



Finansdepartementet
ved finansmarkedsavdelingen
P.b. 8008 Dep
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET
19. MAI 2003,
Saksnr. 0212515-18
Arkivnr.

Saksbehandler: Karen Sofie Kaardal

Dir.linje: 22 93 99 70

Vår ref.:
200301976

Arkivnr.:
530.1

Deres ref.:
02/2515

Dato:
16.05.2003

KREDITTILSYNETS HØRINGSUTTALELSE VEDRØRENDE EVENTUELL REGULERING AV DE INTERNASJONALE KORTSELSKAPENES PROVISJONER

Vi viser til Deres brev datert 24. februar med invitasjon til å avgi høringsuttalelse vedrørende eventuell regulering av de internasjonale kortselekskapenes bukerstedsprovisjoner forbundet med valutainnlendingers bruk av internasjonale kredittkort. En rapport utarbeidet av Næringslivets Hovedorganisasjon, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Reiselivsbedriftenes Landsforening og Oslo Handelsstandsforening var vedlagt brevet. De nevnte organisasjoner foreslår å iverksette § 3 i forskrift 5. oktober 1989 nr. 1025 om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort. Rapporten og forslaget om å iverksette § 3 ble behandlet i Kredittilsynets styre den 23. april 2003.

1. Bakgrunn

Da forskrift om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort (kontokortforskriften) ble iverksatt 5. oktober 1989 inkluderte dette ikke § 3. Bakgrunnen for dette var at Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) og Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) hadde inngått bilaterale prisavtaler med det enkelte kortselekskap om maksimalsatser for bukerstedsprovisjon. Finansdepartementet ønsket å observere om disse avtalene ville virke slik at konkurransen mellom kortselekskapene bidro til lavere priser overfor brukerstedenene enn de inngåtte avtalene la opp til.

De næringsorganisasjonene som nå ønsker å sette i verk § 3, HSH, RBL, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Oslo Handelsstands Forening (OHF), ser dette i sammenheng med at kortselekskapene har fått midlertidig dispensasjon fra konkurranselovens forbudsbestemmelse. Med hjemmel i konkurranselovens § 3-9 første ledd bokstav d), jamfør § 3-1 første og annet ledd har alle de internasjonale kortselekskapene fått midlertidig dispensasjon for ikke-diskrimineringsklausul i avtaler med brukersteder om bruk av betalingskort. Dette innebærer at kortselekskapene fortsatt kan ha med i sine avtaler med brukerstedenene en klausul som forbyr dem å ta gebyr av kortbrukerne for bruken av kortet ved betaling av varer og/eller tjenester. Slike gebyr ville diskriminere kortbrukere sammenlignet med kunder som betaler sine varer og/eller tjenester kontant.

KREDITTILSYNET

Postadresse:
Postboks 100 Bryn
0611 OSLO

Besøksadresse:
Østensjøveien 43
0667 OSLO

Telefon: 22 93 98 00
Telefax: 22 63 02 26
Org.nr: 840747 972

E-post: post@kredittilsynet.no
URL: www.kredittilsynet.no

Kortselskapenes praksis med krav til brukerstedene om ikke å belaste sine kunder for kostnadene ved kortbruk har vært behandlet i EU-kommisjonen. Avgjørelsen kom 9. august 2001 og kommisjonen (Sag COMP/29.373 – Visa International) :

.....finder ingen grunn til at træffe foranstaltninger over for følgende bestemmelser i de anmeldte regler og forskrifter for Visa Internationals betalingskortsystem.....

- forbuddet mot forskelsbehandling

Kommisjonen har i sin avgjørelse lagt betydelig vekt på erfaringene fra Sverige og Nederland hvor ikke-diskrimineringsklausulen ble fjernet for få år siden. Det viste seg å få liten praktisk betydning.

Imidlertid skal ikke-diskrimineringsklausulen også behandles i EFTAs overvåkingsorgan. I påvente av avklaring her har Konkurransetilsynet forlenget selskapenes dispensasjoner. Dispensasjonene gjelder inntil videre, men ikke lenger enn til utløpet av 2004.

Næringsorganisasjonene som står bak henvendelsen til Finansdepartementet opplyser at de ikke har nådd fram i forhandlinger med de internasjonale kortselskapene om gebyrsatsene eller prinsippet om ikke å belaste kunden for kostnadene. Organisasjonene opplyser at det ikke er aktuelt å si opp avtalen med kortselskapene fordi de har en betydelig andel av omsetningen på brukerstedene.

Forslagsstillerne opplyser at bruken av internasjonale betalingskort vokste med 160% fra 1995 til 2001, at nordmenns bruk av internasjonale betalingskort har økt fra 17 til 56 mrd kroner, og at internasjonale betalingskort har en økende andel av nordmenns kortbruk (fra 12,2 til 15,8% av antall transaksjoner) i samme periode. Målt i kroner var andelen 21% pr. 2001. Nordmenn står for 84% av all bruk av internasjonale betalingskort i Norge i 2001.

Forslagsstillerne mener tallene viser at mangelen på reelle priser gir et galt incitament til forbrukerne ved valg av betalingsmåte. De mener at en reell prising overfor kundene ville ført til bruk av mer rasjonelle transaksjonsformer, så som ordinære bankkort.

De fire organisasjonene baserer sitt forslag på at de internasjonale kortselskapene (Visa, American Express, MasterCard og Diners Club) benytter sin dominerende markedskraft til å opprettholde et alt for høyt prisnivå på gjennomføring av betaling med de respektive kort. Organisasjonene opplyser at det til tross for lange forhandlinger ikke har latt seg gjøre å presse ned prisene på disse tjenestene, selv om bruk av ny teknologi burde tilsi en vesentlig effektivitetsforbedring som igjen burde føre til lavere priser. I og med at brukerstedene gjennom avtalen med kortselskapene forbyr å velte kostnadene over på kundene, søker nå organisasjonene å iverksette § 3 i kontokortforskriften som regulerer selskapenes maksimale belastning overfor brukerstedene.

Bakgrunnen for at forslaget om innføring av maksimalsatser for kortselskapenes belastning overfor brukerstedene fremmes er i korthet at dette vil tvinge kortselskapene til å synliggjøre kostnadene forbundet med kortbruk for derigjennom gi incitamentet til mer effektiv bruk av kort, samt å tvinge kortselskapene til å gi avkall på avtalen om å forby brukerstedene å belaste sluttbrukerne.

2. Kort om prisregulering av finansielle tjenester, bakgrunnen for kontokortforskriften

Siden avreguleringen av kredittmarkedet i 80-årene har det i liten grad eksistert offentlig prisregulering av finansielle tjenester. Hovedtilnærmingen har vært at det eksisterer et tilstrekkelig antall tilbydere til å sikre et effektivt marked der prising av et finansielt produkt fastsettes gjennom ordinære markedsmekanismer. Også på andre områder enn finansielle tjenester er bruken av offentlig prisregulering sterkt redusert.

Kontokortforskriften ble fastsatt i 1989 som et mulig virkemiddel for å ivareta særlig to forhold;

- De større varehandelskjedene ville kunne oppnå betydelig lavere kostnader enn mindre varehandlere gjennom sin forhandlingskraft og sitt volum, noe som ville kunne gi disse aktørene et urimelig konkurransefortrinn.
- Kostnadene forbundet med betaling via kort var ansett å langt overstige kostnadene ved kontanthåndtering. Det kunne oppstå en urimelig fordel for brukere av betalingskort på bekostning av kontantkunder dersom forretningene i sin helhet skulle betale kostnadene forbundet med kortbruk samtidig som de var forhindret fra å skyve kostnaden over på brukerne.

3. Kort om lov om betalingssystemer

Banklovkommisjonen fremmet i sin tredje delutredning (NOU 1996:24) forslag til lov om betalingssystemer. Som § 3-7 foreslo et flertall av utvalget å ta inn en bestemmelse om at "kostnader ved bruk av betalingskort skal fordeles på en rimelig måte mellom kortutsteder, korthaver og brukersted." Videre foreslo flertallet at Kongen kan fastsette nærmere regler for hvilke kostnader som kan medregnes, herunder fordelingen mellom partene.

Flertallets begrunnelse var i hovedsak å unngå at kostnadene i hovedsak ble løftet over på forbrukerne som den antatt svakeste part i kjeden. Et mindretall, herunder FNH's representant i banklovkommisjonen foreslo ikke å innføre slik adgang til prisregulering. Mindretallet mente at dette var forhold som var opp til de involverte parter å bestemme gjennom ordinære pris- og markedsmekanismer.

I sin høringsuttalelse uttalte Kredittilsynet bl.a.

Kortutsteder vil gjennom stor utbredelse av egne kort ha stor forhandlingsstyrke i forhold til betalingsmottaker som gjerne vil tilby sine varer og tjenester til kortinnehavere. Tidligere erfaring viser at uten noen form for regulering vil kortutsteder utnytte dette til å velte kostnadene over på brukerstedene. I tillegg vil de også kunne kreve en ekstra profitt. Dette antyder et mulig behov for prisregulering. Kredittilsynet vil imidlertid bemerke at det ikke kan være noen reguleringsmessig målsetning at alle betalingsmottakere skal få tilbud om betalingsterminal til en pris som er effektiv for brukerstedet. Ethvert brukersted må ha en omsetning og inntjening som forsvarer ekstrakostnaden ved å abonnere på en betalingsterminal, ellers er ikke tjenesten kostnadseffektiv for forretningen. I Ivis bruk av kontanter er kostbar for andre aktører, vil dette i første omgang ramme bankene. Disse vil med sin innflytelse på eiersiden av de eksisterende systemer for betalingsformidling i tilfelle ha et klart insentiv til å sette ned prisen for å abonnere på en betalingsterminal.
(...)

Kredittilsynet vil fremheve at offentlig regulering for å begrense mulighetene til å utøve markedsrett eller forhandlingsstyrke til å hente ut ekstra profitt er beheftet med betydelige vanskeligheter. De erfaringer en har med enkelte andre bestemmelser i finanslovgivningen hvor Kredittilsynet er pålagt liknende oppgaver, er at bestemmelsen i mange tilfelle ikke benyttes annet enn mot helt eklatante lovbrudd. Kredittilsynet mener derfor at ved å ta inn slike bestemmelser i finanslovgivningen sender man et uheldig signal til markedsaktørene og andre myndigheter om at Kredittilsynet utøver en mer aktiv reguleringsmyndighet på dette området enn hva tilfellet er. Kredittilsynet mener at når hensikten så ensidig er å regulere konkurransen i markedet, bør dette forvaltes av konkurransemyndighetene. Kredittilsynet vil gjennom de samarbeidsrutiner som er fastlagt, bistå konkurransemyndighetene i dette arbeidet.

Kredittilsynets ovennevnte argumenter var først og fremst rettet mot virksomhet med betalingskort generelt, ikke utelukkende de internasjonale kortene. Kredittilsynet legger allikevel til grunn at argumentene er relevante også i den foreliggende sak. Finansdepartementet valgte ikke å fremme den foreslåtte paragraf. Departementets begrunnelse var at det allerede fantes adgang til prisregulering gjennom finansieringsvirksomhetsloven § 2-13 og kontokortforskriften.

4. Kredittilsynets vurderinger

Kredittilsynet er enig med forslagsstillerne i at det fremstår som uheldig at forbrukerne har incitament til ikke å velge kostnadsoptimale betalingsløsninger. Kredittilsynet er derimot mer usikker på om innføring av prisregulering er veien å gå. Det vises til at varehandelen i liten grad tar til orde for å benytte prisregulering i de situasjoner der de selv er den sterke part i forhold til kunden. Kredittilsynet vil videre påpeke at det ikke i noen annen del av prisfastsettelsesprosessen er noen direkte sammenheng mellom kostnadene til produsent og distributør på den ene side, og pris til sluttbruker på den annen side. Selv om prisregulering i følge forslagsstiller er en hensiktsmessig måte å løse problemet på i denne situasjon, må det antas at en ved å innføre særskilt regulering på dette område, raskt vil komme i en situasjon der det etterspørres prisregulering også på andre. I en slik sammenheng synes det vanskelig å forklare at en nærmest samlet varehandels- og servicenæring har så dårlig forhandlingskraft overfor én av dens underleverandører, nemlig de internasjonale betalingskortforetakene at det forsvarer å ta i bruk prisregulering, mens mer eller mindre fragmentariske forbrukergrupper antas å kunne ivareta sine interesser overfor de samme interesseorganisasjoner og deres medlemmer.

Etter Kredittilsynets mening ville det være mer hensiktsmessig om forslagsstillerne hadde angrepet den dispensasjon som fortsatt eksisterer til å instruere varehandelen til ikke å belaste sine kunder med kostnadene forbundet med en betalingstransaksjon. Det vises til at det i en rekke land (Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia) ikke tillater kortelskapene å instruere brukerstedene slik tilfellet er i Norge.

Forslagsstillerne vektlegger prinsippet om at brukeren skal betale de reelle kostnadene forbundet med å betale for en vare eller tjeneste. Kredittilsynet understreker at det i denne forbindelse ikke er foretatt noen egne undersøkelser for å bringe på det rene det reelle forholdet mellom kostnader forbundet med kontanthåndtering og elektroniske transaksjoner. Det må allikevel kunne antas at forslagsstillerens forutsetning om at kontanthåndtering er kostnadsfri ikke er riktig. Kravene til effektiv og forsvarlig kontanthåndtering, bl.a. av sikkerhetsmessige årsaker antas å være betydelige, og i visse tilfeller like høye som ved bruk

av elektroniske betalingsmedier. En vil i denne sammenheng nevne at prinsippet om at brukeren skal betale kostnadene, som forslagsstillerne legger vesentlig vekt på, heller ikke er ivaretatt ved kontantbetaling. Et ytterligere element, som ikke kommer frem i forslagsstillerens fremstilling, er den årsavgift brukerne betaler for å få utstedt og disponere kort. SEB, som er utsteder av flere av de aktuelle kortene, opplyser at bare om lag 40% av deres inntekter fra kortadministrasjon skriver seg fra brukerstedsbelastning. 50 % av selskapets inntekter kommer fra kortholderne via årsavgift, renter og ymse gebyr.

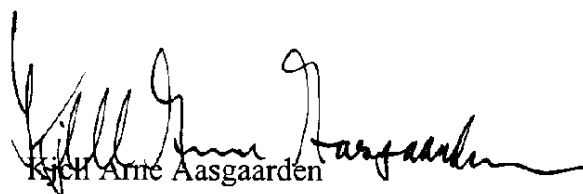
I årene etter at kontokortforskriften trådte i kraft har elektroniske betalingssystemer basert på ordinære bankkort – debetkort – blitt et velutviklet og stabilt system med meget god dekning. For brukersteder som oppfatter kredittkortselskapenes provisjoner som altfor høye vil det være et mulig alternativ å kun akseptere debetkort, altså Bank-Axept kort. Uhyre få nordmenn har ikke et debetkort. (Det er lite trolig at disse få som dette gjelder er avhengige av å benytte kredittkort som betalingsmiddel.) Det er med andre ord få situasjoner hvor kjøper og selger ikke kan velge å benytte seg av et debetkort i stedet for kredittkort dersom en av partene mener at kostnaden ved bruk av kredittkort blir for høy. Det at debetkort er et reelt alternativ i de fleste situasjoner og at brukerstedene etter hvert vil ha glede av å kunne velge mellom flere tilbydere av korttjenester tilsier at konkurransen sannsynligvis fungerer bedre enn slik det fremstilles i høringsdokumentet.

5. Konklusjon

Kredittilsynet har etter en samlet vurdering kommet til ikke å ville støtte de nevnte organisasjoners forslag om å iverksette § 3 i forskriften om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort. Dersom Finansdepartementet ønsker det er Kredittilsynet imidlertid positiv til eventuelt å utrede nærmere hvilke konsekvenser prisstrukturen for internasjonale kredittkort har for bruken og utbredelsen av disse kortene. Et slikt utredningsarbeid kan for eksempel skje i samarbeid med blant annet Norges Bank.

Med vennlig hilsen


Sven-Henning Kjelsrud e.f.


Kjell Arne Aasgaarden