken Nuf

I tillegg er det innhentet informasjon fra følgende representanter fra internasjonale kortselskaper:

- Visa Norge Bankgruppe
- MasterCard Europe

Det har også vært avholdt egne møter med Elavon Financial Services, Teller og Hovedorganisasjonen Virke.

Prosjektgruppen har bestått av:

- Vidar Holm, Finanstilsynet
- Kristjan Ryste, Konkurransetilsynet
- Harald Haare, Norges Bank



## **1.5. Rapportens oppbygging**

Prosjektgruppen legger med dette frem sin utredning, som er bygget opp med følgende struktur:

En nærmere beskrivelse av betalingskortsystemer og deres prisstrukturer omtales i kapittel 2: «Betalingskortsystemer». Utviklingen innen kortmarkedet i Norge beskrives i kapittel 3: «Betalingskortmarkedet i Norge». Det henvises her til en undersøkelse blant kortinnløserne for å belyse det norske markedet for innløsning av kortbetalinger. Kapitlet gjengir også resultatene fra datainnhenting fra innløserne og kortselskaper for å belyse utviklingen på formidlingsgebyr og brukerstedsgebyr i Norge. I kapittel 4: «Utviklingen i Europa» beskrives utviklingen og status i Europa og enkelte andre utvalgte land. Kapittel 5: «Regulering av internasjonale betalingskortsystemer» tar for seg markedssvikt i betalingskortsystemer og hvilke reguleringsformer som anses som relevante for en slik vurdering. Prosjektgruppens konklusjoner blir trukket i kapittel 6: «Vurderinger og anbefalinger».

Dette dokumentet er en offentlig versjon av prosjektgruppens rapport, som kan egne seg til å bli sendt ut på en eventuell høring.

## 2. Betalingskortsystemer

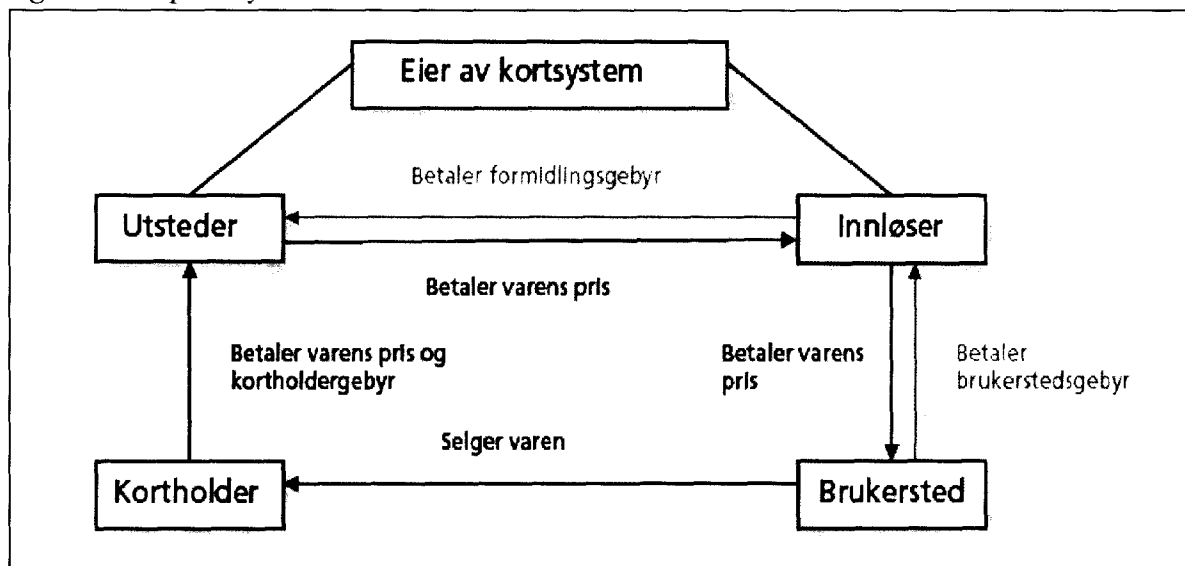
Betalingskortsystemer muliggjør bruk av kort som betalingsinstrument til kjøp av varer og tjenester. Betalingskort kan blant annet benyttes i fysiske butikker eller over internett. Begge typer er her betegnet som brukersteder. Transaksjoner som foretas over terminaler på fysiske brukersteder betegnes ofte som EFTPOS-transaksjoner<sup>1</sup>, mens transaksjoner foretatt over internett betegnes som CNP-transaksjoner<sup>2</sup>. I det følgende gis en kort beskrivelse av betalingskortsystemer og formidlingsgebyr.

### 2.1. Nærmere om betalingskortsystemer

Betalingskortsystemer består av to sett av brukergrupper; utstedere og kortholdere på den ene siden og innløser og brukersteder på den andre siden. I et betalingskortsystem skilles det normalt mellom en finansiell og en teknisk del<sup>3</sup>. Figur 1 viser den finansielle delen av et fireparts betalingskortsystem. De ulike aktørene i den finansielle delen av betalingskortsystemet betegnes vanligvis som kortholder, utsteder, innløser og brukersted (i tillegg til eier av kortsystemet).

Betalingskort utstedes til kortholder av en utsteder som for eksempel kan være kortholders bankforbindelse. Et brukersted<sup>4</sup> er der hvor kortholder kan benytte betalingskortet til kjøp av varer og tjenester. Innløser, som kan være brukerstedets bankforbindelse eller en uavhengig aktør (for eksempel Elavon), garanterer for oppgjør av brukerstedets fordring overfor kortholder.

Figur 1: Firepartssystemene



<sup>1</sup> Electronic Funds Transfer at Point of Sale

<sup>2</sup> Card Not Present

<sup>3</sup> Prosjektgruppen anser den tekniske delen av et betalingskortsystem som ikke relevant for denne rapporten og den er således ikke nærmere omtalt.

<sup>4</sup> Et brukersted kan være butikk, hotell, restaurant, transportforetak, parkeringsselskap og så videre.

Figuren illustrerer, foruten selve varekjøpet, retning og flyt av betaling og gebyr i et firepartssystem. Når kortholder benytter sitt kort ved kjøp av en vare hos et brukersted, blir transaksjonsbeløpet for varen reservert på kortholders konto (debetkort) eller utsteder fakturerer kortholder i ettertid (kreditt- eller faktureringskort). Det er vanlig at kortholder betaler et årsgebyr til utsteder, og kan avhengig av korttype enten bli avkrevd et transaksjonsgebyr eller motta ulike fordeler knyttet til kortet. Utsteder overfører transaksjonsbeløpet for varen til brukerstedets innløser. Innløser må betale et formidlingsgebyr til utsteder for overføringen av transaksjonsbeløpet. Formidlingsgebyret kan enten være beregnet som en prosentsats av transaksjonsbeløpet (varens pris), et fastbeløp, eller en kombinasjon av disse. Brukerstedet er garantert å få sitt oppgjør for handelen av innløser. For denne tjenesten må brukerstedet betale et brukerstedsgebyr til innløser. Brukerstedsgebyret blir normalt regnet i prosent av transaksjonsbeløpet. I et fireparts betalingskortsystem med formidlingsgebyr må brukerstedsgebyret settes høyere enn formidlingsgebyret for at det skal være lønnsomt for innløser å delta.

Betalingskortsystemet utgjør en plattform hvor disse ulike brukergruppene møtes, samhandler og på den måten gjør det mulig å betale for ulike varer og tjenester med et kort. Et marked er tosidig hvis tilbud og etterspørsel på den ene siden av plattformen er avhengig av tilbud og etterspørsel på den andre siden av plattformen.<sup>5</sup> Et betalingskortsystem beskrives derfor i den økonomiske litteraturen som et tosidig marked, der betalingskortsystemet søker å få de to sidene «om bord» ved å prise sine tjenester riktig i forhold til de to sidenes etterspørsel.

Betalingskortsystemer kan enten være organisert som treparts- eller firepartssystemer. I firepartssystemer (se *Figur 1*), slik som Visa og MasterCard, muliggjøres korttransaksjoner mellom kortholder og brukersted av en utsteder (typisk kortholders bank) og en innløser (typisk brukerstedets bank). Firepartssystemer er åpne nettverk der det innenfor nettverket kan være flere lisensierte utstedere og innløserer som enten spesialiserer seg som rene utstedere (f.eks. Skandiabanken), rene innløserer (f.eks. Teller) eller aktører som opererer som både utsteder og innløser (f.eks. Nordea).<sup>6</sup> Når kortholder benytter sitt betalingskort ved kjøp av en vare hos et brukersted, blir transaksjonsbeløpet for varen overført fra kortholders bank (utsteder) til brukerstedets bank (innløser) fratrukket et formidlingsgebyr.<sup>7</sup>

American Express og Diners Club er eksempler på trepartssystemer som opererer i Norge (se *Figur 2*). Trepertssystemer er lukkede systemer hvor det vanligvis er en og samme aktør som

---

<sup>5</sup> Rochet og Tirole (2006)

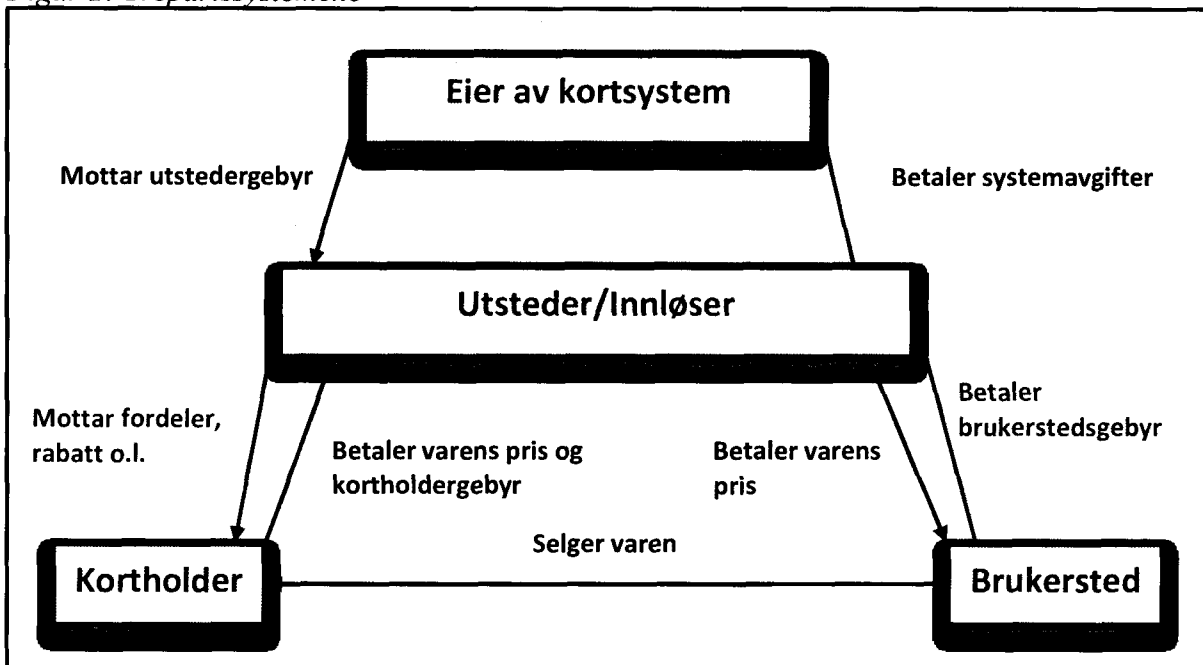
<sup>6</sup> Innen et firepartssystem kan det ved korttransaksjoner være at en og samme bank er både innløser for brukerstedet hvor handelen foregår og utsteder av kortet som benyttes. Disse transaksjonene omtales i litteraturen som «on us»-transaksjoner, i motsetning til «off us»-transaksjoner der utsteder og innløser ikke er en og samme bank. Også ved «on us»-transaksjoner er det et formidlingsgebyr, slik at brukerstedsgebyret ikke er lavere ved slike transaksjoner.

<sup>7</sup> Flere nasjonale betalingskortnettverk, i tillegg til BankAxept i Norge, opererer uten et formidlingsgebyr. I slike systemer kan aktørene på de to sidene av nettverket dekke sine kostnader direkte gjennom prisene overfor sine kunder av betalingstjenestene de leverer. I tillegg kan det være at brukerne i slike systemer subsidieres, i større eller mindre grad, av andre bankrelaterte produkter.

direkte betjener både kortholdere (som utsteder) og brukersteder (som innløser).<sup>8</sup> Det er ikke et eksplisitt formidlingsgebyr i trepartssystemer siden systemet selv direkte fastsetter priser på begge sider av nettverket, men det skjer likevel en overføring av midler fra innløserens side til utstedersiden gjennom et implisitt formidlingsgebyr gjennom aktørenes systemgebyrer.

Selv om det ikke er et eksplisitt formidlingsgebyr i trepartssystemer er det et implisitt formidlingsgebyr, ettersom kortselskapet (for eksempel American Express) kan delegere (lisensiere) innløservirksomheten til en ekstern aktør og oppnå nøyaktig det samme resultatet som når denne er integrert med utstedervirksomheten, dersom det implisitte formidlingsgebyret settes lik differansen mellom American Express sitt brukerstedsgebyr og innløserkostandene, Tirole (2011).

Figur 2: Trepertssystemene



Felles avtalte formidlingsgebyr<sup>9</sup> i betalingskortsystemer har en sentral rolle i den økonomiske litteraturen. Ved hver betalingskorttransaksjon i et fireparts betalingskortsystem må innløser vanligvis betale et formidlingsgebyr til utsteder.<sup>10</sup> Formidlingsgebyret fastsettes normalt multilateralt av betalingskortnettverkets medlemmer.

<sup>8</sup> I rene trepartssystemer er det kun én lisensiert aktør innen et gitt geografisk område. For American Express var DNB eneste lisensierte utsteder og innløser frem til 2006 da Teller ervervet innløservirksomheten for American Express i Norge. Etter den tid er det altså en innløser (Teller) og en kortutsteder (DNB) som er lisensierte American Express medlemmer. Det er likevel å anse som et trepartssystem siden Teller og DNB direkte avtaler systemavgifter med American Express og det ikke er avtalt noen form for gebyrer imellom Teller (som innløser) og DNB (som utsteder).

<sup>9</sup> Multilateral Interchange Fee (MIF) gjelder for alle kortutstedere av samme betalingskort.

<sup>10</sup> Kortselskapenes regelverk sikrer at det alltid er et formidlingsgebyr knyttet til deres betalingskorttransaksjoner. Formidlingsgebyret kan avtales bilateralt mellom utstedere og innløserne. Nasjonale formidlingsgebyr kan også fastsettes sentralt i Europa, unilateralt, hvis ikke et tilstrekkelig antall medlemmer nasjonalt blir enige om et multilateralt formidlingsgebyr. Endelig kan også nasjonale formidlingsgebyr være lik

Det er også andre gebyrer i et betalingskortsystem. Brukersteder betaler et brukerstedsgebyr til innløser. Dette omfatter formidlingsgebyret og innløserens kostnader og fortjenestemargin. I en situasjon med perfekt konkurranse på innløsermarkedet vil formidlingsgebyret fungere som en nedre terskel for brukerstedsgebyret. Brukerstedene må igjen dekke sine kostnader med bruk av kort som betalingsinstrument. Dette kan de gjøre enten ved å heve det generelle prisnivået på varer og tjenester, eller ved å overvelte gebyret direkte på kortholder («surcharge»), hvis det er mer kostbart å akseptere kort enn å ta betalt med f.eks. kontanter. Kortholderne betaler typisk en årsavgift for kortet og en transaksjonsavgift til utsteder,<sup>11</sup> mens utsteder og innløser betaler en årlig medlemsavgift til kortsystemet basert på antall utstedte kort og antall transaksjoner.

## 2.2. Formidlingsgebyr og prisstruktur

Betalingskortsystemer er i tillegg til å være tosidige markeder preget av nettverkseksternaliteter på begge sider av markedet. Nettverkseksternaliteter<sup>12</sup> (også omtalt som medlemseksternaliteter) gjør at verdien av et betalingskortsystem øker, for brukersteder og kortholdere, når antall betalingskortet stiger. Brukersteder verdsetter betalingskortsystemet høyere jo flere kortholdere det har, mens kortholdere på sin side verdsetter betalingskortet høyt hvis mange brukersteder godtar kortet.

Ved fastsettelse av formidlingsgebyret kan et profittmaksimerende betalingskortsystem i teorien internalisere nettverkseksternaliteten. Betalingskortsystemet må i sin prispolitikk balansere følgende forhold:

- en økning (reduksjon) i brukerstedsgebyret kan redusere (øke) brukersteders etterspørsel etter korttjenester og – gjennom nettverkseksternaliteten – føre til en reduksjon (økning) i kortholders etterspørsel etter korttjenester, og
- en økning (reduksjon) i kortholdergebyr kan redusere (øke) kortholders etterspørsel etter korttjenester, og – gjennom nettverkseksternaliteten – føre til en reduksjon (økning) i brukersteders etterspørsel etter korttjenester.

Et betalingskortsystem fastsetter formidlingsgebyret slik at den totale profitten til medlemmene (innløser og utsteder) maksimeres. Ved fastsettelse av formidlingsgebyret vil systemet bestemme prisstrukturen i systemet.<sup>13</sup> Prisnivået reflekterer de aggregerte prisene som de to sidene av nettverket må betale, mens prisstrukturen er relatert til hvordan prisene er fordelt mellom de to sidene av nettverket. Prisstrukturen i et betalingskortsystem er normalt slik at brukerstedene betaler en større andel av de aggregerte prisene enn kortholderne. I noen

---

formidlingsgebyret som gjelder for grensekryssende transaksjoner siden disse gebyrene har en såkalt «default fallback»-funksjon som betyr at de er gjeldende hvis det ikke foreligger multilaterale eller bilaterale avtaler på nasjonalt nivå.

<sup>11</sup> I de senere år har flere og flere utstedere innført gebyrfrie kort, som verken har års- eller transaksjonsgebyr.

<sup>12</sup> Armstrong (2006)

<sup>13</sup> Forutsatt at utsteder og/eller innløser har markedsmakt vil fastsettelse av formidlingsgebyret også påvirke prisnivået i systemet (Weyl og Fabinger 2009).

tilfeller kan det endog forekomme negative priser for kortholder ved bruk av betalingskortet, som for eksempel gratis forsikring og opptjening av bonuspoeng i tillegg til gebyrfrihet. Gjennom formidlingsgebyret skjer det en overføring av inntekter fra den ene siden av systemet til den andre siden.<sup>14</sup>

Den optimale prisstrukturen i et profittmaksimerende betalingskortsystem avhenger også av priselastisitetene til kortholderne og brukerstedene sin etterspørsel etter betalingskorttjenester. Det er derfor ikke optimalt, verken for kortsystemet eller samfunnsøkonomisk, at betalingstjenester på de to sidene av nettverket har kostnadsbaserte priser. Brukergruppen med lavest priselastisk (uelastisk) etterspørsel møter høyere priser enn brukergruppen på andre siden av markedet som har høyere priselastisk (elastiske) etterspørsel.<sup>15</sup> Prisstrukturen i internasjonale betalingskortsystemer fremkommer ved at brukersteder sin etterspørsel etter korttjenester normalt har lavere priselastisitet (mer uelastisk etterspørsel) og derfor er mindre tilbøyelige til å endre sin etterspørsel ved prisendringer.

Hvis det er flere konkurrerende profittmaksimerende betalingskortsystemer i markedet er det nødvendig å se på brukernes priselastisitet overfor det enkelte kortsystemet.<sup>16</sup> Brukersteder er antatt å ha lavere priselastisitet fordi det i større grad er nødvendig å akseptere betaling med betalingskort, enn det er for kortholdere å ha et bestemt betalingskort i lommeboken sin. Brukersteder som ikke aksepterer betaling med en bestemt type betalingskort, for eksempel Visa, vil stå i fare for å miste omsetning til andre brukersteder som aksepterer betaling med Visa kort, selv om de aksepterer betaling med kontanter og andre betalingskort som for eksempel MasterCard og American Express. I litteraturen er dette omtalt som «business-stealing effect»<sup>17</sup>. Brukersteder kan også være tilbøyelige til å akseptere gebyrer som er høyere enn deres egen direkte nytte av å akseptere betaling med kort. Dette er i litteraturen omtalt som en «must-take-card» situasjon.<sup>18</sup> Rochet og Tirole (2008) viser at brukerstedene er villige til å akseptere høyere gebyrer siden dette øker kvaliteten på deres tjenester. Brukersteder er derfor tilbøyelige til å akseptere betaling med en rekke forskjellige typer betalingskort, såkalt «multihoming»<sup>19</sup>, og til en pris som overstiger deres egen direkte nytte av betalingskorttjenesten.

Kortholdere kan ha flere typer betalingskort i lommeboken. Hvis kortholdere «multihomer» kan konkurranse mellom betalingskortsystemene («inter-merke konkurranse») føre til et press nedover på formidlingsgebyret. I en slik situasjon kan det tenkes at det for brukersteder er tilstrekkelig å akseptere betaling med kort fra ett bestemt betalingskortsystem, og likevel ikke

---

<sup>14</sup> Som omtalt over så finnes tilsvarende balanserende mekanisme i trepartssystemer, gjennom systemeiers fastsettelse av gebyrene overfor hver brukergruppe i systemet. Egenskaper knyttet til formidlingsgebyret som balanserende mekanisme og dermed bestemmende for prisstrukturen i et betalingskortsystem vil også langt på vei gjelde for trepartssystemer.

<sup>15</sup> Rochet og Tirole (2003)

<sup>16</sup> Vale (2010)

<sup>17</sup> Rochet og Tirole (2002)

<sup>18</sup> Vickers (2005)

<sup>19</sup> Guthrie og Wright (2007)

være redd for å tape omsetning til konkurrenter som aksepterer betaling med kort fra andre betalingskortsystemer. Rysman (2007) viser imidlertid at kortholder foretrekker å benytte et bestemt kort fra ett betalingssystem. Dette er i litteraturen omtalt som «singlehoming». Det kan være at kortholdere som foretrekker et bestemt kredittkort fremfor andre typer kort blant annet gjør dette fordi de ønsker å opptjene rabatter og fordeler knyttet til bruk av dette kortet. Kortholdere generelt forventer derfor å kunne benytte en bestemt type betalingskort når de foretar sin kjøp, spesielt innen bransjer knyttet til reiseliv, som for eksempel flyselskap, hoteller, restauranter, drosjer etc. Når kortholdere kun holder eller foretrekker ett betalingskort, vil inter-merke konkurranse mellom kortsystemer ikke utøve et press på formidlingsgebyret, siden det er kortholder som i denne situasjonen bestemmer om de skal benytte kortet ved vare- og tjenestekjøp. Brukersteder vil i denne situasjonen ikke ha et valg, og må akseptere kortet for å kunne utføre en handel med kortholderen. Dette er i litteraturen omtalt som «competitive bottleneck».<sup>20</sup>

Når et profittmaksimerende betalingskortsystem fastsetter formidlingsgebyret må det særlig ta hensyn til de ulike priselastisitetene til brukersteder og kortholdere, og nettverkseksternalitetene som oppstår i systemet ved den gjensidige påvirkningen de ulike sidenes etterspørsel har på hverandre. Men, selv om prisstrukturen kan være optimal for et profittmaksimerende betalingskortsystem, vil den ikke nødvendigvis være optimal i forhold til det velferdsøkonomiske optimum.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Armstrong (2006)

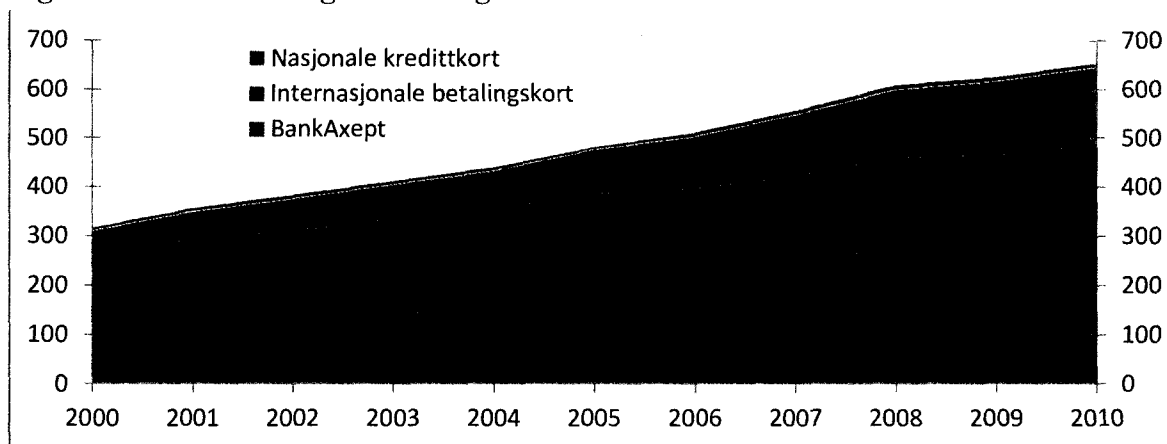
<sup>21</sup> Rochet og Tirole (2006)

### 3. Betalingskortmarkedet i Norge

#### 3.1. Kortbruk i Norge

Slik prosjektgruppen tolker mandatet skal det fokuseres på de internasjonale betalingskortene i Norge. Skillet mellom nasjonale og internasjonale betalingskort er viktig. De internasjonale betalingskortene avviker fra de nasjonale BankAxept kortene (og de nasjonale kredittkortene) ved at de tilbyr kortholder en rekke tilleggstenester og funksjonalitet, samt at kortene skiller seg fra hverandre på anvendelsesområde og oppgjørstid for betalingen. Ved bruk av betalingskort i Norge er det nasjonale BankAxept klart størst. Se Figur 3.

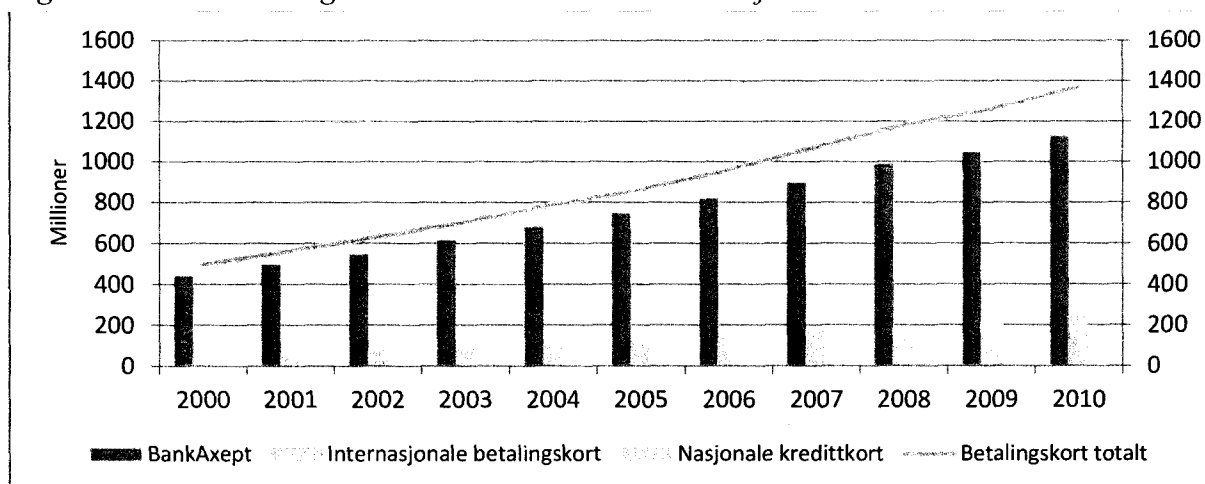
Figur 3: Bruk av betalingskort i Norge. 2000-2010. Milliarder kroner.



Kilde: Norges Bank

Bankene i Norge samarbeider om det nasjonale kortsystemet BankAxept, som har rundt 75 prosent av det norske kortmarkedet målt i verdi. I 2010 ble BankAxept benyttet ved omtrent 82 prosent av alle kortbetalinger. Av varekjøp gjort med kort i betalingsterminaler i Norge foretas over 87 prosent av korttransaksjonene med BankAxept kort. Bruk av internasjonale betalingskort utgjør rundt 17 prosent av antallet kortbetalinger (11 prosent ved bruk av terminaler), og representerer rundt 24 prosent av omsetningsverdien.

Figur 4: Bruk av betalingskort 2000-2010. Antall transaksjoner.



Kilde: Norges Bank



*Figur 4* viser utviklingen i bruken av norskutstedte betalingskort målt som antall transaksjoner. Av totalt 1 369 millioner korttransaksjoner i 2010, ble 103 millioner utført i utlandet, slik at kort ble benyttet ved kjøp av varer og tjenester 1 266 millioner ganger, dvs. at det gjennomføres rundt 3,5 millioner kortbetalinger hver dag i Norge.

Selv om BankAxept kort har en høy markedsandel, er det bruken av internasjonale betalingskort som har hatt den høyeste veksten de siste årene. Gjennomsnittlig årlig vekst i omsetningsverdien ved bruk av de internasjonale betalingskortene har i perioden 2000 – 2010 vært på over 12 prosent, nesten dobbelt så høyt som veksten for BankAxept kortene i samme periode. Målt ved antall transaksjoner har bruk av internasjonale betalingskort økt årlig med over 16 prosent i samme 10-års periode, mot i underkant av 10 prosent for BankAxept kort.

Tross denne relative veksten for bruk av de internasjonale betalingskortene, er andelen av totalmarkedet for disse kortene lav i internasjonal sammenheng. Dominansen til BankAxept kan delvis ses i lys av at bankenes enighet om å samarbeide om et slikt nasjonalt kortsystem har lyktes. Det er etablert en effektiv betalingsløsning som holder gebyrene lave (dog delvis subsidierte priser av bankene i henhold til Norges Banks kostnadsundersøkelse i 2007<sup>22</sup>). Delvis skyldes den høye bruken den tekniske løsningen med betalingsterminalene automatisk benytter BankAxept kort ved online forbindelse til terminalen.

Den relative størrelsen basert på omsetningsverdi til de ulike internasjonale betalingskortene i det norske markedet ser ut til å ha holdt seg stabil over flere år. Se utviklingen i betalingskortenes markedsandeler i Norge i *Figur 5*.

*Figur 5:*

### **3.2. Innløsning av internasjonale betalingskort**

Som beskrevet i kapittel 2.1 er det i betalingskortsystemer både et marked for utstedelse av betalingskort (utstedermarked) og et marked for innløsning av betalingstransaksjoner (innløsermarked).

Flere banker og finansinstitusjoner har lisens til å utstede Visa eller MasterCard kort. De store kortutstederne («issuers») i Norge er DNB, EnterCard og Nordea. I Norge er det bare DNB som utsteder American Express, mens Diners Club Norge er eneste utsteder av Diners Club.

Mens kortutstedernes hovedoppgave er å tilby kortbrukere ulike kortløsninger, dvs. forbrukerkort (standard debet/kredittkort) eller bedriftskort (corporate/commercial cards), retter markedet for innløsning seg mot brukerstedene (butikker/handelssted). Brukersteder

---

<sup>22</sup> Gresvik og Haare (2009)

inngår avtale med en innløser om innløsning av ett eller flere ulike betalingskortmerker, for eksempel Visa og MasterCard. Innløser garanterer for oppgjør av kortbetalingene innen avtalt tid.

Markedet i Norge for innløsning av transaksjoner fra internasjonale betalingskort var tidligere preget av monopoler for det enkelte kortmerke. Monopolene ble løst opp i 2003 da Visa Norge startet innløsning av MasterCard transaksjoner. Europay fulgte etter med innløsning av Visa transaksjoner. I ettertid har antallet innløserne for disse korttypene økt. Det har bidratt til økt konkurranse mellom innløserne for disse kortmerkene. Aktørene i innløsermarkedet er:

- Teller (tidligere Visa Norge) er den innløseren som har vært etablert lengst i det norske markedet. Teller, som tidligere var direkte eiet av norske banker, ble i 2007 kjøpt av BBS. Etter BBS' fusjon med danske PBS inngår Teller nå som datterselskap i Nets Holding (Danmark). Eierskapet fra bankene er nå mer indirekte. Teller har innløserlisens for Visa, MasterCard og American Express (som de overtok fra DnB NOR i 2006).
- Elavon (tidligere euroConex) etablerte seg i det norske markedet gjennom oppkjøp av innløservirksomheten til Europay Norge i 2004. Selskapet endret navn i 2007 til Elavon Financial Services Ltd. Norway Branch og er heleiet av den amerikanske banken U.S. Bancorp. Innløsning av korttransaksjoner er kjernevirksomheten til Elavon. Elavon er innløser for Visa og MasterCard i tillegg til at de er eneste innløser av JCB kort (Japan Credit Bureau) i Norge.
- Nordea Bank Norge etablerte sin innløservirksomhet i 2004, og tilbyr tjenestene som en integrert del av bankvirksomheten. Nordea er innløser for Visa og MasterCard.
- Fokus Bank (Danske Bank) startet virksomhet som innløser i Norge fra 2006. Senere har de overdratt innløsning av betalingskort til PBS International (nå Nets) med virkning fra 2010.
- Swedbank startet innløsning av betalingskort i Norge fra 2006 og driver denne virksomheten mye på samme måten som Nordea. Swedbank er innløser for Visa og MasterCard.
- Handelsbanken etablerte sin innløservirksomhet i Norge fra 2007, men tilbyr i utgangspunktet denne tjenesten først og fremst til sine egne bankkunder. Handelsbanken er innløser for Visa og MasterCard.
- Diners Club Norge (norsk filial av svenske Diners Club AB) er eiet av den svenske banken SEB. Diners Club er både eneste utsteder av Diners Club betalingskort og eneste innløser av transaksjoner fra disse kortene i Norge.

Etter 2007 har det ikke kommet nye aktører i det norske innløsermarkedet, og en oversikt over hvilke aktører som tilbyr innløsning i Norge går frem av *Tabell 1*. Her fremgår det at i dag er det 6 innløserne, hvorav 5 konkurrerer direkte med hverandre med lisenser for korttypene Visa og MasterCard.

*Tabell 1: Innløserne av ulike internasjonale betalingskort i Norge per 1.1.2012.*

Visa	MasterCard	AmEx	Diners Club	JCB
<b>Teller</b>	<b>Teller</b>	<b>Teller</b>		
Elavon	Elavon			Elavon
<b>Nordea</b>	<b>Nordea</b>			
Handelsbanken	Handelsbanken			
<b>Swedbank</b>	<b>Swedbank</b>			
			Diners Club	

### 3.3. Markedsandeler og markedskonsentrasjon

Prosjektgruppen har gjennomført en undersøkelse av innløsermarkedet ved å innhente oppdaterte data fra alle de syv aktørene i Norge. Forespørselen til innløserne er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Innløserne ble bedt om tidsseriedata fra 2002 (eller siden oppstart av virksomheten i Norge) til i dag.

Data omfatter alle transaksjoner utført med internasjonale betalingskort som innløses av norske innløserne. Det betyr at transaksjoner utført i utlandet med kort utstedt i Norge ikke er inkludert i datagrunnlaget.

Aktørenes markedsandeler for perioden 2005 – 2011, målt etter omsetningsverdi på innløste transaksjoner, fremkommer av *Figur 6*.

*Figur 6:*

Beregning av markedsandeler er basert på omsetningsverdien på innløste transaksjoner. Siden innløsernes inntekter genereres på grunnlag av omsetningsverdien på korttransaksjonene (som provisjon av beløpene som innløses), gir omsetningsverdi et bedre bilde av den relative størrelsen til aktørene enn å måle andelen av antallet transaksjoner. Basert på markedsandelene for de enkelte år, er det foretatt en beregning av Herfindahl-Hirschman Index (HHI)<sup>23</sup> som et mål på markedskonsentrasjonen. Se *Tabell 2*.

<sup>23</sup> HHI tar hensyn til relativ størrelse og fordeling av konkurrenter i et marked. Indeksen beregnes som summen av de kvadrerte markedsandelstallene til aktørene ( $HHI = (MA_1)^2 + (MA_2)^2 + \dots + (MA_n)^2$ ). I en monopolsituasjon er  $HHI = 10\,000$  ( $HHI = 100^2$ ), og vil reduseres etter hvert som aktørene blir mange og jevnstore. HHI øker altså med lavere antall konkurrenter og med økte forskjeller i aktørenes markedsandeler. Markeder med HHI mellom 1000 og 2000 anses som moderat konsentrerte, mens markeder med HHI over 2000 anses å være konsentrerte. Økninger i HHI på 250 og 150 som en følge av foretakssammenslutninger i henholdsvis moderat konsentrerte og konsentrerte markeder utløser konkurransemessige undersøkelser etter EU-kommisjonens retningslinjer.

Tabell 2: Herfindahl-Hirschman Index beregning for innløsermarkedet i Norge

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
HHI	4 143	4 236	3 677	3 424	3 088	2 868	2 774

Kilde: Teller, Elavon, Nordea, Swedbank, Diners Club, Handelsbanken og Fokus Bank

Nivået på HHI er nå vesentlig lavere enn da 2007 rapporten ble utarbeidet. Dette indikerer at det norske innløsermarkedet har blitt mindre konsentrert. I henhold til teorien bør HHI ligge under 2000 for at konkurransen i markedet anslås som moderat konsentrert. Et HHI nivå som fortsatt er på nesten 2800 antyder derfor fortsatt et relativt konsentrert marked for innløsning av korttransaksjoner. Resultatet antas å komme av et begrenset antall tilbydere i et såpass lite marked som det norske.

### 3.4. Markedsvolum

Innløserne i Norge foretar innløsning av rundt transaksjoner fra internasjonale betalingskort med en samlet omsetningsverdi på rundt kroner. For utvikling i innløsning av internasjonale betalingskort i Norge, se *Figur 7* og *Figur 8*.

Antallet innløste transaksjoner viser en gjennomsnittlig årlig vekst for perioden 2005 – 2011 på 19 prosent, men veksten har avtatt noe de siste par årene. Omsetningsverdien av de innløste transaksjonene har i samme periode økt med 8 prosent årlig i gjennomsnitt.

*Figur 7:*

Tallene avviker noe fra betalingsformidlingsstatistikken til Norges Bank som vist i *Figur 3* og *Figur 4*. Årsaken kan være at i tillegg til at tidsperiodene avviker fra hverandre er det i datagrunnlaget til denne undersøkelsen ikke inkludert norskutstedte kort benyttet i utlandet.

*Figur 8:*

Gjennomsnittlig verdi per transaksjon har gått svakt ned siden 2007. Dersom volumtallene i *Figur 8* sammenholdes med *Figur 7*, som viser et økende antall transaksjoner, så tyder det på at kort benyttes i større utstrekning, men at det er en tendens til at kort benyttes til stadig lavere beløp. Transaksjoner ved bruk av internasjonale betalingskort har gjennomsnittlig en omsetningsverdi på rundt 520 kroner. Se *Figur 9*.

Nedgangen gjelder for de fleste typene kort,

*Figur 9:*

Andelen debettransaksjoner er størst for Visa, mens det for øvrige kortselskaper nesten utelukkende er kredittkort transaksjoner. Verdi av korttransaksjoner i Norge er også lavere enn ved bruk av samme kort i utlandet, samtidig som bruken av norskutstedte kort i utlandet vokser raskere enn omsetningen ved bruk av slike kort på norske brukersteder.

### 3.5. Utvikling i formidlingsgebyr

#### 3.5.1. Prisdannelse

Formidlingsgebyr har stor betydning for prisdannelsen i markedet for internasjonale betalingskort. Formidlingsgebyret står for det største kostnadselementet for en innløser når brukerstedsgebyret fastsettes. Denne kostnaden vil innløser normalt velte over på sine kunder. Nivået på formidlingsgebyrene danner dermed en nedre grense for brukerstedsgebyret. Konkurransesituasjonen i innløsermarkedet avgjør i hvilken grad en endring i formidlingsgebyret videreføres av innløser til brukerstedet. For noen brukersteder er det regulert i brukerstedsavtalen at endringer i formidlingsgebyret automatisk fører til regulering av brukerstedsgebyret.

I trepartssystemer fastsettes det ikke et eksplisitt formidlingsgebyr, men det inngås en bilateral avtale mellom kortselskapet og innløser som også regulerer gebyrnivået eller «*issuer rate*» som betales per innløst transaksjon til kortselskapet.

I Norge fastsetter Visa og MasterCard formidlingsgebyrene i utgangspunktet gjennom multilaterale avtaler.

#### Visa

På vegne av sine medlemmer (utstedere og innløser) fastsetter styret i Visa Norge Bankgruppe (VNB) formidlingsgebyrene som gjelder for Visa kort i Norge. De multilaterale formidlingsgebyrene gjelder for alle transaksjoner som foretas med Visa kort utstedt i Norge med norsk innløser

VNB fastsetter nasjonalt nivå på de multilaterale formidlingsgebyrene for Visa kort utstedt i Norge basert på utstederkostnadsmetoden<sup>24</sup>. Siste revisjon av satsene for formidlingsgebyrene til Visa ble gjennomført våren 2011. De nye og lavere satsene gjelder fra 1.4.2012.

VNB peker på rapporten av 2007<sup>25</sup> og Konkurransetilsynets åpning av tilsynssak i 2008 som foranledninger til de siste revisjonene av deres formidlingsgebyr. Det kan tyde på at et økt søkelys fra myndighetene på gebyrnivå og konkurransen i dette markedet har hatt en disiplinerende virkning på aktørene. I etterkant av rapportfremleggelsen ble representanter fra forbrukermyndighetene, brukerstedsorganisasjonene, kortutstedere og innløser som ikke er medlem av Visa Europe gjennom gruppemedlemskapet til VNB invitert til å delta på møter i VNB.

#### MasterCard

---

<sup>24</sup> Utstederkostnadsmetoden ble utviklet i forbindelse med Visa II- saken. Metoden er basert på en rapport fra konsulentselskapet Edgar, Dunn & Company til EU-kommisjonen (Edgar, Dunn & Company: Process for conducting interchange cost studies, October 2001).

<sup>25</sup> Kredittilsynet, Konkurransetilsynet og Norges Bank (2007)

Frem til 2009 ble formidlingsgebyrene for MasterCard fastsatt multilateralt av Norwegian MasterCard Licensees Forum. MasterCard Management (internasjonalt) fastsetter nå unilateralt formidlingsgebyret som gjelder for MasterCard i Norge. På samme måte som hos Visa skjer dette til en stor grad på bakgrunn av kostnadsundersøkelser blant aktørene i det norske markedet. Det er tre definerte kostnadselementer som legges til grunn ved i fastsettelsen av formidlingsgebyret; i) betalingsgaranti mot kortmisbruk, ii) rentekostnaden ved å finansiere betalingene i kredittiden, og iii) prosessering av innkomne transaksjoner (inkludert autorisasjon og kontroll av transaksjonene). Kostnadsstudiene foretas annet hvert år og gjennomføres av det internasjonale konsultentselskapet Edgar, Dunn & Company for flere land samtidig.

### 3.5.2. *Prisutvikling*

#### Visa

Revisjonen av formidlingsgebyrene til Visa i 2009 innførte et nytt prinsipp om større differensiering av satsene avhengig av det sikkerhetsnivå som ligger i betalingsløsningen. Lav sikkerhet i betalingsløsningen medfører et høyere formidlingsgebyr enn sikrere betalingsløsninger. I følge VNB er bakgrunnen for endringen at de nye satsene gir incentiver for overgang til å gå over til kort med sikre betalingsløsninger. Det vil kunne redusere svindel.<sup>26</sup> Prosjektgruppen mener mindre svindel også reduserer kostnadene til utsteder. Det burde igjen reflekteres i lavere formidlingsgebyr basert på valgt metode for kostnadsundersøkelser. Det virker derfor naturlig at sikrere betalinger har et lavere gebyr.

Pristabellene for Visa formidlingsgebyr er omfattende og til dels vanskelig å få oversikt over. Likevel vil det trolig i større grad muliggjøre bedre skreddersøm mot det enkelte brukersted med tanke på ulike behov og kortanvendelser. *Figur 10* illustrerer utviklingen i formidlingsgebyret for noen av debetkortene til Visa. Kategorinavnene er prosjektgruppens benevnelse og ikke inndelingen og benevnelsen til Visa.

#### *Figur 10:*

Figuren viser et vektet gjennomsnitt på formidlingsgebyret for faktiske transaksjoner med Visa debetkort. *Figur 11* viser gebyrutvikling for faktisk bruk av Visa kort i Norge, både for kredittkort, debetkort og som samlet vektet gjennomsnitt.

#### *Figur 11:*

Samtidig er gjennomsnittsverdien per transaksjonen blitt litt lavere. Med et større innslag av både et fastpriselement og et variabelt element i formidlingsgebyrene, vil den satsen som

---

<sup>26</sup> Innvendinger mot dette argumentet er at både utsteder og kortholdere har incentiver til det motsatte, nemlig å benytte kort med høyt formidlingsgebyr (lavt sikkerhetsnivå), siden det gir utstedere høyere inntekt og kortholdere økte fordeler. Prisdifferensieringen kan gi brukersteder incentiver i retning av å velge mer sikre betalingsløsninger, men fremdeles vil det være kortholder som velger betalingsinstrumentet som han/hun ønsker å benytte i en kjøpsituasjon.

betales i prosent av en transaksjon i større grad enn tidligere variere med størrelsen på betalingen. *Figur 12* illustrerer dette. Fastpriselementet vil sikre kostnadsdekning også for transaksjoner med små beløp.

*Figur 12:*

Prisdifferansen mellom de sikre Visa transaksjonene (f.eks. chip) og de mindre sikre og mer arbeidskrevende korttransaksjonene blir enda større fra 1.4.2012. I *Figur 12* er det beregnet prosentvis formidlingsgebyr for kortbetalinger av ulike størrelser ved bruk av henholdsvis sikre debetkort, mindre sikre debetkort og kredittkort fra Visa. Gjeldende formidlingsgebyrer for Visa er tilgjengelige på internett og gjengis i vedlegg 4.

### MasterCard

MasterCard har innført et tilsvarende prinsipp som Visa for differensiering av formidlingsgebyrsatsene. De gjeldende formidlingsgebyrene er innført fra februar 2010 og er tilgjengelige på internett og gjengis i vedlegg 5. Prismatrisen følger til en viss grad strukturen til Visa, med segmentering på ulike kortprodukter og transaksjonsform. Standard formidlingsgebyr for bruk av kredittkort til konsumentkunder varierer fra 1,05 prosent for de sikreste transaksjonene (f.eks. chip) til 1,45 prosent, se eksempler fra den omfattende prismatrisen til MasterCard i *Tabell 3*. Formidlingsgebyret for MasterCard debetkort varierer fra 0,46 prosent til 0,70 prosent + en fastpris på 0,50 kroner per transaksjon. I Norge er imidlertid bruk av MasterCard kort omtrent ensbetydende med kredittkortbruk.

*Tabell 3: Eksempler på MasterCard formidlingsgebyr for kredittkort*

Produkt	Consumer	Corporate	Business	World
Paypass	1,05 %	1,05 %	1,05 %	1,05 %
Chip	1,05 %	1,50 %	1,40 %	1,55 %
Enhanced electronic	1,15 %	1,60 %	1,50 %	1,65 %
Merchant UCAF <sup>27</sup>	1,15 %	1,60 %	1,50 %	1,65 %
Full UCAF	1,25 %	1,75 %	1,60 %	1,75 %
Base	1,45 %	1,90 %	1,80 %	1,95 %

*Kilde: MasterCard Worldwide*

*Figur 13* viser prisutvikling for formidlingsgebyret som et vektet gjennomsnitt.

*Figur 13:*

Til tross for reduserte satser på formidlingsgebyrene har volumveksten likevel bidratt til at MasterCard har hatt en vekst i sine inntekter fra formidlingsgebyrene.

<sup>27</sup> UCAF er en forkortelse for "Universal Cardholder Authentication Field" Full UCAF er internett transaksjoner som benytter SecureCode ved betaling.

Dagligvarebutikker har egne satser for alle korttyper, og disse ligger typisk en god del lavere enn standardsatsene og andre bransjer, både for Visa og MasterCard. Dette gjenspeiles også i brukerstedsgebyrene for denne bransjen (se *Figur 18*). Forskjellene synes å være motivert ut i fra dagligvarebransjens langvarige motvillighet mot å akseptere internasjonale betalingskort med de gebyrnivåer som ellers er vanlig. En del dagligvarekjeder tilbyr kunder/medlemmer egne typer betalingskort og ellers er debetbetalinger gjennom BankAxept det vanligste. Slikt sett eksisterer flere alternative betalingstjenester for både kortholder og brukersted i dette segmentet, noe som påvirker konkurransesituasjonen.

Fastpriselement i formidlingsgebyret er introdusert av både Visa og MasterCard på debettransaksjoner. Basert på metodene for kostnadsberegninger av formidlingsgebyrene er dette ikke overraskende. Debettransaksjoner har for en stor andel faste infrastrukturkostnader. Med et høyt transaksjonsvolum vil transaksjonskostnaden i en marginalbetragtning nærme seg en gjennomsnittskostnad som dekker de faste kostnadene. Særlig med tanke på en økende andel transaksjoner med lave betalingsbeløp, kan et fast gebyr per transaksjon bidra til en mer effektiv prisstruktur for betalingssystemet. Prosjektgruppen mener derfor at et fast gebyr per transaksjon kan være en god struktur for fastsettelse av formidlingsgebyr på debettransaksjoner. Dette synspunktet gjelder imidlertid ikke udelt for kredittkorttransaksjoner, som innehar andre kostnadselementer. Her mener prosjektgruppen at formidlingsgebyr beregnet som en kombinasjon av et fast gebyr per transaksjon og et «ad valorem» element (gebyr beregnet på grunnlag av transaksjonens omsetningsverdi) fremstår som mest effektiv.

### **3.6. Utvikling i brukerstedsgebyr**

Innløserne benytter egne lønnsomhetsmodeller for å beregne brukerstedsgebyret. Modellene benyttes per kunde eller per kundegruppe og gebyrnivået er ofte avhengig av kortomsetningsvolum til brukerstedet. Grunnlaget for kostnadene som skal dekkes av brukerstedene er alle formidlingsgebyr og nettverkskostnader som fastsettes av kortselskapene, i tillegg til innløserens egne driftskostnader (prosesserings-, innsamlings- og utbetalingskostnader). Innløser anvender ofte reelle historiske korttransaksjonsdata for den aktuelle kunden for å utarbeide eller forhandle spesifikke brukerstedsgebyrer. Elementer som kan inngå er fordelingen på ulike kort, korttype, debet/kredittkort og sikkerhetsnivå på transaksjoner. Andre kriterier som krav til lønnsomhet, konkurransesituasjon, risikoaspekt og avtaleetterlevelse hos brukerstedet kan også inngå i vurderingene av brukerstedsgebyr. I tillegg foretas det en risikovurdering av kundene, ettersom innløser er den som til slutt blir sittende med kredittrisikoen for brukerstedet.

Aktørene i det norske markedet for innløsning av internasjonale betalingskort hevder at brukerstedsgebyrene over flere år har blitt jevnlig redusert som resultat av økende konkurranse og at kundene stadig har blitt mer prisfokusert. Offentliggjøring av kortselskapenes offisielle prislister for formidlingsgebyret har også bidratt til økt gjennomsiktighet i det norske innløsermarkedet.



#### *Figur 14:*

*Figur 14* viser utviklingen i brukerstedsgebyr fra 2002 til 2011 for de ulike internasjonale betalingskortene. Brukerstedsgebyret er beregnet som vektet gjennomsnitt av omsetningsverdi per transaksjon. Gjennomsnittsgebyrene for bruk av Visa og MasterCard har sunket gradvis over denne perioden, og det synes ikke som om nedgangen har avtatt siden forrige rapport ble lagt frem i 2007. Den prosentvise nedgangen i gjennomsnittlig brukerstedsgebyr ser ut til å ha økt for noen korttyper.

De fleste brukerstedene synes således å oppleve lavere gebyrer på innløsning av betalingskort enn tidligere. Hvor mye av nedgangen som skyldes reduksjon av formidlingsgebyrene, effektivisering hos innløserne eller konkurransesituasjonen i innløsermarkedet er det vanskelig å få full oversikt over. Bruken av kortene har også en innvirkning på faktisk gebyrsats, og som vist i avsnittet for formidlingsgebyr kan gebyrene reduseres ytterligere for de brukerstedene som har en stor andel av mer sikre transaksjoner. Brukermønsteret er det imidlertid i utgangspunktet ikke brukerstedet som kan gjøre så mye med, ettersom det er kortholder som velger hvilket betalingskort som anvendes.

#### *Figur 15:*

*Figur 15* viser utviklingen for brukerstedsgebyr for Visa kort, både for vektet gjennomsnittsgebyr samt maksimumsgebyr (høyeste avtalepris) og minimumsgebyr (laveste avtalepris). Selv om trenden for gjennomsnittet er klart, er det ikke entydig ut i fra dette at alle kunder har opplevd en klar nedgang i brukerstedsgebyrene. Det kan være at en del gamle avtaler fortsatt har et høyere gebyr, men etter hvert som avtaler reforhandles og fornyes (eventuelt overtas av ny tilbyder), kan de fleste kunder oppleve en gebyrreduksjon. Tallene tyder på at noen kunder, som er antatt å være brukersteder med et forholdsvis lavt volum, ikke opplever en tilsvarende prisnedgang som nedgangen i gjennomsnittsgebyret. Maksimalgebyrene har også gått opp for enkelte kunder de par siste år. Samtidig ses et press mot stadig lavere minstegebyrer for de kunder med størst forhandlingsmakt.

#### *Figur 16:*

*Figur 16* og *Figur 17* viser utviklingen i brukerstedsgebyrene for henholdsvis MasterCard og Diners Club kort.

#### *Figur 17:*

Utviklingen og nivået på brukerstedsgebyrene vil variere etter hvordan bruksmønster, sikkerhetsnivå og volum ser ut for de enkelte kundesegmenter eller bransjer. Basert på volum vil noen brukersteder være mer ettertraktet og kunne ha større forhandlingsmakt enn andre. Tilsvarende vil det for noen kundegrupper, spesielt innen bransjer som har små marginer, være viktig å presse ned brukerstedsgebyret. På brukersteder der bruk av debetkort er vanlig vil man også kunne forvente at brukerstedsgebyret vil ligge lavere enn gjennomsnittet.

Prosjektgruppen har innhentet gjennomsnittlige gebyrsatser for noen ulike bransjer. Tallgrunnlaget som er innrapportert fra innløserne er av ulike grunner ikke så omfattende og dekkende som prosjektgruppen hadde håpet på. Resultatet viser likevel at det er til dels store forskjeller i brukerstedsgebyrer mellom ulike bransjer. *Figur 18* viser beregnet gjennomsnittlig brukerstedsgebyrer for noen utvalgte bransjer i 2011. Trenden for hver bransje gjenspeiler den gjennomsnittlige gebyrutviklingen som har skjedd i perioden.

*Figur 18:*

Dagligvarebransjen har de laveste gebyrene, mens restauranter og annen detaljhandel ligger over gjennomsnittet.

*Figur 19* viser utviklingen i forskjellen på gjennomsnittlig formidlingsgebyr og gjennomsnittlig brukerstedsgebyr for Visa kort. Beregningen blir ikke helt nøyaktig, fordi tallgrunnlaget for de to gebyrene ikke er helt det samme. Formidlingsgebyret er beregnet på grunnlag av registrerte transaksjoner hos Visa, og inkluderer transaksjoner for norskutstedte kort benyttet i utlandet, mens brukerstedsgebyret er basert på de norske innløsernes registrerte transaksjoner kun utført i Norge. Prosjektgruppen mener likevel at tallgrunnlaget er relevant for å kunne si noe om den relative utviklingen mellom prisnivået på formidlingsgebyr og brukerstedsgebyr for bruk av Visa kort.

*Figur 19:*

Reduksjonen i brukerstedsgebyret for Visa kort ser ut til å være høyere enn tilsvarende reduksjon i formidlingsgebyret. Dette kan være et resultat av konkurranse i innløsermarkedet og at gjennomslagseffekten av reduserte formidlingsgebyrer for Visa kort har vært høy.

For MasterCard viser marginen en relativ stabil utvikling de siste årene, se *Figur 20*. Etttersom det er kredittkorttransaksjoner med høyere formidlingsgebyr det her er snakk om, ligger marginnivået i utgangspunktet lavere enn gjennomsnittet for Visa, og det er således mindre å gå på. Likevel ser det ut til at gjennomslagseffekten er høy også her.

*Figur 20:*

Tilsvarende beregning er utført i *Figur 21* på marginen mellom «issuer rate» (som avtales bilateralt mellom Teller og kortselskapet) og brukerstedsgebyrer for American Express korttransaksjoner.

*Figur 21:*

I innløsning av American Express transaksjoner er det i praksis ingen konkurranse. Likevel er det grunn til å tro at størrelsen på brukerstedsgebyrene til trepartssystemene i vesentlig grad påvirkes av størrelsen på formidlingsgebyrene til Visa og MasterCard.

### 3.7. Utvikling i atferdsregulerende bestemmelser

Etter fullharmonisering med EUs betalingsgjensidighetsdirektiv<sup>28</sup> ble det i finansavtaleloven<sup>29</sup> inntatt en bestemmelse som forbyr betalingskortsystemer som opererer i Norge å hindre brukersteder å overvelte kostnader knyttet til brukerstedsgebyret på kortholder. Samtidig har Mastercard og Visa gjennom sine forlik med EU-Kommisjonen forpliktet seg til å foreta endringer i innløseses brukerstedsavtaler i forhold til å tilby ikke-kombinerte priser. Prosjektgruppens undersøkelser viser at brukersteder i svært beskjeden grad praktiserer overvelting av brukerstedsgebyret på kortholder. Også svarene fra innløserne viser at selv om mange tilbyr ikke-kombinerte priser til brukerstedene som standard, så er det et begrenset antall brukersteder som ønsker en slik prising.

#### 3.7.1. Overvelting («surcharge»)

Det har vært knyttet usikkert til om og i hvilken grad norske brukersteder ville begynne å kreve gebyr fra kunder for å dekke inn sine brukerstedsgebyrer ved bruk av internasjonale betalingskort. Undersøkelsen som arbeidsgruppen har gjennomført tyder på at dette kun har funnet sted i en svært begrenset utstrekning i løpet av de to årene det har vært mulig. Selv om det ikke er samlet inn kvantitative talldata, er tilbakemeldingen fra innløserne i det norske markedet at en svært begrenset andel brukersteder belaster kortholder et gebyr for bruk av betalingskort. Innløserne melder at de kjenner til alt fra «ingen» til «noen få» (ikke tallfestet) av sine brukersteder som har benyttet seg av denne muligheten. De brukerstedene som benytter muligheten for overvelting synes, etter innløsernes svar å dømme, for en stor grad å være knyttet til internetthandel.

Dette resultatet er for øvrig i tråd med undersøkelser av betalingskortmarkedet i Sverige og Nederland etter innføring av forbud mot NDR<sup>30</sup>, som viser at det var svært få brukersteder som valgte å ta gebyr fra kunder selv om de fikk muligheten.<sup>31</sup> Erfaringen fra Australia er imidlertid en annen, der man fant at en tredel av brukerstedene i 2010 belastet kundene for gebyrene.<sup>32</sup>

Det er sannsynlig at konkurransemessige forhold vil være avgjørende for om overvelting blir vanlig eller ikke. De fleste brukersteder vil i frykt for tap av kunder og omsetning nok finne det problematisk å kreve gebyr for bruk av noen typer betalingskort dersom konkurrentene ikke velger å gjøre det samme. Dette støttes av de tilbakemeldinger arbeidsgruppen har fått fra Hovedorganisasjonen Virke. For at overvelting skal bli særlig utbredt kreves derfor trolig koordinert innføring av slike gebyr blant flere større markedsaktører. Forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10 kan være til hinder for et slikt felles fremstøt blant markedsaktørene.

---

<sup>28</sup> Direktiv 2007/64/EF av 13. november 2007 om betalingsgjensidighet i det indre marked

<sup>29</sup> Finansavtaleloven § 39b første ledd

<sup>30</sup> No Discrimination Rule.

<sup>31</sup> IMA Market development AB (2000) og ITM Research (2000)

<sup>32</sup> Reserve Bank of Australia (2011)

Trolig er det også andre forhold som kan hindre utbredelse av overvelting i Norge. Det er grunn til å spørre i hvilken grad for eksempel innløserne og terminalleverandørene har tilrettelagt for innførsel av de nye reglene som muliggjør overvelting. Innløserne hevder å være indifferente til hva kundene ønsker i forhold til dette, men det kan samtidig antas at de ikke aktivt har opplyst brukersteden om muligheten. For at det enkelte brukersted funksjonelt skal kunne ta overvelting i bruk må det foretas en endring i programvaren i betalingsterminalen. Etter hva arbeidsgruppen forstår skal slik programmering være av et mindre omfang, og ikke mer omfattende enn en tilpasning som f.eks. restaurantbransjen gjorde for å tilpasse mulighetene for å gi tips ved bruk av betalingsterminaler. Det kan likevel tenkes at mindre brukersteder ikke har vurdert overvelting fordi det ikke inngår i basistjenesten som tilbys fra innløser.

### *3.7.2. Ikke-kombinerte priser («Unblending»)*

Som en følge av Visa og MasterCard sine forlik med EU-kommisjonen er innløserne også i Norge pålagt å tilby brukersteden «unblended» eller ikke-kombinerte priser, dvs. spesifikk prising av hver korttype som det innløses for. Innløserne i det norske markedet opplyser at de tilbyr dette til brukersteden og at de har brukerstedsavtaler hvor dette praktiseres. Andelen avtaler med ikke-kombinert prising rapporteres imidlertid å variere fra «alle» til «kun noen få» av brukersteden. Det er grunnlag for å hevde at dette trolig ikke er en tjeneste brukersteden udelt ønsker å ha. Forskjellige brukersteder har ulike behov, blant annet basert på hvilke regnskapssystemer brukerstedet har. Fordi det gir brukerstedet en mer oversiktlig rapport er det derfor mange kunder som helst ønsker kombinerte priser, dvs. en pris for alle produkter/korttyper. Det går derfor frem av undersøkelsen som prosjektgruppen har gjennomført at prisene i mange tilfeller er den samme uavhengig av korttype, selv om det inngås brukerstedsavtaler som spesifiserer de ulike produktprisene.

## 4. Utviklingen i Europa

### 4.1. Undersøkelsen fra 2007

I EU-kommisjonens rapport<sup>33</sup> fra januar 2007 påvises det store nasjonale forskjeller i gebyrene til MasterCard og Visa systemene. Rapporten pekte på store forskjeller mellom ulike næringer, men også at det var betydelige forskjeller mellom EU-landene. Også innenfor samme næring var det store forskjeller i enkelte land.

I rapporten ble det beregnet veide gebyrnivåer ut fra hvor ofte de respektive brukerstedsgebyrene ble benyttet. Som vektor ble benyttet omsetningen for hver gebyrsats i et utvalg på 25 EU-land. Det ble beregnet at forskjellen mellom det laveste og det høyeste gebyret for kredittkort var om lag 225 prosent. Forskjellene var enda større for MasterCards og Visas debetkort. Forskjellen mellom laveste og høyeste gebyrsats ble beregnet til 300 prosent for Maestro og hele 400 prosent for Visa debetkort.

### 4.2. Situasjonen i Europa i 2011

Prosjektgruppen har ikke klart å finne dokumentasjon som viser en tallmessig utvikling av gebyrnivået i EU, eller fordelt på det enkelte EU-land. Den dokumentasjonen som ligger nærmest opp til det som etterspørres finnes i en undersøkelse som Den Europeiske sentralbanken gjennomførte i 2010 av formidlingsgebyrene for kortbetalinger i medlemslandene<sup>34</sup>. Undersøkelsen kartla både debet- og kredittkorttransaksjoner. Minibankgebyrer var ikke omfattet av undersøkelsen.

Rapporten viser at det er store variasjoner i nivået på formidlingsgebyr mellom de ulike EU-medlemslandene. I enkelte land er maksimumsnivået på gebyret høyt, selv om gebyrene gjennomgås hvert år eller annethvert år. I mange av EU-landene har formidlingsgebyrene blitt redusert over tid. Dette gjelder for eksempel i Belgia, Estland, Frankrike, Italia, Portugal og Spana. I Tyskland gjelder et standardgebyr dersom det nasjonale kortsystemet benyttes. Her har nivået holdt seg stabilt i mange år, men etter forhandlinger mellom banknæringen og brukerstedene har det vært en reduksjon i det siste. Også i Storbritannia har det vært en nedadgående tendens i gebyrene for transaksjoner med kreditt- og betalingskort (American Express) som er utført med chip/PIN. Derimot har det vært en økning for debetkorttransaksjoner på grunn av betaling for midlertidige betalingsgarantier («*interim payment guarantee charges*»). I undersøkelsen antydes det også at inter-merke konkurransen mellom Visa og MasterCard om å tiltrekke seg utstederbanker kan ha ført til denne økningen.

I **Tabell 4** nedenfor er det gjengitt formidlingsgebyrer fra en del europeiske land, opplysningene gjelder for 2010.

---

<sup>33</sup> European Commission (2007)

<sup>34</sup> Börestam, Ann og Heikko Schmiedel (2011)

Tabell 4: Formidlingsgebyrer i 2010 for sammenlignbare land innen EU

Land	Kortløsning	Geografisk Virkeområde	Transaksjonstype	Formidlingsgebyr for	
				Debetkort	Kredittkort
<b>Belgia</b>	Bancontact/ Mister Cash	Internasjonalt	Handel generelt	€ 0,056	na
<b>Tyskland</b>	Elektronisk/kontant debet kort system	Innenlands	Handel generelt	0,30 %	na
	Elektronisk/kontant debet kort system	Innenlands	Bensinstasjoner	0,2 % < € 51,13 0,3 % > € 51,13	na
<b>Danmark</b>	Dankort	Innenlands	Online	€ 0,12	na
	Dankort	Internasjonalt	Handel generelt	na	0,75 %
<b>Finland</b>	Internasjonale kortløsninger	Internasjonalt	Handel generelt	0,31 % - 1,15 %	0,9 % - 1,125 %
<b>Frankrike</b>	Cartes Bancaires	Innenlands	Handel generelt	€ 0,1067 + 0,21 %	na
<b>Italia</b>	Bancomat/Pago Bancomat	Innenlands	Handel generelt	€ 0,12 + 0,158 %	na
	MasterCard, Visa	Internasjonalt	Handel generelt	na	na
<b>Nederland</b>	MasterCard, Visa PIN	Innenlands	Handel generelt	Bilateral avtaler, fast gebyr: € 0,01 – 0,02	MasterCard: 0,80 % - 1,9 % Visa: 0,55 % - 0,95 %
<b>Sverige</b>		Internasjonalt	Handel generelt	Fast gebyr	Fast gebyr + ad valorem
	MasterCard, Visa	Innenlands	Handel generelt	Fast gebyr	Fast gebyr + ad valorem
	American Express	Innenlands	Handel generelt	na	na
<b>Storbritannia</b>	MasterCard, Visa, Solo, Amex og Diners	Innenlands	Handel generelt	€ 0,107	0,90 %

Nedgangen i formidlingsgebyret som har funnet sted i de fleste landene kan være en konsekvens av flere forhold, blant annet:

- Stordriftsfordeler har blitt utnyttet
- Teknologiske forbedringer over tid
- Samarbeid mellom aktørene
- Engasjementet til offentlige instanser

Det må også tas hensyn til veksten i markedet gjennom økt kortbruk.

## 5. Regulering av internasjonale betalingskortsystemer

I mandatet er prosjektgruppen bedt om å vurdere om det foreligger et behov for regulering av de internasjonale kortelskapenes gebyrer, samt om «markedsforholdene tilsier at brukerstedsgebyrene bør reguleres direkte eller om det er tilstrekkelig å regulere formidlingsgebyret».

Vanlige markedsmekanismer er i utgangspunktet en effektiv måte å fastsette samfunnsøkonomisk optimale priser i et marked. I utgangspunktet bør det ikke interveres i et marked i større grad enn høyst nødvendig. For å vurdere om det er hensiktsmessig å foreta regulatoriske grep overfor internasjonale betalingskortsystemer er det derfor avgjørende å klargjøre om det kan oppstå en markedssvikt i slike markeder.

En regulering som retter opp, eller til en viss grad avhjelper en markedssvikt, har potensiale for en samfunnsøkonomisk forbedring av markedssituasjonen. I det følgende gis en vurdering av om det foreligger en markedssvikt i markedet for internasjonale betalingskort.

### 5.1. Markedssvikt i betalingskortsystemer

En markedssvikt kan tenkes å oppstå i betalingskortsystemer. Tirole (2011) peker på at et samarbeid mellom utstedere om fastsettelse av formidlingsgebyr kan ses på som et forsøk på å øke prisnivået i kortsystemene. Men, så lenge utstedere konkurrerer om kortholderne er det kun prisstrukturen, og ikke selve prisnivået, som påvirkes av formidlingsgebyret. Det skyldes at en økning i formidlingsgebyret som fører til en tilsvarende økning i brukerstedsgebyret vil kunne motsvares av en reduksjon i gebyret for kortholderne. På den annen side, hvis utstedere og/eller innløserne har markedsmakt vil dette påvirke graden av gebyrgjennomslag, og dermed vil også selve prisnivået påvirkes av endringer i formidlingsgebyret.<sup>35</sup>

Gitt at brukersteder ikke overvelter gebyret direkte på kortholder så kan det oppstå det to ekstermaliteter mellom kortholdere og brukersteder:

- Hvis et brukersted ikke aksepterer en bestemt korttype som kortholder foretrekker å benytte, vil dette medføre et tap for konsumenten i form av tapt mindre nytte.
- Hvis brukerstedet aksepterer det betalingskortet kortholder foretrekker, men dette kortet har et høyere formidlingsgebyr (og dermed et høyere brukerstedsgebyr) enn andre korttyper som brukerstedet også aksepterer, vil kortholder påføre brukerstedet en ekstra kostnad (negativ ekstermalitet) som ikke internaliseres av kortholder. Denne ekstermaliteten er i litteraturen omtalt som «usage externality» eller bruksekstermalitet.

Størrelsen på ekstermalitetene er i stor grad avhengig av størrelsen på formidlingsgebyret. Når formidlingsgebyret for en bestemt korttype øker vil flere og flere brukersteder avstå fra å akseptere betaling med kortet (de enten melder seg ut av nettverket eller lar være å bli medlemmer) og kortholdere vil da i økende grad ikke kunne benytte sitt foretrukne kort og

---

<sup>35</sup> Weyl og Fabinger (2009)

konsumentens nytte reduseres. Samtidig vil de brukersteder som fremdeles aksepterer kortet påføres økte negative eksternaliteter som de ikke kan internalisere gjennom å overvelte gebyret på kortholder, (Tirole 2011).

Som nevnt i kapittel 2.2 vil brukersteder ofte velge å akseptere betalingskort selv om formidlingsgebyret er høyt (eller øker), blant annet i frykt av tapt omsetning. Deres etterspørsel antas å være mindre priselastisk (uelastisk) enn kortholdernes etterspørsel som på sin side, ved en økning i formidlingsgebyret, vil kunne motta økte fordeler, og derfor i sterkere grad enn tidligere foretrekke nettopp dette kortet.

Hvis en vare eller tjeneste på et brukersted har lik pris uavhengig av kortholders valg av betalingsinstrument betyr det at kortholder ikke mottar prissignaler som gjenspeiler brukerstedets kostnader knyttet til bruk av betalingskort. Kortholder vil dermed ikke internalisere den ekstra kostnad valg av betalingskort påfører brukerstedet. Disse manglende eller misvisende insentivene kan i følge Tirole (2011) igjen føre til et forbruk som ikke er velferdsmessig optimalt.

Hvis brukerstedet kan prisdifferensiere mellom ulike betalingsinstrumenter, for eksempel gjennom å overvelte gebyrene fra betalingskort med høye formidlingsgebyr, kan brukerstedet internalisere den negative eksternaliteten som oppstår i brukssituasjonen. Gans og King (2003) viser at formidlingsgebyret kan «nøytraliseres» hvis brukersteder har muligheten til å overvelte gebyrene friksjonsfritt til kortholder.

Det er imidlertid flere forhold som gjør at brukersteder ikke kan direkte overvelte gebyrene friksjonsfritt. For det første vil det være knyttet ulike administrative kostnader til gjennomføring av en prisdifferensiering, herunder kostnader knyttet til tilpasninger i infrastruktur som for eksempel betalingsterminaler. For det andre vil brukersteder som er utsatt for konkurranse ha (gode) grunner til å anta at prisdifferensiering vil være avskrekkende på kortholdere og konsumenter generelt. Kortholdere kan oppleve at differensierte priser er omstendelige å forholde seg til, og vil derfor søke å unngå å handle på brukersteder som direkte overvelter gebyrene hvis det finnes alternativer. Brukersteder vil derfor frykte å tape omsetning hvis de overvelter gebyrene direkte. For det tredje kan betalingskortsystemets eget regelverk forby brukerstedene å diskriminere systemets kort i forhold til andre betalingsinstrument (ikke-diskrimineringsregel)<sup>36</sup> eller i forhold til andre typer kort<sup>37</sup>. Som omtalt i kapittel 3.7 åpner endringer i finansavtaleloven for at brukersteder kan overvelte kostnader forbundet med brukerstedetsgebyret på kortholder. Dette forhindrer likevel ikke at det vil være kostnader for brukerstedet knyttet til en gjennomføring av en prisdifferensiering og at brukerstedet kan stå i fare for å miste omsetning til sine konkurrenter ved en slik prisdifferensiering. I følge Frankel (1998) kan brukerstedet ha motvilje mot å innføre differensierte priser selv om det er tillatt.

---

<sup>36</sup> Non-discrimination rule (NDR) forbyr enhver form for prisdiskriminering mellom det aktuelle kortsystemet og andre betalingsinstrumenter.

<sup>37</sup> No-surcharge rule. Denne regelen tillater at brukersteder gir rabatt ved bruk av kontanter.



Markedssvikten som kan oppstå gjennom brukseksternaliteten kan trolig ikke alene avhjelpes gjennom at man tillater brukerstedene å overvelte brukerstedsgebyrene. Dette leder i retning av at en regulering, i en eller annen form, kan være nødvendig for å rette opp markedssvikten som oppstår i uregulerte profittmaksimerende betalingskortsystemer.

Den økonomiske litteraturen viser at formidlingsgebyr som fastsettes av profittmaksimerende betalingskortsystemer ikke nødvendigvis er velferdsmessig optimale. Samtidig er ikke litteraturen entydig i spørsmålet om det profittmaksimerende formidlingsgebyret er fastsatt på et for lavt eller for høyt nivå.<sup>38</sup> Resultatene avhenger av en lang rekke faktorer som grad av intra-merke konkurranse mellom utstedere og mellom innløserne, priselastisiteter til brukersteder og kortholdere, asymmetri i gebyrgjennomslag for brukersteder og kortholdere, grad av strategisk atferd av brukersteder («business-stealing effect» og «multihoming») og grad av heterogenitet mellom brukersteder og mellom kortholdere.

## **5.2. Regulering av brukerstedsgebyr**

I sin rapport i 2004 anbefalte den daværende arbeidsgruppen å ikke innføre en direkte regulering av brukerstedsgebyret ved å iverksette kontokortforskriftens § 3. Rapporten pekte på at en slik direkte prisregulering av brukerstedsgebyret er et betydelig inngrep i markedet som har gitt dårlige erfaringer i andre land. Dette fordi det er vanskelig å fastsette «riktig» pris, samt at «riktig» pris vil endre seg med tiden. Videre ble det vist til at direkte prisregulering heller hemmer enn fremmer utvikling av velfungerende og innovative markeder, samt at en regulering av brukerstedsgebyret uten en tilsvarende regulering av formidlingsgebyret medfører en fare for at det bare er innløserens margin som blir berørt. Denne prosjektgruppen er av den oppfatning at argumentene mot en regulering av brukerstedsgebyret også gjelder i dag.

En regulering av brukerstedsgebyret kan føre til at internasjonale betalingskortsystemer ikke ser det som hensiktsmessig og bedriftsøkonomisk lønnsomt å være til stede i et marked der brukerstedsgebyret er regulert. I denne sammenhengen vises det til negative erfaringer fra regulering av brukerstedsgebyrene i Danmark, som blant annet var at internasjonale betalingskortsystemer som Visa og MasterCard bare i svært begrenset grad var til stede i det danske markedet.

På den annen side vil en regulering av brukerstedsgebyret være en reguleringsform som likebehandler fire- og trepartssystemene, og vil derfor være systemnøytral. Ved en regulering av formidlingsgebyret alene vil det kunne være fare for at medlemsbankene i firepartssystemene migrerer over til eksisterende trepartssystemer eller etablerer et eget lukket system. Det kan også tenkes at kortsystemene omgår en eventuell regulering av formidlingsgebyret ved å avtale formidlingsgebyrene bilateralt, eller ved å etablere såkalte «preferred merchant programs»-ordninger der brukersteder kan knytte seg til kortordningen.

---

<sup>38</sup> Se blant annet Wright (2004), Farrell (2006), Rochet og Tirole (2002, 2006) og Rochet og Wright (2010).

Økonomisk teori har siden Baxter (1983) fokusert på betydningen av formidlingsgebyr i betalingskortsystemer. Inngrep fra konkurranse- og andre regulatoriske myndigheter i ulike land har også vært rettet inn mot betalingskortsystemenes fastsettelse av formidlingsgebyret. En særnorsk regulering av brukerstedsgebyret vil være i utakt med det pågående internasjonale arbeidet på området, og kunne bidra til ulike konkurranseforhold for markedsaktører som opererer i Norge.

Prosjektgruppen er av den oppfatning at en regulering av brukerstedsgebyret ikke er hensiktsmessig og vil fraråde det. En regulering av brukerstedsgebyret er en direkte prisregulering som kan ha uheldige virkninger på innovasjon innenfor betalingsløsninger og for konkurransen i innløsningsmarkedet.

### **5.3. Regulering av formidlingsgebyr**

En regulering av formidlingsgebyret kan skje i ulike former. Formidlingsgebyret reguleres i dag indirekte gjennom den generelle konkurranselovgivningen. Alternativt kan det innføres en direkte regulering av formidlingsgebyrnivået, for eksempel ved at maksimalnivået på formidlingsgebyret fastsettes gjennom offentligrettslige bestemmelser. Uavhengig av hvilken reguleringsform som benyttes er man avhengig av å fastsette et velferdsmessig optimalt nivå for formidlingsgebyret. En presis regulering av formidlingsgebyret vil være helt avhengig av at lovgiver har fullstendig informasjon om kortholderne og brukerstedenes etterspørsel og netto nytte av en betalingskorttransaksjon. Denne informasjonen er det trolig svært vanskelig for en regulator å ha tilgang til.<sup>39</sup> Dermed oppstår spørsmålet om hvilken metode som skal ligge til grunn for beregningen av det optimale nivået på formidlingsgebyret.

I det følgende vil det først gjøres rede for konkurranselovgivningen og på hvilken måte adgangen til å fastsette formidlingsgebyret begrenses av disse bestemmelsene, herunder hvilke metoder for beregning av et velferdsmessig optimalt formidlingsgebyr som har vært benyttet. Deretter redegjøres det kort for EU-kommisjonens nyere praksis som utgjør en sentral kilde for konkurranseretten. Videre gjøres det rede for erfaringer med direkte regulering av formidlingsgebyret, i hovedsak fra Australias sektorregulering. Til slutt vil prosjektgruppen gi sin vurdering.

#### *5.3.1. Nærmere om konkurranselovgivningen som reguleringsform*

Konkurranseloven § 10 første ledd forbyr samarbeid mellom foretak som har til formål eller virkning å begrense konkurransen. Konkurranseloven § 10 er harmonisert med EØS-avtalen artikkel 53 og artikkel 101 i traktaten om den europeiske unions virkemåte (heretter "TEUV"). Det understrekes i forarbeidene til konkurranseloven at EU/EØS-praksis knyttet til nevnte bestemmelser vil veie tungt ved fortolkningen og den nærmere fastsettelsen av innholdet i konkurranseloven § 10.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Vale (2010)

<sup>40</sup> Ot.prp.nr 6 (2003-2004) side 224.

Forbudet i konkurranseloven § 10 omfatter for det første konkurransebegrensende avtaler mellom to eller flere foretak. For det andre omfatter forbudet konkurransebegrensende beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak. For det tredje omfatter forbudet enhver konkurransebegrensende samordnet opptreden. Med samordnet opptreden menes en form for koordinering mellom foretak, hvor disse ikke går så langt som til å inngå en avtale, men likevel erstatter risikoen forbundet med konkurranse med et innbyrdes praktisk samarbeid.<sup>41</sup> Det er bare samarbeid som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen som omfattes av forbudet. Gjennom samarbeid som begrenser konkurransen oppnår deltakerne å redusere eller fjerne risiko og usikkerhet som er forbundet med å opptre i et marked. Samarbeid som har til formål å begrense konkurransen er forbudt i seg selv, og det er ikke nødvendig å påvise at samarbeidet har hatt konkurransebegrensende virkning. Et samarbeid kan også regnes for være konkurransebegrensende etter en vurdering av samarbeidets konkrete virkninger på konkurransen.

I konkurranseloven § 10 tredje ledd er det gjort unntak fra forbudet i første ledd. Et samarbeid som rammes av forbudet i § 10 første ledd kan oppfylle vilkårene for unntak i tredje ledd dersom det kan påvises at samarbeidet fører til økonomiske eller teknologiske gevinster som kommer forbrukerne til gode, og det ikke utelukker konkurranse om en vesentlig del av markedet.

Samarbeid som oppfyller vilkårene for unntak anses å være lovlige. Det skal imidlertid mye til for at samarbeid som omfatter alvorlige konkurransebegrensninger, som for eksempel samarbeid mellom konkurrenter om pris eller markedsdeling, oppfyller vilkårene for unntak i § 10 tredje ledd. Bevisbyrden for om vilkårene i tredje ledd er oppfylt påhviler foretaket som påberoper seg unntaket.

Det enkelte foretak må selv vurdere om samarbeid som omfattes av forbudet i første ledd oppfyller vilkårene i tredje ledd eller faller inn under et gruppefritak, og derfor er lovlig. Konkurransetilsynet har ikke adgang til å gi dispensasjon fra forbudet, og håndhever det med blant annet overtredelsesgebyr og pålegg om opphør. Foretakene må derfor søke å innrette seg slik at deres virksomhet foregår i overensstemmelse med de rammer som følger av konkurranseloven § 10.

### *5.3.2. Konkurranseloven anvendt på formidlingsgebyret i firepartssystemer*

I Norge – som i de fleste andre land – fastsettes nivået på det nasjonale formidlingsgebyret i firepartssystemene multilateralt, enten av kortselskapenes nasjonale medlemsorganisasjoner, eller av kortselskapene sentralt i Europa dersom det foreslåtte gebyret ikke oppnår det nødvendige flertall i den nasjonale medlemsorganisasjonen.<sup>42</sup> Bilateral fastsettelse av formidlingsgebyret synes ikke å forekomme i Norge i motsetning til hva som er tilfellet i for

---

<sup>41</sup> Se EF-domstolens sak 40/73 Suiker Unie, avsnitt 26.

<sup>42</sup> Såkalt «default»- eller «fallback»-funksjon.

eksempel Sverige. Avhengig av de nærmere omstendighetene vil fastsettelsen kunne utgjøre en avtale mellom de konkurrerende kortselskapene, alternativt beslutning truffet av en sammenslutning av foretak.

Videre utgjør samarbeidet om fastsettelsen av formidlingsgebyret et prissamarbeid mellom konkurrenter, i og med at kortutstederne og innløserne møtes i disse nasjonale medlemsorganisasjonene hvor nivået for formidlingsgebyret fastsettes. Prissamarbeid regnes normalt for å ha et konkurransebegrensende formål etter konkurranseloven § 10 første ledd nr. 1, og er som utgangspunkt en alvorlig overtredelse av forbudet. Slik felles fastsettelse av formidlingsgebyret vil derfor i utgangspunktet kunne rammes av forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10 første ledd.

På denne bakgrunn åpnet Konkurransetilsynet i 2008 sak mot Visa og MasterCard vedrørende de nasjonale multilaterale formidlingsgebyrene. Kortselskapene har overfor Konkurransetilsynet, i likhet med overfor andre europeiske konkurransemyndigheter, argumentert for at vilkårene for unntak i forbudsbestemmelsenes tredje ledd er oppfylt. Etter konkurranseloven § 10 første ledd, EØS-avtalen artikkel 53 og TEUV artikkel 101 regnes samarbeidet om fastsettelsen av formidlingsgebyret som lovlig forutsatt at det fører til økonomiske eller teknologiske gevinster som kommer forbrukerne til gode, at det konkurransebegrensende samarbeidet er nødvendig for å realisere disse gevinstene og videre at det ikke utelukker konkurranse om en vesentlig del av markedet. Disse kravene omtales ofte som et krav til at samarbeidet må føre til effektivitetsgevinster som er tilstrekkelige til å oppveie det samfunnsøkonomiske tapet det konkurransebegrensende samarbeidet er egnet til å skape.

Hovedlinjen i kortselskapenes forsvar har vært at formidlingsgebyrets funksjon er å balansere brukersteders og kortholderes etterspørsel etter betalingskorttjenester, ved å fordele kostnadene i kortsystemet mellom de to gruppene på en måte som maksimerer nytteverdien til systemet. Det har også vært argumentert for at formidlingsgebyrets oppgave er å sørge for kostnadsdekning for utgifter som oppstår på utstedersiden av et betalingskortnettverk.

Selv om det er riktig at formidlingsgebyret i utgangspunktet bringer med seg effektivitetsgevinster slik kortselskapene hevder, kan det likevel være slik at et for høyt formidlingsgebyrnivå vil medføre et overforbruk av betalingskorttjenester i samfunnet og et samfunnsøkonomisk tap som overstiger effektivitetsgevinstene. For at formidlingsgebyret skal tilfredsstillere kravene til unntak i konkurranseloven § 10 tredje ledd er det derfor avgjørende at nivået på formidlingsgebyret ikke overstiger det velferdsmessig optimale nivået. Som nevnt er det foretakene som har bevisbyrden for at vilkårene for unntak er oppfylt.

Europeiske konkurransemyndigheter har i vurderingen av om vilkårene i tredje ledd er oppfylt, altså om samarbeidet bringer med seg effektivitetsgevinster som oppveier konkurransebegrensningen, stilt krav til den metode som er benyttet for fastsetting av formidlingsgebyret. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet vil en måtte ta stilling til

korrekt metode uavhengig av om regulering skjer gjennom konkurranselovgivning eller som direkte sektorregulering. Hvilken metode som har vært akseptert har variert med den rådende oppfatning i økonomisk teori. I praksis fra EU-Kommisjonen har i hovedsak to ulike metoder vært godtatt, nemlig «Issuer Cost»-metoden (utstederkostnadsmetoden) og «Merchant Indifference Test»-metoden (MIT), som det vil bli gjort nærmere rede for i det følgende.

#### Utstederkostnadsmetoden

Utstederkostnadsmetoden har vært den vanligste metoden benyttet for beregning av betalingskortsystemenes formidlingsgebyr. Metoden er benyttet ved intervensjoner i for eksempel Visa II-saken i 2002, i Australia i 2003, Sveits i 2005, og USA i 2011. I tillegg benyttes metoden internt av betalingskortsystemene for å fastsette formidlingsgebyret. Metoden har vært benyttet for å godtgjøre utsteder for relevante kostnader i forbindelse med korttransaksjoner. De relevante kostnadene kan inndeles i tre kategorier og innebefatter kostnader knyttet til *prosessering* av korttransaksjoner<sup>43</sup>, å tilby *betalingsgaranti* for brukerstedet og *sikkerhet*, i tillegg til å tilby kortholder *rentefri betalingsutsettelse* ved bruk av kredittkort eller utsatt debet<sup>44</sup>. Kortsystemene gjennomfører kostnadsundersøkelser hos utstederbankene som danner basis ved fastsettelsen av formidlingsgebyret, se også kapittel 3.5.1.

Utstederkostnadsmetoden har som nevnt vært godtatt for beregning av formidlingsgebyr av EU-kommisjonen i deres sak mot Visa i 2002. I senere saker mot Visa og MasterCard har EU-kommisjon imidlertid endret oppfatning og betraktet utstederkostnadsmetoden som en metode som ikke fører til formidlingsgebyr som er samfunnsøkonomisk optimale, se nærmere omtale nedenfor.

#### Merchant Indifference Test

MIT-metoden fokuserer på i hvilken grad et brukersted er indifferent i forhold til akseptering av ulike typer betalingsinstrument. Metoden er i litteraturen også omtalt som «*Tourist Test*». Etter MIT-metoden skal formidlingsgebyrnivået settes til det nivået som gjør at et brukersted er indifferent til hvilket betalingsinstrument en kunde som aldri returnerer benytter (typisk en turist). Tirole (2011) peker på at MIT-metoden er en konservativ metode for å fastsette formidlingsgebyret i et betalingskortsystem. Hvis man også ønsker å ta høyde for at brukersteder internaliserer alle fordelene som kortholdere oppnår knyttet til bruk av betalingskortene vil MIT-metoden fastsette et for lavt nivå på formidlingsgebyret. Det optimale gebyret vil ligge et sted i mellom disse to ytterpunktene.

Brukerstedets utgifter med å håndtere en kontantbetaling kan benyttes som standard («benchmark») i denne testen, men det kan diskuteres om dette alltid vil være det korrekte sammenligningsgrunnlaget. For Norges del kan det for eksempel diskuteres om ikke betaling gjennom BankAxept-systemet vil være en mer relevant standard i stedet for kontanter

---

<sup>43</sup> Utgifter med kontoførsel omfattes ikke.

<sup>44</sup> «Deferred debit»

ettersom det kan argumenteres for at BankAxept er det nærmeste alternativet og normalt det mest kostnadseffektive betalingsinstrumentet for brukerstedet. Det kan også reises spørsmål om kontanter er en relevant standard ved en kredittkorttransaksjon, da en kreditttransaksjon ikke alltid kan utføres med kontanter.<sup>45</sup>

### 5.3.3. EU-kommisjonens nyere praksis om fastsettelse av formidlingsgebyr

EU-kommisjonen traff i 2007 vedtak mot MasterCard hvor de fant at selskapets formidlingsgebyr førte til høyere utgifter for brukerstedene uten at det ble godgjort tilstrekkelige effektivitetsgevinster til å oppveie dette.<sup>46</sup> Kommisjonen påla MasterCard innen seks måneder å oppheve det grensekryssende formidlingsgebyret. MasterCard har bestridt EU-kommisjonens oppfatning av at deres multilaterale grensekryssende formidlingsgebyr strider mot konkurranselovgivningen og har på denne bakgrunn anket EU-kommisjonens vedtak inn for Underretten.

I 2008 åpnet EU-kommisjonen sak mot Visa og varslet selskapet om at det multilaterale formidlingsgebyret for grensekryssende transaksjoner fastsatt etter utstederkostnadsmetoden var i strid med konkurranselovgivningen. I tillegg mente EU-kommisjonen at ulike klausuler i Visa sine forretningsvilkår overfor brukerstedene forsterket den konkurransebegrensende effekten av formidlingsgebyret, slik som HACR-regelen<sup>47</sup>, NDR-regelen<sup>48</sup>, «No Surcharge Rule» og såkalt «blending» av brukerstedetsgebyret<sup>49</sup>.

I påvente av Underrettens ankebehandling inngikk MasterCard i 2009 et midlertidig forlik om at formidlingsgebyret ved grensekryssende transaksjoner ikke skal overstige et vektet gjennomsnitt på 0,2 prosent for debetkort og 0,3 prosent for kredittkort. EU-kommisjonen la i forliket til grunn at formidlingsgebyr fastsatt på bakgrunn av MIT-metoden vil være i overensstemmelse med konkurranselovgivningen.

Som en del av forliket forpliktet MasterCard seg til å foreta endringer i selskapets regelverk og iverksette tiltak for å øke gjennomsiktigheten i markedet. Mastercard har blant annet forpliktet seg til å oppheve NDR-regelen, informere sine brukersteder om muligheten for overvelting, modifisere HACR-regelen og tilby ikke-kombinerte priser til brukersteder, samt å publisere gjeldende formidlingsgebyr på hjemmesidene sine.

Forliket gjelder frem til det treffes en avgjørelse i Underretten, noe som kan foreligge i løpet av 2012. Uavhengig av utfallet i ankesaken er det sannsynlig at saken vil ankes videre til EU-

---

<sup>45</sup> Eksempelvis har Visa overfor Kommisjonen bestridt at kontanter er riktig benchmark for kredittkort.

<sup>46</sup> Europakommisjonens vedtak 19. desember 2007 i forenede saker COMP/34.579, COMP/36.518 og COMP/38.580

<sup>47</sup> «Honour All Cards Rule»

<sup>48</sup> «No Discrimination Rule»

<sup>49</sup> «Blending» innebærer at brukerstedetsgebyret betaler bare ett gebyr, uavhengig av hvilket formidlingsgebyr som er knyttet til det bestemte kortet som benyttes ved en gitt betalingskorttransaksjon. Brukerstedene vil i slike tilfeller ikke nøyaktig vite hvilke kort som er dyre og hvilke som er billige og vil derfor vanskelig kunne styre kunden til å benytte det billigste alternativet.

domstolen. Dette innebærer at en autoritativ rettsavgjørelse om lovlighetsgrensene etter konkurranselovgivningen for multilaterale formidlingsgebyr ikke kan ventes å komme på flere år.

EU-kommisjonen inngikk i desember 2010 også forlik med Visa der det ble fastsatt et tak på formidlingsgebyret for grensekryssende transaksjoner til 0,2 prosent for debettransaksjoner, i tillegg til andre forpliktelser knyttet til blant annet blanding og HACR-regelen. Forliket omfatter ikke formidlingsgebyr for kreditt-, utsatt debet- eller bedriftskort. Begrensningen på formidlingsgebyret gjelder i 4 år fremover, med mindre det i løpet av denne perioden skjer vesentlige endringer i forutsetningene i forliket, for eksempel som følge av Underrettens avgjørelse i MasterCard-saken eller ved at det fremskaffes tilfredsstillende data for beregning av formidlingsgebyret etter MIT-metoden. For øyeblikket fastsettes formidlingsgebyret for Visas grensekryssende debettransaksjoner etter raten i forliket. For andre transaksjoner enn debettransaksjoner benytter Visa fremdeles utstederkostnadsmetoden som basis for beregning av formidlingsgebyret.

EU-kommisjonen har under utarbeidelse en kostnadsundersøkelse som skal danne basis for beregning av et formidlingsgebyr som tilfredsstiller MIT-metoden.

Basert på pågående saker legger prosjektgruppen til grunn at det hersker en generell oppfatning blant europeiske konkurransemyndigheter om at multilateralt fastsatte formidlingsgebyr sannsynligvis utgjør et konkurransebegrensende prissamarbeid som rammes av konkurranseloven § 10 første ledd, EØS-avtalen artikkel 53 første ledd og TEUV artikkel 101 ledd. Slike formidlingsgebyr må derfor tilfredsstille vilkårene for unntak i de nevnte bestemmelsers tredje ledd for å være lovlige.

I EU-kommisjonens sak mot Visa i 2002 ble et formidlingsgebyr fastsatt ved utstederkostnadsmetoden ansett for å tilfredsstille vilkårene for unntak etter TEUV artikkel 101 tredje ledd<sup>50</sup>. I EU-kommisjonens sak mot MasterCard i 2007 endret EU-kommisjonen oppfatning og godtok ikke lenger formidlingsgebyr fastsatt etter denne metoden. I forlikene med MasterCard og Visa har EU-kommisjonen i stedet akseptert at formidlingsgebyr fastsatt etter MIT-metoden oppfyller vilkårene til unntak etter TEUV artikkel 101 tredje ledd. I påvente av Underrettens (eventuelt EU-domstolens) avgjørelse i saken mot MasterCard er det ikke endelig avklart hva som er rettstilstanden vedrørende formidlingsgebyrs lovlighet etter konkurranselovgivningen.

#### *5.3.4. Nærmere om erfaringer med direkte regulering av formidlingsgebyrene*

Sektorreguleringene i Australia og USA er svært omfattende og er de mest relevante som eksempler på direkte reguleringer av betalingskort og formidlingsgebyr. Reguleringen i Australia er i hovedsak rettet inn mot betalingskortsystemer som opererer i landet. I USA er «Dodd-Frank Act» i første rekke en regulering rettet inn mot banker, forsikringsselskap og

---

<sup>50</sup> Den gang EF-traktaten artikkel 81 tredje ledd

hedge fond. I det såkalte «Durbin Amendment» har The Federal Reserve Board fastsatt standarder for formidlingsgebyrer for debetkort. Samtidig ble det forbud mot eksklusivavtaler og routingrestriksjoner i nettverkene. Under de nye bestemmelsene er maksimalt tillatte formidlingsgebyr for en debettransaksjon satt til 21 cent og 5 basis punkter beregnet av transaksjonsverdien. Hvis utstederen har iverksatt tiltak som begrenser mulig kortsvindel, kan gebyrer bli oppjustert med inntil 1 cent.<sup>51</sup> Siden «Durbin Amendment» i den amerikanske reguleringen først ble virksom fra 1. oktober 2011 har prosjektgruppen i sin vurdering av om sektorregulering av formidlingsgebyrene er hensiktsmessig, valgt å se på erfaringene fra Australia.

Reserve Bank of Australia (RBA) og Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) publiserte i oktober 2000 sin rapport<sup>52</sup> om betalingskortsystemer i Australia. På bakgrunn av rapportens anbefalinger ble det i 2003 iverksatt en omfattende regulering av det australske betalingskortsystemet. Reguleringen gjelder fortsatt med noen endringer og tilføyelser. Dagens regulering omfatter blant annet fastsettelse av et maksimalnivå av vektet gjennomsnitt av formidlingsgebyret for Visa og MasterCard kredittkort på 0,50 prosent (en reduksjon fra 0,95 prosent før regulering), en maksimalsats på 12 australske cent per transaksjon for Visa og MasterCard debettransaksjoner, modifisering av HACR-regelen slik at det ikke kreves av brukerstedet å akseptere kredittransaksjoner hvis debettransaksjoner i utgangspunktet aksepteres og vice versa og forbud mot ikke-diskrimineringsregel. I tillegg har trepartssystemene American Express og Diners Club forpliktet seg til å fjerne ikke-diskrimineringsregler i sine avtaler med brukersteder, samt at American Express også har forpliktet seg til ikke å forhindre brukersteder i å styre kunder mot andre betalingsinstrumenter («no-steering rule»).

I 2007/2008 gjennomførte Royal Bank of Australia (RBA) en gjennomgang av resultater og erfaringer med sektorreguleringen.<sup>53</sup> Som en konsekvens av reguleringen har antallet brukersteder som overvelter brukerstedsgebyret for kredittkorttransaksjoner økt jevnt. Ifølge RBA var det ca. 25 prosent av små brukersteder, nær 40 prosent av store brukersteder og over 40 prosent av veldig store brukersteder som praktiserte overvelting av brukerstedsgebyret på kortholder.<sup>54</sup>

Det gjennomsnittlige formidlingsgebyret for Visa og MasterCard transaksjoner falt fra ca. 0,95 prosent til ca. 0,5 prosent etter reguleringen, og til en enda større reduksjon i brukerstedsgebyret. Også for trepartssystemene førte reguleringen til et press nedover på brukerstedsgebyrene som ved utgangen av 2007 var ca. 2,16 prosent mot ca. 2,44 prosent før reguleringen.<sup>55</sup> Trepartsystemenes markedsandeler hadde i 2007 økte marginalt med 1

---

<sup>51</sup> Reguleringen gjelder kun for banker med mer enn 10 milliarder dollar i forvaltningskapital.

<sup>52</sup> Debit and Credit Card Schemes in Australia: A Study of Interchange Fees and Access.

<sup>53</sup> Se RBAs hjemmeside for en oversikt over evaluering av reformen: <http://www.rba.gov.au/payments-system-reforms-review-card-reforms/index.html>

<sup>54</sup> RBA (2011)

<sup>55</sup> RBA (2008)



prosent sett i forhold til 2002. Samtidig opplevde kortholderne at fordeler knyttet til bruk av kort ble redusert og at årsgebyrene økte noe.<sup>56</sup>

I 2009 fant RBA at selv om utviklingen i betalingskortsystemet i Australia var positiv så var det ikke grunnlag for å fjerne reguleringen. RBA skal vurdere reguleringen på nytt i 2015/16.<sup>57</sup>

### *5.3.5. Nærmere om behovet for en direkte regulering av formidlingsgebyret i Norge*

I dag reguleres nivået på formidlingsgebyr gjennom de generelle reglene om konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10. Spørsmålet blir derfor om det er hensiktsmessig å innføre en direkte regulering av nivået på formidlingsgebyret i tillegg til konkurranselovgivningen.

Konkurranselovgivningen er i utgangspunktet en reguleringsform som gir mulighet til å gripe inn og rette opp en markedssvikt. Videre er det konkurranselovens system at markedsaktørene selv har ansvaret for å overholde lovens krav. Dette innebærer at ansvaret for å fastsette et velferdsmessig akseptabelt gebyrnivå ligger på aktørene. Ettersom markedsaktørene har best tilgang på informasjon om kostnader og gevinster kan det være hensiktsmessig at det er aktørene selv – og ikke en offentlig myndighet – som har ansvaret for å beregne et velferdsmessig akseptabelt formidlingsgebyr. Dette forsterkes av det faktum at det dreier seg om et tosidig marked. Gitt at den multilaterale fastsettelsen av formidlingsgebyret strider mot konkurranseloven § 10 første ledd er det dessuten opp til aktørene å godtgjøre at formidlingsgebyret oppfyller vilkårene for unntak i tredje ledd i tilfeller hvor konkurransemyndighetene innleder etterforskning. I lys av dette fremstår konkurranselovgivningen som den mest hensiktsmessige reguleringsformen for formidlingsgebyrene.

Som det fremgår over foreligger det for øyeblikket en viss uklarhet etter konkurranselovgivningen om det gjeldende formidlingsgebyrnivået for internasjonale betalingskort er ulovlige, og i så fall om hvilken metode som skal benyttes for å beregne lovlige formidlingsgebyr. Denne uklarheten, som finnes innen både konkurranseretten og økonomisk teori, påvirker effektiviteten til konkurransemyndighetenes håndhevelse av lovgivningen. Dette kan indikere at det er et behov for større rettslig klarhet, noe som kan søkes oppnådd ved å innføre en direkte regulering av formidlingsgebyret fra myndighetenes side. Samtidig bør en ta i betraktning at tilsvarende usikkerhet vil gjelde for det økonomisk-faglige grunnlaget for en eventuell direkte regulering slik at en vil møte mange av de samme utfordringene dersom man skulle regulere formidlingsgebyrene. Selv om det kan tenkes at man oppnår større rettslig klarhet ved innføring av en direkte regulering, tilsier risikoen for feilregulering at det ikke er gitt at en slik regulering i større grad vil føre til at formidlingsgebyrene settes til et mer samfunnsøkonomisk gunstig nivå.

---

<sup>56</sup> RBA (2007), side 19-23

<sup>57</sup> RBA (2009)

En slik direkte regulering vil eventuelt kunne gjennomføres ved at lovgiver fastsetter et maksimalt nivå på formidlingsgebyret for de ulike betalingskorttypene. Som omtalt over har dette vært gjort i land som Australia og i USA. I begge landene er det innført begrensninger i formidlingsgebyrnivået basert på beregninger etter utstederkostnadsmetoden. Utviklingen i økonomisk teori og EU-kommisjonens saker gir grunn til å stille spørsmål ved om dette er det riktige metodiske utgangspunktet for en direkte regulering av formidlingsgebyrene.

De saker om formidlingsgebyr som EU-kommisjonen og ulike nasjonale konkurransemyndigheter har behandlet, har vist seg å ta tid. Det kan på denne bakgrunn argumenteres for at det å innføre en direkte regulering av norske formidlingsgebyrer vil være en mer effektiv metode for å få justert nivået på formidlingsgebyrnivået enn gjennom den generelle reguleringen som følger av konkurranselovgivningen. Det må imidlertid understrekes at en særskilt regulering av formidlingsgebyrnivået i Norge vil kreve adskillig arbeid, og det er uklart om det er realistisk at en slik regulering kan være på plass før det er oppnådd avklaring i sakene etter konkurranselovgivningen.

Dersom det innføres en direkte regulering av formidlingsgebyret vil dette i europeisk sammenheng foreløpig utgjøre en særnorsk regulering. Ulike rammevilkår kan gjøre det mindre sannsynlig at nye kortsystemer etablerer seg i Norge. Dette kan være til hinder for fremveksten av nye og mer effektive betalingsinstrumenter som kan komme norske forbrukere til gode. I EU er det nå åpnet for diskusjon om det kan være hensiktsmessig å innføre en særskilt regulering av betalingsinstrumenter. I en «grønnbok» publisert 11. januar 2012 omtaler EU-kommisjonen en regulering av formidlingsgebyrnivået som en mulig løsning på problematikken.<sup>58</sup> Det kan derfor være hensiktsmessig å avvente en mulig regulering til det eventuelt kommer et initiativ fra EU-hold.

Det er videre prosjektgruppens oppfatning at den endelige avgjørelsen om et eventuelt norsk reguleringsinitiativ uansett bør treffes i lys av de ventede rettsavgjørelsene i EU, ettersom det først på dette tidspunkt er mulig å gjøre seg en tilstrekkelig robust oppfatning av konkurranselovgivningens egnethet som reguleringsform for formidlingsgebyret. Prosjektgruppens anbefaling er derfor at formidlingsgebyret ikke reguleres på nåværende tidspunkt og at behovet for en direkte regulering vurderes og eventuelt utredes på nytt dersom EUs konkurranserettslige tilnærming ikke fører til at formidlingsgebyrene settes til et mer samfunnsøkonomisk gunstig nivå.

Dersom det er Finansdepartementets vurdering at det nå bør innføres en direkte regulering av formidlingsgebyrnivået i Norge, er prosjektgruppen av den oppfatning at en regulering basert på MIT-metoden vil være en nærliggende tilnærming. En eventuell norsk regulering av formidlingsgebyrene vil på den måten i minst mulig grad bidra til ulike konkurranseforhold for markedsaktørene. EU-kommisjonens forlik med MasterCard og Visa og EU-

---

<sup>58</sup> European Commission, Green paper (2012).

kommisjonens pågående arbeid knyttet til utvikling av metodikken støtter dette synet. MIT-metoden vil imidlertid stille store krav til informasjon om aktørenes etterspørsel og nytte av betalingskorttjenester som er vanskelig tilgjengelig.

## 6. Vurderinger og anbefalinger

Betalingskort brukes mer i Norge enn i de andre fleste land. Kort er en praktisk og effektiv betalingstjeneste. Veksten i kortbruken har vært høy over mange år. Majoriteten av korttransaksjoner i Norge gjøres ved debetkortløsningen BankAxept.

Internasjonale betalingskort øker sin andel av korttransaksjonene og har en høyere vekst i Norge enn den totale veksten i kortbruken. Denne trenden har forsterket seg siden forrige vurdering av markedet for internasjonale betalingskort i 2007. En del av veksten kan forklares ved økt bruk av internasjonale betalingskort i utlandet. Bevisst markedsføring fra kortselskapene og utstederbankene i kombinasjon med utvikling av kortprodukter som gir kortholder stadig flere fordeler og tilleggstjenester som ikke oppnås gjennom BankAxept kort, har bidratt til denne utviklingen. Sannsynligvis har også økt handel over internett økt denne kortbruken.

Betalingskortsystemer er tosidige markeder der den relative kostnadsfordelingen ved bruk av internasjonale betalingskort ikke reflekteres i de gebyrene som kortholder og brukersted står overfor. Gebyrene for brukerstedene er trolig høyere ved bruk av internasjonale betalingskort enn for alternative betalingsinstrumenter.

Prosjektgruppen har i sin vurdering av om det foreligger et behov for regulering av de internasjonale kortselskapenes gebyrer i Norge, lagt vekt på utviklingen i formidlingsgebyr og brukerstedsgebyr i Norge de senere år. Prosjektgruppen har i en undersøkelse spesielt sett på hvordan utviklingen i gebyrene har vært siden forrige rapport i 2007. Undersøkelsen, basert på innsamlede data fra innløserne og kortselskapene i det norske markedet, viser en nedgang for både formidlingsgebyr og brukerstedsgebyr for årene 2006 – 2011. Data fra andre land tyder på at utviklingen i Norge har vært noenlunde lik den internasjonale trenden.

Prosjektgruppen mener utviklingen i markedskonsentrasjon og andre forhold tyder på at konkurransen i markedet for innløsning av internasjonale betalingskort i Norge har økt de senere år. Basert på det innhentede datamaterialet synes nedgangen i brukerstedsgebyrene å være minst like stor som nedgangen i formidlingsgebyrene i perioden 2006-2011. Data tyder også på at innløsernes marginer jevnt over er blitt noe redusert, noe som samlet tyder på at gjennomslaget av gebyrene ser ut til å være høy i det norske markedet. Prosjektgruppen mener de negative effektene av å regulere brukerstedsgebyret er større enn fordelene. Da undersøkelsen som prosjektgruppen har foretatt både viser en fortsatt reduksjon i de gjennomsnittlige brukerstedsgebyrnivåer og økt konkurranse i innløsermarkedet, anbefaler vi likevel at det ikke iverksettes direkte regulering av nivået på brukerstedsgebyret i Norge nå.

Utviklingen i formidlingsgebyret har vist en nedadgående trend siden 2004. Reduksjonen i gebyrene er trolig et resultat av økt fokus fra norske og utenlandske konkurransemyndigheter på de internasjonale kortselskapenes gebyrer, samt en

markedstilpasning fra kortselskapene for å møte konkurranse fra andre konkurrerende betalingstjenester, spesielt BankAxept og nettbaserte betalingsløsninger.

Uavhengig av kortselskapenes motiver for den observerte reduksjonen i formidlingsgebyret, legger prosjektgruppen til grunn at gebyrene for både kredittkort- og debettransaksjoner generelt har blitt redusert. Prosjektgruppen mener derfor det ikke er behov for å gjennomføre regulering av formidlingsgebyret til internasjonale kortselskaper i Norge nå.

Spørsmålet om det bør innføres en direkte regulering av formidlingsgebyret må ses i lys av den reguleringen en har i dag gjennom konkurranselovgivningen. En direkte regulering av formidlingsgebyret i framtiden kan være hensiktsmessig dersom den konkurranserettslige tilnærmingen gjennom de løpende sakene/prosessene i EU og Norge ikke fører til at formidlingsgebyrene settes til et samfunnsøkonomisk akseptabelt nivå.

Prosjektgruppen vil peke på at innføring av en direkte regulering av formidlingsgebyret vil by på betydelige utfordringer. Det er vanskelig å fastlegge et riktig gebyrnivå som reflekterer etterspørselen i et tosidig marked og som derved gir en optimal prisstruktur og et samfunnsmessig effektivt betalingssystem. Dette vil kreve informasjon om blant annet kortholderes og brukersteders etterspørsel og nytte av betalingskorttjenester.

Informasjonsinnhentingens vanskeliggjøres også av at markeder for betalingskorttjenester og betalingstjenester stadig er i utvikling. Prosjektgruppen mener imidlertid at en beregning av formidlingsgebyret basert på MIT metoden vil være den mest nærliggende tilnærmingen, jf. utviklingen i EU. En nærmere vurdering av hvilke kostnadselementer hos brukerstedene som bør inngå i grunnlaget for fastsettelsen av formidlingsgebyret kan derfor være aktuelt. En slik vurdering bør skje i dialog med kortselskapene. Prosjektgruppen viser her til diskusjon mellom EU og kortselskapene Visa og MasterCard om deres undersøkelser av brukersteders kostnader som basis for prisfastsettelsen av formidlingsgebyrene.

Prosjektgruppen vil i denne forbindelse peke på at EU har startet opp en interessant og viktig prosess for å vurdere regulering av formidlingsgebyret til de internasjonale kortselskapene. Dette arbeidet kommer i tillegg til pågående tvister og tilhørende forlik som EU har inngått med Visa og MasterCard om formidlingsgebyret. Prosjektgruppen mener det vil være hensiktsmessig å avvente en konklusjon i EU om regulering av formidlingsgebyret før man eventuelt vurderer å iverksette regulerende tiltak for det norske markedet. Prosjektgruppen vurderer også at utfallet av de pågående prosessene i EU om regulering av formidlingsgebyret er av stor relevans for hvordan Norge bør innrette sin regulering på dette området. Av den grunn anbefales det derfor å følge nøye med videre på utfallet av disse EU prosessene.

På samme måte bør også den videre utviklingen i formidlingsgebyret i det norske markedet observeres tett. Prosjektgruppen anbefaler derfor at informasjon som viser utviklingen i kortselskapenes formidlingsgebyrer innhentes årlig og at nye vurderinger av reguleringstiltak i markedet for internasjonale betalingskort utføres minimum hvert fjerde år. I den forbindelse

bør innløserne i markedet få beskjed om at norske myndigheter forventer at historiske data for innløservirksomhet i Norge blir lagret i minst ti år.

Prosjektgruppen registrerer at overvelting av brukerstedsgebyret til kortholder i svært liten grad er blitt gjennomført i Norge. Det bør vurderes tiltak som gjør slik overvelting enklere, for eksempel ved å pålegge terminaleier eller leverandører av terminalutstyr å installere teknologi som muliggjør slik overvelting.

Basert på vurderinger av markedet for de internasjonale betalingskortene i Norge, herunder en analyse av resultatene fra en undersøkelse av utviklingen for brukerstedsgebyr og formidlingsgebyr fra 2006 til 2011, har prosjektgruppen følgende anbefalinger:

- Prosjektgruppen vil ikke anbefale en regulering av brukerstedsgebyret. I tillegg til å være en særnorsk regulering vil en slik direkte prisregulering kunne ha uheldige virkninger på innovasjon innenfor betalingsløsninger og for konkurransen i innløsermarkedet.
- Prosjektgruppen anbefaler at formidlingsgebyret ikke reguleres på nåværende tidspunkt og at behovet for en slik regulering vurderes i lys av dagens konkurranselovgivning. Det er hensiktsmessig å avvete en konklusjon i EU om regulering av formidlingsgebyret før man eventuelt vurderer å iverksette regulerende tiltak for det norske markedet. Det er prosjektgruppens oppfatning at den endelige avgjørelsen om et eventuelt norsk reguleringsinitiativ uansett bør treffes i lys av de ventede rettsavgjørelsene i EU.
- Dersom det er Finansdepartementets vurdering at det likevel bør innføres en direkte regulering av formidlingsgebyrnivået i Norge på nåværende tidspunkt, mener prosjektgruppen at MIT-metoden bør vurderes.
- Prosjektgruppen anbefaler at den videre utviklingen av formidlingsgebyret og brukerstedsgebyret i Norge følges tett. Ny vurdering av regulerings tiltak i markedet for internasjonale betalingskort anbefales utført innen fire år. Innløserne bør pålegges å lagre historiske data for innløsning i minst ti år.
- Det bør vurderes tiltak som fører til at overvelting av brukerstedsgebyr blir enklere, for eksempel ved å pålegge terminaleiere eller leverandører av terminaler å installere slik teknologi.

## 7. Forklaring av enkelte uttrykk og begreper

*Ad valorem gebyrer:* Gebyr fastsatt som en prosentsats av transaksjonsverdien.

*Betalingsinstrument:* Hjelpemiddel man benytter for å overføre betalingsmidler. Eksempler er betalingskort, giro eller sjekk.

*Betalingskort:* Et betalingsinstrument som nyttes ved kjøp av varer eller tjenester når kjøpet ikke betales kontant med penger eller sjekk.

*Betalingsmiddel:* Formuesgode som overføres som betaling. Det er to betalingsmidler: kontanter og kontopenger (innestående på konto)

*Blending (kombinerte priser):* innebærer at brukerstedet betaler ett gebyr, uavhengig av hvilket formidlingsgebyr som er knyttet til det bestemte kortet som benyttes ved en gitt betalingskorttransaksjon. Brukerstedene vil i slike tilfeller ikke nøyaktig vite hvilke kort som er dyre og hvilke som er billige, og vil derfor vanskelig kunne styre kunden til å benytte det billige alternativet.

*Brukersted:* En butikk, restaurant eller lignende sted der kortet kan benyttes. Brukerstedet kan telles på tre nivåer: den juridiske enheten som inngår avtalen med innløseren, det enkelte lokale/sted der kortet kan benyttes og den enkelte terminal som aksepterer kortet. Brukerstedene kan ha registreringsfasiliteter både i det fysiske lokalet og for fjernhandel via internett.

*Brukerstedsgebyr:* Et gebyr som trekkes fra transaksjonsbeløpet ved bruk av kort på et brukersted. Gebyret er fastsatt som en prosentsats av transaksjonsbeløpet.

*Business stealing effect:* Effekten som oppstår når et brukersted mister omsetning til konkurrenter når det ikke aksepterer et spesielt betalingskort.

*Competitive bottleneck:* Kortholder «singlehomer» og forventer å kunne benytte en bestemt type betalingskort. Brukerstedet vil da (ofte) ikke ha noe annet valg enn å akseptere dette kortet.

*Debetkort:* Betalingskort direkte tilknyttet brukerens bankkonto. Kortet brukes til betalinger der man disponerer over det beløpet som er tilgjengelig på kontoen - inklusive kreditt. Beløpet belastes brukerens konto med en gang.

*Electronic Funds Transfer at Point Of Sale (EFTPOS) :* Betalinger og kontantuttak på brukersted ved bruk av betalingskort i elektroniske betalingsterminaler.

*Faktureringskort:* Betalingskort som ikke er tilknyttet bankkonto. Brukeren får en samlefactura fra kortutstederen over bruken (for eksempel siste måned) som så betales med annet betalingsinstrument. Brukeren får en viss kreditt gjennom betalingsutsettelsen, mens brukerstedet/betalingsmottakeren får sitt oppgjør fra kortselskapet.

*Firepartssystemer:* En organisering av kortbruk som foruten kortholder og brukersted involverer en kortutsteder og en innløser. Dette er åpne systemer hvor det kan være flere lisensierte utstedere og innløserer som enten spesialiserer seg som rene utstedere, rene innløserer eller aktører som opererer som både utsteder og innløser. Eksempler på firepartssystemer er MasterCard og Visa.

*Formidlingsgebyr (Interchange fee):* Et gebyr som betales av innløserer til utstedere ved hver transaksjon med internasjonale betalingskort.

*Gjennomslag (pass-through effect):* Andel av inntekten fra formidlingsgebyret som går fra utsteder til kortholder eller fra innløser til brukersted.

*Herfindahl-Hirschman Index (HHI):* En indeks som måler graden av markedskonsentrasjon i et marked.

*Honour All Cards Rule (HACR):* En regel som pålegger brukerstedene å akseptere og likebehandle alle transaksjoner fra betalingskort med kortselskapets logo.

*Innenlandske kredittkort (eller nasjonale kredittkort):* kredittkort til innenlands bruk som er utstedt av eller i samarbeid med norske banker og finansieringsselskaper.

*Internasjonale betalingskort:* Betalingskort (debetkort, faktureringskort og kredittkort) som bærer merkenavnene Visa, Eurocard, MasterCard, Diners Club, American Express. Andre merkenavn som godtas i Norge og i andre land, men ikke har egne utstedere i Norge er JCB, Discover, m.fl.

*Kontokort:* En annen (og ofte eldre) betegnelse på et betalingskort.

*Kontokortforskriften:* Forskrift 5. oktober 1989 nr. 1025 om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort. Forskriften gir Finansdepartementet hjemmel til å sette en maksimalpris på brukerstedgebyret på inntil 1 % av kjøpesummen. Forskriften § 3 første setning lyder: «*Ved valutainnlendingers kjøp av varer eller tjenester i Norge kan kostnader forbundet med kjøp ved bruk av kontokort tilknyttet American Express Company A/S, Eurocard Norge A/S, Diners Club Norge A/S og VISA Norge A/S belastes selgeren med til sammen inntil 1 pst. av kjøpesummen.*»

*Kortsystem:* System av aktører, kort og infrastruktur som gjennomfører overføring av betalingsmidler ved hjelp av kort som betalingsinstrument.



*Kredittkort*: Betalingskort hvor det foreligger en innvilget kreditt inntil et visst beløp som er knyttet til kortet. Kreditten kan nedbetales uavhengig av kortbruken etter en avtalt nedbetalingsplan.

*Merchant Indifference Test (MIT)*: Metode for fastsettelse av formidlingsgebyret i et firepartssystem som fokuserer på i hvilken grad et brukersted er indifferent i forhold til å akseptere betaling med ulike typer betalingsinstrument.

*Multihoming*: Brukersteder aksepterer betaling fra en rekke forskjellige korttyper. Det motsatte betegnes *singlehoming*.

*Must-take-card*: Betegner situasjoner hvor et brukersted er villig til å akseptere gebyrer som er høyere enn deres nytte av å akseptere kortbetalingen.

*Non-discrimination rule (NDR)*: Ikke-diskrimineringsklausulen, en regel som forbyr enhver form for diskriminering mellom det aktuelle kortsystemet og andre betalingsinstrumenter.

*Off-us transactions*: Situasjoner hvor forskjellige banker er innløser for brukerstedet og utsteder av betalingskortet som benyttes i transaksjonen.

*On-us transactions*: Situasjoner hvor samme bank både er innløser for brukerstedet og utsteder av kortet som benyttes i transaksjonen.

*Overvelting (surcharging)*: Brukerstedet tar seg betalt av kortholder for kostnader knyttet til en betalingskorttransaksjon.

*TEUV*: Traktaten om den europeiske unions virkemåte

*Tourist test*: Dette er en annen betegnelse på Merchant Indifference Test.

*Trepartssystemer*: En organisering av kortbruk som foruten kortholder og brukersted involverer én aktør som både opererer som utsteder og innløser. Eksempler på trepartssystemer er Diners Club og American Express.

*Underretten (General Court)*: Førsteinstansdomstolen i EU-domstolen

*Utstederkostnadsmetoden (Issuer Cost Method)*: Metode for å fastsette formidlingsgebyret basert på utsteders kostnader

## 8. Referanser

Armstrong, Mark (2006), «Competition in Two-Sided Markets», *RAND Journal of Economics*, The RAND Corporation, 37 (3), s. 668-691

Australian Competition and Consumer Commission (2000), «Debit and Credit Card Schemes in Australia: A Study of Interchange Fees and Access»

Baxter, William F. (1983), «Bank interchange of transactional paper: Legal and economic perspectives», *Journal of Law and Economics*, 26 (3), October 1983, s. 541–588.

Börestam, Ann og Heikko Schmiedel (2011), «Interchange fees in card markets», ECB Occasional papers no 131

Edgar, Dunn & Company (2001): «Process for conducting interchange cost studies»

European Commission, Green Paper (2012), «Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments»

European Commission (2007), «Report on the retail banking sector inquiry», Commission Staff Working Document

Farrell, Joseph (2006), «Efficiency and competition between payment instruments», *Review of Network Economics*, 5 (1), s. 26-44.

Frankel, Alan S. (1998), «Monopoly and competition in the supply and exchange of money», *Antitrust Law Journal*, 66 (2), s. 313–361.

Gans, Joshua S., and Stephen P. King (2003), «The neutrality of interchange fees in payment systems», *Topics in Economic Analysis & Policy*, 3 (1)

Gresvik, O. og H. Haare (2009), «Kostnader i betalingssystemet», *Penger og Kreditt*, nr. 1, Norges Bank.

Guthrie, Graeme og Julian Wright (2007), «Competing Payment Schemes», *Journal of Industrial Economics*, 55 (1), s. 37-67

IMA Market development AB (2000), «Study regarding the effects of the abolition of the Non-discrimination Rule in Sweden for European Commission Competition Directorate General»

ITM Research (2000), «The abolition of the No-discrimination Rule»

Kredittilsynet, Konkurransetilsynet og Norges Bank (2004), «Regulering av de internasjonale kortelskapenes provisjoner»

Kredittilsynet, Konkurransetilsynet og Norges Bank (2007), «Ny vurdering av markedet for internasjonale betalingskort i Norge»

Reserve Bank of Australia (2007), «Reform of Australia's Payment System: Issues for the 2007/2008 Review»

Reserve Bank of Australia (2008), «Reform of Australia's Payment System: Preliminary Conclusions of the 2007/2008 Review»

Reserve Bank of Australia, Payments System Board (2009), «Annual Report 2009»

Reserve Bank of Australia (2011), «Review of Card Surcharging: A Consultation Document»

Rochet, Jean-Charles og Jean Tirole (2002), «Cooperation Among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations», RAND Journal of Economics, 33 (4), s. 549-570

Rochet, Jean-Charles, and Jean Tirole (2003), «Platform competition in two-sided markets», Journal of the European Economic Association, 1 (4), s. 990-1029.

Rochet, Jean-Charles og Jean Tirole (2006) «Two-sided Markets: A Progress Report», RAND Journal of Economics, 37 (3), s. 645-667

Rochet, Jean-Charles og Julian Wright (2010), «Credit card interchange fees», Journal of Banking and Finance, Elsevier, 34 (8), s. 1788-1797

Rysman, Marc (2007), «An empirical analysis of payment card usage» Journal of Industrial Economics, 55 (1), s. 1-36

Tirole, Jean (2011), «Payment card regulation and the use of economic analysis in antitrust», TSE Notes, Toulouse School of Economics, nr 4-03/2011

Vickers, John (2005), «Public Policy and the Invisible Price: Competition Law, Regulation and the Interchange Fee», Proceedings-Payments System Research Conferences, Federal Reserve Bank of Kansas City, s. 231-247.

Weyl, E. Glen, og Michal Fabinger (2009), «Pass-Through as an Economic Tool», Harvard University

Wright, Julian (2004), «The determinants of optimal interchange fees in payment systems», Journal of Industrial Economics, 52 (1), s. 1-26.

## **9. Vedlegg**

Vedlegg 1: Finansdepartementets brev til Finanstilsynet 5. oktober 2011

Vedlegg 2: Finanstilsynets forespørsel til innlødere, brev datert 7. november 2011

Vedlegg 3: Finanstilsynets forespørsel til Visa og MasterCard, brev datert 23. november 2011

Vedlegg 4: Gjeldende nasjonale formidlingsgebyr for Visa i Norge

Vedlegg 5: Gjeldende nasjonale formidlingsgebyr for MasterCard i Norge