

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 09/3206 FM JCW

Vår ref.: 2009/555
MAB HAOK 541.0

Dato: 27.08.2009

Høringsuttalelse - forslag til gjennomføring av betalingstjenestedirektivet i norsk rett (offentligrettslige bestemmelser) mv.

Innledning

Konkurransetilsynet viser til brev fra Finansdepartementet 22. juni 2009 vedrørende ovennevnte høring.

Høringen gjelder forslag til nødvendige endringer i norsk rett for å gjennomføre Europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/64/EF om betalingstjenester i det indre marked (betalingstjenestedirektivet) i norsk rett.

Foreliggende høring gjelder betalingstjenestedirektivets offentligrettslige bestemmelser. Forslaget omfatter blant annet bestemmelser om hvem som kan yte betalingstjenester og om organiseringen av institusjonenes virksomhet som betalingsforetak. Høringen omfatter også bestemmelser om tilgang til betalingssystemer, som Konkurransetilsynet vil kommentere i det følgende.

Betalingstjenestedirektivet artikkel 28 nr. 1 krever at betalingstjenestetilbyderne gis tilgang til hverandres betalingssystemer:

”Medlemsstatene skal sikre at reglene for tilgang til betalingssystemer for godkjente eller registrerte ytere av betalingstjenester som er juridiske personer, skal være objektive, uten forskjellsbehandling og forholdsmessige, samt at disse reglene ikke hindrer slik tilgang mer enn det som er nødvendig for å sikre seg mot særlige former for risiko som oppgjørsrisiko, driftsrisiko og virksomhetsrisiko og å beskytte den finansielle og driftsmessige stabiliteten til betalingssystemet.

Betalingssystemer skal ikke pålegge noen av følgende krav på ytere av betalingstjenester, på brukere av betalingstjenester eller på andre betalingssystemer:

- Restriktive regler vedrørende effektiv deltakelse i andre betalingssystemer,
- Regler som forskjellsbehandler godkjente ytere av betalingstjenester eller registrerte ytere av betalingstjenester når det gjelder deltakernes rettigheter, plikter og fortrinnsrett, eller
- Restriksjoner på grunnlag av institusjonell status.”

Ifølge høringsforslaget krever direktivbestemmelsen at det gis tilgang til betalingssystemer så fremt de objektive kravene som er nødvendige for å sikre betalingssystemet mot oppgjørs- og driftsrisiko er oppfylt. Bestemmelsen fastsetter videre at betalingssystemet ikke skal kunne stille diskriminerende krav eller regler basert på institusjonell status (for eksempel krav om banklisens). Det er videre ikke adgang til å kreve at deltakerne ikke deltar i konkurrerende betalingssystemer.



Konkurransetilsynets merknader

Norge har gjennom BankAxept et godt utviklet system for betaling med betalingskort.¹ Sammenliknet med andre land utmerker Norge seg positivt når det gjelder antall betalingskort, betalingsterminaler og betalingskorttransaksjoner per innbygger. BankAxept er det mest brukte betalingskortet i Norge.

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at det ut fra konkurransehensyn er mange positive sider ved det nasjonale betalingskortsystemet BankAxept. BankAxept åpner for at alle aktører med banklisens i Norge kan ta del i et nasjonalt betalingskortnettverk med stor utbredelse. Dette har en positiv virkning på konkurransen mellom bankene ved at mindre og nyetablerte banker får anledning til å tilby kortprodukter på lik linje med allerede etablerte og større banker. Sammenliknet med internasjonale betalingskort synes dessuten prisnivået per transaksjon å være lavere for BankAxept-transaksjoner når en sammenligner den samlede prisen som kortholder og brukersted betaler for en transaksjon. Blant annet skyldes dette at det ikke påløper formidlingsgebyr fra innløser til utsteder for BankAxept-transaksjoner slik det gjør for internasjonale betalingskort. Noe som bidrar til at brukerstedsgebyret generelt er lavt for BankAxept-transaksjoner i forhold til de internasjonale betalingskort.

Selv om det er flere positive sider ved BankAxept er det samtidig noen konkurransemessige utfordringer knyttet til systemet, som i første rekke har sammenheng med eierstrukturen. BankAxept eies av bankforeningene, men driftes i henhold til rammeavtale av Bankenes Betalingsentral AS (BBS) gjennom BBS Infrastruktur. BBS eies 100 prosent av norske banker. Medlemsbankene i BankAxept er således involvert på de fleste ledd i verdikjeden, fra kortutstedelse, autorisasjonsforespørsler, autorisasjon og prosessering, avregning og oppgjør, innløsning, til salg og utleie av betalingsterminaler. Konkurransetilsynet mener at eierstrukturen i BankAxept-systemet kan bidra til svekket konkurranse i markeder knyttet til betalingskort, blant annet ved at eierne kan ha insentiver til å diskriminere eksterne aktører. Dermed kan muligheten for at potensielle konkurrenter etablerer virksomhet på et eller flere ledd i verdikjeden svekkes, hvilket kan føre til både høyere priser og kvalitativt dårligere produkter.

Slik Konkurransetilsynet ser det er det konkurransemessige utfordringer knyttet til BankAxept-systemets tilgangsbetingelser. EU-kommisjonen viser i sin sektorrappport fra 2007 til at flere nasjonale kortsystemer har som krav at både innløser og utsteder skal være banker og at dette kan begrense den potensielle konkurransen til kortsystemet. Dette er også tilfellet for BankAxept. Ifølge EU-kommisjonen vil et slikt krav kunne hindre at eksempelvis innsamlere etablerer utsteder- og/eller innløservirksomhet i konkurranse med bankene. Utenlandske banker som ønsker å delta i BankAxept-systemet må dessuten alltid betale det maksimale nivået på systemets tilgangsavgift. Slike diskriminerende tilgangskrav kan fungere som et etableringshinder som vil kunne begrense konkurransen.

I lys av ovennevnte er det viktig å sikre at aktører som ønsker tilgang til betalingskortsystemene som opererer i Norge får tilgang på ikke-diskriminerende vilkår. Det vil legge til rette for konkurranse innen de ulike markedene for betalingskort. Videre er det viktig for konkurransen at aktører som kun tilbyr enkeltprodukter skal kunne konkurrere med aktører som tilbyr flere produkter samlet, hvilket direktivets artikkel 28 nr. 1 legger til rette for. Konkurransetilsynet er således positiv til at direktivets tilgangsbestemmelse implementeres i norsk rett.

Det følger av artikkel 28 nr. 2 bokstav a) at kravet om tilgang ikke gjelder for systemer som er meldt til EU-kommisjonen eller ESA etter finalitetsdirektivet.² Slike systemer kan således stenge ute andre aktører fra sine systemer uten hensyn til de generelle reglene om at det skal være tilgang på ikke-diskriminerende vilkår.

¹ Konkurransetilsynet 2009, *Betalingskortsystemer i Norge*, Konkurransen i Norge side 89-100

² Direktiv 98/26/EØS



Den norske oppgjørssentralen NICS notifisert etter finalitetsdirektivet. BankAxept er tatt inn som en del av NICS-avtalen og er derved omfattet av NICS-konsesjonen. På denne bakgrunn legges det til grunn i høringsnotatet at implementeringen av betalingstjenestedirektivet i norsk rett ikke vil foranledige endring av BankAxept-systemets diskriminerende tilgangskrav med mindre eierne ikke selv ønsker å endre tilgangsreglene.

I vurderingen av om BankAxept-systemet eller deler av dette er omfattet av unntaksbestemmelsens i artikkel 28 nr. 2 bokstav a), synes arbeidsgruppen uten videre å legge til grunn at det er tilstrekkelig at systemet er meldt etter finalitetsdirektivet for å oppnå unntak etter bestemmelsen. Konkurransetilsynet stiller spørsmål ved om dette er riktig fortolkning. Dersom eierne selv kan definere hva som inngår i systemet når systemet meldes etter finalitetsdirektivet og dette uten videre legges til grunn, vil aktørene kunne omgå tilgangskravet i betalingstjenestedirektivet. En slik fortolkning synes etter Konkurransetilsynets oppfatning å undergrave formålet med hovedregelen i betalingstjenestedirektivet, som skal sikre tilgang til betalingssystemer. I den forbindelse vises det til at artikkel 28 nr. 1 tar høyde for aktørenes behov for å stille vilkår for driftsmessig stabilitet og vern mot oppgjørsrisiko.

Arbeidsgruppens vurdering innebærer at tilgangsregelen, som skal fremme konkurranse og effektivitet, ikke får noen praktisk implikasjon i Norge. Konkurransetilsynet mener på denne bakgrunn at en bør være varsom med å konkludere i denne omgang, men heller overlate til tilsynsmyndighetene å vurdere om unntaksvilkårene er oppfylt for BankAxept-systemet når regelen trer i kraft.

Med hilsen

Eivind Stage (e.f.)
seksjonsleder

Hanne Olsen Kjellevoid
seniorrådgiver

Kopi til:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet Postboks 8004 0030 Oslo

Mottakere:

Finansdepartementet Postboks 8008 Dep 0030 Oslo