



Deres ref.:

Vår ref.: 2002/632

Dato: 28. mars 2003

■ **Finansnæringens Hovedorganisasjon / Sparebankforeningen i Norge / Bankenes Betalingssentral AS – konkurranseloven § 3-10 – inngrep mot eksklusivitetsklausuler i avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjonsdata**

Vedtak V2003-15

Vi viser til Konkurransetilsynets varsel om inngrep av 31. oktober 2002, samt øvrig korrespondanse i sakens anledning.

1 Oversikt

For å legge til rette for konkurranse om å tilby innsamling av elektroniske korttransaksjonsdata til bankene, bør den enkelte bank stå fritt til å velge tjenesteleverandør. Det kan være enkelte samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til at flere banker går sammen om å velge leverandør, men den enkelte bank må selv kunne ta stilling til om den vil delta i et slikt samarbeid.

Med bakgrunn i dette legger Konkurransetilsynet ned forbud mot at Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen i Norge (Sparebankforeningen) viderefører eller inngår avtaler som binder enkeltbanker til å velge en bestemt leverandør av slik innsamlingstjeneste, uten at den enkelte bank som omfattes av avtalen har gitt sitt eksplisitte samtykke.

Konkurranse om å tilby systemer for innsamling av korttransaksjonsdata til bankene legger til rette for at prisen bankene må betale for denne tjenesten i sterkere grad reflekterer kostnadene ved å tilby den. Det ser ut til å være stort rom for priskonkurranse i dette markedet, og på grunn av det høye antallet transaksjoner som samles inn, vil selv en marginal reduksjon i transaksjonsprisen til sammen utgjøre relativt store reduserte kostnader for bankene. Dersom bankenes kostnader i forbindelse med korttransaksjoner reduseres, vil det også gi grunnlag for lavere gebyrer for kortkundene.

2 Bakgrunn

Konkurransetilsynet mottok 23. mai 2002 en henvendelse fra advokatfirmaet Thommessen Krefting Greve Lund AS (TKGL), som på vegne av Pos System AS anmodet tilsynet om å gripe inn mot eksklusivitetsklausuler i "Avtale om innsamling av elektroniske kort-

transaksjoner”. Avtalen ble inngått i 2000 mellom Bankenes Betalingssentral AS (BBS, tidligere BBS/Bank-Axept Holding AS), FNH og Sparebankforeningen.¹

BBS, FNH og Sparebankforeningen har i brev av 4. juli 2002 kommentert henvendelsen fra Pos System, samt besvart en rekke spørsmål Konkurransetilsynet stilte i brev av 11. juni 2002. Tilsynet hadde et møte med Norges Bank 28. august 2002, og 5. september 2002 ga Norges Bank en skriftlig redegjørelse vedrørende henvendelsen fra Pos System. Kredittilsynet ble informert om saken i det halvårige kontaktmøtet mellom de to tilsynene 9. september 2002.

Konkurransetilsynet varslet 31. oktober 2002 følgende vedtak:

Finansnæringens Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen i Norge og Bankenes Betalingssentral AS forbys å videreføre og/eller inngå avtaler som forplikter bankene til å benytte Bankenes Betalingssentral AS, eller bestemte andre aktører, for innsamling av EFTPOS-transaksjoner.

Herunder forbys følgende klausuler i ”Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner” inngått 4. mai 2000 mellom Finansnæringens Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen i Norge og BBS/Bank-Axept Holding AS:

- 1. Punkt 8, første punktum: ”Bankene skal benytte Bank Axept AS som underleverandør for innsamling av EFTPOS-transaksjoner (...)”*
- 2. Punkt 9, annet punktum: ”Transaksjoner i slike systemer fra kort utstedt etter bax-reglene skal autoriseres og videreformidles via Bank-Axept AS.”*

Tilsynet har etter varselet mottatt skriftlige uttalelser fra Kredittilsynet av 10. desember 2002, Norges Bank av 10. desember 2002, FNH og Sparebankforeningen av 13. desember 2002 og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) av 30. januar 2003. Vi har dessuten hatt møter med Pos System og EDB Fellesdata (EDB) 6. januar 2003, Kredittilsynet 16. januar 2003 og FNH og Sparebankforeningen 27. januar 2003.

I det følgende presenteres hovedinnholdet i avtalen mellom BBS, FNH og Sparebankforeningen (punkt 3) og henvendelsen fra Pos System (punkt 4). Så presenteres avtalepartene og deres anførsler, samt Kredittilsynets og Norges Banks anførsler (punkt 5 til 8).² Deretter følger Konkurransetilsynets analyse etter konkurranseloven³ (krll.) § 3-10 (punkt 9 til 11). I analysen avgrenses og omtales det markedet hvor de aktuelle avtaleklausulene antas å ha konkurransemessig virkning. Til slutt kommer tilsynets vurdering av avtaleklausulenes konkurransemessige betydning i dette markedet, en diskusjon av de ulike aktørenes anførsler, samt tilsynets konklusjon og vedtak (punkt 12 til 15).

¹ FNH og Sparebankforeningen har nå sagt opp avtalen, med virkning fra 1. juli 2003. Avtalen ble sagt opp i brev av 10. desember 2002 til BBS fra FNH og Sparebankforeningen.

² HSH støtter inngrepet som Konkurransetilsynet varslet 31. oktober 2002. Organisasjonens anførsler har ikke hatt betydning for tilsynets vurderinger i dette vedtaket, og vi har derfor ikke funnet grunn til å presentere eller kommentere disse anførselene.

³ Lov 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet.

3 Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner

”Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner” er én av et tjuetalls regler og avtaler som er samlet i ”Avtale- og regelverksamling for innenlands betalingsformidling”.⁴ De fleste av reglene og avtalene i samlingen er vedtatt av eller inngått mellom FNH og Sparebankforeningen, og bare mellom disse. I ”Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner” er imidlertid også BBS avtalepart.

Avtalen forplikter alle banker som er medlemmer i FNH eller Sparebankforeningen og øvrige banker med virksomhet i Norge innenfor elektronisk kortbasert betalingsformidling basert på bankenes felles infrastruktur, til å benytte BBS for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata.⁵ Avtalen er likevel ikke til hinder for at banker som benytter underleveranser fra andre enn BBS kan videreføre slik virksomhet, men bankene kan ikke utvide kjøp av underleveranser fra disse.

Konkurransetilsynet har tidligere uttalt seg om avtalen, i brev til FNH og Sparebankforeningen av 28. juni 2000. Tilsynet fant at avtalen ikke rammes av forbudsbestemmelsene i konkurranse-loven og tok derfor avtalen til etterretning. Forholdet til krrl. § 3-10 ble ikke vurdert.

4 Henvendelsen fra Pos System

Pos System (tidligere Telenor Pos AS) tilbyr ifølge sin henvendelse til Konkurransetilsynet av 23. mai 2002 elektroniske betalingsløsninger for varehandelen og hotell- og restaurantbransjen.⁶ Selskapet er en del av Telenor-konsernet, organisert under Telenor Plus. Telenor eier 75 prosent av selskapet. De siste 25 prosent eies av de ansatte.

I henvendelsen hevder Pos System at BBS misbruker sin sterke markedsstilling gjennom eksklusivitetsklausulene i avtalen med FNH og Sparebankforeningen om innsamling av elektroniske korttransaksjonsdata. Ifølge Pos System innebærer avtalen at bankene ikke kan benytte Pos System, i samarbeid med for eksempel EDB, for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata. Bestemmelsen innebærer at Pos System må levere betalingstransaksjonsdata generert i deres system til BBS og ikke direkte til bankene.

Pos System hevder videre at avtalen er konkurransebegrensende ”ved at BBS gjennom prisingen overfor brukerstedene kan koble en monopoltjeneste (transaksjoner) og en konkurransetjeneste (terminalene)”.

Pos System skriver at de har et samarbeid med BBS der BBS betaler kostnadene for drifting av en server som formaterer innsamlede transaksjonsdata fra Pos Systems Spectracardformat til BBS’ SDI-format. BBS drifter ifølge Pos System denne serveren mot å få overført de betalings-transaksjonsdata som er generert i terminaler levert av Pos System (Spectracard-terminaler). Ifølge Pos System tar BBS så betalt av bankene for hver transaksjon de samler inn, både fra BBS’ terminaler og terminaler levert av Pos System.

⁴ Avtale- og regelverksamlingen er gitt ut av Finansforlaget AS og kom ut første gang i 1988. Femte og foreløpig siste utgave kom ut 1. juli 2000. Avtale- og regelverksamlingen er et samarbeidsprosjekt mellom FNH og Sparebankforeningen.

⁵ Betalinger og kontantuttak ved bruk av betalingskort i elektroniske betalingsterminaler (Electronic Funds Transfer at Point of Sale).

⁶ Innholdet i dette kapitlet er en oppsummering av Pos Systems henvendelse til Konkurransetilsynet. Synspunktene og beskrivelsene støttes ikke nødvendigvis av tilsynet.

Avtalen mellom BBS og Pos System er nå sagt opp av BBS. Pos System ønsker derfor å inngå et samarbeid med en annen datasentral for å etablere en alternativ leverandør til BBS ”for innhenting og videre håndtering av EFTPOS-transaksjoner for bankene”. Dette umuliggjøres ifølge Pos System av eksklusivitetsavtalen mellom BBS, FNH og Sparebankforeningen.

Pos System har ifølge henvendelsen ikke noen alternativ avtaker for sin tjeneste og får derfor fra 1. januar 2003 ikke noe vederlag for de transaksjoner som genereres i deres Spectracard kortterminaler. Dersom eksklusiviteten ikke opphører, vil ikke Pos System kunne konkurrere på markedet, ifølge henvendelsen.

5 Avtalepartene

5.1 Finansnæringens Hovedorganisasjon⁷

FNH representerer forretningsbanker, finansieringsforetak og forsikringsselskaper i Norge og har i underkant av 50 medlemsbedrifter. Organisasjonen ble stiftet 1. januar 2000 da Den norske Bankforening og Norges Forsikringsforbund ble slått sammen til en ny næringsorganisasjon. Bakgrunnen for sammenslåingen var strukturutviklingen i finansnæringen, økende internasjonal konkurranse og fremveksten av felles internasjonale konkurranseregler.

FNH har til oppgave å ivareta medlemmenes interesser i forhold til myndigheter, andre organisasjoner og massemedia, samt representere medlemsbedriftene i internasjonale fora. Innad i næringen skal FNH samle og koordinere medlemsbedriftenes innsats på områder der samarbeid er naturlig og tillatt. Organisasjonen skal arbeide for at finansbedriftene får arbeidsvilkår og utviklingsmuligheter som gir grunnlag for lønnsom og solid drift og som setter dem i stand til å betjene sine kunder på en best mulig måte.

5.2 Sparebankforeningen i Norge

Sparebankforeningen er en nærings- og interesseorganisasjon for landets 129 sparebanker og har til formål å fremme medlemsbankenes interesser gjennom næringspolitisk virksomhet. Foreningen arbeider hovedsakelig med saker av økonomisk og juridisk art innenfor finansiell infrastruktur og betalingsformidling, samt informasjon og samfunnskontakt.

Avdeling for betalingssystemer i Sparebankforeningen overvåker utviklingen i bankenes driftsøkonomi og markedsforhold av strategisk betydning for sparebankene. Avdelingen arbeider også med utvikling og vedlikehold av infrastrukturen i de nasjonale og internasjonale betalingssystemene.

5.3 Bankenes Betalingssentral AS

Bankenes Betalingssentral AS og Bank-Axcept AS ble etablert henholdsvis i 1972 og i 1991. BBS/Bank-Axcept Holding AS ble stiftet 21. november 1995 og etablert som morselskap for Bankenes Betalingssentral AS og Bank-Axcept AS. De tre selskapene har fra 1. april 1997 operert som én organisasjon, men ble ikke formelt fusjonert til ett selskap før i november 2001 (med regnskapsmessig virkning fra 1. januar 2001). Det fusjonerte selskapet BBS/Bank-Axcept Holding AS skiftet samtidig navn til Bankenes Betalingssentral AS. BBS eies av en rekke forretnings- og sparebanker i Norge og leverer betalingstjenester til og på oppdrag fra bankene.⁸

⁷ Informasjonen i dette avsnittet er hentet fra FNHs hjemmesider.

⁸ Ifølge BBS' årsberetning for 2001 hadde selskapet per 31. desember 2001 i alt 135 aksjonærer. De største aksjonærene er Den norske Bank ASA (23,6 %), Gjensidige NOR Sparebank (17,7 %), Nordea Bank Norge ASA

Selskapet er ikke leverandør av betalingstjenester til sluttbrukermarkedene. Virksomheten i selskapet drives på forretningsområdene girosystemer, kortsystemer og interbanksystemer.

BBS økte omsetningen med over 30 prosent fra 2000 til 2001. Totale inntekter fra transaksjoner og gebyrer var i 2001 på 1508 millioner kroner. Av disse inntektene kom hoveddelen fra girotransaksjoner. Korttransaksjonsinntektene var på 227 millioner kroner, og inntektene fra terminalutleie var på 298 millioner kroner. Overskuddet før skatt økte fra 69 millioner kroner i 2000 til 72 millioner kroner i 2001. Det ble i 2001 avsatt 49,5 millioner kroner til utbytte til aksjonærene.

5.3.1 BBSPos

BBS opplyser på sine hjemmesider at BBSPos er et åpent betalingssystem. Systemet aksepterer de fleste betalingskort, samt fordelskort utstedt av blant annet butikkjeder. BBS opplyser videre at de i BBSPos besørger innsamling, autorisasjon og oppgjør av korttransaksjoner for de fleste korttyper. FNH og Sparebankforeningen skriver imidlertid i sitt brev til Konkurransetilsynet av 13. desember 2002 at det korrekte er at BBSPos, på vegne av brukerstedsbanker, besørger innsamling for kort utstedt etter bax-reglene, og at de ikke besørger noe oppgjør. I 2001 behandlet BBSPos 378 millioner transaksjoner.⁹

BBS opplyser videre på sine hjemmesider at BBSPos er integrert med BBSTerminal, BBS ATM, BBSePay samt flere eksterne systemer for bruk av kort som betalingsmiddel. BBSTerminal er det forretningsområdet i BBS som gjennom bankene tilbyr ulike terminal-løsninger til brukerstedene.¹⁰ BBS ATM er en ny minibanktjeneste der BBS har tilpasset BBSPos til å ta imot og håndtere minibanktransaksjoner. BBS har til nå ikke håndtert minibanktransaksjonene. BBSePay er en online kortbasert betalingstjeneste for handel på Internett, et konsept BBS sammen med bankene og kortselskapene står bak.

6 Avtalepartenes anførsler

BBS, FNH og Sparebankforeningen har i brev av 4. juli 2002 redegjort for de hovedhensyn som ligger bak "Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner". Videre har FNH og Sparebankforeningen i brev av 13. desember 2002 kommentert Konkurransetilsynets inngrepsvarsel av 31. oktober 2002.

De hovedhensynene som oppgis å ligge bak avtalen er referert nedenfor. Disse ivaretas ifølge avtalepartene best ved at bankene konsentrerer innsamlingen av sine bax-transaksjoner¹¹ til én innsamlingsentral.

Det første hovedhensynet bak avtalen er å sikre effektiv og åpen konkurranse mellom bankene om kortbaserte elektroniske betalingstjenester, og avtalen har ifølge partene bidratt til dette. For det andre anføres behovet for teknisk standardisering av korttransaksjoner. Teknisk standardisering sørger for at bankene kan motta og behandle korttransaksjonsdata på samme måte, uansett på hvilket brukersted kortkunden handler. For det tredje er avtalepartene opptatt

(16,6 %) og Fokus Bank ASA (6,8 %). Bankene i Sparebank 1 Gruppen eier til sammen 18,6 %, og bankene i Terra-Gruppen eier til sammen 6,0 % av aksjene i selskapet.

⁹ Kilde: BBS' årsrapport 2001.

¹⁰ Se www.betalingsterminal.no.

¹¹ Med bax-transaksjoner menes elektroniske bankkorttransaksjoner som faller inn under "Regler om utstedelse og behandling av "bank-axept"-kort i kontantautomater og betalingsterminaler på brukersteder" (bax-reglene). Reglene ble fastsatt i 1997 av FNH (daværende Den norske Bankforening) og Sparebankforeningen.

av at bankene innretter systemene slik at nødvendige sikkerhets- og kontrollfunksjoner gjennomføres etter de krav som er fastsatt. For det fjerde nevnes krav fra myndighetene som et hovedhensyn bak avtalen. Det vises spesielt til bestemmelsene i lov om betalingssystemer¹² og i finansavtaleloven¹³.

Utover ovennevnte hovedhensyn anfører avtalepartene at det er stordriftsfordeler knyttet til å samle innsamlingsvirksomheten til én aktør.

Når det gjelder Konkurransetilsynets varslede inngrep, hevder FNH og Sparebankforeningen at et slikt inngrep kun vil ha negative effekter. De mener inngrepet vil være skadelig for effektiviteten, sikkerheten og samordningen i bankenes tilbud, hindre virksom konkurranse mellom ulike innsamlingsentraler, lede til uheldige bindinger mellom innsamlingsentraler og ulike leverandører av terminaler og mottakssystemer, gripe direkte inn i banknæringens muligheter til selvregulering og vanskeliggjøre den enkelte banks overholdelse av bestemmelser i finansavtaleloven og banknæringens oppfyllelse av bestemmelser i lov om betalingssystemer.

FNH og Sparebankforeningen har likevel valgt å si opp den aktuelle "Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner" som følge av Konkurransetilsynets behandling av klagen fra Pos System. Nye regler, uten fastsettelse av hvem som skal utføre innsamlingsvirksomheten, skal utarbeides. FNH og Sparebankforeningen vil imidlertid i de nye reglene videreføre at alle bankene som vil delta i bankenes felles infrastruktur for korttransaksjoner, må benytte én og samme leverandør av innsamlingstjenesten.

Varslets beskrivelser av elementene i EFTPOS-virksomheten er ifølge FNH og Sparebankforeningens uttalelse mangelfulle og delvis uriktige. Det tilbakevises at Bankenes Standardiseringskontor (BSK) har spilt eller spiller noen vesentlig rolle når det gjelder å sikre felles standarder. Det var ifølge FNH og Sparebankforeningen etableringen av Bank-Axcept AS (nå BBS) som førte til at det faktisk ble felles standarder.

FNH og Sparebankforeningen mener videre at det er ren spekulasjon fra Konkurransetilsynet at det ikke er reell konkurranse om markedet og begrunner dette med at bankene, uavhengig av eierskap i BBS vil tjene på å benytte den mest effektive innsamlingsentralen. FNH og Sparebankforeningen uttrykker videre at "det interessante med Konkurransetilsynets antakelse om at det må legges ned relativt store ressurser for å kunne tilby innsamlingstjenester" er at tilsynet i et annet punkt "nærmest trekker den motsatte konklusjon", at det vurderer tapet ved konkurransebegrensningen å være større enn de gevinster som kan oppnås ved å utnytte stordriftsfordeler i markedet.

FNH og Sparebankforeningen mener at én felles infrastruktur for EFTPOS-transaksjoner forutsetter at det bare er én innsamlingsentral. FNH og Sparebankforeningen vil imidlertid "ikke på prinsipielt grunnlag kategorisk avvise at det er mulig å finne løsninger på de problemer og uheldige utslag som mer enn én innsamlingsentral kan føre til".

Generelt mener FNH og Sparebankforeningen at begrunnelsene i varselet ikke oppfyller Konkurransetilsynets begrunnelsesplikt knyttet til et vedtak etter krrl. § 3-10. Herunder anføres det at vurderingene av henholdsvis markedsrett og vilkåret om at avtalen innebærer en

¹² Lov 17. desember 1999 nr. 95 om betalingssystemer m.v.

¹³ Lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag.

konkurransbegrensning, er mangelfulle. Ifølge uttalelsen begrunner tilsynet i liten grad sine konklusjoner, og de beror i stor grad på antakelser. Videre mener FNH og Sparebankforeningen at vedtaksteksten synes å innebære at BBS "på generelt grunnlag forbys å inngå eksklusivavtaler om leveranse av innsamlingstjenester".

FNH og Sparebankforeningen fikk anledning til å lese gjennom Kredittilsynets og Norges Banks uttalelser etter inngrepsvarselet før de selv uttalte seg. De hevder at Kredittilsynet har kommet til helt motsatte konklusjoner av Konkurransetilsynet. FNH og Sparebankforeningen anser videre at uttalelsene fra Norges Bank og Kredittilsynet "stort sett [er] sammenfallende" med FNH og Sparebankforeningens uttalelse. FNH og Sparebankforeningen mener imidlertid at de forutsetninger som Norges Bank legger til grunn for å kunne oppnå konkurranse i markedet, i praksis ikke kan oppfylles.

FNH og Sparebankforeningen orienterer om at de tar sikte på å fastlegge et nytt regelverk i løpet av 1. halvår 2003 som vil bli oversendt til Konkurransetilsynet "så fremt Konkurransetilsynet ikke nedlegger forbud mot en felles innsamlingsentral".

7 Norges Banks anførsler

I sitt brev til Konkurransetilsynet av 5. september 2002 sier Norges Bank at den anser konkurranse i betalingsformidlingen å være gunstig for å fremme et effektivt betalingssystem. Konkurransen bør imidlertid ikke få utvikle seg slik at enkelte leverandører leverer tjenester som ikke er kompatible med andre leverandørers tjenester.

Norges Bank orienterer om at Bankenes Standardiseringskontor (BSK) fastsetter standarder for bankenes betalingsformidling. Disse standardene blir fulgt av alle som driver med betalingsformidling i Norge.

Frem til begynnelsen av 1990-tallet var systemet for bruk av betalingskort lite effektivt, ifølge Norges Bank, fordi det ikke eksisterte felles standarder. Med etableringen av felles standarder bedret situasjonen seg. Standardene har nå vært virksomme i omtrent ti år, og nye aktører som kommer inn på markedet tilpasser seg standardene for å kunne operere i markedet. Det ser ikke ut til å være noen stor fare for at nye aktører forsøker å etablere nye standarder som ikke er kompatible med de eksisterende standardene, ifølge banken.

Norges Bank gir flere eksempler fra andre deler av betalingssystemet der erfaringen viser at det er mulig å ha mer enn én leverandør som leverer tjenester til bankene og brukerstedene. Basert på disse erfaringene mener den at det heller ikke når det gjelder innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata, er nødvendig at det kun er én leverandør.

I sine kommentarer til Konkurransetilsynets inngrepsvarsel presiserer Norges Bank at konkurranse i markedet vil være mulig under visse forutsetninger. Banken skriver at flere aktører kan gi økt risiko for uenighet og uklare ansvarsforhold. Imidlertid vil det ifølge banken neppe være mange aktører i det relevante produktmarkedet, og et marked med noen få aktører vil kunne gi effektivitetsfremmende virkninger gjennom konkurranse. Banken hevder at disse virkningene kan oppnås uten at tekniske og sikkerhetsmessige løsninger utsettes for stort press og uten vesentlige tap av stordriftsfordeler.

Norges Bank skriver videre at konkurranse om markedet også vil kunne bidra til å øke effektiviteten i systemet, og at det som et minimum bør være konkurranse om markedet.

Banken poengterer imidlertid at det er viktig at innføring av konkurranse ikke skjer på bekostning av driftsstabiliteten i systemet, sikkerheten og brukervennligheten.

8 Kredittilsynets anførsler

Kredittilsynet er enig i at det er en rekke fordeler ved at det opprettholdes en felles infrastruktur for EFTPOS i Norge. Det kan imidlertid se ut til at Kredittilsynet, i større grad enn Norges Bank, anser det for å være en risiko for at parallelle, ikke-kompatible betalingsløsninger kan bli etablert som følge av det varslede inngrepet. Dersom man likevel skulle få til en samordning, kan flere systemer ifølge Kredittilsynet øke risikoen for at det oppstår systemfeil. Samtidig er Kredittilsynet kritisk til at bankenes samarbeid om EFTPOS-løsningene er knyttet opp til en beslutning om valg av leverandør.

Basert på en kost-/nytteanalyse legger Kredittilsynet til grunn at ressursbesparelsen som en kan oppnå ved å forby en eksklusiv avtale mellom BBS og FNH og Sparebankforeningen er mindre enn effektivitetstapet og det økte ressursforbruket som følger av en mer komplisert infrastruktur i det kortbaserte betalingssystemet. Årsaken til at infrastrukturen blir mer komplisert, er etter Kredittilsynets oppfatning at det med flere tjenesteleverandører må etableres en mange-til-mange-kommunikasjon mellom bankene. Kredittilsynet mener videre at konkurransefordelen alternativt kan oppnås gjennom å styrke konkurransen *om* markedet, for eksempel ved en anbudskonkurranse hvert fjerde år.

9 Konkurranseloven

Konkurransetilsynet kan i medhold av krrl. § 3-10 første ledd 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 lovens § 1-1. Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.

Krrl. § 3-10 første ledd omfatter blant annet 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. Med nektelse av forretningsforbindelse menes også at en ervervsdrivende bare er villig til forretningsforbindelse på bestemte vilkår.

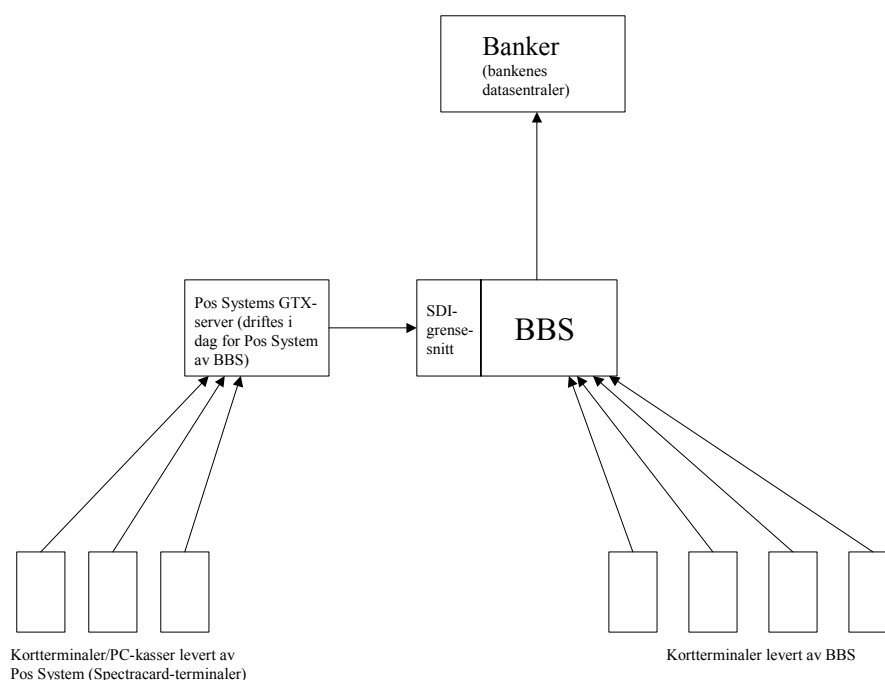
I det følgende vil Konkurransetilsynet, i lys av krrl. § 3-10, vurdere eksklusivitetsklausulene i avtalen mellom BBS, FNH og Sparebankforeningen om innsamling av elektroniske korttransaksjonsdata.

10 Det relevante markedet

I dette avsnittet avgrenses det markedet hvor de aktuelle avtaleklausulene antas å ha konkurransemessig virkning. Avgrensningen skjer ut fra en vurdering av kjøpernes muligheter til å velge alternative leverandører eller produkter. Det relevante markedet har både en produktdimensjon og en geografisk dimensjon.

Strømmen av EFTPOS-transaksjonsdata, slik det fungerer i dag, kan skjematisk og forenklet fremstilles som i figur 1.¹⁴

¹⁴ I Konkurransetilsynets varsel om inngrep inkluderte tilsynet også kredittkortselskapene i denne fremstillingen. FNH og Sparebankforeningen oppgir at kredittkortselskapene for sine kort drifter sine egne innsamlingssystemer.



Figur 1: Strømmen av EFTPOS-transaksjonsdata i dag

Det finnes også kortterminaler levert av andre aktører, for eksempel av Steria AS, som omtales nedenfor. Dessuten har oljeselskapene og Postbanken egne terminaler der transaksjonene først går gjennom egne servere før de kommer til BBS via SDI-inngangen. For enkelhets skyld har vi valgt å ikke tegne inn disse i figuren. Videre har bankene ulike roller avhengig av hvilken kortbruker og hvilket brukersted som er involvert i transaksjonen. Vi har ikke funnet det nødvendig å skille mellom hvilken bank som er kortutsteder og hvilken bank som er brukerstedsbank. Vi har heller ikke funnet det hensiktsmessig å ta med oppgjørprosessen mellom bankene i figuren.

10.1 Det relevante produktmarkedet

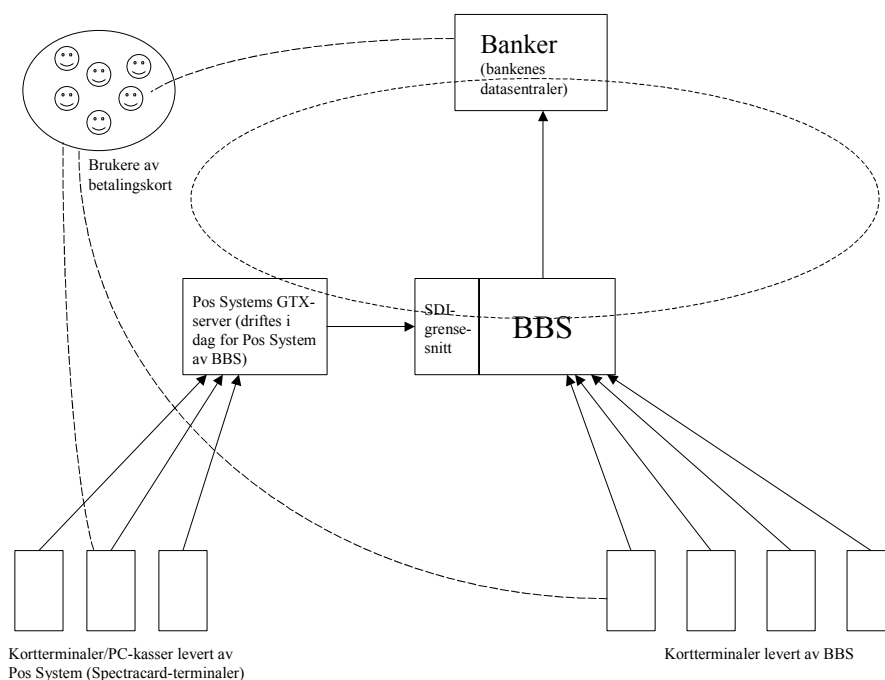
Utgangspunktet for avgrensningen av det relevante produktmarkedet er i hvilken grad etterspørrene, til dekning av et bestemt behov, anser varer eller tjenester som substituerbare. Med substituerbare produkter eller tjenester menes produkter og tjenester som tilfredstiller det samme underliggende behov hos etterspørrene. Substituerbarheten kan måles ved krysspris-elasticiteter, som angir i hvilken grad en konsument vil gå over til å etterspørre andre produkter dersom prisen på et produkt øker. Dette vil særlig avhenge av produktets egenskaper og bruksområde.

Konkurransetilsynet tar i denne saken utgangspunkt i bankenes behov for å samle inn transaksjonsdata fra kortterminalene på brukerstedene. Tilsynet legger til grunn at andre tilbyders innsamlingssystemer er substituerbare med BBS' innsamlingssystem dersom

Disse systemene ser ikke ut til å være substituerbare med innsamlingssystemer for EFTPOS-transaksjoner til bankene. Vi har derfor nå utelukket kredittkortselskapene i fremstillingen.

systemene (a) kan benyttes til å samle inn transaksjonsdata fra alle typer kortterminaler/ mottakssystemer¹⁵ uavhengig av kortholders eller brukerstedets bankkundeforhold og (b) følger de standarder som BSK fastsetter, eller er kompatible med disse.

Det relevante produktmarkedet i denne saken avgrenses med bakgrunn i dette til *systemer for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata til bankene*. Med innsamling menes videreformidlingen av transaksjonsdata fra de ulike kortterminalene og inn til den enkelte bank. Et innsamlingssystem tar hånd om de finansielle sidene knyttet til transaksjonen og besørger gjennomføringen av de bankrelaterte kontrollfunksjoner relatert til transaksjonen. Den delen av transaksjonen som utgjør det relevante markedet, foregår innenfor den stiplede ellipsen i figur 2. Med denne forenklete fremstillingen ønsker tilsynet å presisere at det kun er den delen av transaksjonen som omfatter innsamlingen til bankene som er med i det relevante markedet. Etterspørere i dette markedet er banker som ønsker å tilby sine kunder automatisk trekk fra konto eller bruk av kreditt ved varekjøp, og tilbydere kan være datasentraler, IT-selskaper og så videre.¹⁶



Figur 2: Det relevante produktmarkedet

Produkter og tjenester som har nær sammenheng, men som etter Konkurransetilsynets vurdering ikke omfattes av det relevante markedet, er for eksempel interbanksystemer. Med interbanksystemer menes systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør eller

¹⁵ Et mottakssystem omfatter kortterminaler og servere, samt et system for kommunikasjon mellom disse. I figur 1, 2 og 3 er mottakssystemene tegnet inn nederst.

¹⁶ I Konkurransetilsynets varsel om inngrep inkluderte tilsynet også kredittkortselskapene på etterspørselssiden i det relevante markedet. Som begrunnet i tidligere fotnote har vi nå kommet til at det relevante markedet bare omfatter innsamling av EFTPOS-transaksjoner til bankene.

overføring av penger mellom kredittinstitusjoner. Interbanksystemene sørger for at selve overføringen av beløpet fra kortbrukerens konto til brukerstedets konto kan gjennomføres, selv om kortbrukeren og brukerstedet ikke har konto i samme bank. Videre omfattes ikke salg og utleie av kortterminaler av det relevante markedet, og heller ikke tilbud og etterspørsel av betalingskort.

10.2 Geografisk avgrensning av markedet

Det relevante produktmarkedet avgrenses geografisk med utgangspunkt i kjøpernes substitusjonsmuligheter. Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for den geografiske avgrensningen. Høye transportkostnader i forhold til produktprisen vil normalt tilsi en relativt snever geografisk avgrensning.

Innkjøp av innsamlingssystemer for EFTPOS-transaksjonsdata involverer i liten grad transportkostnader. Det synes heller ikke å være andre forhold som geografisk klart avgrenser markedet for denne tjenesten. Alle leverandører av systemer for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata i Norge anses derfor å være i samme marked. Det kan også tenkes at markedet er større enn Norge. Siden det ikke er av betydning for Konkurransetilsynets vurderinger i denne saken, avgrenses imidlertid markedet geografisk til kun å omfatte Norge.

10.3 Transaksjoner og omsetning ved bruk av betalingskort i Norge

Det ble i 2001 gjennomført 446 millioner vare- og tjenestekjøp med betalingskort¹⁷ i Norge, 16 prosent flere enn i 2000.¹⁸ En stor overvekt av disse er betalinger med debetkort. Bare om lag 5 prosent av korttransaksjonene i Norge ble utført med kredittkort eller faktureringskort i 2001.

Fra 2000 til 2001 har den samlede omsetningen ved bruk av norske betalingskort ved varekjøp og kontantuttak økt med 12 prosent til totalt 354 milliarder kroner. Bankkortene dominerer med 88 prosent av omsetningen.

11 Nærmere om tilbyderne av innsamlings- og mottakssystemer for EFTPOS-transaksjoner

I denne saken er det markedet for innsamlingssystemer for EFTPOS-transaksjonsdata som er det relevante. Dette markedet har imidlertid nær sammenheng blant annet med markedet for mottakssystemer/kortterminaler. BBS og potensielle tilbydere av innsamlingssystemer tilbyr også mottakssystemer/kortterminaler til brukerstedene, enten direkte eller gjennom bankene. Nedenfor gjør derfor Konkurransetilsynet kort rede for tilbudssiden i begge disse markedene.

11.1 Tilbydere av kortterminaler

BBS har gjennom bankene levert 55 000 av i alt 71 000 terminaler i mottakssystemer som leverer bax-transaksjonsdata inn mot BBSPos. De resterende 16 000 er levert av andre aktører og omfatter terminaler på bensinstasjoner og ferger, mobile GSM-terminaler, terminaler på postkontorer, samt andre typer terminaler og butikksystemer.

I tillegg til BBS er det i dag to aktører som leier ut eller selger kortterminaler, Pos System og Steria AS (Steria). BBS har imidlertid nå inngått avtale med Steria om å overta den delen av programvaren i disse terminalene som er relevant for å generere betalingstransaksjonene.

¹⁷ Betalingskort er kort som kan benyttes til betalinger i betalingssystemer som er tilgjengelige for allmennheten. De to hovedtypene betalingskort er debetkort og kredittkort. Debetkort utstedt av banker kalles bankkort.

¹⁸ Kilde: "Årsrapport om betalingsformidling" for 2001, utgitt av Norges Bank i april 2002.

BBS og Pos System er presentert ovenfor. Steria (tidligere Bull/Integris) er en totalleverandør av IT-tjenester og infrastruktur, herunder IT- og virksomhetsrådgivning og betalingsløsninger. Selskapet har i Norge 240 ansatte, og en omsetning på 540 millioner kroner (2001). Steria er en del av det franske selskapet Steria Group, som til sammen har 9 300 ansatte og er representert i 12 land.

11.2 Tilbydere av innsamlingsystemer

”Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner” forplikter bankene til å benytte BBS for innsamling av transaksjonsdata fra kortterminalene. BBS møter derfor ikke konkurranse om å tilby denne tjenesten så lenge avtalen gjelder. Tidligere samlet Den norske Bank/Postbanken inn transaksjonsdata fra enkelte bensinstasjoner, fra postkontorene og fra offentlige instanser. I dag samles imidlertid også disse inn av BBS. EDB samler inn transaksjonsdata fra i underkant av 100 bensinstasjonsterminaler. Grunnen til at EDB fremdeles kan være innsamlingsentral for disse, er at den nevnte avtalen ikke er til hinder for at de banker som benyttet underleveranser fra andre enn BBS før avtalen ble inngått, kunne videreføre slik virksomhet. Bankene kan imidlertid ifølge avtalen ikke utvide kjøp av underleveranser fra disse.

Det er flere aktører som kan tenkes å være potensielle konkurrenter til BBS på dette området, for eksempel Pos System i samarbeid med EDB.

11.3 Gjennomgang av massebetalingstjenestene i Nederland

Det har nylig vært gjennomført en større gjennomgang av massebetalingstjenestene i Nederland. Sentralbanken, de syv største bankene og Interpay (tilsvarende BBS i Norge) har lagt frem en rapport for finansministeren i landet, med anbefalinger om endringer.¹⁹

Rapporten oppsummerer blant annet med at Interpays posisjon i det nederlandske betalings-systemet krever at konkurransemyndighetene følger nøye med på prisene selskapet tar for sine tjenester. Det påpekes også at det bør vurderes om Interpay legger hindringer i veien for andre tilbydere, i strid med nederlandsk konkurranselovgivning. Forfatterne av rapporten påpeker at markedsforholdene ser ut til å kunne bedres hvis flere tilbydere enn Interpay kommer inn på markedet. De skriver:

Market conditions could improve, meanwhile, if other suppliers besides Interpay entered the market for the involved networking services. Given the huge investment which would be needed, however, the construction of a full-fledged duplicate network would not seem the logical solution. A more likely scenario would be for third parties to purchase capacity on the existing network. The Bank advocates a freer operation of market forces and more competition, provided they benefit the efficiency of payment systems from a societal point of view. In this context, the Bank's oversight of payment systems will consider whether current parties use unnecessary (e.g. technological) impediments to new accessors.

Interpay er til forskjell fra BBS også eneste tilbyder av kortterminaler til brukerstedene.

¹⁹ I en artikkel som den nederlandske sentralbanken har publisert i kvartalsrapporten for juni 2002, oppsummeres rapporten og anbefalingene. Artikkelen finnes på http://www.dnb.nl/publicaties/pdf/kwobjun02_uk.pdf.

12 Konkurransetilsynets vurderinger

Etter krrl. § 3-10 kan Konkurransetilsynet gripe inn mot den aktuelle avtalen dersom tilsynet finner at den har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål.

For å avgjøre om vilkårene i krrl. § 3-10 er oppfylt, vurderer tilsynet nedenfor om BBS møter eller kan møte reell konkurranse om å være eneste tilbyder i markedet. Så diskuteres konkurransesituasjonen i markedet under gjeldende avtale mellom FNH, Sparebankforeningen og BBS. Deretter anslås potensialet for reduksjon i bankenes kostnader ved konkurranse i markedet, og til slutt kommenteres noen av høringsinstansenes argumenter mot å fatte det varslede inngrepet, som ikke allerede er kommentert.

12.1 Markedsmakt

En tilbyder har markedsmakt dersom tilbyderen kan foreta en ikke ubetydelig prisendring uten at dette får merkbar innvirkning på etterspørselen. Det er ikke et absolutt vilkår etter konkurranseloven at det foreligger markedsmakt for at Konkurransetilsynet skal kunne gripe inn. Likevel er markedsmakt ofte en forutsetning for at markedsadferd skal være konkurransebegrensende.

Under avtalen mellom FNH, Sparebankforeningen og BBS om innsamling av elektroniske korttransaksjonsdata har BBS monopol på denne tjenesten. Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at BBS har markedsmakt.

12.2 Konkurransen om markedet

Hvis det er betydelige stordriftsfordeler i et marked kan det være samfunnsøkonomisk effektivt at det bare er én tilbyder i markedet om gangen. Også i enkelte markeder uten stordriftsfordeler, kan ressursene allokeres effektivt selv om det bare er én tilbyder. Det gjelder når den potensielle konkurransen er så sterk at den ene tilbyderen ikke kan utøve markedsmakt. En tilbyder kan i liten grad utøve markedsmakt hvis det er lave etableringshindringer og lave kostnader for etterspørerne forbundet med å gå over til en annen leverandør. I slike tilfeller vil konkurransen *om* markedet kunne lede til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

”Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner” er oppsigelig med seks måneders skriftlig varsel til de andre avtaleparter. Det betyr at det etter avtalen er mulig for FNH og Sparebankforeningen, seks måneder etter at de har varslet BBS, å gå over til en annen leverandør av innsamlingssystemer. Det kan derfor hevdes at FNH og Sparebankforeningen vil velge en annen leverandør til bankene dersom BBS utnytter sin posisjon som eneste leverandør, og at BBS derfor ikke vil gjøre dette.

I Konkurransetilsynets inngrepsvarsel av 31. oktober 2002 slår tilsynet fast at det er lite grunnlag for konkurranse *om* markedet for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata. Bakgrunnen for at tilsynet er av denne oppfatningen er gjentatt og utdypet nedenfor.

En eventuell monopolgevinst i BBS blir tilbakeført til eierne. Når BBS går med overskudd, koster det derfor totalt sett mindre å betale for eksempel 10 øre ekstra til BBS, for en bank som har eierinteresser i selskapet, enn det koster å betale 10 øre ekstra til en annen tjenesteleverandør. Bankenes eierskap i BBS kan derfor medføre at bankene i utgangspunktet ikke er nøytrale ved valg av tjenesteleverandør, på den måten at BBS ville blitt foretrukket av mange banker, selv om andre aktører hadde tilbudt en pris- og kvalitetsmessig like god eller bedre

tjeneste. Dette gjelder etter Konkurransetilsynets oppfatning både under någjeldende avtale, og i en eventuell situasjon der FNH og Sparebankforeningen skulle velge leverandør ut fra en anbudskonkurranse.

12.3 Markedet for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata

Eksklusivitetsavtalen mellom FNH, Sparebankforeningen og BBS innebærer at BBS har monopol på innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata til bankene. Monopol på en tjeneste innebærer i de fleste tilfeller en høyere pris 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.

FNH og Sparebankforeningen representerer bankene og ønsker trolig å tegne avtaler som maksimerer bankenes samlede profitt. BBS er under avtalen eneste tilbyder i markedet og kan ta monopolpris for innsamlingstjenesten.²⁰ Siden bankene eier BBS, kan det også være i eierbankenes interesse at BBS tar monopolpris. BBS og eierbankene kan altså ha felles interesse i at BBS tar monopolpris for innsamlingstjenesten, fordi bankene kan velte sine kostnader over på kortbrukerne, samtidig som bankene får sin andel av monopolgevinsten gjennom eierskapet i BBS.

Det er imidlertid ikke alle bankene som har eierinteresser i BBS, og det er derfor ikke alle bankene det er lønnsomt for at BBS tar monopolpris på innsamlingstjenesten. Ved at FNH og Sparebankforeningen pålegger alle bankene å velge BBS som tjenesteleverandør, unngår de at disse bankene går over til andre leverandører, og BBS' monopolstilling opprettholdes.

Dersom det blir konkurranse om å tilby innsamlingssystemer for EFTPOS-transaksjonsdata til bankene, vil trolig transaksjonsprisene bankene må betale reduseres. Hvis prisreduksjonen reflekteres i transaksjonsprisene kortbrukerne må betale, vil forbrukerne trolig i enda større grad enn i dag velge kort fremfor kontanter ved varekjøp, og antall korttransaksjoner vil dermed øke.

12.3.1 Én felles infrastruktur

Én felles infrastruktur for korttransaksjoner medfører samfunnsøkonomiske gevinster. Dette er et argument mot å gripe inn mot vilkår, avtaler eller handlinger som er nødvendige for å opprettholde en slik infrastruktur. Når det gjelder eksklusivitetsklausulene i "Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner" mellom FNH, Sparebankforeningen og BBS, er tilsynet imidlertid av den oppfatning at disse *ikke* er nødvendig for å opprettholde én felles infrastruktur. Vi mener altså at én felles infrastruktur også kan oppnås i en situasjon der BBS møter konkurranse fra andre aktører om å tilby innsamlingssystemer for EFTPOS-transaksjonsdata til bankene. Hvis det er én aktør som er billigst for alle bankene vil alle være interessert i å benytte denne, og infrastrukturen vil være som i dag. Hvis bankene velger forskjellige aktører, er det viktig at konkurransen skjer innenfor de etablerte standardene, slik at det ikke etableres flere uavhengige infrastrukturer.

I sitt brev av 10. desember 2002 uttrykker Kredittilsynet bekymring for at konkurranse i markedet, og dermed potensielt flere aktører som står for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata til bankene, kan innebære en risiko for at det oppstår parallelle, ikke-

²⁰ BBS er ikke eneste aktør i markedet, fordi EDB fremdeles samler inn transaksjoner fra i underkant av 100 bensinstasjonsterminaler. I forhold til antall kortterminaler i markedet, utgjør disse 100 imidlertid bare 1 promille, og eksklusivitetsavtalen mellom FNH, Sparebankforeningen og BBS hindrer EDB i å øke denne markedsandelen.

kompatible, kortbaserte betalingssystemer. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at de felles standardene i dette markedet, som igjen er basert på internasjonale standarder, nå er etablert. Tilsynet anser det som lite sannsynlig at noen aktør finner det bedriftsøkonomisk lønnsomt å etablere et parallelt, ikke-kompatibelt, kortbasert betalingssystem, fremfor å konkurrere innenfor de gjeldende standardene. Dersom mot formodning én eller flere aktører, som følge av dette inngrepet, velger å etablere egne systemer som ikke kommuniserer med de øvrige, vil det i tilfelle være en ny sak for tilsynsmyndighetene.

Konkurransetilsynet kan derfor ikke se at de samfunnsøkonomiske gevinster ved en felles infrastruktur tilsier at bankene ikke bør kunne stå fritt i valget av tjenesteleverandør for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata.

12.3.2 Stordriftsfordeler

Det hevdes at det er stordriftsfordeler knyttet til at all innsamlingsvirksomheten foretas av én aktør. Produksjonsmessige stordriftsfordeler oppnås/kan oppnås når produksjonen (antall innsamlede EFTPOS-transaksjoner) øker/kan øke relativt raskere enn innsatsen av produksjonsfaktorer (servere, personell osv).

Konkurransetilsynet er enig i at det kan være mulig å hente ut enkelte stordriftsfordeler i dette markedet, men det er ikke sikkert at stordriftsfordeler bare kan oppnås hvis det kun er én leverandør av innsamlingstjenesten. Uansett må eventuelle partielle gevinster som kan oppnås ved at FNH og Sparebankforeningen skaper et monopol på tilbudssiden, veies opp mot et partielt samfunnsøkonomisk tap som følge av for høye priser.

Pos System hevder at de i samarbeid med EDB kan tilby innsamlingstjenesten for en pris på 30 øre per transaksjon. I denne prisen er det ifølge Pos System tatt hensyn til kostnader både til drift, utvikling og vedlikehold av systemene. Gjennomsnittsprisen BBS tar er 60 øre per transaksjon. Med det antallet transaksjoner som ble gjennomført i 2001 utgjør denne differansen over 100 millioner kroner per år. I den grad disse ekstra kostnadene veltes over på kortbrukerne, innebærer monopolet et betydelig samfunnsøkonomisk tap.

Ved å åpne for konkurranse oppnår man at tjenesteleverandøren(e), uavhengig av om bankene velger den samme eller forskjellige leverandører, presses til å være mer effektive og operere med lavere priser.

Med bakgrunn i dette mener Konkurransetilsynet at muligheten for å oppnå eventuelle stordriftsfordeler ikke er noe tungtveiende argument mot at enkeltbankene skal kunne stå fritt til å velge tjenesteleverandør. Uansett vil alle stordriftsfordeler ivaretas hvis BBS holder så konkurransedyktige priser at selskapet blir valgt av samtlige banker.

12.3.3 Annet lovverk

Bestemmelsene i lov om betalingssystemer og i finansavtaleloven nevnes også av avtalepartene som et hovedhensyn bak avtalen. I lov om betalingssystemer vises det til formålet med bestemmelsene i kapittel 3, som er ”å bidra til at systemer for betalingstjenester innrettes og drives slik at hensynet til sikker og effektiv betaling og til rasjonell og samordnet utførelse av betalingstjenester ivaretas”. I finansavtaleloven vises det spesielt til § 40, hvor det fremgår at ”[d]en institusjonen som har påtatt seg betalingsoppdraget, er ansvarlig overfor betaleren for det beløp som skal overføres fra betalingsmidlene er stilt til disposisjon og inntil betalingen anses å være skjedd.”

Konkurransetilsynet kan ikke se at disse eller andre bestemmelser i lov om betalingssystemer eller i finansavtaleloven tilsier at bankene, som følge av sitt medlemskap i FNH eller Sparebankforeningen, må pålegges å velge BBS eller en annen bestemt aktør som leverandør av innsamlingstjenesten.

12.4 Potensiell reduksjon av bankenes kostnader ved konkurranse i det relevante markedet

Det kommer frem i henvendelsen fra Pos System at BBS, etter det Pos System er kjent med, mottar 70 øre fra kortutstedende bank og 8 øre fra brukerstedets bank per innsamlede transaksjon, til sammen 78 øre. BBS tilbakeviser dette. Prisene Pos System refererer til er ifølge BBS listepriiser og ikke de faktiske prisene som blir fremforhandlet med den enkelte bank/bankgruppering. Gjennomsnittsprisen per transaksjon er ifølge BBS signifikant lavere enn listepriisen.

Basert på tall fra BBS' regnskap for 2001 kan gjennomsnittsprisen kortutstedende bank/kredittkortselskap og brukerstedets bank betaler til BBS per innsamlede korttransaksjon, anslås til å være 60 øre til sammen. Denne prisen har tilsynet anslått ved å dividere BBS' korttransaksjonsinntekter i 2001 på antall håndterte transaksjoner gjennom BBSPos samme år. I 2001 ble 378 millioner transaksjoner samlet inn til bankene og kredittkortselskapene via BBSPos, og korttransaksjonsinntektene var på i underkant av 227 millioner kroner.

Pos System anslår driftskostnadene til å være 10-15 øre per transaksjon og hevder at de i samarbeid med EDB kan tilby innsamlingstjenesten for 30 øre per transaksjon. I denne prisen er det ifølge Pos System tatt hensyn til kostnader både til drift, utvikling og vedlikehold av systemene. Med utgangspunkt i dette ser det ut til å være stort rom for priskonkurranse. På grunn av det høye antallet transaksjonsdata som samles inn, ville selv en marginal reduksjon i prisene utgjøre relativt store reduserte kostnader for bankene. Dersom Pos System og EDB kan tilby tjenesten for 30 øre per transaksjon, ser det ut til å være rom for en reduksjon i bankenes direkte kostnader på over 100 millioner kroner årlig.

12.5 Vurdering av andre argumenter mot å fatte det varslede vedtaket

12.5.1 Mer kompleks infrastruktur

Kredittilsynet uttrykker i sin høringsuttalelse at konkurranse i markedet, og dermed potensielt flere aktører som står for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata til bankene, i stor grad kompliserer dagens infrastruktur for betalingsformidling.

Konkurransetilsynet er enig i at dersom bankene ikke velger samme leverandør av innsamlings-tjenesten, vil trolig den felles infrastrukturen kompliseres ved at hver enkelt av leverandørens driftssentraler må etablere en toveis kommunikasjonslinje til den enkelte bank (mange-til-mange-kommunikasjon). Slik mange-til-mange-kommunikasjon ser imidlertid ut til å fungere godt i andre deler av betalingsformidlingen, for eksempel i forbindelse med minibank-transaksjoner. Tilsynet er dessuten blitt orientert om at det vurderes å innføre en ny online interbankstandard for korttransaksjoner i løpet av de nærmeste årene. Med innføringen av en slik standard vil det trolig uansett etableres en mange-til-mange-kommunikasjon også i forbindelse med EFTPOS-transaksjoner.²¹ Den eventuelle reduksjonen i sikkerheten og

²¹ Se BSKs hjemmesider: www.bsk.no

oppetiden i EFTPOS-løsningen som en mange-til-mange-kommunikasjon medfører, kan dermed bli en realitet uavhengig av tilsynets inngrep.

Konkurransetilsynet vil samtidig presisere at ingen banker gjennom dette inngrepet blir pålagt å velge noen annen aktør enn BBS. Inngrepet medfører kun at det åpnes for konkurranse om innsamlingstjenesten. Tilsynet ser i utgangspunktet ingen store konkurransemessige problemer ved at den enkelte bank, uavhengig av medlemskapet i FNH eller Sparebankforeningen, velger å inngå et innkjøpssamarbeid med andre banker.

12.5.2 Fare for feil ved gjennomføring av endringer

Kredittilsynet påpeker at erfaringen tilsier at det er gjennomføring av endringer som står for 60-70 prosent av de feilene som oppstår i bankers IT-systemer. Konkurransetilsynet ser at det å åpne for konkurranse om innsamlingstjenesten kan medføre systemtekniske endringer og potensielt flere feil i en periode. Konkurransetilsynet er imidlertid av den oppfatning at den potensielle faren for feil ved gjennomføring av endringer også kan være et argument for å åpne for konkurranse nettopp nå, når det likevel vurderes å gjennomføre store endringer i forbindelse med ny online interbankstandard for korttransaksjoner.

12.5.3 Utforming av vedtaksteksten

FNH og Sparebankforeningen påpeker at den varslede vedtaksteksten kan forstås slik at BBS forbys å inngå eksklusivitetsavtaler om leveranse av innsamlingstjenester med enkeltbanker.

Hensikten med vedtaket er at den enkelte bank skal stå fritt til å velge leverandør for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata, og at banken ikke gjennom medlemskapet i FNH eller Sparebankforeningen pålegges å velge en bestemt leverandør. Når den enkelte bank står fritt til å velge leverandør, blir det etablert konkurranse i markedet. Konkurranse innebærer ikke nødvendigvis at banker kjøper innsamlingstjenesten av forskjellige leverandører. Likevel vil den enkelte banks frihet til å velge andre leverandører disiplinere den tjenesteleverandøren som er i markedet til ikke å utøve markedsrett. Konkurransetilsynet forbyr derfor FNH og Sparebankforeningen å tegne avtaler som binder enkeltbankene til å velge en bestemt leverandør av innsamlingstjenesten, uten at den enkelte bank som omfattes av avtalen har gitt sitt eksplisitte samtykke. Utover dette er vedtaket ikke ment å regulere hvordan avtaler mellom enkeltbanker og BBS skal utformes. For å klargjøre disse forholdene er det gjort enkelte presiseringer i vedtaksteksten.

12.5.4 Hvem BBS' konkurrenter skal kunne samle inn transaksjonsdata for

FNH og Sparebankforeningen stiller spørsmålet om det er utstederbank eller brukerstedsbank Konkurransetilsynet/Pos System tenker seg at Pos System skal levere transaksjonene til.

Konkurransetilsynets oppgave er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksam konkurranse. Gjennom å åpne for konkurranse om å tilby innsamlings-tjenesten til enkeltbankene, antar Konkurransetilsynet at også andre aktører enn BBS skal kunne samle inn transaksjonsdata for brukerstedsbanken, uavhengig av hvilken bank som har utstedt kortet til kortbrukeren. For eksempel vil Pos System i samarbeid med EDB kunne samle inn transaksjonsdata for den brukerstedsbank som velger Pos System/EDB som leverandør av innsamlingstjenesten. Dette innebærer, som omtalt i inngrepsvarselet, at ikke bare BBS samler inn transaksjonsdata fra Pos Systems mottakssystem, men at også Pos System/EDB samler inn transaksjonsdata fra BBS' mottakssystem. Tilsynet antar at en bank ikke vil velge en annen leverandør av innsamlingstjenesten uten at banken er sikker på at den får samlet inn

transaksjonene. Den nødvendige avtalestrukturen mellom bankene og tjenesteleverandørene for å sikre dette, må derfor være på plass før en bank vil gå over til en annen tjenesteleverandør.

12.5.5 Mulige avhengighetsforhold mellom aktørene

FNH og Sparebankforeningen uttaler at de er usikre på i hvilken utstrekning Konkurransetilsynet har vurdert ”mulige avhengigheter” mellom innsamlingsentral og tilbyder av mottakssystemer.

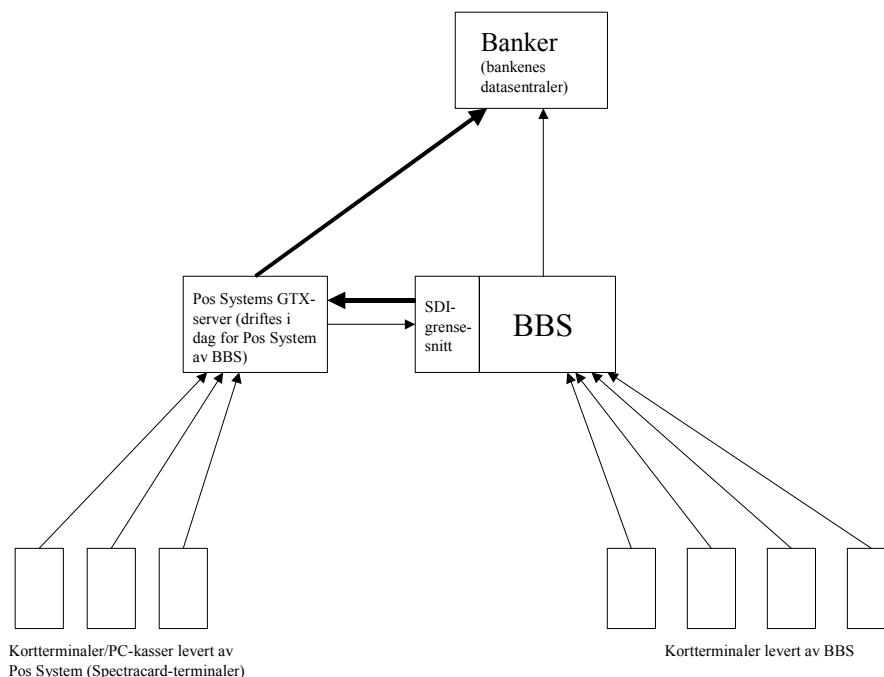
Eventuelle avhengighetsforhold mellom en innsamlingsentral og en tilbyder av mottakssystemer kan hemme konkurransen i disse markedene, og slike bindinger kan derfor kreve en selvstendig vurdering etter konkurranseloven. Konkurransetilsynet er imidlertid av den oppfatning at slike mulige avhengighetsforhold ikke er et argument mot å åpne for konkurranse om innsamlingstjenesten. Slike bindinger kan også være et problem i dagens situasjon, der BBS både er innsamlingsentral for bankene og gjennom bankene tilbyder av mottakssystemer.

Som nevnt i inngrepsvarselet er Konkurransetilsynet også kritisk til andre forhold knyttet til disse markedene, for eksempel kostnadene som BBS (via bankene) påfører brukerstedene for å avvikle leieforholdet av kortterminaler. Dette er også et forhold som kan kreve en selvstendig vurdering etter konkurranseloven, men som ikke tas opp her.

13 Oppsummering

Konkurranse om å tilby innsamlingssystemer for EFTPOS-transaksjonsdata legger til rette for at prisen bankene må betale for denne tjenesten i sterkere grad reflekterer kostnadene ved å tilby den. Konkurranse om å tilby innsamlingssystemer kan også være av betydning for konkurransen om å tilby mottakssystemer til brukerstedene. Dersom det er virksom konkurranse i alle ledd av verdikjeden, både mellom underleverandørene til bankene og mellom bankene, vil de faktiske kostnadene knyttet til korttransaksjoner reflekteres i prisen kundene må betale for bruk av betalingskort.

Eksklusivitetsklausulene i ”Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner”, gjør at den enkelte bank ikke står fritt til å velge tjenesteleverandør. Uten eksklusivitetsavtalen kan bankene etterspørre systemer for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata også fra andre aktører. Dersom én eller flere banker velger Pos System (i samarbeid med for eksempel EDB), vil transaksjonsstrømmen gå som illustrert i figur 3. De nye veiene transaksjonene vil gå er illustrert med fete piler.



Figur 3: Mulig transaksjonsstrøm uten eksklusivitetsavtale

I markedet for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata ser det ut til å være stort rom for priskonkurranse, og på grunn av det høye antallet transaksjoner som samles inn, vil selv en marginal reduksjon i transaksjonsprisen til sammen utgjøre relativt store reduserte kostnader for bankene. Dersom Pos System og EDB kan tilby tjenesten for 30 øre per transaksjon, ser det ut til å være rom for en reduksjon i bankenes direkte kostnader på over 100 millioner kroner årlig.

En reduksjon i bankenes kostnader i forbindelse med korttransaksjoner vil legge grunnlaget for lavere gebyrer for kortkundene.

Konkurransetilsynet mottok en rekke kommentarer til sitt varsel om inngrep av 31. oktober 2002. Disse har ikke medført at tilsynet har endret oppfatning om at netto samfunnsøkonomiske gevinster ved å legge til rette for konkurranse i markedet, er større enn netto samfunnsøkonomiske gevinster ved å akseptere at BBS får beholde monopolet på innsamlingstjenesten. Store reduksjoner i bankenes direkte kostnader vil trolig også gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. De samfunnsøkonomiske gevinstene vil realiseres ved at transaksjonsprisene kortbrukere må betale reduseres.

14 Konklusjon

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at eksklusivitetsklausulene i "Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner" mellom FNH, Sparebankforeningen og BBS begrenser konkurransen i markedet for innsamlingssystemer for EFTPOS-transaksjonsdata. Med bakgrunn i tilsynets vurderinger synes konkurransebegrensningen å medføre at samfunnets ressurser ikke utnyttes på den mest effektive måten. Avtaler som binder enkeltbanker til å velge en bestemt tjenesteleverandør for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata, og som inngås uten den enkelte banks eksplisitte samtykke, vurderes å innebære en konkurransebegrensning som er i strid med konkurranselovens formål.

Vedtaket innebærer at enkeltbankene vil stå fritt til å velge den tjenesteleverandøren de ønsker for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata. Ingen banker blir pålagt å velge en annen leverandør enn den de har i dag, og vedtaket hindrer heller ikke enkeltbanker å samarbeide om innkjøp av innsamlingstjenesten. Konkurransetilsynets oppfatning er derfor at vedtaket tilfredsstillende kravet om forholdsmessighet.

15 Vedtak

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

Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen i Norge forbys å videreføre og/eller inngå avtaler som forplikter én eller flere banker til å benytte Bankenes Betalingssentral AS, eller andre bestemte aktører, for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata, dersom ikke den enkelte bank som omfattes av avtalen gir sitt eksplisitte samtykke til avtalen.

Herunder forbys følgende klausuler i "Avtale om innsamling av elektroniske korttransaksjoner" inngått 4. mai 2000 mellom Finansnæringens Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen i Norge og BBS/Bank-Axept Holding AS:

- 1. Punkt 8, første punktum: "Bankene skal benytte Bank Axept AS som underleverandør for innsamling av EFTPOS-transaksjoner (...)"**
- 2. Punkt 9, annet punktum: "Transaksjoner i slike systemer fra kort utstedt etter bax-reglene skal autoriseres og videreformidles via Bank-Axept AS."**

Forbudet er ikke til hinder for at enkeltstående banker, på frivillig basis, inngår et forpliktende samarbeid om å benytte samme leverandør for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata.

Vedtaket trer i kraft straks og gjelder til 1. april 2008.

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