

V2001-108 21.11.2001

Forbud mot eksklusivitetsavtaler - elektronisk formidling av betalingskrav for presentasjon i nettbanker - konkurranse-loven § 3-10

Sammendrag:

Konkurransetilsynet forbyr bankene og Bankenes Betalingssentral (BBS) å operere med eksklusivitetsavtaler i forbindelse med elektroniske fakturaer. Ved å forby slike avtaler fjerner tilsynet en betydelig konkurransehindring og åpner for at fakturautstederen kan velge mellom flere ulike e-faktura-løsninger. BBS mister dermed monopolet på å nå alle landets nettbankbrukere med e-faktura.

Det vises til brev av 22. oktober 2001 der Konkurransetilsynet varsler forbud mot eksklusivitetsavtaler om produksjon og elektronisk formidling av fakturaer for presentasjon i nettbankene.

1. Bakgrunn

Konkurransetilsynet mottok 11. januar 2001 en henvendelse om elektronisk fakturering i BBS/Bank-Axept Holding AS (BBS). Med utgangspunkt i henvendelsen har tilsynet sett nærmere på markedet for elektronisk formidling av betalingskrav. Tilsynet har i løpet av saksbehandlingen hatt møter med BBS, EDB Business Partner (EDB), Norges Bank, Kredittilsynet, Storebrand, Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen. Også en rekke andre aktører har blitt hørt, både fakturautstedere og banker.

Som følge av ovennevnte varsel om inngrep har Konkurransetilsynet mottatt brev med kommentarer fra BBS, Christiania Bank og Kreditkasse ASA (Kreditkassen), Den norske Bank ASA (DnB), Gjensidige NOR Sparebank (NOR), Sparebank 1 Gruppen AS (Sparebank 1), Terra-Gruppen AS og enkelte andre aktører. EDB har deretter kommentert disse uttalelsene.

Kommentarene fra BBS og bankene er tilnærmet likelydende. De poengterer at avtalen som inneholder den klausulen Konkurransetilsynet vil forby, ikke lenger gjelder. Videre presiseres det at eksklusivitetsklausuler ikke kommer til å bli tatt inn i de "regulære tjenesteavtalene" som er under utarbeidelse. BBS og bankene kan på denne bakgrunn ikke se at det er behov for å treffe det varslede vedtaket. EDB er imidlertid av den oppfatning at tilsynets varslede vedtak er høyst berettiget og nødvendig. Dette begrunnes blant annet med at det ikke foreligger sikre indikasjoner på at eksklusivitetsavtaler ikke blir inngått i fremtiden.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning har nå partene fått tilstrekkelig tid og mulighet til å uttale seg. På bakgrunn av det som har kommet frem, har tilsynet ikke funnet grunn til å endre det varslede vedtaket.

I det følgende presenteres Prosjekt eFaktura og deres samarbeid med andre banker. Deretter følger hovedtrekkene i de vurderingene som ligger til grunn for at Konkurransetilsynet forbyr partene i prosjektet å videreføre og inngå eksklusivitetsavtaler i forbindelse med eFaktura.

2. Prosjekt eFaktura

Partene i Prosjekt eFaktura er Kreditkassen, DnB (Postbanken er en del av DnB-konsernet. BBS anser derfor også Postbanken som en del av Prosjekt eFaktura.), NOR (Gjensidige NOR ble etablert i 1999 da Sparebanken NOR og Gjensidige-gruppen gikk sammen. Det er Sparebanken NOR som er oppført som part i avtaler i forbindelse med Prosjekt eFaktura. Ifølge BBS er flere andre sparebanker i forbindelse med Prosjekt eFaktura tilsluttet Gjensidige NOR og derfor en del av Prosjekt eFaktura. Disse bankene er Sparebanken Hardanger, Sparebanken Hedmark, Sparebanken Rana, Sparebanken Sør og Sparebanken Sogn og Fjordane.) , Sparebank 1 og BBS. Partene signerte 16. mars 2000 "Samarbeidsavtale om teknisk og kommersiell realisering av en løsning for integrert fakturabehandling og regningsbehandling". Prosjekt eFaktura har senere inngått samarbeidsavtaler med andre banker. Disse avtalene omtales under punkt 2.2 nedenfor.

Partene i prosjektet har utviklet eFaktura, et system der fakturautstedere kan få presentert sine betalingskrav direkte i fakturamottakers nettbank. Fakturamottakeren kan deretter betale ved å bekrefte at opplysningene som er påført fakturaen stemmer. Fakturautstedere som har vært med i BBS' og bankenes pilotprosjekt er Viken Energi, Hydro Texaco, Accept Card, NetCom, EnterCard og Lyse Energi. Prosjekt eFaktura tar sikte på at elektronisk fakturering opptrappes gradvis og kommer i normal drift i løpet av høsten 2001.

2.1 BBS/Bank-Axept Holding AS

Bankenes BetalingsSentral AS og Bank-Axept AS ble etablert henholdsvis i 1972 og i 1991. BBS/Bank-Axept Holding AS ble stiftet 21. november 1995 og eier alle aksjene i de to selskapene. BBS/Bank-Axept Holding AS eies av forretnings- og sparebanker i Norge. (Ifølge BBS' årsberetning for 2000 eies aksjene i selskapet av DnB (23,6 %), NOR (17,7 %), Kreditkassen (16,6 %), Sparebank 1 (15,4 %), Fokus Bank (6,8 %), Sparebanken Hedmark (1,9 %), Sparebanken Sør (1,6 %), Sparebanken Møre (1,4 %), Nordlandsbanken (1,2 %). Øvrige aksjonærer eier mindre enn 1 % hver.) Fra 1. april 1997 har konsernet operert som én organisasjon, profilert under navnet BBS. BBS leverer betalingstjenester til og på oppdrag for banker i Norge, men selskapet er ikke leverandør av betalingstjenester til sluttbrukermarkedene. Virksomheten i selskapet drives på forretningsområdene girosystemer, ortssystemer og interbanksystemer, og er kun rettet mot BBS' eiere.

Bankene som deltar i Prosjekt eFaktura har gitt BBS fullmakt til å gjennomføre samarbeidet med andre banker. Dette innebærer blant annet at BBS på vegne av Prosjekt eFaktura undertegner samarbeidsavtalene med banker som ikke er parter i prosjektet. I forbindelse med eFaktura er BBS både mottakssted for elektroniske fakturaer, på vegne av fakturautsteders bank, og formidler av betalingskravet fra fakturautsteder til fakturamottaker. Dette innebærer at BBS skal føre register over nettbankkunder og over utstedere av elektroniske fakturaer.

2.2 Samarbeidsavtaler med andre banker

BBS har på vegne av Prosjekt eFaktura inngått samarbeidsavtaler med følgende banker og bankgrupperinger: Terra-Gruppen AS (Terra-Gruppens morselskap er Eika-Gruppen AS der 86 sparebanker over hele landet er aksjonærer. Ifølge BBS inngår Terra-Gruppen som part i Prosjekt eFaktura. Dette kommer imidlertid ikke frem av de avtaler som er forelagt Konkurransetilsynet. Det er derfor uklart hvilken avtaletilknytning Terra-Gruppen har til Prosjekt eFaktura.), Fokus Bank (Fokus Bank er en del av finanskonsernet Danske Bank AS. Fokus Bank er ansvarlig for konsernets samlede

virksomhet i Norge.), Handelsbanken, Bergensbanken (Bergensbanken er en del av Handelsbanken filial Norge og har ifølge BBS inngått avtale med Prosjekt eFaktura sammen med Handelsbanken.) og Skandinaviska Enskilda Banken AB (SEB). Konkurransetilsynet har fått tilsendt fra BBS avtalen mellom Prosjekt eFaktura og Fokus Bank. Denne avtalen ble ifølge BBS undertegnet 18. oktober 2000 og anses representativ for de avtalene Prosjekt eFaktura har inngått med andre banker.

Samarbeidsavtalen har en eksklusivitetsklausul som sier at all kobling mellom fakturautsteder og fakturamottaker skal gjennomføres i eFaktura Fellesfunksjon. (Jf. punkt 7.7 "Spesielle forutsetninger" i samarbeidsavtale mellom Prosjekt eFaktura og Fokus Bank. Fellesfunksjonen ivaretas av BBS, jf. side 6 i Prosjekt eFakturas "Spesifikasjon av eFaktura".) Det går frem av avtalen at samarbeidet mellom Prosjekt eFaktura og banken er begrenset til realisering av nettbankintegrasjonen. Denne realiseringsfasen skulle ifølge avtalen avsluttes senest 1. juli 2001, og Konkurransetilsynet er informert om at realiseringsfasen muntlig ble forlenget til 1. september 2001. Tilsynet erfarer imidlertid at enkelte av ovennevnte banker fremdeles forholder seg til avtalen og legger derfor til grunn at avtalene i praksis helt eller delvis videreføres.

3. Konkurranseloven

Med hjemmel i konkurranse-loven (krll.) § 3-10 kan Konkurransetilsynet gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i loven. Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. § 1-1. Tilsynet kan blant annet gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som kan opprettholde eller styrke en dominerende stilling i et marked ved hjelp av konkurransehemmende metoder, eller begrense kunders valg, fordyre produksjon, distribusjon eller omsetning, stenge konkurrenter ute eller nekte forretningsforbindelse eller medlemskap i sammenslutninger, jf. § 3-10 annet ledd bokstav a og b.

I det følgende vil Konkurransetilsynet, i lys av krll. § 3-10, vurdere konsekvensene av at Prosjekt eFaktura opererer med eksklusivitetsavtaler. Herunder vil tilsynet se nærmere på eksklusivitetsklausulen i Prosjekt eFakturas samarbeidsavtaler med andre banker.

4. Det relevante markedet

I dette avsnittet avgrenses det området hvor den aktuelle avtaleklausulen antas å ha konkurransemessig virkning. Området som avgrenses utgjør det relevante markedet. Avgrensningen skjer ut fra en vurdering av kjøpernes muligheter til å velge alternative leverandører eller produkter. Generelt vil en kjøper velge leverandør på bakgrunn av egenskaper ved produktene og leverandørenes beliggenhet. Derfor har det relevante markedet både en produktmessig og en geografisk dimensjon. Et relevant marked må være av en produktmessig og geografisk størrelse som gjør at det er mulig å utøve betydelig markeds-makt hvis markedet monopoliseres.

4.1 Det relevante produktmarkedet

Utgangspunktet for avgrensningen av det relevante produktmarkedet er i hvilken grad etterspør-kerne, til dekning av et bestemt behov, anser varer eller tjenester som substituerbare. Jo bedre substitutt en vare eller tjeneste er til det produktet eller tjenesten vi ser på, jo større sannsynlighet er det for at varen eller tjenesten inkluderes i det relevante produktmarkedet. Substituerbarheten kan måles ved

krysspriselasiteter som angir i hvilken grad en konsument, for sin behovstilfredsstillelse, vil gå over til å etterspørre andre produkter dersom prisen på et produkt øker. Dette vil særlig avhenge av produktenes egenskaper, bruksområder og priser.

Det synes rimelig å legge til grunn at etterspørerne i denne saken er aktører som utsteder fakturaer av en viss mengde i løpet av et år. Det kan være bedrifter, foreninger, organisasjoner etc. som skal kreve inn betaling fra sine kunder, medlemmer eller lignende.

Etterspørerne i det relevante produktmarkedet har behov for å få produsert og formidlet betalingskrav, og denne tjenesten danner utgangspunkt for avgrensningen av det relevante produktmarkedet. Konkurransetilsynet presiserer at det kun er produksjon og formidling av betalingskrav fra fakturautsteder til fakturamottaker som danner utgangspunkt for avgrensningen. Tjenestene som fakturamottaker, etter at fakturaen er formidlet til han/henne, kan benytte seg av for å overføre penger til fakturautsteder (betalingsformidlingstjenestene (Betalingsformidling kan skje enten ved bruk av kontanter eller ved bruk av kontopenger. Kontopenger er en fellesbetegnelse på giro, betalingskort og sjekk. Girobetalinger kan foregå elektronisk eller blankettbasert. De elektroniske girotjenestene er bruk av terminaler i bedrifter, institusjoner og husholdninger, samt telefon, avtaler om direkte debiteringer og betalinger ved bruk av PC/Internett.), inkluderes ikke i det relevante markedet.

Produksjon og formidling av betalingskrav er imidlertid nært knyttet opp til betalingsformidlingstjenestene. Nedenfor følger derfor en kort beskrivelse av disse tjenestene.

Det er flere forhold som påvirker hvilken type betalingsformidlingstjeneste skyldneren vil velge for en gitt overføring av penger. Valget avhenger av hvilke former for betalingsformidling som er tilgjengelige for skyldneren, kostnaden for skyldneren knyttet til de forskjellige måtene å formidle betalingen på, transaksjonens art og så videre.

Forskjellene i transaksjonens art ligger for eksempel i hvordan kjøpere og selgere møtes i forbindelse med betalingen, hvor lang tid transaksjonen tar og hvilken informasjon som overføres sammen med pengene.

Det er naturlig å skille mellom direktebetaling og distansebetaling i forbindelse med betalingsformidling. Direktebetaling betegner transaksjoner som skjer og avsluttes i forbindelse med et kjøp. Distansebetaling betegner transaksjoner hvor betalingen gjennomføres uten direkte kontakt mellom kjøper og selger, og ofte på et annet tidspunkt enn kjøpet finner sted. Fordringshavere som utsteder fakturaer for å innkreve betaling, etterspør tjenester i forbindelse med distansebetaling. Slike fordringshavere etterspør mye informasjonsoverføring og mindre umiddelbarhet i betalingsformidlingen. I forbindelse med direktebetalinger er forholdet motsatt, siden informasjonsoverføringen er liten, mens umiddelbarheten er stor. For eksempel kan forhold som en varig forretningsforbindelse mellom to parter, store beløp som skal innkreves, varer med lang leveringstid osv. medføre at en fordringshaver velger å fakturere sine forbindelser fremfor å kreve direktebetaling. Disse fordringshaverne kan derfor ikke like godt dekke sitt behov gjennom direktebetalingstjenester. Tilsvarende kan ikke fordringshavere som har behov for umiddelbarhet i betalingsformidlingen, uten videre substituere seg vekk fra direktebetalingstjenester.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det her er naturlig å ta utgangspunkt i at skyldneren skal foreta en distansebetaling og se på hvilke måter som det da er aktuelt for fordringshaveren å formidle betalingskravet på.

Med bakgrunn i ovenstående omfatter det relevante produktmarkedet i denne saken produkter og tjenester fordringshavere kan benytte for å formidle betalingskrav til sine kunder, medlemmer eller lignende, i forbindelse med distansebetaling. I utgangspunktet inkluderer det relevante produktmarkedet både elektroniske og blankettbaserte former, siden begge formene for de fleste formål er substituerbare for fordringshaveren. Imidlertid er mange fakturautstedere av den oppfatning at elektronisk formidling av betalingskrav inn i fakturamottakers nettbank, ikke kan sammenlignes med andre former for fakturaformidling. I tillegg til at elektronisk formidling fjerner porto- og trykkekostnader, reduseres feilkildene når fakturamottaker får fakturaen ferdig utfylt og klar til betaling i nettbanken. Dessuten åpner elektronisk fakturaformidling for en mer effektiv kundekontakt. Informasjons- og reklamemateriell kan formidles sammen med betalingskravet på en effektiv måte, og fakturamottakeren kan få enklere tilgang til umiddelbar og presis informasjon knyttet til betalingskravet.

Konkurransetilsynet legger til grunn at disse fordelene er av stor betydning for fakturautsteder. Fordelene antas å være så store at andre former for fakturaformidling i liten grad tilfredsstiller det samme, underliggende behov hos fakturautsteder. Det relevante produktmarkedet avgrenses derfor til produksjon og elektronisk formidling av betalingskrav for presentasjon i nettbankene.

4.2 Det relevante geografiske markedet

Det relevante geografiske markedet avgrenses med utgangspunkt i kjøpernes substitusjonsmuligheter. Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for avgrensningen av det relevante geografiske markedet. Jo høyere transportkostnadene er i forhold til produktprisen, desto mindre er vanligvis det relevante geografiske markedet.

Elektronisk fakturaformidling involverer ikke transportkostnader. Det ser derfor ikke ut til å være hindringer i veien for at fordringshavere kan kjøpe fakturaformidlingstjenester fra aktører i hele Norge. Konkurransetilsynet mener derfor at det relevante geografiske markedet i denne saken omfatter hele landet. Det kan også være aktuelt for en fordringshaver å kjøpe fakturaformidlingstjenester fra aktører utenfor Norges grenser. En eventuell utvidet avgrensning av det relevante geografiske markedet vil imidlertid ikke ha betydning for de konkurransemessige vurderingene i denne saken. Tilsynet har derfor funnet det hensiktsmessig å avgrense det relevante geografiske markedet til Norge.

4.3 Egenskaper ved det relevante markedet

Konkurransetilsynet mener at antall girotransaksjoner som gjennomføres i Norge indikerer omsetningspotensialet i det relevante markedet. Det ble i 2000 gjennomført totalt ca. 370 millioner slike transaksjoner i Norge, og tilsynet legger til grunn at de fleste av disse girotransaksjonene skjer som følge av et formidlet betalingskrav. Det totale antall girotransaksjoner har vært relativt stabilt de siste årene, og Norges Bank forventer ikke at dette vil endre seg vesentlig i årene fremover. (Det vises også til Norges Banks årsrapport om betalingsformidling for året 2000, som ble gitt ut i mai 2001.)

Andelen elektroniske girobetalinger har økt kontinuerlig de siste årene. I 1994 ble bare 27,7 prosent av girobetalingene gjennomført elektronisk, mens 58,8 prosent ble gjennomført elektronisk i 2000. Antall betalinger med elektronisk giro økte med 5 prosent fra 1999, til 213 millioner transaksjoner i 2000. Bruken av blankettbaserte girotjenester ble i samme periode redusert tilsvarende.

Den mest påfallende utviklingen i 2000 er økningen i antall betalinger ved bruk av PC/Internett. Antallet slike betalinger ble mer enn fordoblet fra 1999, til 34,6 millioner betalinger i 2000. Bare i 2000 har det kommet til om lag 400 000 nye brukere av nettbank. Det er rundt to millioner nordmenn som bruker Internett minst en gang i måneden og halvparten av disse bruker Internett hver dag. I aldersgruppen 20-39 år har nesten halvparten av Internett-brukerne nettbankavtale.

Selv om fakturamottakere i økende grad benytter elektroniske løsninger ved regningsbetaling, er markedet for elektronisk formidling av betalingskrav relativt nytt. Derfor benytter fakturautstedere fortsatt hovedsakelig blankettbasert formidling av betalingskravet.

Vridningen fra blankettbasert til elektronisk girobetaling kombinert med et stabilt antall girotransaksjoner, tyder på at fakturamottakere anser blankettbaserte og elektroniske girotjenester som substituerbare. Når fakturamottakere stadig oftere foretrekker elektronisk girobetaling, selv om de i dag mottar giroen på blankett, er det grunn til å tro at fakturamottakere i enda større grad vil foretrekke elektronisk betaling når de også får muligheten til å motta giroen/betalingskravet elektronisk. Siden flere og flere fakturamottakere foretrekker elektronisk girobetaling, vil antagelig også fakturautstedere i større og større grad ønske å gå over til å formidle betalingskravene elektronisk. Dette innebærer at det i tiden fremover også kan forventes at faktura-utstederes etterspørsel vris fra blankettbaserte produkter til elektroniske produkter. Det er imidlertid lite sannsynlig at denne utviklingen vil øke det totale antallet tjenester som blir etterspurt i det relevante markedet.

Fakturautstedernes kostnader ved bruk av blankettbasert formidling av betalingskrav, går hovedsakelig utenom bankene, siden kostnadene består av trykking, porto etc. Dermed er det produsenter av papirbaserte giroblanketter og Posten som i dag har inntekter i forbindelse med produksjon og formidling av betalingskrav. Dersom elektronisk formidling av betalingskrav gradvis vil overta for blankettbasert formidling, slik Konkurransetilsynet legger til grunn, vil inntektene gradvis overføres fra produsenter av papirbaserte giroblanketter og Posten, til aktører som produserer og formidler elektroniske betalingskrav. På denne måten representerer elektronisk fakturering en ny inntektskilde for bankene og BBS.

5. Konkurrenter

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det eksisterer flere potensielle konkurrenter i markedet for produksjon og elektronisk formidling av betalingskrav for presentasjon i nettbankene. I dag synes imidlertid EDB å være Prosjekt eFakturas eneste reelle konkurrent.

5.1 EDB Business Partner ASA

EDB er et norsk børsnotert IT-konsern. Konsernet har ca. 3500 ansatte og hadde i 2000 en omsetning på ca. 4,5 milliarder kroner. Konsernet er leverandør av IT-tjenester og har virksomhet i USA og i en rekke europeiske land. EDB har ansvaret for drift av de fleste nettbankene i Norge.

Datterselskapet EDB Teamco er leverandør av tjenester innenfor informasjonsteknologi. Selskapet er hovedleverandør av drift- og nettverkstjenester til mange bedrifter i Norge. Fra 1. januar 2001 ble enheter fra søsterselskapene EDB Fellesdata og EDB Novit fusjonert inn i Teamco, herunder den enheten i EDB Fellesdata som har drevet produksjon og distribusjon av elektroniske fakturaer. Teamco omsatte i 2000 for i underkant av to milliarder kroner og har ca. 800 ansatte. Selskapet har avdelinger i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Bodø.

EDB produserte sin første elektroniske faktura i juni 2000. Siden da har de i samarbeid med enkelte banker og utvalgte fakturautstedere hatt pilotdrift på elektronisk faktura. (Per 8. juni 2001 hadde EDB avtaler med følgende banker: Romsdal Fellesbank, Storebrand Bank, Sparebanken Pluss, Finansbanken og Postbanken.) I dag er den elektroniske faktureringstjenesten i full produksjon hos deltagerne i pilotprosjektet.

6. Konkurransetilsynets vurderinger

Denne saken dreier seg om at Prosjekt eFaktura gjennom eksklusivitetsavtaler ikke tillater samarbeidende banker å presentere betalingskrav som er formidlet av andre enn BBS, i nettbankene. Fakturautstedere som har kunder i en bank som har avtale med Prosjekt eFaktura, kan derfor ikke velge andre enn BBS som fakturaformidler, og BBS synes derfor å ha monopol på formidlingen av betalingskrav til fakturamottakere i disse nettbankene.

Fakturamottakeres etterspørsel etter elektroniske distansebetalingstjenester har vokst betraktelig de siste årene. Denne veksten har vært spesielt stor innenfor betaling over Internett, og Konkurransetilsynet legger til grunn at veksten vil fortsette i årene fremover. Siden det totale omfanget av distansebetalinger per år er relativt stabilt, går denne veksten på bekostning av blankettbaserte distansebetalinger. Det ser altså ut til at fakturamottakere i større og større grad foretrekker elektroniske girotjenester via nettbank, fremfor andre elektroniske og blankettbaserte girotjenester.

Majoriteten av bankene i Norge har inngått avtale med Prosjekt eFaktura om elektronisk fakturaformidling. Siden majoriteten av bankene har valgt å inngå avtale med Prosjekt eFaktura, og siden Prosjekt eFaktura nekter andre tilbydere i det relevante markedet å presentere betalingskrav i disse bankenes nettbanker, har også de øvrige bankene incentiv til å inngå avtale med Prosjekt eFaktura. Årsaken synes å være at den enkelte bank er tjent med å kunne tilby en elektronisk fakturaformidlingstjeneste som gir fakturautsteder tilgang til så mange fakturamottakere som mulig. Det betyr at eksklusivitetsavtalene mellom Prosjekt eFaktura og bankene på sikt ser ut til å medføre at BBS får monopol på elektronisk formidling av betalingskrav for presentasjon i nettbankene. Monopol på en tjeneste innebærer i de fleste tilfeller en høyere pris og et mindre omsatt kvantum enn når det er konkurranse om å tilby tjenesten. En monopolsituasjon i et marked er derfor som regel mindre effektivt, i samfunnsøkonomisk forstand, enn en situasjon der flere aktører konkurrerer.

Selv om monopol på en tjeneste som regel er mindre effektivt enn konkurranse, synes likevel eksklusivitetsavtalene mellom Prosjekt eFaktura og bankene å medføre enkelte samfunnsøkonomiske gevinster. For det første synes eksklusivitetsavtalene å sikre at det faktisk etableres et elektronisk fakturaformidlingssystem i Norge, som alle bankene kan være en del av. Eksklusivitetsavtalene sikrer

dermed en "alle til alle" løsning, som betyr at alle fakturaautstedere kan få formidlet og presentert betalingskrav i alle sine kunders nettbanker. For det andre ser eksklusivitetsavtalene ut til å sikre økonomisk spillerom for innovasjon og utvikling av BBS' fakturaformidlingstjeneste.

Konkurransetilsynet ser positivt på at fakturaformidlingstjenesten utvikles og forbedres. Imidlertid er tilsynet av den oppfatning at de nevnte effektivitetsgevinster også kan oppnås i en situasjon der Prosjekt eFaktura møter konkurranse om fakturaformidlingstjenesten. Etterspørselen etter og betalingsvilligheten for elektroniske fakturaformidlingstjenester ser ut til å sørge for at tjenesten etableres selv om Prosjekt eFaktura ikke gis monopol. Det kan med andre ord oppnås en "alle til alle" løsning, selv om betalingskravene formidles gjennom ulike kanaler inn i nettbankene. Videre ser en konkurransesituasjon ut til å presse frem en vel så rask utvikling og forbedring av fakturaformidlingstjenestene som monopolsituasjonen, selv om det ikke nødvendigvis er Prosjekt eFakturas og BBS' system som utvikles raskest.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det i utgangspunktet har vært, og fremdeles er, konkurranse mellom Prosjekt eFaktura og EDB om å inngå avtaler om elektronisk fakturaformidling med bankene. Prosjekt eFaktura har inngått avtale med de fleste. Det presiseres at dersom for eksempel EDB hadde blitt valgt av majoriteten av bankene, og EDB hadde lagt inn en tilsvarende eksklusivitetsklausul som Prosjekt eFaktura har gjort, ville situasjonen blitt tilsvarende, med EDB som monopolist. EDB opplyser imidlertid at EDB ikke har en slik klausul, og at betalingskrav formidlet av BBS kan presenteres i nettbankene som benytter EDB som fakturaformidler. Dermed kan fakturaautstedere som benytter Prosjekt eFakturas formidlingssystem få presentert elektroniske betalingskrav i alle nettbankene. Fakturaautstedere som benytter EDB derimot, kan kun få presentert betalingskrav i de få nettbankene EDB har avtaler med, fordi Prosjekt eFaktura ikke gir tilgang til "sine" nettbanker. På fakturamottakersiden blir situasjonen motsatt. Fakturamottakere som bruker nettbanker som benytter Prosjekt eFakturas formidlingssystem, kan kun motta betalingskrav elektronisk fra de fakturaautstederne som benytter Prosjekt eFakturas system. Fakturamottakere som bruker nettbankene som benytter EDBs system derimot, kan motta betalingskrav fra alle fakturaautstedere, uansett om utstederne benytter Prosjekt eFakturas eller EDBs formidlingssystem.

Hvis produsenter og formidlere av elektroniske betalingskrav nektes å inngå eksklusivitetsavtaler med bankene, ser det ut til å ligge til rette for virksom konkurranse i det relevante markedet. Konkurranse om produksjon og elektronisk formidling av betalingskrav legger igjen til rette for at utvalget, kvaliteten og prisen på denne tjenesten i størst mulig grad blir samfunnsøkonomisk riktig. Konkurranse om fakturaformidlingen ser også ut til å være en forutsetning for at girobetalingstjenestene skal utvikle seg i samfunnsøkonomisk riktig retning. Dersom girobetalingstjenestene får utvikle seg slik, vil tilbyderne (bankenes) faktiske kostnader knyttet til telegiro, brevgiro, betaling av e-faktura i nettbank og så videre, reflekteres i prisen på de ulike tjenestene. Når prisen på tjenestene står i forhold til de faktiske kostnadene knyttet til produksjon av tjenestene, vil den tjenesten som er priset lavest i forhold til den nytten fakturamottaker opplever at han/hun har av tjenesten, utvikles raskest.

Jo lavere prisen på elektronisk formidling av betalingskrav er, jo flere fakturaautstedere vil velge elektronisk fremfor blankettbasert fakturering. Konkurransetilsynet ser positivt på at så mange fakturaautstedere som mulig tilbyr elektronisk fakturering, fordi denne tjenesten ser ut til å medføre

samfunnsøkonomiske gevinster. I tillegg til at kostnadene knyttet til forsendelsen av betalingskravet faller bort, medfører elektronisk formidling lavere forbruk av papir, både til selve betalingskravet, men også til fakturaspesifikasjoner, samt informasjons- og reklamemateriell som formidles sammen med betalingskravet.

7. Konklusjon

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at Prosjekt eFakturas eksklusivitetsavtaler med bankene begrenser konkurransen i markedet for produksjon og elektronisk formidling av betalingskrav for presentasjon i nettbankene. Med bakgrunn i tilsynets vurderinger synes konkurransebegrensningen å medføre at samfunnets ressurser ikke utnyttes på den mest effektive måten. Eksklusivitetsavtalene mellom Prosjekt eFaktura og bankene vurderes derfor å innebære en konkurransebegrensning som er i strid med konkurranse-lovens formål.

8. Vedtak

På denne bakgrunn, og med hjemmel i konkurranse-loven § 3-10, har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:

Partene i Prosjekt eFaktura, Christiania Bank og Kreditkasse ASA, Den norske Bank ASA, Gjensidige NOR Sparebank, Sparebank 1 Gruppen AS og BBS/Bank-Axept Holding AS, forbys å videreføre og inngå eksklusivitetsavtaler om produksjon og elektronisk formidling av betalingskrav for presentasjon i nettbankene. Forbudet gjelder både i avtaler mellom partene i Prosjekt eFaktura og mellom Prosjekt eFaktura og andre banker.

Herunder forbys følgende klausul: "(...) samt at all kobling mellom utsteder og forbrukere gjennomføres i eFaktura Fellesfunksjon." Denne klausulen fremgår i samarbeidsavtaler mellom Prosjekt eFaktura og andre banker, versjon 1.1, punkt 7.7 "Spesielle forutsetninger".

Vedtaket trer i kraft straks og varer til 1. november 2006.

Vedtaket kan påklages innen tre uker, jf. forvaltnings-loven § 29. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet. Tilsynet viser for øvrig til vedlagte klageskjema.

[til toppen](#)