

HØRINGSUTTAELSE

FRA

FINANSIERINGSSELSKAPENES FORENING

OM

IKRAFTTREDELSE AV § 3 I FORSKRIFT AV 5.
OKTOBER 1989 NR 1025 OM
FINANSIERINGSFORETAKS VIRKSOMHET MED
KONTOKORT

Innhold

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Hovedkonklusjoner og innhold | 3 |
| 2. | Betalingsnettverkene | 4 |
| 3. | Nettverkens rolle i det norske markedet for betalingskort | 11 |
| 4. | Nærmere om prinsippet ”bruker betaler” | 14 |
| 5. | Det foreligger virksom konkurranse i markedet for innløsning av betalingskort | 19 |
| 6. | Realiseringen av andre mål i avtalene med brukerstedsorganisasjonene | 22 |
| 7. | Forskriften må oppheves på grunn av sin utforming..... | 25 |
| 8. | Forskriften avviker fra sentrale, norske reguleringsprinsipper | 27 |
| 9. | Konsekvenser av at forskriften settes i kraft | 29 |
| 10. | Anbefaling | 31 |

1. Hovedkonklusjoner og innhold

FINFO vil tilråde Finansdepartementet å ikke imøtekomme anmodningen fra HSH og RBL, men derimot oppheve § 3 i forskrift av 5. oktober 1989 nr 1025 om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort. Bakgrunnen for vårt standpunkt er at en iverksettelse av den aktuelle forskrift vil få betydelige negative konsekvenser for konkurransen og de markedsaktører som opererer i det norske betalingskortmarkedet. En iverksettelse vil hindre nyetableringer, innovasjon og en effektiv tilgang til betalingstjenester så vel for brukerstedenes som for kortholderne.

Det vises i denne sammenheng til følgende forhold:

- Tilbyderne av internasjonale betalingskort har bidratt aktivt til å styrke konkurransen i det norske kortmarkedet de siste 10 årene.
- Det er virksom konkurranse i markedene for utstedelse og innløsning av betalingskort – brukerstedsgebyret er redusert med 17,3 % i perioden fra 1992 til 2001.
- FINFOs medlemmer møter allerede i dag konkurranse fra utenlandske innløsningsaktører. I tillegg har flere nasjonale finansinstitusjoner åpent uttrykt at de vil etablere seg i det norske innløsermarkedet.
- Dagens system med brukerstedenes betaling av brukerstedsprovisjon og kortholdernes betaling av årsavgift/transaksjonsgebyr gir en balansert fordeling av vederlaget for bruk av slik betalingsformidling som avspeiler den verdiskapning som nettverkene tilfører de ulike brukergruppene.
- Maksimalprisforskriften har i perioden fra 1989 til i dag vist seg å være unødvendig og overflødig - HSH og RBLs avtalefestede forventninger til kortselskapene er innfridd.
- En iverksettelse av forskriften vil innebære et alvorlig inngrep, og bør unngås i et velfungerende marked.
- En iverksettelse av forskriften fra 1989 vil ikke gi aktørene kostnadsdekning og vil begrense konkurransen og få betydelige negative konsekvenser over tid for både brukersteder, kortkunder og banker som benytter kortselskapenes tjenester – i tillegg til de negative følgene for de fire kortselskapene som er navngitt i forskriften.
- En opphevelse av forskriftsbestemmelsen vil være i samsvar med Regjeringens konkurransepolitiske handlingsplan om å avskaffe offentlige reguleringer som virker konkurransebegrensende.

De ovennevnte forhold vil bli nærmere utdypet og begrunnet nedenfor.

2. Betalingsnettverkene

Som bakgrunnsinformasjon for den argumentasjon som vil bli ført i det videre vil vi innledningsvis gi en presentasjon av de internasjonale betalingsnettverkene på det norske markedet for betalingskorttjenester, samt beskrive hvordan de eksisterende betalingsnettverkene fungerer.

2.1 Visa

Visa-nettverket forvaltes i Norge av Visa Norge AS. Visa Norge AS eies av norske forretnings- og sparebanker, og er medlem i Visa International. Visa Norge leverer tjenester innenfor betalings- og informasjonsformidling til norske banker, og utsteder ingen kort selv. Selskapet driver innløsning av Visa-transaksjoner i Norge.

Visa International er en medlemsorganisasjon for tilsluttede banker over hele verden. Visa International er den internasjonale rettighetsinnehaver, produktutvikler og nettverksoperatør for Visa-produktene.

Ved utløpet av 2002 hadde til sammen 146 norske banker utstedt ca. 3,4 millioner Visa-kort i Norge. Ved utløpet av 2002 fantes det 1 500 bankfilialer, 2 250 minibanker og 55.000 brukersteder som aksepterte Visa i Norge. På verdensbasis fantes det på samme tidspunkt 21 000 medlemsbanker som hadde utstedt over 1,2 milliarder Visa-kort, og det fantes 800 000 minibanker samt ytterligere 29 millioner brukersteder som aksepterte Visa.

Det utstedes debetkort, faktureringskort samt regulære kredittkort (kort med rullerende kredittfasilitet) innenfor Visa-nettverket i Norge.

2.2 MasterCard

MasterCard-nettverket forvaltes i Norge av Europay Norge AS ("EPN"). EPN eies av SEB Kort AB ("SEBK"), og er medlem i MasterCard International. EPN leverer tjenester innenfor betalings- og informasjonsformidling til norske banker, og utsteder dessuten kort innenfor MasterCard-nettverket i konkurranse med bankene hovedsaklig under varemerket Eurocard. Selskapet driver innløsning av MasterCard-transaksjoner i Norge.

MasterCard International er en medlemsorganisasjon for tilsluttede banker over hele verden. MasterCard International er den internasjonale rettighetsinnehaver, produktutvikler og nettverksoperatør for MasterCard-produktene.¹

¹ MasterCard-produktene omfatter kort utstedt under varemerkene MasterCard, Maestro og Cirrus. MasterCard International eier dessuten retten til varemerket Eurocard gjennom MasterCard Europe SA, tidligere Europay International SA. Alle kort utstedt i nettverket omtales heretter som MasterCard.

Ved utløpet av 2002 hadde 120 norske banker utstedt ca. 1,9 millioner MasterCard-kort i Norge.² På samme tidspunkt fantes det 1040 bankfilialer, 1623 minibanker, samt 45 000 brukersteder som aksepterte MasterCard i Norge. På verdensbasis hadde de deltakende medlemsbankene utstedt ca. 1,1 milliard MasterCard-kort, og det fantes 780 000 minibanker, 460 000 bankfilialer samt 29 millioner brukersteder som aksepterte MasterCard.

Det utstedes debetkort, faktureringskort samt regulære kredittkort (kort med rullerende kredittfasilitet) innenfor MasterCard-nettverket i Norge.

2.3 Diners Club

Diners Club-nettverket forvaltes i Norge av Diners Club Norge AS, som eies av SEB Kort AB ("SEBK"). Diners Club Norge AS utsteder kort innenfor Diners Club-nettverket, og driver innløsning av Diners Club-transaksjoner i Norge.

Diners Club International er den internasjonale rettighetsinnehaver, produktutvikler og nettverkoperatør for Diners Club-produktene, og er eid av det amerikanske finanskonsernet Citigroup.

Diners Club-nettverket er mindre enn Visa og MasterCard, særlig på verdensbasis, men også i Norge. Ved utløpet av 2002 var det utstedt ca. 193 000 Diners Club-kort i Norge. På samme tidspunkt fantes det 800 bankfilialer, 1623 minibanker, samt 40.000 brukersteder som aksepterer Diners Club i Norge. På verdensbasis er det utstedt over 7,5 millioner Diners Club-kort, og det finnes 800 000 minibanker, 123 000 bankfilialer samt ca. 8 millioner brukersteder som aksepterer Diners Club.

Det utstedes kun faktureringskort innenfor Diners Club-nettverket i Norge.

2.4 American Express

American Express-nettverket forvaltes i Norge av DnB Kort AS, et heleid datterselskap av Den norske Bank ASA. DnB Kort AS utsteder kort innenfor American Express-nettverket, og driver innløsning av American Express-transaksjoner i Norge.

Det amerikanske selskapet American Express Travel Related Services Company Inc. er den internasjonale rettighetsinnehaver, produktutvikler og nettverkoperatør for American Express-produktene. Selskapet er et heleid datterselskap av American Express Company, et børsnotert selskap på New York Stock Exchange.

American Express-nettverket er også mindre enn Visa og MasterCard, særlig på verdensbasis, men også i Norge. Ved utløpet av 2002 var det utstedt ca. 90.000 American Express kort i Norge, fordelt på DnB Kort AS med ca. 70.000 og American Express Company med ca. 20.000 kort. På samme tidspunkt fantes det 600 minibanker

² Inkludert Maestro-kort.

og 38.000 brukersteder som aksepterer American Express i Norge. På verdensbasis er det utstedt over 57 millioner American Express-kort, og det finnes 500 000 minibanker og 8 millioner brukersteder som aksepterer American Express. I tillegg finnes det 1700 American Express servicekontorer verden over.

Det utstedes kun faktureringskort innenfor American Express-nettverket i Norge.

2.5 Den strukturelle oppbyggingen av de internasjonale betalingsnettverkene

Innen hvert betalingsnettverk deltar en rekke forskjellige aktører som utøver de to grunnleggende markedsrollene: **Kortutsteder (issuer) og innløser (acquirer)**. Alle aktører må tilfredsstillere strenge krav til kvalitet, systemtilpasning og overholdelse av et felles sett av avtaler og regler for deltakelse i betalingsnettverket, slik at betalingsnettverkets integritet, kvalitet og sikkerhet sikres.

Den operative kjernefunksjonen i hvert betalingsnettverk består av et sett av tekniske standarder og et sentralt autorisasjons-, avregnings- og oppgjørssystem som sikrer at alle kort kan benyttes på alle brukersteder som aksepterer de respektive kortprodukter, at alle brukersteder kan ta i mot alle kort tilknyttet nettverket – samt at selve betalingen og oppgjøret for betalingen sikres innenfor gitte regler og rutiner - på tvers av landegrensener og uansett hvilken aktør som har kundeforholdet til respektive kort- og brukerstedskunde.³

Den samlede virksomheten retter seg alltid mot to parallelle kundegrupper med hver sine sett av behov knyttet til betaling: **Kortholderne og brukerstedene**. Balansert vekst i både kortutbredelse og antall brukersteder er nøkkelen til volumvekst og forretningsmessig suksess for hele betalingsnettverket – og for hver enkelt aktør som deltar i nettverket.

Der nettverket er lagt opp slik at kortutstedelse og innløsning hos brukerstedene kan utføres av ulike parter, står man overfor et åpent nettverk (firepartsnettverk). I slike nettverk kan en aktør velge utelukkende å utstede kort eller å drive innløsning.⁴ Slike nettverk er dessuten åpnet for konkurranse i utføringen av begge oppgavene (intranettverk-konkurranse). Innenfor både Visa- og MasterCard-nettverkene utsteder norske banker kort i konkurranse med hverandre.⁵ Også innløsningsoppgavene er åpnet for fri konkurranse i begge nettverk.⁶

³ En nærmere beskrivelse av de internasjonale kortnettverkene er dessuten gitt i Banklovkomisjonens tredje utredning NOU 1996: 24 "Betalingsystemer mv." punkt 5.4.3, side 37.

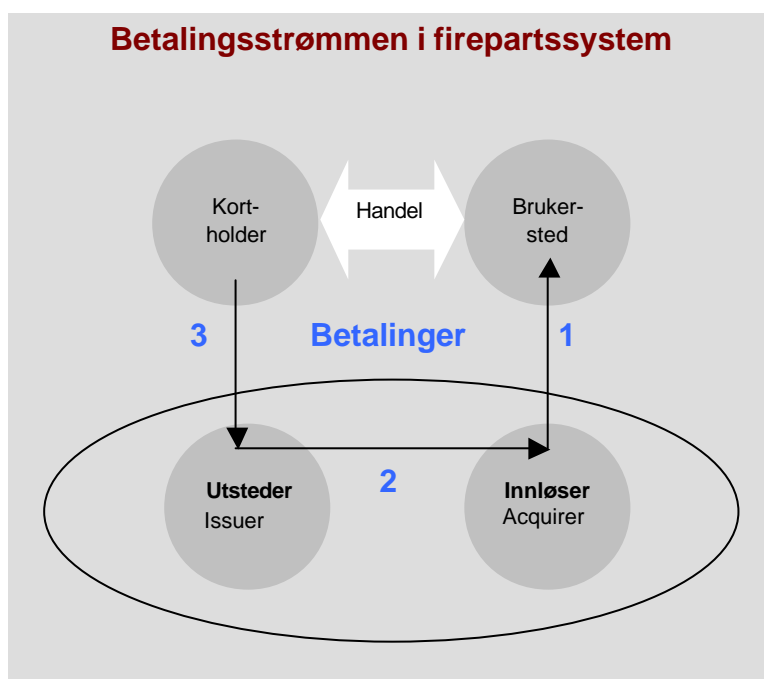
⁴ Dette stiller seg noe annerledes avhengig av om medlemmet er en principal licensee (overordnet lisenshaver) for et land eller bare en affiliated licensee (underordnet lisenshaver under en principal licensee). Principal licensees kan i prinsippet ikke drive innløsning uten å drive utstedelse, men regelen er i dag svært oppmyket både innenfor Visa- og MasterCard-nettverkene, se Visa-attestens para. 18 og MasterCard-kunngjøringen para. 24 – 25. Affiliated licensees kan alltid utføre kun én av oppgavene.

⁵ EPN har eksklusiv rett til utstedelse av Eurocard. Eurocard er imidlertid kun et varemerke innenfor MasterCard-nettverket, og har de samme egenskaper som andre MasterCard-kort.

⁶ Innløsning innenfor MasterCard-nettverket i Norge var inntil 1. mai 2002 tillagt EPN på eksklusiv basis.

Oppbyggingen av de internasjonale betalingsnettverkene Visa og MasterCard kan illustreres som følger, ved hjelp av en beskrivelse av hvordan betalingsstrømmen skjer:

Figur 1:Oppbyggingen av et firepartssystem



Figuren viser at selv om handelen fysisk skjer direkte mellom kjøper (kortholder) og brukersted (selger), og leveringen skjer direkte mellom dem, gjennomføres betalingen ved at brukstedets krav på kjøpesum dekkes av innløser, som får sitt krav dekket av utsteder, som i siste instans belaster kortholderen.

Figuren kan gi inntrykk av at utstedelse og innløsningsoppgavene er prinsipielt ulike oppgaver som normalt utføres av ulike aktører innen de internasjonale betalingsnettverkene. Enkelte av betalingsnettverkene er imidlertid lagt opp slik at begge oppgaver utføres av samme aktør. I slike tilfeller står man overfor et lukket nettverk (trepartsnettverk). Normalt vil denne aktøren i tillegg ha enerett innenfor sitt geografiske område, men behøver ikke å ha det. Diners Club i Norge er organisert som et trepartsnettverk), der Diners Club Norge har enerett på sin utførelse av både utstedelse og innløsning av Diners Club-kort. Til sammenlikning er American Express-nettverket i prinsippet organisert på samme måte, selv om det i Norge både utstedes American Express-kort og innløses American Express transaksjoner av både American Express Travel Related Services Company Inc. og/eller dets datterselskaper og tilknyttede selskaper, samt DnB-kort.

Utover de forskjeller mellom nettverkene som ligger i at de er enten lukkede nettverk (trepartsnettverk) eller åpne nettverk (firepartsnettverk), er det lite funksjonelt som skiller nettverkene fra hverandre. Alle fire nettverk er avhengig av realiseringen av nettverkseksternaliteter for sin suksess: For at kortkunden skal benytte kortet, må kortet ha en viss akseptgrad hos brukersteder som vedkommende vil benytte. For at brukerstedet skal akseptere kortet, må kortet benyttes av de kunder som brukerstedet ønsker å tiltrekke seg.⁷

2.6 Nettverkens konkurranserettslige aksept

2.6.1 *Innledning*

De internasjonale betalingsnettverkene består av en rekke avtaler som gir rett til bruk av ett eller flere bestemte registrerte varemerker, eksempelvis MasterCard®, Maestro®, Visa®, Visa Electron® osv. Tilgangen til varemerkene og betalingsnettverket som sådan forutsetter at enkelte grunnleggende bestemmelser i avtalene etterleves. Avtalene som regulerer de internasjonale betalingsnettverkene er av helt sentral betydning for at nettverkene skal fungere på global basis.

Disse avtalene og regelverk har avstedkommet behov for konkurranserettslig godkjenning i en rekke jurisdiksjoner. At slike godkjenninger er gitt viser at nettverkens oppbygning og funksjon har fått bred aksept. Som det fremgår nedenfor er den begrunnelse EU-kommisjonen har gitt for å akseptere de enkelte regler i stor grad at reglene er nødvendige for nettverkens funksjon.

Som illustrasjon vil vi her kort redegjøre for EU-kommisjonens behandling av Visa-nettverket gjennom sin negativattest vedrørende enkelte avtaleklausuler i Visa-avtalene samt det individuelle fritaket på forbehold vedrørende Visas interchange fee, det vil si den godtgjørelse som betales av innløser til kortutstederen.

2.6.2 *Visa-attesten*

Ved sin negativattest av 9. august 2001 konkluderte EU-kommisjonen med at en rekke avtalebestemmelser i Visas avtaleverk ikke var i strid med EF art. 81 nr. 1. Dette gjaldt:

- No discrimination rule.
- Honour all cards –rule.
- Begrensninger i retten til å yte grenseoverskridende utstedelse/ innløsning.
- Prinsippet om at en "principal licensee" må drive utstedelse for også å kunne drive innløsning.

De to første reglene er av prinsipiell konkurranserettslig betydning også utenfor EU.

⁷ Det vises til beskrivelsen av disse forhold bl.a. i para. 36 i Visa-negativattesten av 9. august 2001.

i NDR (No discrimination rule)

En regel som finnes i tre av de fire kortnettverkens avtaler er forbudet mot at brukerstedet prisdiskriminerer mellom betalinger over et internasjonalt betalingsnettverk og betalinger foretatt med andre betalingsmidler (NDR – No discrimination rule”).⁸ Forbudet er gjennomgående formulert som et forbud mot at brukerstedet kan belaste kortkunden for beløp utover kontantprisen, med den følge at betaling med kort ikke skal medføre ekstra utlegg for kortbrukere i forhold til kunder som betaler med kontanter. Som uttrykt i para. 11 i Visa-attesten, har NDR også en motsatt side, ved at positiv diskriminering av kontantkunder gjennom kontantrabatter som utgangspunkt heller ikke er tillatt.⁹ Det er den reelle kontantprisen som skal legges til grunn.

Varianter av regelen håndheves av innløserne innenfor Visa-, MasterCard- og Diners Club-nettverkene.¹⁰ I Norge har Konkurransetilsynet gitt en midlertidig dispensasjon etter krrl. § 3-9 for NDR for de tre nettverkene.¹¹

I sin behandling av bestemmelsen la EU-kommisjonen avgjørende vekt på de to studier den hadde fått utarbeidet i saken fra henholdsvis Nederland og Sverige, der NDR ikke er inntatt i brukerstedsavtalene. Studiene konkluderte med at svært få brukersteder benyttet seg av sin adgang til å belaste kortkunden kostnadene som fulgte av brukerstedsgebyret (5% gjorde dette i Sverige, 10% i Nederland). Selv om man fant at NDR begrenset brukerstedenes frie prisfastsettelse, fant EU-kommisjonen på bakgrunn av undersøkelsene at regelen ikke hadde merkbar konkurransebegrensende virkning.¹²

ii Honour all cards –rule (“HAC”)

I følge Visa-attesten para. 19 innebærer HAC at et brukersted tilknyttet Visa-nettverket for enten Visa eller Visa Electron må akseptere alle gyldige kort påført hhv. Visa eller Visa Electron-logoen som er gyldig fremlagt som betalingsmiddel. Plikten til å akseptere ethvert Visa-kort gjelder uavhengig av hvilken transaksjon det dreier seg om (hva slags kjøpgjenstander eller hva slags pris), hva slags variant av kortet som benyttes (debet eller kreditt), og kundens personlige egenskaper (nasjonalitet mv.)

HAC er av avgjørende betydning for betalingsnettverkens internasjonale funksjonalitet, ved at den sikrer at en kortholder kan benytte betalingskortet som

⁸ Regelen er inntatt i avtalene for Visa-nettverket, MasterCard-nettverket og Diners Club-nettverket.

⁹ Kontantrabatter er tillatt i MasterCard-nettverket, se para. 18 i kunngjøring [2002/C 89/07](#) i EF Tidende 13. april 2002 ifm. Europay Internationals notifikasjon av bestemmelser i sitt avtaleverk, jf. EF art. 81.

¹⁰ American Express har ingen slik bestemmelse. Gjennom en bestemmelse som forplikter brukerstedet til å likebehandle American Express med andre internasjonale betalingskort, blir imidlertid NDR også praktisert for American Express.

¹¹ Dispensasjonen er gitt i påvente av EFTAs overvåkningsorgan ESAs behandling av Visas betalingsnettverk under EØS-avtalen.

¹² Se para 54 – 58.

betalingsmiddel på alle brukersteder tilknyttet nettverket, og gjør at brukerstedet slipper å skille mellom kort avhengig av hvem som er utsteder.¹³

I sin behandling av bestemmelsen la EU-kommisjonen vekt på at bestemmelsen neppe har en konkurransebegrensende virkning. I ethvert tilfelle fant man at den var helt avgjørende for nettverkets internasjonale akseptgrad og derfor måtte godtas, se para. 67:

“The Commission agrees with Visa that the honour all cards rule promotes the development of its payment systems since it ensures the universal acceptance of the cards, irrespective of the identity of the issuing bank. The Visa payment system could not properly function if a merchant or an acquiring bank were able to refuse, for example, cards issued by a bank established abroad (or, for that matter cards issued by other domestic banks). The development of a payment system depends on issuers being able to be sure that their cards will be accepted by merchants contracted to other acquirers. Without such assurance, a brand or logo on a payment card loses most of its meaning and utility, especially where an international card is concerned, and cards are often relied upon by travellers for foreign payments.”

2.6.3. Visa-attesten om MIF

Ved sin beslutning av 24. juli 2002 fattet EU-kommisjonen et individuelt fritak på visse vilkår knyttet til Visas Multilateral Interchange Fee (“MIF”) for så vidt gjelder kort utstedt til forbrukere.¹⁴

EU-kommisjonen fant som utgangspunkt at MIF var i strid med EF art. 81.1 da den utgjorde en avtale mellom konkurrenter (de ulike medlemmene i Visa-nettverket) som utgjorde en begrensning i deres rett til fritt å fastsette egne priser. Som følge av at det knyttet seg betydelige positive virkninger til nettverket, aksepterte man likevel vederlagsstrukturen gjennom et vedtak om individuelt fritak, men på følgende vilkår:

- At MIF-satsen reduseres gradvis mot 2007
- At Visa innen 12 – 18 måneder etter avgjørelsesdatoen utferdiger en rapport der MIF vurderes mot de verdier som kortutsteder tilfører nettverket, det vil si

¹³ HAC var omhandlet i to ”class action”-søksmål i USA mellom brukersteder og hhv. MasterCard og Visa, som endte med et forlik i april 2003 (“Wal-Mart-sakene”). Sakene gjaldt valget mellom online debetkort og offline fakturerings- og kredittkort i USA; forskjeller mellom brukerstedsgebyret for de to ulike kortkategoriene samt nettverkens angivelig manglende innsats for å øke utbredelsen av det billigste alternativet og unnlattelsen av å informere brukerstedene om prisforskjellene. Følgen skulle være at nettverkene påførte brukerstedene urettmessige tap. Sakene gjaldt derfor ikke de samme spørsmål som nærværende sak, se likevel punkt 6 nedenfor om nettverkens vellykkede satsning for å øke omsetningen over EFTPOS-terminaler som ledd i oppfyllelsen av avtaleverket med HSH.

¹⁴ Kommisjonens beslutning 2002/914/EC, C(2002)2698.

transaksjonshåndteringen, betalingsutsettelsen for kortkundene, og betalingsgarantien som ytes ved forskuttering av kortkundens betaling.

- At Visa tillater sine medlemsbanker å fremlegge nivået på MIF samt kalkyler som nevnt i forrige punkt til brukersteder som skulle be om dette.

3. Nettverkens rolle i det norske markedet for betalingskort

3.1 Innledning

Ved behandlingen av spørsmålet om ikrafttredelse av forskriften av 1989, er det av betydning å kartlegge det marked som er gjenstand for forskriftsreguleringen.

3.2 Innledningsvis om det norske betalingskortmarkedet

i BankAxept ("BAX")

I sin rapport "Årsrapport om Betalingsformidling" for 2002 (fremlagt 28. april d.å, omtalt i det følgende som "Årsrapporten"), fremhever Norges Bank følgende som karakteristisk for det norske kortmarkedet:

"Det som særpreger bruken av betalingskort i Norge, er den høye andelen betalinger med debetkort (...). I andre land har kredittkortene og faktureringskortene en relativt stor andel av kortmarkedet. Mens ett av tre kort utstedt i Norge er kredittkort eller faktureringskort, står disse kortene for en betydelig lavere andel av transaksjonene og omsetningen (...)."

Nyanseres observasjonen noe, ser man at det klart dominerende systemet for betalingskort i Norge er det nasjonale betalingsnettverket BankAxept ("BAX"), drevet av Bankenes Betalingsssentral ("BBS") på vegne av bankene i Norge. Særpreget for betalingsnettverket er at transaksjonene utelukkende skjer online med PIN (i minibanker eller EFTPOS-terminaler). Oppgjør skjer på firepartsbasis der brukerstedets bank gir brukerstedet oppgjør, samtidig som brukerstedets bank mottar oppgjør fra kortholderens bank ved de sentraliserte og automatiske oppgjør gjennom interbanknettverkene.¹⁵

BAX-kort kan i all hovedsak bare benyttes i Norge, selv om det aksepteres også i enkelte grenseområder i Sverige og på ferger i utenlandsfart. BAX kan ikke benyttes ved oppgjør av fjernsalg, eksempelvis over Internett.

De fleste BAX-kort er utstedt som en kombinasjon av BAX-funksjonalitet og funksjonalitet innenfor ett av to av de internasjonale betalingsnettverkene, Visa eller

¹⁵ Se bl.a. Konkurransetilsynets vedtak V2002-20 og V2003-15 for nærmere beskrivelse av nettverket.

MasterCard, og omtales da som "kombinerte kort".¹⁶ Et viktig poeng i denne sammenheng er at der kombinerte kort benyttes, gir BAX-terminalene forrang til BAX-funksjonaliteten fremfor den alternative betalingsfunksjonaliteten.

ii Internasjonale betalingskort

De internasjonale betalingskortene omfatter debetkort, faktureringskort og kredittkort utstedt av, og/eller i samarbeid med, Visa, MasterCard, Diners Club og American Express. Ved hjelp av egne identifikasjonsspor, blir bruken av slike kort registrert i de internasjonale betalingsnettverkene som aktørene representerer.

iii Innenlandske kredittkort

Innenlandske kredittkort omfatter kredittkort utstedt utelukkende til bruk i Norge. Ved utløpet av 2001 fantes det et ikke ubetydelig antall nasjonale kredittkort i Norge. Dette omfatter kort utstedt av eller i samarbeid med GE Capital Bank AS ("*Her og Nå*"-kjøpekortet mv.) og Gjensidige NOR/Cresco.

iv Oljeselskapenes kort

En fjerde kategori av betalingskort i Norge er oljeselskapenes kort; kort til bruk innenfor en lukket kjede av bensinstasjoner til kjøp av drivstoff mv. Norges Bank anser ikke dette som betalingskort, og behandler dem ikke i sine statistikker, antakeligvis fordi den lukkede kretsen av brukersteder utelukker at de kan anses som åpne betalingsmidler i tradisjonell forstand. Av samme grunn behandles de ikke her. Det nevnes likevel at det fantes ca. 1,2 millioner slike kort i Norge i 2002.

v Valutainnledingers bruk av betalingskort til varekjøp

Forskriften knytter seg til valutainnledingers bruk av betalingskort til kjøp av varer og/eller tjenester (heretter varekjøp) i Norge. Ved en beskrivelse av markedet må man ta utgangspunkt i samme avgrensning.

I Årsrapporten angir imidlertid ikke Norges Bank dekkende statistikk til å bedømme markedet som behandles her, det vil si markedet for (i) norskutstedte kort, (ii) som benyttes i Norge, (iii) til varekjøp. Norges Bank har imidlertid tallmaterialet, og i en viss utstrekning kan man utlede de relevante tallene av Årsrapporten.¹⁷ HSH har imidlertid tatt utgangspunkt i årene 1992 og 2001, hvilket gjør det naturlig at også vi

¹⁶ De aller fleste er tilknyttet Visa-nettverket.

¹⁷ For senere år enn 1992 kan rapporten benyttes ved å bruke følgende fremgangsmåte: (i) All omsetning/transaksjoner over BAX/innenlandske kredittkort forutsettes foretatt i Norge. (ii) For internasjonale betalingskort tas utgangspunkt i total andel varekjøp foretatt over norske internasjonale betalingskort (tabell 32 i 2002-rapporten), fratrukket nordmenns varekjøp i utlandet (fremkommer av tabell 36: Nordmenns kortbruk i utlandet fratrukket den andelen herav som utgjør kontantuttak).

gjør det. For 1992 kan man ikke utlede de relevante tallene fra Årsrapporten. Vi har derfor i stedet innhentet tallmateriale fra kortselskapene. På aggregert nivå for alle de internasjonale betalingstransaksjonene er tallene i samsvar med Norges Banks opplysninger.¹⁸ For BAX tar imidlertid tallene utgangspunkt i Norges Banks årsrapport.

Tallene er som følger:

[Tabell 1: Antall varekjøp foretatt i Norge over norskutstedte kort

| Nettverk | 1992 | % | 2001 | % |
|---------------------------|--------------------------|-------|---------------------------|-------|
| Visa | 2 233 000 | 4,2 | 18 092 000 | 4,3 |
| Diners Club | 1 374 000 | 2,6 | 4 656 000 | 1,1 |
| MasterCard | 1 339 000 | 2,5 | 7 031 000 | 1,7 |
| American Express | 485 000 | 0,9 | 2 238 000 | 0,5 |
| Sum internasjonale kort | 5 431 000 | 10,3 | 31 579 000 | 7,4 |
| BAX | 47 300 000 | 89,7 | 393 500 000 | 92,6 |
| Totalt kort ¹⁹ | 52 731 000 ²⁰ | 100,0 | 425 079 000 ²¹ | 100,0 |

Kilder: Kortselskapene og Norges Bank

Tabellen viser at andelen transaksjoner som omfattes av forskriften har vist en tilbakegang fra 1992 til 2001, fra 10,3 til 7,4 % av totalen.

En tilsvarende tilbakegang fremgår når man ser på de internasjonale kortselskapenes andel av omsetningen. Anvender man en tilsvarende beregningsmåte som for antall transaksjoner, se note 17, ser man at de internasjonale betalingskortene hadde 14,5% av samlet omsatt beløp over norske kort i Norge i 2001.²² Til sammenlikning hadde disse kortene 15,2% av den tilsvarende omsetningen i 1995, og anslagsvis 26,5% av omsetningen i 1992.²³ Selv om de internasjonale betalingskortene har en høyere andel av omsatt beløp enn av antall transaksjoner, har også denne andelen vist en tilbakegang fra 1992 til i dag.

(vi) Antall brukersteder

Utviklingen i antall brukersteder som aksepterer de ulike betalingskortene fra 1992 til 2001 illustreres gjennom følgende tabell.

¹⁸ Se tabell 22 til Norges Banks årsrapport for 2001, som viser tall for 1992.

¹⁹ For enkelthets skyld har vi sett bort fra de nasjonale kredittkortene, på grunn av deres relativt lave transaksjonsvolum.

²⁰ Tabell 22 i Årsrapporten for 2001 viser at total bruk av norske betalingskort var 52 600 000 trans.

²¹ Følges fremgangsmåten beskrevet i note 17, gir dette noenlunde sammenfallende tall.

²² Beregnet på samme måte som beskrevet i note 17, men slik at utgangspunkt tas i tabellene 33 og 37. Metoden gir bare grunnlag for beregninger tilbake til 1995.

²³ Antar man at der ikke var kontantuttak med internasjonale kort i Norge i 1992, kan man beregne omsetningsandeler for 1992 basert på Norges Banks årsrapport for 2001 (Tabellene 17,27, og 35). Dette gir følgende tall: Internasjonale kort 6,0 mrd. NOK (26,5 %), BAX 16,6 mrd. NOK (73,5 %)

Tabell 2. Utviklingen i antall brukersteder. Indekstall 1992 = 100

| Betalingsnettverk | 1992 | 1996 | 2001 |
|--|------|------|------|
| Diners Club | 100 | 149 | 211 |
| American Express | 100 | 216 | 446 |
| Visa | 100 | 189 | 264 |
| MasterCard | 100 | - | 199 |
| Samlet for alle internasjonale kortsystemer (veid gjennomsnitt) | 100 | - | 231 |
| BAX | 100 | 260 | 469 |

Kilder: Kortselskapene og Norges Bank

Brukerstedsaksept er av svært stor betydning for alle nettverkene. Massemarkedsnettverkene BAX, Visa, og MasterCard har en noe større absolutt utbredelse enn de mer nisjeorienterte American Express og Diners Club. Den mest iøynefallende sektoren der BAX har oppnådd penetrasjon, men der de internasjonale betalingsnettverkene ikke har like stor penetrasjon, er innenfor dagligvaresektoren, der omsetningen er høyere. Enkelte av de internasjonale nettverkene har imidlertid en økende akseptgrad også innenfor denne sektoren, særlig i områder med stor turisttrafikk.

4. Nærmere om prinsippet ”bruker betaler”

HSHs argumentasjon bygger på den forutsetning at det må være brukeren av betalingsnettverket som skal betale for tjenesten. FINFO er fullt ut enig i prinsippet om at det er brukerne av en tjeneste som skal betale for denne.

I sin argumentasjon forutsetter imidlertid HSH at det utelukkende er kortholderen som er brukeren av betalingsnettverket. Dette er vi uenige i. På dette punkt avviker HSHs synspunkt fra synspunktene til de fleste andre offentlige og private instanser som har forholdt seg til nettverkene. Både EU-kommisjonen, det norske Konkurransetilsynet, Banklovkommisjonen og Norges Bank har lagt til grunn at brukerstedene er etterspørre av innløsernes tjenester og dermed akseptert at brukerstedene må yte vederlag for de tjenester som etterspørres.

Riktignok er det kortholder som i den enkelte transaksjon initierer bruken av kortet. Det enkelte brukersted står imidlertid tilsvarende fritt til velge om det ønsker å akseptere betalingskort som betalingsmiddel, og i tilfelle hvilke(t) kort.²⁴ Denne beslutningen treffes av brukerstedet på bakgrunn av hvilke fordeler bruken av betalingskort tilfører det enkelte brukersted. Som vi vil vise nedenfor tilfører nettverkene brukerstedene betydelig verdiskapning ved sine leveranser av innløsningstjenester.

²⁴ At kortnettverkernes utbredelse og suksess er avhengig dels av kortholderes oppslutning og dels av brukerstedenes oppslutning er allment akseptert, og gjentas bl.a. av HSH i Rapporten.

4.1 Nettverkens verdiskapning for brukerstedene

Den grunnleggende verdien for brukerstedene ved å akseptere kortbetaling er knyttet til en kombinasjon av garantert oppgjør, tilgjengeliggjøring av kjøpekraft, redusert risiko for svindel og ran, samt sikre og effektive løsninger for praktisk håndtering av selve betalingen.

Stikkordsmessig inngår følgende elementer i den verdiskapningen innløserne bidrar med overfor brukerstedene:

- Tilgjengeliggjøring av kjøpekraft
 - Service overfor brukerstedets kunder ved tilgjengeliggjøring av alternative betalingsformer
 - Kredittvurdering og kortutstedelse som alternativ til egen kredittgivning og fakturering
 - Fakturering eller belastning av kortholder
 - Kortselskapene bærer kreditttap og tap grunnet svindel (fraud)
 - Kortselskapene bærer kapitalkostnadene forbundet med tidsforskjell mellom oppgjør til brukerstedet og eget oppgjør med kortholder
- Effektiv betaling
 - Betalingsgaranti til brukerstedet (garanti for oppgjør)
 - Prosessering av korttransaksjonene
 - Overvåkning av aktivitetsmønster og risiko
 - Administrasjon av internasjonale autorisasjonssystemer for transaksjoner
- Sikkerhet
 - Mindre arbeid med telling av kontanter og kassaoppgjør
 - Lavere ransrisiko
 - Mindre risiko for svinn
 - Reduserer risikoen ved å drive handel gjennom kanaler som Internett, telefon og postordre
- Markedsføring
 - Utvikling av nye produkter og tjenester samt markedsføring av disse
 - Service overfor brukerstedet
 - Markedsføring av brukersteder mot kortinnehaver

4.2 Brukerstedene er brukere av betalingskorttjenestene

At både brukerstedene og kortholderne må anses som brukere eller etterspørrere av kortselskapenes tjenester er lagt til grunn både av norske og internasjonale konkurransemyndigheter.

I Konkurransetilsynets avgjørelse A2002-14 om SEB Korts erverv av Europay heter det eksempelvis i punkt 3.1.1 og 3.1.2:

”Det er to typer etterspørrere i dette markedet. På den ene siden er det aktører som bruker betalingsmidler for å betale for varer og tjenester og på den andre siden brukerstedene som mottar betalingen.” (...)

”Det er to kundegrupper innenfor markedet for internasjonale betalingskort; kortholderen og brukerstedet. Kortholderen legger vekt på de ulike tjenestene som tilbys innenfor de aktuelle nettverkene, priser og akseptgrad hos brukerstedene. Brukerstedene legger vekt på hvor mange kortkunder som benytter kortet og prisen knyttet til aksept av betalingskortet. Betalingskortmarkedet kan derfor deles i to hoveddeler, henholdsvis markedet for utstedelse av kort og markedet for innløsning av kortene”.

Også EU-kommisjonen har lagt til grunn at både kortholder og brukersted er etterspørrere og dermed brukere av betalingskortselskapenes tjenester. I Visa-attesten heter det i para. 36:

“Demand from both merchants and cardholders must [...] be analysed in order to determine the correct definition of the system market (28). This demand is interrelated: even if a card is free to cardholders, it will not be used unless accepted by merchants, and vice versa.”

Det heter videre i note 28 som det henvises til:

“In a four-party payment card system such as Visa, both merchants (in their capacity as clients of the acquiring services) and cardholders (in their capacity as clients of the issuing services) are to be considered as consumers, and in order to determine which products are sufficiently substitutable to Visa cards, both the position of merchants and cardholders will have to be taken into account.”

Tilsvarende synspunkt er dessuten lagt til grunn av Banklovkommisjonen i NOU 1996: 23 side 77:

”All betalingsoverføring medfører kostnader, både i form av faste kostnader til systemutforming og terminalutstyr m.v., og løpende kostnader til transaksjonsinnsamling og -behandling. Den oppgaven som utføres av tilbyder av tjenesten, kan ses på som en tjeneste både rettet mot betaler og betalingsmottaker. I et velfungerende marked kan partenes betaling for tjenestene ses som et uttrykk for den nytte eller verdi tjenestene har for den enkelte part. Dette vil gjelde både for betaler og betalingsmottaker. I betalingsformidlingen generelt blir kostnadene dekket dels ved transaksjonsgebyrer og årsavgifter overfor betaler, dels ved leieinntekt for terminaler, «brukerstedsgebyrer» og transaksjonsgebyrer overfor betalingsmottaker, og dels ved krysssubsidiering mellom kundegrupper og forretningsområder. De totale kostnadene og fordelingen av disse varierer sterkt. Særlig gjelder dette ved bruk av betalingskort.”

I sin høringsuttalelse av 15. februar 1989 uttalte Norges Bank (side 3):

”Norges Bank vil peke på at brukerstedene i noen grad vil ha selvstendige fordeler av å være knyttet til kortselskapenes betalingsystem, bl.a. gjelder det for en enkel og effektiv fordringshåndtering, garanti for betaling og i noen grad økt omsetning.”

4.3 Dagens vederlagstruktur gir en rimelig fordeling mellom kortholder og brukersted i forhold til verdiskapningen

Rapporten indikerer at fordi kortkundene ikke betaler en transaksjonspris, betaler ikke kortkunden for sin kortbruk. Dette er et galt markedsbilde. Kortkundene betaler for tjenesten gjennom de avgifter som vedkommende belastes, i form av årspris, kontantgebyrer, valutagebyrer, transaksjonsgebyrer samt eventuelle renter.

Det er derfor vår konklusjon at de internasjonale betalingsnettverkene ikke avviker fra prinsippet om at bruker skal betale for den tjenesten man mottar, fordi både kortholder og brukersted begge betaler for tjenesten de har felles nytte av.

4.4 Kostnadene knyttet til kortsystemene er ikke høye sammenliknet med andre betalingsmidler

I Rapporten synes det å være tatt som en forutsetning at øvrige betalingsformidlingstjenester ikke innebærer kostnader for brukerstedene. Dette er en grunnleggende feil. Internasjonalt har det blitt foretatt en rekke undersøkelser av kostnadene ved kontanthåndtering sammenliknet med kostnadene knyttet til aksept av betalingskort. Som vedlegg 2 til denne høringsuttalelsen er en slik undersøkelse inntatt, ”The costs of cash and cards compared – The cases of Iceland and Belgium”, foretatt av vitenskapelig personale ved universitetet i Leuven. Rapporten tar for seg to land som er vidt forskjellige når det gjelder kortbruk. Island er et av de land som har kommet

lengst på området, der kortbruken er i verdenstoppen.²⁵ Belgia, på den annen side, representerer et land med en relativt lav andel kortbetalinger.²⁶ Norge har til sammenlikning en høy andel betalinger foretatt over kort, samtidig som vi i likhet med Belgia har et nasjonalt kortnettverk ved siden av de internasjonale betalingsnettverkene.

Det fremgår av rapporten at kontanter representerer et dyrere betalingsmiddel enn det kortsystemene gjør. For Island gjorde forfatterne følgende observasjon, se rapportens side 22:

“As a result, merchants and to a lesser extent consumers, perceive the card system to be expensive for them compared to the “free” use of cash. Our exercise demonstrates, however, that when proper account is taken of the resource cost of using cash, even for consumers and merchants (especially for the latter), the use of the card system is substantially cheaper than the use of cash.”

Særpreget for Island er at kontanttransaksjonene er relativt få, slik at skalafordeler gjør seg i liten grad gjeldende hvilket i sin tur gjør kontantbetalingene dyre. Et viktig poeng i denne sammenheng er likevel at selv i Belgia, der andelen av kort er svært liten sammenliknet med andelen av kontante betalinger, var de absolutte kostnadene per transaksjon lik for begge betalingsformene. Selv ikke i det belgiske tilfellet var kostnadene knyttet til korttransaksjoner høyere enn dem knyttet til kontantbetalinger.

Dette ledet forfatterne frem til følgende konklusjon, se rapporten side 50:

“We also find that the use of cards is significantly less costly from the point of view of merchants than the use of cash. This may not correspond to the perception of many (small) merchants. The reason is that the latter often fail to take into account the resources used to manipulate and transport cash. Given the labour-intensive nature of these activities these are very costly in terms of resource use.”

FINFO har ikke foretatt egne analyser som belyser de samme spørsmål for Norge. Ut fra det norske markedets karakteristika antar vi som sannsynlig at de samme observasjoner er dekkende for Norge, hvilket tilsier at kontantbetalinger utgjør en vel så dyr eller dyrere betalingsløsning enn betalinger foretatt over de kortbaserte betalingsnettverkene.

²⁵ De internasjonale betalingsnettverkene står sentralt i den islandske betalingsstrukturen.

²⁶ Samtidig har Belgia dels et nasjonalt debetkortsystem, dels de internasjonale betalingskortene.

5. Det foreligger virksom konkurranse i markedet for innløsning av betalingskort

5.1 Virksom konkurranse i markedet for betalingsmidler – herunder internettverkskonkurranse

Rapporten synes å argumentere med at brukerstedene står i et avhengighetsforhold til kortselskapene fordi de er ”tvunget” til å etterspørre deres tjenester og derfor også å akseptere de betingelser som tjenestene tilbys på.

Dette medfører ikke riktighet. Det er i dag virksom konkurranse i det norske markedet og brukerstedene står overfor en rekke handlingsalternativer med hensyn til hvilke betalingsmidler de ønsker å akseptere for de transaksjoner som omfattes av forskriften (betalinger foretatt med norskutstedte kort i Norge). Ikke bare har de valget mellom å akseptere konkurrerende betalingsløsninger til betalingskort, det vil si kontanter, sjekker eller faktureringsløsninger. De har dessuten full valgfrihet med hensyn til om, og i tilfelle hvilke – ett eller flere – betalingskort de ønsker å akseptere. Et svært viktig poeng i denne sammenheng er at de internasjonale betalingsnettverkene omhandlet av forskriften opptrer i full konkurranse med BAX.

Som det fremgår av tabell 1 står de internasjonale betalingskortene for kun 7,4 % av de innenlandske transaksjonene med betalingskort, mens BAX står for ikke mindre enn 92,6%. I tillegg har BAX lyktes klart best med å rekruttere brukersteder innenfor dagligvaresektoren, som er den sektor av brukersteder med høyest omsetning. Ikke bare viser dette at brukerstedene har full valgfrihet til å velge om man skal akseptere ett eller flere av de internasjonale betalingskortnettverkene. Dette viser at det i dag er virksom konkurranse mellom BAX og de internasjonale betalingskortene med hensyn til de innenlandske korttransaksjonene.

Når et brukersted først har gått til anskaffelse av en EFTPOS-terminal for BAX-bruk, er det ingen kostnader knyttet til skifte mellom de ulike betalingsnettverkene. Ved at brukerstedene ikke er bundet opp til det betalingskortnettverk som først ble valgt gjennom tekniske løsninger står de i en sterk posisjon i forhold til forhandlinger om brukerstedsgebyrets størrelse i forhold til den enkelte tilbyder av betalingskorttjenester.

Også konkurransen mellom de fire ulike internasjonale betalingskortnettverkene gir brukerstedene valgalternativer. Det er full konkurranse mellom de fire nettverkene og det enkelte brukersted står fritt i å velge mellom ett eller flere av de aktuelle nettverkene. Konkurransetilsynet har ved flere anledninger lagt til grunn at det også er virksom konkurranse mellom de internasjonale betalingsnettverkene isolert. I forbindelse med høringsrunden for behandling av Banklovkommisjonens tredje utredning, NOU 1996: 24, uttalte Konkurransetilsynet følgende, jf. punkt 5.5 i Ot.prp. nr. 96 (1998-1999):

”Konkurransetilsynet antar at det er en fungerende konkurranse mellom de ulike kortselskapene.”

Det samme ble lagt til grunn så sent som i A2002-14 (SEB Kort AB/Europay Norge AS), i forbindelse med SEB Kort ABs kjøp av EPN.

5.2 Det er konkurrerende innløserne innenfor de åpne nettverkene (Intranettverkkonkurranse)

Innenfor de største nettverkene, Visa og MasterCard, finnes det flere tilbydere av samme tjeneste, som følge av at de er åpne nettverk. På utstedersiden er det full konkurranse mellom banker og andre finansinstitusjoner som utsteder kort. Også når det gjelder innløsningstjenester finnes det flere tilbydere av tjenester. Visa nettverket har alltid vært åpent for full konkurranse på innløsningssiden i Norge, mens eksklusiviteten for innløsning av MasterCard transaksjoner i Norge ble opphevet pr. 02. mai 2002.²⁷ Foruten de nasjonale aktørene er dette store europeiske og internasjonale finansinstitusjoner som tilbyr innløsning av korttransaksjoner også i andre land. Som eksempler på aktører som tilbyr innløsningstjenester i det norske markedet kan nevnes Streamline/NatWest (UK), Euroline/SEB (SE), BABS/Föreningssparbanken (SE), PBS (DK), Barclay’s Bank Plc. (UK), Euroconnex/Bank of Ireland (Irland), Citibank (US) samt andre multibrand-innløserne fra europeiske land. Nordea har i tillegg offentlig uttrykt planer om å etablere seg som innløserne av betalingskorttransaksjoner i det norske markedet.

5.3 Brukerstedene har kjøpermakt

De mange alternative tjenesteleverandørene som er beskrevet over, sammenholdt med at få brukersteder står for en betydelig andel av omsetningen til kortselskapene er med på å gi brukerstedene en betydelig forhandlingsposisjon når det gjelder brukerstedsgebyrets størrelse.

Mange brukersteder har imidlertid i kraft av sin størrelse, sin viktige markedsposisjon eller sin lokalisering betydelig forhandlingsstyrke overfor innløserne. Hoteller, restauranter, flyselskaper og andre aktører som tilbyr tjenester i forbindelse med reiser er sentrale kunder for kortselskapene. Dette har sammenheng med at kortkundene ofte bruker kortene sine på reise. Brukersteder innenfor dette segmentet blir derfor særlig viktig for kortselskapene, fordi de står i fare for å miste en betydelig del av sin attraktivitet hos kortholderne dersom kortene ikke aksepteres på slike sentrale brukersteder. Dette gir brukerstedene betydelig forhandlingsmakt.

²⁷ Imidlertid har MasterCard-nettverket i Norge vært åpnet for konkurranse fra internasjonale aktører inn i Norge (cross border-acquiring) i flere år.

Kortselskapene har møtt øket forhandlingsstyrke fra brukerstedene de siste årene. Dette forklares med at det foregår en økt konsolidering og kjededannelse på brukerstedssiden. Videre blir en stadig større grad av brukerstedene tilknyttet internasjonale kjeder og etterspør gjennom disse innløsningstjenester fra utenlandske innløserne.

Ved vurderingen av brukerstedenes stilling i forhold til kortselskapene må man imidlertid også hensynta virkningene av nettverkseffektene som preger markedet. Nettverkene konkurrerer om å knytte til seg brukersteder, da dette er et sentralt konkurranseparameter i markedet for utstedelse av kort. Nettopp fordi en høy akseptgrad er viktig for at nettverket skal kunne tiltrekke seg kortholdere, har brukerstedene en viss makt over innløserne, uavhengig av om den aktuelle innløseren selv utsteder kort eller om virksomheten er basert på andres utstedelsesvirksomhet. Dette gir brukerstedene en stor grad av makt over nettverkene enn det man som utgangspunkt skulle ha inntrykk av, deres størrelse tatt i betraktning.

5.4 Markedsutviklingen er bevis på virksom konkurranse

Brakerstedsgebyrene som beregnes av innløserne av internasjonale betalingskort i Norge, er ikke like høye som påstått av HSH i deres rapport.²⁸ Gjennomsnittlig brukerstedsgebyr for hvert av de internasjonale betalingsnettverkene er som følger:

Tabell 3: Gjennomsnittlig brukerstedsgebyr for hvert av de internasjonale betalingsnettverkene (tallene er unntatt fra offentlighet)

| Nettverk | Gjennomsnittlig gebyr | Øverste og laveste gebyr |
|------------------|-----------------------|--------------------------|
| Visa | [•] % | [•] % - [•] % |
| MasterCard | [•] % | [•] % - [•] % |
| Diners Club | [•] % | [•] % - [•] % |
| American Express | [•] % | [•] % - [•] % |

Kilde: Kortselskapene

Tabellen over gir et annet faktabilde enn den som presenteres av HSH, og som angir langt høyere brukerstedsgebyrer enn det som er de reelle, se vedlegg 1 side 3.

På tross av det lave transaksjonsvolumet for de internasjonale kortene i Norge, påpekes det videre at gjennomsnittlig brukerstedsgebyr ligger på tilsvarende nivå som i de land det er naturlig å sammenligne seg med, og som har et høyere transaksjonsvolum over kortene.

Også en rekke andre forhold ved markedsutviklingen viser at det er virksom konkurranse for leveranser av innløsningstjenester til norske brukersteder. Som eksempler kan nevnes:

²⁸ Se tabell 9 i HSHs rapport der det opplyses at den gjennomsnittlige provisjonsraten i 2001 var på 3,2 %. Kilden for opplysningen er ikke angitt, og tallet er galt.

- Et økende antall banker deltar i betalingsnettverkene – i konkurranse med hverandre.
- Et økende antall aktører tilbyr og driver innløsning av internasjonale kort i det norske markedet – ikke bare de fire navngitte selskapene (se punkt 5.3)
- Det er foretatt store investeringer i å tilpasse nettverkene i forhold til økende transaksjonsvolum, ny teknologi og tilpasning til den nasjonale infrastrukturen, for å kunne betydelig effektivisere aksepten av kort hos brukerstedene.
- Sterk vekst i antall brukersteder – 130% økning i antall brukersteder fra 1992-2001 som et veid snitt for de fire internasjonale kortselskapene.
- Ingen dominerende markedsposisjon – de fire internasjonale kortnettverkene sto for kun 7,4 % av transaksjonsvolumet for norskutstedte bank- og betalingskort i 2001.
- Brukerstedsgebyrene er, som et veid gjennomsnitt, redusert med 17,3 % i perioden 1992 – 2001.
- Fortjenestemarginene per transaksjon er redusert ytterligere pga lavere gjennomsnittlig transaksjonsbeløp.
- Kortselskapene tilbyr et økende antall produkttyper til banker, og til markedet – økt produkt differensiering gjennom innovasjon.
- Nivået på brukerstedsgebyrene i Norge ligger på nivå med sammenlignbare land, til tross for lavt transaksjonsvolum.

6. Realiseringen av andre mål i avtalene med brukerstedsorganisasjonene

6.1 Innledning

Rapporten synes å legge til grunn at ingen av de mål som var inntatt i avtalene mellom kortselskapene og HSH/RBL har blitt realisert i avtaleperioden. Så sent som i 2001 var imidlertid partene enige om at avtalenes mål var blitt innfridd som forutsatt. Vi har over vist at brukerstedsgebyrets størrelse har blitt redusert i perioden. Også de øvrige avtalemålsetningene er oppfylt.

6.2 Rammeavtalen av 1990

i *Teknologi*

- Mål: Redusert ansvar og risiko
 - Realisert gjennom overgang til on-line/off-line elektronisk "sjekking av sperreliste" samt overgang til elektroniske betalingsterminaler. Kortselskapene har nedlagt et betydelig arbeid og kostnader med å tilpasse sine systemer til den felles infrastrukturen for å få dette til.
- Mål: Redusert prosesseringstid og oppgjørstid
 - Realisert gjennom overgang og tilrettelegging for at alle betalinger skal skje gjennom elektroniske betalingsterminaler. Pr. 2001 gikk 98 % av alle kortbetalinger i Norge via elektroniske kortterminaler, hvilket innebærer at store prosessgevinster er realisert.
- Mål: Enklere, raskere og sikrere behandling av kort
 - Realisert gjennom overgang til elektronisk datafangst og kommunikasjon gjennom kortterminaler.
- Mål: Bedre service for brukerstedenes kunder
 - Realisert gjennom en sterk økning i antall brukersteder (130 % økning som et veid gjennomsnitt for alle selskapene mellom 1992 og 2001), samt gjennom overgang til kortterminaler. Meget høy kundetilfredshet er registrert i gjentatte tilfredshetsundersøkelser blant norske kortkunder.
- Mål: Lettere arbeidsforhold for betjeningen
 - Slutt på papirslipper, telefonisk autorisasjon, samt mindre feiltelling i kasseoppgjøret på grunn av mindre kontanter å telle som følge av sterk vekst i kortbruken. Kortbruken for de internasjonale kortselskapene har økt med 488 % mellom 1992 og 2001, fra 5,4 mill. til 32,0 mill. transaksjoner.
- Mål: Rasjonalisering av arbeidskraft
 - Realisert gjennom oppfyllelse av samtlige ovennevnte mål. I tillegg har de internasjonale selskapene muliggjort en betydelig vekst innen elektronisk handel gjennom sine løsninger.
- Mål: Innen utgangen av 1992 skal kortselskapene ha aktivisert sine kort og etablert systemer som tillater at valutainnlendingers kort kan benyttes i de felles utviklede elektroniske betalingsterminaler
 - Realisert

- Mål: Alle kortselskaper skal arbeide for at identifikasjon skjer elektronisk i størst mulig grad, f. eks. ved bruk av PIN. Der dette ikke er mulig /rasjonelt skal signaturkontroll kombineres med terminalaksept av kort.
 - Realisert

ii *Markedsføring*

- Aktivt støtte tiltak sammen med HSH og NHO/NHRF som tar sikte på å a) utvikle og promotere elektronisk betalingsformidling i Norge, b) bidra til markedsføring av norsk varehandel og reiseliv i utlandet overfor potensielle besøkende fra disse steder og c) bidra til opplæring av ledere og ansatte hos brukerstedene.
 - Selskapene mener a) og c) er godt ivaretatt gjennom selskapenes betydelige satsing på å fremme overgang til elektroniske løsninger, samt det tette samarbeidet selskapene individuelt har hatt med sine brukersteder. b) er mer udefinert og har ikke vært et fokusert satsingsområde, selv om den økte brukerstedsdekningen avgjort har bidratt til å gjøre Norge til et mer turistvennlig land.

iii *Priskonsept*

- Det har hersket full enighet, såvel i avtaletekst som i praksis om at prissettingen skal følge hovedprinsippet om ytelse/motytelse, ikke forskjellsbehandle nordmenn og utlendinger gjennom ulike priser på kortbruk, samt at avtalene med hvert enkelt brukersted skal bygge på de avtalte priselementene:
 - Provisjon (som en % av brutto omsetning)
 - Oppgjørstid (som et antall dager mellom oppgjørstidspunkt og utbetalingstidspunkt)
 - Finansieringsrente til bruk ved varierende oppgjørstid
 - Kompensasjon for ytelser/motytelser mellom kortselskap og brukersted (som en % av brutto omsetning eller som beløp)

6.3 Tilleggsavtalen 1996

- I denne forpliktet kortselskapene seg til å stille et beløp til disposisjon til bruk for analyser/utredninger som vedrører kort utstedt av kortselskapene.
 - Ble gjennomført og videreført i senere hovedavtale av 2000

6.4 Hovedavtalen 2000

I intensjonsavsnittet innledningsvis heter det i pkt 2:

”Partene er enige om at en har nådd langt i rasjonaliseringen og effektiviseringen av korthåndteringen på brukerstedet (BS), og hva angår oppgjørsrutiner mellom KS (kortselskapene) og BS. Partene vil fortsette dette arbeidet hver for seg og sammen gjennom felles tiltak søke å sikre mer effektive, rasjonelle og kostnadsreducerende løsninger, samt like og konkurransefremmende vilkår for aktørene hos alle vesentlige leverandører av korttransaksjonsdata i Norge. (...). Videre skal vi fremover arbeide sammen for en reell og virksom konkurranse i kortmarkedet og samarbeide om innføring av ny teknologi...”

Dette gjenspeiler etter FINFOs syn en grunnleggende enighet som står i kontrast til påstandene inntatt i Rapporten.

Avtalen inneholder ingen nye bestemmelser, men bekrefter enigheten fra 1990 om priselementer som skal inntas i de individuelle avtalene med brukerstedene, samt at de faktiske betingelser avtales gjennom individuelle brukerstedsavtaler.

7. Forskriften må oppheves på grunn av sin utforming

Det er flere forhold som tilsier at forskriften ikke kan settes i kraft.

For det første gjør forskriftens utforming at det etter FINFOs vurdering er nødvendig å oppheve forskriften snarere enn å sette den i kraft. Dette fordi en rekke forhold gjør forskriften uanvendelig i dagens situasjon:

- Forskriftens fastsettelse av en maksimalprovisjon på 1% fremstår som vilkårlig og for dårlig utredet. Vi har ikke blitt forelagt noen som helst begrunnelse for hvorfor den maksimale brukerstedsprovisjonen foreslås satt til 1 prosent av kjøpesummen, verken i 1989 eller i dag. Dersom en slik prisregulering skal iverksettes, etterspør vi en konkret vurdering av nivået på maksimalsatsen.²⁹ Dette ikke minst ut fra den betydningen som prisreguleringen vil kunne ha for aktørenes soliditet.
- Forskriften regulerer enkeltforetak med navns nevning, og er ikke lenger treffende i dag. Eurocard Norge A/S har senere skiftet navn, mens DnB Kort AS har overtatt en vesentlig del av virksomheten til American Express Norge AS.

²⁹ Det vises til at Prisdirektoratet i sin høringsuttalelse av 14. februar 1989 påpekte at Finansdepartementets forslag om en maksimalprisregulering på 0,5% av kjøpesummen ikke var nærmere begrunnet, med den følge at høringsuttalelsen ble avgitt ut fra hva man antok var argumenter for reguleringsforslaget.

- All den tid det er betalingsnettverk som trolig er ment å omfattes, er det lite heldig at den tar utgangspunkt i selskapsnavn. Ettersom adgangen til å iverksette virksomhet i konkurranse med de (misvisende) navngitte selskapene er åpnet, vil man risikere at enkelte innløserne er begrenset av forskriften, mens andre er det ikke. Dette vil kunne gi andre aktører et klart konkurransefortrinn, og utgjør i alle tilfeller en usaklig forskjellsbehandling.
- Forskriften benytter lite treffende og klargjørende begreper. Eksempelvis er begrepet "valutainnlending" knyttet til valutaloven som nå er foreslått opphevet, med den følge at begrepet vil miste sitt innhold. Også andre formuleringer er lite treffende, for eksempel "kontokort".
- Det er tillatt å ta betalt for tilleggstjenester, men ikke for tjenester som eksisterte som en del av kortbruken i 1989. Tatt i betraktning den utviklingen som har funnet sted i markedet siden den gang, er det uhensiktsmessig å ha en rigid fiksering av produktutviklingen og vederlagstrukturen til tjenestevalget den gang.

Banklovkommissjonen har i NOU 1996:24 – Betalingssystemer på s. 24 beskrevet og på ss. 62 og 77/78 vurdert prisreguleringsbestemmelsen. Selv om et flertall gikk inn for at man i lov om betalingssystemer ga en reguleringsbestemmelse, mens et mindretall sterkt frarådet en slik hjemmel og henviste til de generelle hjemler som eksisterer i konkurranselovgivningen, ga kommisjonen i sin helhet uttrykk for at eksisterende § 3 var uegnet som reguleringsbestemmelse og måtte gjennomgås.³⁰ Dette er i seg selv en sterk grunn til å oppheve forskriften.

Ser man mer prinsipielt på forskriftens utforming, kan man innvende at forskriften er lite egnet i sin markedstilnærming. En ikrafttredelse av forskriften vil kunne innebære en urimelig konkurransefordel for proprietære betalingsnettverk som bensinkort eller andre kjederelaterte betalingskort, dersom forbrukere går over til å etterspørre disse som følge av konsekvensene av forskriftens ikrafttredelse, se over. De internasjonale betalingskortene er mer attraktive i et samfunnsmessig perspektiv av flere grunner: De innebærer en mer rasjonell betalingsløsning, ved at de kan benyttes hos flere innbyrdes uavhengige brukersteder, innenlands som utenlands. Proprietære betalingsløsninger kan dessuten skape konkurranseskadelige lojalitetsbindinger til bestemte kjeder, som kan svekke konkurransen innenfor de primærmarkeder kjedene (utstederne) opererer. I ethvert tilfelle utelukker forskriften ikke samtidig at man innenfor slike proprietære nettverk ilegger brukerstedsgebyrer som langt overstiger dagens nivåer innen de

³⁰ Departementet viste i Ot.prp. nr. 96 (1998-99) kap. 5.5 til at man allerede hadde en generell hjemmel til å gi forskrifter om prisfastsettelse og kostnadsberegning for tjenester som ytes av finansinstitusjoner, og fulgte ikke opp flertallets forslag om en reguleringshjemmel. Det ble likevel i proposisjonen uttalt at departementet ville "komme tilbake til spørsmålet i forbindelse med den generelle vurderingen av betalingskort, jf. Banklovkommissjonens fjerde utredning". Banklovkommissjonen har imidlertid ikke senere gitt foranledning for departementet til å vurdere spørsmålet på nytt.

internasjonale betalingsnettverkene. Man kan således ikke garantere at man blir kvitt de brukerstedsgebyrer forskriften settes i kraft for å bekjempe.

8. Forskriften avviker fra sentrale, norske reguleringsprinsipper

8.1 De generelle formålene i konkurransepolitikken

Siden forskriften ble gitt i 1989, har Norge fått konkurranseloven av 1993. Den viktigste bestemmelsen i norsk moderne konkurransepolitikk er lovens formålsbestemmelse, se krrl. § 1-1, der det heter at lovens formål er:

”å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.”

Loven legger således opp til at man skal legge til rette for virksom konkurranse. Dette innebærer et regimeskifte fra eldre reguleringspolitikk, der man anså det som mest hensiktsmessig å gripe direkte inn med prisregulering. Vi har i hovedpunkt 5 over vist at det er virksom konkurranse i markedene for innløsning av korttransaksjoner. Dette tilsier i seg selv at man ikke bør gripe til et så alvorlig og inngripende virkemiddel som prisregulering. Det vises for øvrig til drøftelsen i NOU 1991: 27 ”Konkurranse for effektiv ressursbruk” (forarbeidene til konkurranseloven), der bruken av prisregulering som konkurransepolitisk virkemiddel, jf. krrl. § 3-10, ble drøftet, se side 164:

”Til tross for at det i stor utstrekning vil være opp til konkurransemyndighetenes eget skjønn å vurdere behovet for prisreguleringsordninger, vil utvalget legge til grunn at slike ordninger kun bør brukes dersom det ikke er mulig å realisere rimelig fungerende konkurranse i et marked”.

Disse synspunktene bør gjelde generelt ved vurderingen av om prisreguleringstiltak skal iverksettes, og er således også relevant i denne sammenheng. Som vi har vist i punkt 5, er det velfungerende konkurranse i markedet for betalingskort.

Direkte prisregulering er lite hensiktsmessig blant annet av følgende grunner: ³¹

- Prisregulering innebærer et sterkt inngrep i markedsaktørens handlefrihet.
- Prisregulering hemmer en naturlig og riktig prisfastsettelse
- Prisregulering begrenser adgangen til å differensiere pris i forhold til kostnad og verdi.

³¹ Se NOU 1991: 27 side 164 flg.

- Prisregulering risikerer å være uegnet til å la aktørene fastsette en kostnadsdekning og rimelig avkastning.
- Prisregulering bør bare benyttes dersom øvrige virkemidler ikke er tilgjengelige.
- Prisregulering hemmer innovasjon.
- Prisregulering vil hemme nyetableringer i markedet.

Prisdirektoratet påpekte da også uhensiktsmessigheten av prisreguleringen i sin høringsuttalelse i forkant av forskriftens ikrafttredelse, avgitt 14. februar 1989. Disse synspunktene gjør seg etter FINFOs vurdering fortsatt gjeldende med øket styrke:

”Direktoratet tviler imidlertid på at en prisregulering vil gi et bedre resultat enn en tilpasning i et fritt konkurransemarked. Direktoratet antar at det er virksom konkurranse mellom kortselskapene om kortkundene. Kortkundene kan dessuten velge mellom ulike betalingsmåter (kontanter, sjekk, kort og giro) i Norge. Konkurransen om kortkundene medfører en konkurranse om å bli representert på flest mulig brukersteder. Et sentralt konkurranseparameter i den forbindelse er brukerstedavgiften. Konkurransen vil derfor kunne medføre en optimal fordeling av kortavgiften mellom brukersted og bruker. En prisregulering bestemmes under mangelfull informasjon og vil ventelig ikke frembringe et slikt resultat.”

Konkurransetilsynet fulgte opp med tilsvarende observasjoner i forbindelse med høringsrunden for NOU 1996: 24 ”Betalingsystemer mv.”:

”Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil det være bedre å iverksette tiltak som forsterker konkurransen i et marked enn å regulere prisen. En effektiv prisregulering forutsetter inngående kjennskap til kostnadsforholdene i markedet og forsøk på å regulere uten slik kunnskap i seg selv kan føre til at markedet ikke fungerer effektivt.”

8.2 Den sittende regjeringens konkurransepolitiske handlingsplan

Den sittende regjeringen har som uttalt målsetting å gjennomgå gjeldende spesialforskrifter med det formål å fjerne forskrifter og andre ordninger som av ulike grunner kan ha konkurransebegrensende virkninger. Det vises i denne sammenheng til statsråd Viktor Normanns uttalelser den 26. november 2001:

”Det er nødvendig å foreta en mer generell og systematisk gjennomgang av statlige og offentlige reguleringer og ordninger som kan ha konkurransebegrensende virkninger.”

I det oppfølgende brevet til andre departementer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 21. mai 2002, ble det uttalt følgende:

”Forhold som internasjonalisering, den teknologiske utviklingen og en tiltagende kompleksitet i økonomien har ført til at mange av de tradisjonelle reguleringene ikke lenger er hensiktsmessige.”

Alle departementer har eller er i ferd med å innmelde regelverk som kan ha mulig konkurransebegrensende innhold. Konkurransetilsynet skal i samråd med AAD avgi rapport med reformforslag, og har for dette formål innhentet synspunkter fra næringslivet i saken.

Basert på det ovenstående, er FINFO av den oppfatning at § 3 i forskrift av 5. oktober 1989 nr 1025 om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort er en forskrift som bør oppheves i samsvar med Regjeringens pågående prosjekt. Forskriften gir uttrykk for et utdatert reguleringsinstrument – prisregulering – som rammer kun enkelte aktører innenfor et marked.

9. Konsekvenser av at forskriften settes i kraft

9.1 Selskapene kan ikke drive lønnsomt med et brukerstedsgebyr på 1%

De eksisterende kortselskapenes kostnadsnivå viser at de ikke vil få kostnadsdekning og rimelig avkastning dersom forskriften iverksettes. Det må legges til grunn at kortselskapene ikke kan drive rasjonelt i samsvar med dagens struktur med en så lav innløsningsprovisjon. Iverksettes forskriften er det derfor sannsynlig at tilbudet til norske brukersteder og kortholdere vil bli betydelig redusert.

Det skal legges til at det system for tilbud av betalingskorttjenester som aktørene i dag tilbyr i det norske markedet har bred internasjonal utbredelse og anerkjennelse. Ved å gripe inn i prisfastsettelsen for brukerstedsgebyret forstyrres det system som har fått aksept av øvrige lands myndigheter. Det skal legges til at de internasjonale betalingsnettverkene oppbygging har fått aksept av blant annet EU-kommisjonen gjennom de tidligere nevnte vedtakene vedrørende Visa. Ved å iverksette forskriften etableres det i Norge ett system som fraviker fra det internasjonale mønsteret og innebærer at tilbyderne av betalingskorttjenester i Norge ikke kan innrette sin virksomhet på samme måte som tilbyderne i andre land. Dette kan bidra til å forstyrre systemenes funksjon og medføre at norske kortbrukere og brukersteder ikke fullt ut får tilgang til de internasjonale betalingsnettverkene.

9.2 Forskriften innebærer en fravikelse av ”Bruker betaler”-prinsippet

For å kunne overleve i markedet med en brukerstedsgebyr på 1 % må kortselskapene søke andre kilder for kostnadsdekning. Slik forskriften er utformet kan tapte inntekter

dekkes inn ved å fastsette høyere brukerstedsgebyrer fra norske brukersteder for bruk av kort som benyttes som betalingsmiddel i Norge men som er utstedt i utlandet, da slik kortbruk ikke omfattes av forskriften. All den tid dette ikke rammer utlendingene negativt, vil ikke dette være en form for diskriminering som forbys etter EØS-avtalen. Det vil likevel ramme de av brukerstedene som har en høy andel turistkunder på uheldig vis, og vil kunne føre til at disse i redusert utstrekning vil ønske å akseptere internasjonale betalingskort. Dette vil kunne redusere servicenivået på en måte som vil stride mot et av de opprinnelige hovedmålene i de multilaterale avtale med brukerstedene.

Tapte inntekter vil imidlertid også måtte dekkes inn fra de norske utstederkundene, ved at disse vil måtte betale en enda høyere årspris eller andre, forhøyede kostnader i større utstrekning enn det som skulle følge av "bruker betaler"-prinsippet. Dette kan redusere deres bruk av internasjonale betalingskort og øke bruken av kontanter og andre betalingsformidlingskanaler, med den følge at utviklingen av effektive betalingsnettverker vil kunne bli hemmet.

Til sist nevnes det at kortselskaper som har tilgang på andre inntektskilder enn kortvirksomheten vil kunne krysssubsidiere sine kort fra annen virksomhet. Dette vil for det første på sin måte innebære et brudd på prinsippet om at bruker skal betale, i det kortordningene da vil bli delbetalt av tredjemann. For det annet vil dette svekke mangfoldet i markedet for utstedelse av internasjonale betalingskort, da det vil gi disse aktørene et uheldig konkurransefortrinn fremfor nisjeaktørene i bransjen. Det vises til at Konkurransetilsynet nylig la til grunn at nisjeaktørene blant finansinstitusjonene bidrar til at konkurransen opprettholdes i en mer konsentrert norsk finansbransje.³²

9.3 Svekkelse av den virksomme konkurransen i markedet for internasjonale betalingskort

En generell prisregulering av brukerstedsgebyret vil ramme de eksisterende aktørene ulikt fordi de har et ulikt kostnadsbilde. Som vist i punkt 9.1 er det lite sannsynlig at aktørene kan drive lønnsomt med et brukerstedsgebyr på 1 %. Resultatet kan bli at en eller flere aktører presses ut av markedet.

En slik utvikling vil imidlertid gi større konsentrasjon i markedet, og i ytterste konsekvens medføre at vi bare får en aktør i Norge, med de negative konkurransemessige virkninger en slik monopolisering gir. Dersom forskriften iverksettes vil den innebære en betydelig etableringsbinding for nye aktører. Man må regne med at uttalt planlagte etableringer i det norske markedet ikke vil finne sted.

Den svekkete konkurransen som følger av en eventuell iverksettelse av forskriften, vil sammen med den svake lønnsomhet i ethvert tilfelle kunne skape en lavere grad av produktutvikling og ugunstigere vilkår for brukerstedene enn tilfellet er i dag.

³² Se Konkurransetilsynets notat "Konkurransesituasjonen i finansmarkedene" fra februar 2003, side 20.

10. Anbefaling

Basert på den foranstående argumentasjon, er FINFOs anbefaling til Finansdepartementet som følger:

- § 3 i forskrift av 5. oktober 1989 nr 1025 om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort må oppheves.

ooOoo