



■ Høring - rapport om regulering av de internasjonale kortselskapenes provisjoner

Vi viser til Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev av 27. februar 2003 og Finansdepartementets høringsbrev av 24. februar 2003 vedlagt rapporten "Regulering av de internasjonale kortselskapenes provisjoner".

Rapporten i høringsbrevet (heretter rapporten) er utarbeidet av Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) og Oslo Handelsstands Forening (OHF). I rapporten argumenteres det for å iverksette en regulering av de internasjonale kortselskapenes provisjoner overfor brukersteder gjennom å iverksette § 3 i forskrift av 5. oktober 1989 om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort (heretter forskriften).

Rapporten er forfattet av organisasjoner som ønsker bestemmelsen i forskriften iverksatt, uten at de kortselskapene som forskriften retter seg mot samtidig har uttalt seg og uten at Finansdepartementet i høringsbrevet har knyttet egne kommentarer til rapporten. Det hadde vært fordelaktig om bakgrunns materialet for høringen var noe mer balansert. Det er ikke gitt at begrunnelsen som ble gitt i 1989 for utarbeidelsen av forskriftens § 3 er holdbar i dag.

1 Bakgrunn

Forskriftens § 3 fastsetter at de internasjonale kortselskapene maksimalt kan kreve 1 prosent av brukerstedets bruttoomsetning i brukerstedsprovisjon. Av rapporten følger det at bakgrunnen for at Finansdepartementet ønsket å regulere brukerstedsprovisjonen, var at departementet mente at det var kortholderne som burde betale for bruken av internasjonale betalingskort. For å unngå at de internasjonale kortselskapene veltet disse kostnadene over på brukerstedene, foreslo departementet å regulere brukerstedsgebyrene.

Iverksettelsen av § 3 ble imidlertid utsatt fordi Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Norsk Hotell og Restaurantforbund (NHRF)¹ og HSH inngikk avtaler med det enkelte kortselskap om maksimalsatser for brukerstedsprovisjon. Finansdepartementet ønsket å observere om de fremforhandlede avtalene førte til konkurranse mellom kortselskapene og dermed lavere brukerstedsprovisjoner enn maksimalsatsene som var fastsatt i avtalene.

HSH, RBL og OHF mener imidlertid i dag at de bilaterale avtalene ikke har hatt de ønskede virkningene. På denne bakgrunn har disse organisasjonene nå bedt Finansdepartementet iverksette forskriftens § 3. Dette er bakgrunnen for utarbeidelsen av rapporten som nå er på høring.

¹ NHRF fusjonerte med Forbundet for overnatting og serveringsnæringen og ble til Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) 1. januar 1997.

2 Generelt om markedet for kortbaserte betalingstjenester

Fremstillingen i rapporten av markedet for kortbaserte betalingstjenester er ikke helt presis. Konkurransetilsynet vil derfor først redegjøre for noen generelle trekk ved dette markedet.

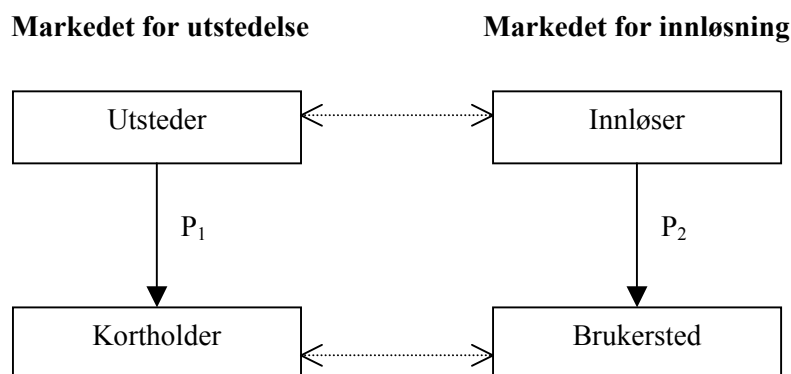
Betalingsformidling består i hovedsak av fire typer av overføringsmedier; kontanter, sjekker, gireringssystemer og betalingskort. I hovedsak kan man dele betalingskort inn i tre grupper: kredittkort, faktureringskort og debetkort. *Kredittkort* er kort hvor brukeren er innvilget kreditt inntil et visst beløp som nedbetales avdragsvis etter en avtalt nedbetalingsplan. *Faktureringskort* er ikke tilknyttet noen bankkonto, i stedet får brukeren en samlefaktura fra kortutstederen for bruken som så betales med et annet betalingsinstrument. *Debetkort* er direkte tilknyttet brukerens bankkonto og beløpet belastes brukerens konto med en gang.

De ulike betalingskortene i Norge er BankAxept (BAX), nasjonale kredittkort og internasjonale betalingskort. BankAxept er et betalingsnettverk som drives av Bankenes Betalingsentral (BBS), og er den mest utbredte typen betalingskort i Norge. Ved betaling med BAX-kort skjer oppgjøret direkte mellom kjøpers og selgers konto. Nasjonale kredittkort blir som regel brukt ved transaksjoner av større verdi enn andre betalingskort. Kortene kan kun brukes i Norge, og deres funksjonalitet er begrenset. Bruken av disse kortene er lite utbredt i Norge.

Med internasjonale betalingskort menes kort som kan benyttes både i Norge og internasjonalt. Dette omfatter debetkort, faktureringskort og kredittkort utstedt av, eller i samarbeid med, internasjonale kortselskaper. Oppgjøret av internasjonale betalingskort er enten tre- eller fireparts-systemer. Et firepartssystem involverer brukersted, innløser, utsteder og kortholder. I et trepartssystem er utsteder og innløser sammenfallende.

Det er to typer etterspørere i markedet for kortbaserte betalingstjenester. På den ene siden er det kortholderne, det vil si de som bruker betalingskort til å betale for varer og tjenester. På den andre siden er det brukerstedene, det vil si de som mottar betalingen. Betalingskortmarkedet kan derfor deles inn i to hoveddeler, henholdsvis markedet for utstedelse av kort og markedet for innløsning av kort, se figur nedenfor. Disse to markedene er gjensidig avhengig av hverandre.

Figur – Markedene for utstedelse og innløsning av betalingskort



I markedet for utstedelse av betalingskort velger kortholderne hvilken kortutsteder det er ønskelig å benytte, blant annet ut fra hvilke tjenester som tilbys innenfor det aktuelle nettverket, akseptgrad

hos brukerstedene og priser. Prisen (markert i figuren med P_1) som kortholder må betale kan inkludere årsavgift, kontantgebyr, valutagebyr, transaksjonsgebyr og eventuelle renter på kreditt.

I markedet for innløsning av betalingskort velger brukerstedene hvilken innløser det er ønskelig å benytte, blant annet ut fra antall kortkunder som benytter det aktuelle kortet og prisen knyttet til aksept av betalingskortet. Prisen (markert i figuren med P_2) som brukerstedet må betale kan omfatte terminalleie / kjøp og nettverkstilgang for BAX-kort. I tillegg betaler brukerstedet et brukerstedsgebyr ved transaksjoner foretatt med internasjonale betalingskort. Brukerstedsgebyrets størrelse varierer etter hvor lang oppgjørstid innløseren er innvilget. En lang oppgjørstid reduserer brukerstedsgebyret. Tjenesten brukerstedene kjøper fra de internasjonale kortselskapene omfatter blant annet tilgang på et effektivt betalingssystem, ettersom betalingssystemet reduserer kostnader og risiko knyttet til behandling av kontanter, i tillegg til at tjenesten øker kundenes mulighet til å kjøpe varer og tjenester.

I deler av rapporten synes brukerstedsorganisasjonene å benytte en markedsbeskrivelse som den ovenfor angitte. I andre deler av rapporten tas det imidlertid utgangspunkt i et marked der kortholder er eneste etterspørter, mens brukerstedet inngår som en del av tjenestetilbydersystemet. Konkurransetilsynet er enig i prinsippet om at det er brukerne av en tjeneste som skal betale for denne. Tilsynet vil imidlertid understreke at det her er snakk om to markeder (som riktignok henger sammen), med to grupper av etterspørtere / brukere. "Bruker-betaler-prinsippet" tilsier derfor i utgangspunktet at begge gruppene bør betale for bruken av internasjonale betalingskort.

3 Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det må relativt tungtveiende argumenter til for å foreta en prisregulering i et marked. Begrunnelsen for dette er at pris er et viktig konkurranseelement og at en regulering av dette elementet i stor grad kan påvirke konkurransen i det enkelte marked. For at det ut fra et konkurransemessig synspunkt skal være ønskelig å innføre en prisregulering i et marked, må det derfor sannsynliggjøres at en slik prisregulering vil føre til en mer virksom konkurranse på det eller de aktuelle markeder. Konkurransetilsynet vil derfor i det følgende foreta en vurdering av behovet for og virkningene av en prisregulering.

3.1 Vurdering av behovet for og virkningen av en prisregulering

3.1.1 Innledning

I rapporten hevder HSH, RBL og OHF at de internasjonale kortselskapene har en sterk forhandlingsposisjon i forhold til brukerstedene. Begrunnelsen som gis for dette er at brukerstedene av markedsmessige årsaker må kunne tilby kundene å betale med internasjonale betalingskort, at det er mange små brukersteder som står overfor et fåtall store internasjonale kortselskaper og at brukerstedene ikke har anledning til å dekke inn brukerstedsprovisjonen ved å gebyrlegge kortholders bruk av internasjonale betalingskort.²

² Som nevnt i rapporten, har Konkurransetilsynet innvilget Visa Norge AS (V2002-60), Diners Club Norge AS (V2002-79) og Europay Norge AS (V2002-78) midlertidige dispensasjoner for å ha såkalte "ikke-diskrimineringsklausuler" i avtaler med brukersteder om bruk av betalingskort. Begrunnelsen for disse dispensasjonene er at tilsvarende saker verserer for Europakommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan, og at tilsynet vil avvente den endelige vurderingen til behandlingen i nevnte organer er avsluttet. Tilsynet har således ikke foretatt en realitetsbehandling av sakene på nåværende stadium. Tilsynet vil imidlertid bemerke at en viktig grunn til at Kommisjonen i saken mot Visa International innvilget selskapet en negativattest var at ikke-diskrimineringsklausulen ble ansett for å ha liten konkurransemessig betydning. Dette var begrunnet i at markedsundersøkelser foretatt i land der en slik klausul var forbudt tilsa at selv uten en slik ikke-diskrimineringsklausul i avtalen med kortselskapene, belaster i praksis svært få brukersteder kortholder for kostnadene forbundet med kortbruken.

Brukerstedsorganisasjonene hevder at de internasjonale kortselskapene benytter sin sterke stilling til å ta en uforholdsmessig høy pris fra brukerstedene. Organisasjonene hevder videre at kortselskapene benytter overskuddet de har hentet inn i markedet for innløsning til å redusere prisene i markedet for utstedelse. Dette medfører at kostnadene ved betalingsystemet ikke blir riktig fordelt mellom de to brukergruppene og at flere kortholdere enn hva som ellers ville ha vært tilfellet benytter seg av de internasjonale kortselskapenes betalingstjenester. Dette øker brukerstedenes insitament til å være tilknyttet dette betalingsystemet ytterligere. Videre vris konkurransen mellom de internasjonale kortselskapene og andre betalingsformidlere, eksempelvis BAX, i kortselskapenes favør. Det siste vil igjen medføre at det ikke er en samfunnsøkonomisk optimal likevekt i markedet for betalingstjenester. Videre hevder brukerstedsorganisasjonene at systemet, slik det fungerer i dag, medfører at forbrukere som ikke benytter internasjonale betalingskort subsidierer forbrukere som benytter slike kort, fordi brukerstedene må heve det generelle prisnivået for å hente inn kostnaden ved brukerstedsgebyret.

Ved å regulere brukerstedsgebyrene mener HSH, RBL og OHF at det vil oppnås en riktigere fordeling av kostnadene mellom de to brukergruppene ved at kortholderne må ta en større del av kostnadene forbundet med kortbruken.

For å vurdere holdbarheten i denne argumentasjonen må det vurderes om forhandlingsforholdet i markedet for innløsning er så ubalansert som brukerstedsorganisasjonene hevder og om det eventuelt er hensiktsmessig å gjøre noe med en slik ubalanse. Dersom det foreligger en slik ubalanse og det er hensiktsmessig å gjøre noe med denne, må det vurderes om den foreslåtte prisreguleringen er et egnet virkemiddel.

3.1.2 Markedet for innløsning av betalingskort

Internasjonale betalingskort har blitt et utbredt betalingsmiddel i løpet av de siste årene. For en rekke brukersteder vil det derfor være viktig å kunne tilby kundene å betale med ett eller flere slike kort. Kortselskapene kan derfor i utgangspunktet synes å ha en sterk forhandlingsposisjon i forhold til brukerstedene.

Konkurransetilsynet legger imidlertid til grunn at behovet for å akseptere internasjonale betalingskort til en viss grad er bransjeavhengig, og at mange aktører derfor har et reelt valg med hensyn til hvorvidt de vil akseptere internasjonale betalingskort. For enkelte bransjer vil det være viktig å akseptere internasjonale betalingskort. Dette kan eksempelvis gjelde aktører som driver internettbasert virksomhet og bedrifter som driver virksomhet rettet mot turister eller forretningsreisende. For mange bedrifter vil det imidlertid være tilstrekkelig å akseptere BAX-kort. Det er eksempelvis rimelig å anta at dagligvarebransjen er mindre avhengig av å akseptere internasjonale betalingskort enn hotell- og restaurantbransjen.

På denne bakgrunn antar Konkurransetilsynet at kortselskapene i forhold til enkelte bransjer kan ha en sterk forhandlingsposisjon, særlig i forhold til mindre aktører. En del brukersteder vil imidlertid i kraft av sin størrelse, markedsposisjon eller lokalisering ha en viss forhandlingsstyrke overfor kortselskapene. Ved vurderingen av kortselskapenes forhandlingsposisjon i forhold til brukerstedene bør det også tas i betraktning at kortselskapene konkurrerer om å knytte til seg brukersteder, siden dette er en sentral konkurranseparameter i markedet for utstedelse av kort.

3.1.3 Effektive betalingssystemer

Både kjøpere og brukersteder har fordel av at oppgjøret tilknyttet en handel mellom dem skjer så effektivt som mulig. Betalingskort medfører at partene i mindre grad må forholde seg til kontanter og i større grad har betalingsmidler for hånden til enhver tid. I tillegg vil kredittkort, og til dels faktureringskort, medføre at forbrukerne kan fremskynde sine kjøp. Av denne grunn kan betalingsformidlingssystemer basert på kortbruk også være forretningsmessig gunstig for brukerstedene. En virkning av å innføre en maksimalsats på brukerstedsgebyrene kan være at de internasjonale kortselskapene øker sine priser overfor kortholderne. Dette kan i prinsippet redusere kortholdernes bruk av internasjonale betalingskort og øke bruken av kontanter og andre betalingsformidlingskanaler som ikke inneholder en kredittfunksjon. En regulering av brukerstedsgebyrene kan derfor hemme utviklingen av effektive betalingssystemer.

En prisregulering i markedet for innløsning av internasjonale betalingskort kan også medføre at aktørene reduserer sin satsning i dette markedet. På den måten kan en prisregulering medføre at den teknologiske utviklingen hemmes.

3.2 Mulige konkurransemessige virkninger av en prisregulering

Det kan ofte være problematisk å foreta en generell prisregulering i forhold til flere eller samtlige aktører i et marked, ettersom det må tas utgangspunkt i at aktørene som underlegges en slik prisregulering får dekket sine kostnader og et rimelig overskudd. Dersom prisen reguleres slik at ikke de aktuelle bedrifter kan drive kostnadseffektivt, kan resultatet derfor bli at en eller flere aktører presses ut av markedet. Videre kan en prisregulering bidra til å øke etableringshindringene og gjøre markedet mindre interessant for nye aktører. Dette gjelder særlig dersom prisnivået settes for lavt.

Det er sannsynlig at aktørene har forskjellig sammensetning og nivå på kostnadene sine. Dette kan medføre at en generell prisregulering påvirker aktørene ulikt, noe som igjen kan påvirke konkurransen mellom dem.

Konkurransetilsynet registrerer at forskriftens § 3, slik den i dag er utformet, kun refererer til kort tilknyttet fire nærmere angitte selskaper. Dersom dette opprettholdes vil det ikke i samme grad oppstå etableringshindringer, snarere tvert i mot. Reguleringen kan gi de navngitte selskapene en konkurranseulempe i forhold til eventuelle aktører som ikke omfattes av forskriften.

Som tilsynet kommer tilbake til nedenfor, kan det stilles spørsmål ved om en slik regulering av enkelte nærmere angitte selskaper er heldig.

4 Kort om utformingen av en eventuell forskrift

Konkurransetilsynet vil bemerke at dersom det skal foretas en prisregulering av kortselskapenes brukerstedsgebyrer, bør det foretas en nærmere vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig å iverksette forskriftens § 3, slik bestemmelsen nå er utformet.

Det bør i den forbindelse vurderes hvorvidt det er heldig å kun referere til enkelte nærmere angitte selskaper i § 3 første ledd. Bestemmelsen blir slik lite tilpassningsdyktig i forhold til utviklingen i markedet. I denne sammenheng nevnes at Eurocard Norge AS ikke eksisterer lenger og at DnB Kort AS i dag er utsteder av American Express-kort i Norge. Videre kan en slik referanse til enkelte selskaper medføre at andre innløserer enn de som nevnes i forskriften får et konkurransefortrinn. Før det besluttes at en slik bestemmelse skal iverksettes, bør det derfor foretas en vurdering av hvilken innvirkning dette vil ha på de aktuelle markedene og hvorvidt de antatte virkningene er ønskelige.

Videre bør det foretas en kritisk gjennomgang av bestemmelsen for å avgjøre om dens formuleringer er heldige og tilstrekkelig presise, særlig sett i lys av den utviklingen som har pågått fra 1989 og frem til i dag. Dette gjelder for eksempel bruken av begrepet ”kontokort”.

Konkurransetilsynet etterlyser en nærmere begrunnelse for hvorfor den maksimale brukerstedsprovisjonen foreslås satt til 1 prosent av kjøpesummen. I den grad 1 prosent ble vurdert å være en passende maksimalsats i 1989, er ikke dette nødvendigvis tilfellet i dag. Dersom en slik prisregulering skal iverksettes, bør det derfor foretas en vurdering av nivået på maksimalsatsen. Det er viktig å foreta en nærmere vurdering av dette for å kartlegge hvilke virkninger en eventuell prisregulering vil ha. Ettersom både kortholdere og brukersteder er å regne som kunde grupper for kortselskapenes betalingstjenester, kan ikke en lav maksimalsats på brukerstedsprovisjonen utelukkende begrunnes med at det er kortholder som bør ha den største kostnaden ved dette i henhold til ”bruker-betaler-prinsippet”.

5 **Anbefaling**

Konkurransetilsynet utelukker ikke at det under gitte omstendigheter kan være nødvendig å foreta en regulering av brukerstedsgebyrene som kortselskapene opererer med. Etter vår oppfatning skal det imidlertid tungtveiende grunner til for å iverksette en slik generell prisregulering i et marked. Den fremlagte rapporten gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å si at det vil føre til en mer virksom konkurranse i markedene for innløsning og utstedelse av betalingskort å iverksette forskriftens § 3. I den forbindelse vil tilsynet også bemerke at virkningene av den foreslåtte reguleringen ikke synes å være tilstrekkelig utredet, samt at tilsynet ikke kan se at størrelsen på den maksimalsatsen for brukerstedsprovisjoner som er fastsatt i forskriftens § 3 er nærmere begrunnet.

Konkurransetilsynet mener på denne bakgrunn at virkningene av å regulere kortselskapenes brukerstedsprovisjoner i forskrift eventuelt må utredes nærmere. I den grad det konkluderes med at det skal fastsettes et maksimalnivå for brukerstedsprovisjonene kortselskapene kan kreve, bør dette nivået sikre at reguleringen virker på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Konkurransetilsynet vil avslutningsvis bemerke at det daværende Prisdirektoratet i 1989 uttalte seg om forslaget til forskrift om finansieringsforetakenes virksomhet med kontokort. Prisdirektoratet

fant da at det ikke burde fastsettes en maksimalsats for belastning av salgsstedene i forskriftene om kontokort, jf. vedlagte høringsuttalelse av 14. februar 1989.

Vedlegg: Prisdirektoratets uttalelse i forbindelse med høringen til forskrift om finansieringsforetakenes virksomhet med kontokort av 14. februar 1989.

Kopi: Finansdepartementet