

2002-05-13: Betalingskortpanelets udtalelse om konkurrenceforholdene på betalingskortmarkedet

13. maj 2002

Baggrund og kommissorium

Med henvisning til lovbemærkningerne til lov nr. 217 af 13. april 1999 om ændring af lov om betalingskort mv., nedsatte erhvervsministeren i april 2000 et panel bestående af væsentlige interessenter på markedet for betalingskort (Betalingskortpanelet).

Panelet har følgende sammensætning:

Professor, dr. jur. Mads Bryde Andersen (formand)
Adm. dir. John Alexander (Handelskammeret/IT-Brancheforeningen)
Advokat Henriette K.B. Andersen (De Samvirkende Købmænd)
Cand. polit. Kåre Emtoft (Forbrugerrådet)
Advokat Martin von Haller Grønbæk (Foreningen for Dansk Internethandel)
Direktør Henning N. Jensen (FDB)
Forbrugerombudsmand Hagen Jørgensen
Juridisk direktør Kim Munch Lendal (Dansk Handel & Service)
Direktør Niels Neergaard (Dankort A/S)
Underdirektør Lotte Kolind Poulsen (PBS)
Direktør Per Thorkildsen (Oliebranchens Fællesrepræsentation)
Kontorchef Peter Vesterdorf (Håndværksrådet)
Vicedirektør Klaus Willerslev-Olsen (Finansrådet)

Ifølge det af ministeren fastlagte kommissorium har panelet til opgave at

- følge udviklingen på betalingskortmarkedet
- vurdere effekten af foretagne indgreb efter betalingskortloven,
- stille forslag om eventuelle ændringer eller forbedringer
- evaluere Konkurrencestyrelsens årlige rapport til erhvervsministeren, og
- give sin vurdering af, om forudsætningerne for fuld og reel konkurrence er til stede.

Ifølge kommissoriet skal panelet afgive sin vurdering af forholdene på betalingskortmarkedet i form af to udtalelser til erhvervsministeren den 1. juni 2000 og den 1. juni 2001. Erhvervsministeren accepterede, at udtalelsen for 2001 først forelå til 1. juli 2001. Panelet foreslog i denne udtalelse pr. 1. juli 2001 erhvervsministeren, at panelets endelige stillingtagen til, om betalingskortlovens § 20 – nu betalingsmiddelovens § 14 – kunne ophæves, først blev afgivet i oktober måned 2001, inden der – som anført i betalingskortloven fra 1999 – senest den 1. november 2001 skulle fremsættes lovforslag i Folketinget om revision af § 14.

I oktober 2001 besluttede erhvervsministeren at foreslå Folketinget, at fristen for fremsættelse af forslag om revision af betalingsmiddelovens § 14 blev udsat med et år til senest inden 1. november 2002. Panelet skulle fortsætte sin virksomhed og komme med en ny udtalelse til foråret 2002.

Lovforslag herom blev fremsat den 24. oktober 2001, men forslaget faldt bort, da der blev udskrevet folketingsvalg. Efter valget fandt økonomi- og erhvervsministeren det ikke nødvendigt at genfremsætte lovforslaget. Målet var dog fortsat at tage stilling til en revision af § 14 og fremsætte forslag herom i Folketinget inden 1. november 2002. Konkurrencestyrelsen skulle udarbejde en ny rapport om forholdene til foråret 2002, og Betalingskortpanelet skulle udarbejde en udtalelse med sine endelige anbefalinger.

Betalingskortpanelets arbejde og rapporten til økonomi- og erhvervsministeren

Betalingskortpanelet afgav sin første udtalelse til ministeren den 24. maj 2000 og sin anden udtalelse i juni 2001. Panelet har afholdt i alt 11 møder. Til de seneste møder forelå bl.a. Konkurrencestyrelsens rapport om konkurrenceforholdene på betalingskortmarkedet, der blev afgivet til økonomi- og erhvervsministeren den 1. april 2002. Panelet har haft lejlighed til at komme med bemærkninger til rapporten, og bemærkningerne fra panelets medlemmer har ført til, at en række tekniske og faktuelle oplysninger i rapporten er rettet.

Panelet har på møderne ligeledes drøftet Konkurrencestyrelsens praksis i forbindelse med styrelsens tilsyn i medfør af betalingsmiddelovens §§ 14-16. Der har siden vedtagelsen af loven i april 1999 kun været behandlet få sager, og kun enkelte af disse har ført til indgreb i medfør af § 15. Et enkelt af disse blev indbragt for Konkurrenceankenævnet, der stadfæstede styrelsens afgørelse. Sagerne har ikke givet panelet anledning til bemærkninger.

Betalingskortpanelet finder, at Konkurrencestyrelsens rapport giver en god beskrivelse af forholdene på betalingskortmarkedet til 1. april 2002. Rapporten gengiver således de tilgængelige oplysninger, der foreligger om dette marked, ligesom den – i overensstemmelse med panelets ønsker – i rimeligt omfang gengiver det erfaringsmateriale, der foreligger fra udlandet.

Forudsætningerne for konkurrence

I kommissoriet for Betalingskortpanelet hedder det – med en henvisning til forarbejderne til lov nr. 217 af 13. april 1999 om ændring af lov om betalingskort mv. – at de fulde forudsætninger for reel konkurrence er følgende:

1. Der skal være en flerhed af udstedere af betalingskort, herunder skal flere udstedere uafhængigt af hinanden udstede debetkort.
2. Der skal være en flerhed af udbydere, der kan indgå aftaler om indløsning, herunder en flerhed af pengeinstitutter, der tilbyder betalingsmodtagere indløsning af betalingskort, herunder Dankortet.
3. Der må ikke være tekniske krav fra dankortindløserne, der hindrer, at betalingsmodtagers dankortterminal kan anvendes i forbindelse med gennemførelse af transaktioner med andre betalingskort, som opfylder internationale standarder, fx detailhandelskort og kreditkort.
4. Der må ikke være tekniske krav fra dankortindløserne, der hindrer, at betalingsmodtagers dankortterminal kan kobles op på andre indløser/operatører end pengeinstitutter eller PBS.

Betalingskortpanelet er enig i rapportens vurdering af, at de fire nødvendige forudsætninger for konkurrence, der er nævnt i forarbejderne til betalingskortloven efter ordlyden er opfyldt pr. 1. april 2002. Ligeledes er panelet enig i rapportens vurdering af, at de 2 forhold, som Konkurrencestyrelsen nævnte i sin rapport fra 2001 – nemlig en konkurrenceretlig vurdering af aftalerne omkring det nye selskab Dankort A/S og en afprøvning i praksis af de nye terminaler - nu er på plads.

Derimod er panelet uenig om, hvorvidt disse forudsætninger – som anført i kommissoriet – udgør tilstrækkelige forudsætninger for reel konkurrence, idet et flertal går ind for at det nuværende gebyrforbud i betalingsmiddelovens § 14, bibeholdes, medens et mindretal går ind for en ophævelse af forbudet.

Formanden, professor, dr.jur. Mads Bryde Andersen, udtaler følgende:

1. Oversigt

Ifølge det kommissorium, der ligger til grund for betalingskortpanelets nedsættelse, er det en af panelets opgaver at give en vurdering af, om forudsætningerne for fuld og reel konkurrence er til stede på markedet for betalingskort. Til trods for at kommissoriet – i overensstemmelse med bemærkningerne til det lovforslag, der førte til lovændringen i 1999 – nøje angiver, hvad der er "de fulde forudsætninger for reel konkurrence", har denne delopgave vist sig at være den vanskeligste for panelet at nå til enighed om. Ved sine udtalelser i 2001 og 2002 (jf. for sidstnævnte straks ovenfor) har panelet kunnet udtale i fællesskab, at *de forudsætninger for fuld konkurrence*, der er anført i lovbemærkningerne, er opfyldt efter ordlyden. Men man har ikke kunnet nå til enighed om, hvorvidt denne konstatering er ensbetydende med, at *alle forudsætninger for fuld konkurrence* dermed er tilstede. Og i mangel af en sådan enighed har man heller ikke kunnet mødes i en samlet anbefaling til politikerne om, hvorvidt det gebyrforbud, der er indeholdt i § 14 i lov om visse betalingsmidler, bør ophæves.

At der består denne fundamentale uenighed i betalingskortpanelet hænger naturligvis sammen med, at man har at gøre med et emne, der dels er politisk følsomt, dels involverer store værdier. At der er en sådan uenighed kan næppe komme som en overraskelse, eftersom panelets medlemmer for hovedpartens vedkommende er interesserepræsentanter, for hvem et ja eller nej til disse spørgsmål vil have umiddelbare og følelige konsekvenser.

Dette er formentlig baggrunden for, at man i kommissoriet har ladet panelets *hovedopgave* været at tage stilling til, om de fire forudsætninger for fri konkurrence på markedet for betalingskort, der var indeholdt i de førnævnte lovbemærkninger, blev opfyldt under panelets arbejde. At forestille sig, at panelets arbejde skulle resultere i en grundlæggende enighed om det generelle – og som nævnt, meget følsomme – spørgsmål om gebyrerne på Dankortet, var på forhånd urealistisk.

Ifølge kommissoriet skal panelets formandskab varetages af en "ekstern" økonomisk eller juridisk professor. Det er nærliggende at forstå denne sammensætning således, at formanden forventes at afgive sin vurdering *uafhængigt* af de interesser, der er kollideret i diskussionen om Dankort-gebyrerne. Dette er baggrunden for, at jeg i denne afsluttende fase af panelets arbejde har valgt at afgive min egen udtalelse.

Mit grundlag for at afgive denne udtalelse er følgende:

For det *første* har jeg igennem de to år, hvor panelet har eksisteret, med interesse lyttet til de både kvalificerede og

spændende meningsudvekslinger, der har fundet sted i panelet om sagens *retspolitiske* substans.

For det *andet* har jeg været med til at drøfte et væsentligt *faktuelt* grundlag for diskussionen, nemlig ved panelets udtalelser over Konkurrencestyrelsens tre grundige rapporter om betalingskortmarkedet, afgivet i årene 2000-2002.

Og for det *tredje* har jeg med min juridiske baggrund dannet mig en opfattelse af, hvorledes et gebyrforbud som det, der er indeholdt i betalingsmiddellovens § 14 harmonerer med dansk lovgivningstradition.

Som det vil fremgå, anbefaler jeg på dette grundlag politikerne, at man nu tager skridt til at fjerne det nugældende gebyrforbud.

Jeg baserer denne anbefaling på flere synspunkter, som jeg nærmere skal redegøre for. Som nævnt under 2. er det for det første min opfattelse, at et forbud som det nævnte – hvis ikke de hviler på en særlig begrundelse – strider mod danske lovgivningstraditioner. Dernæst finder jeg, som nævnt under 3., at det politiske system efter de omlægninger af Dankortets forretningsmæssige og tekniske organisation, der er gennemført, nu i et vist omfang er moralsk forpligtet til at ophæve forbudet. Og endelig finder jeg, som nævnt under 4., at de synspunkter, der har været gjort gældende til støtte for ønsket om at opretholde forbudet, må vige for mere tungtvejende modhensyn.

2. Gebyrforbudet og dansk lovgivningstradition

Det kan altid diskuteres, hvilken vægt man bør tillægge juridiske synspunkter i en politisk diskussion. Enhver lovregel er jo i sig selv udtryk for politiske valg. Men når den lovregel, man diskuterer, har karakter af en *undtagelse*, kan det være rimeligt at se på, om der er den fornødne begrundelse for således at fravige hovedreglen.

Den undtagelse, som gebyrforbudet i betalingsmiddellovens § 14 fraviger, er det udgangspunkt, der i juraen ofte betegnes som "aftalefrihedens grundsætning", princippet om at private parter må indgå de aftaler, de ønsker, uden lovgivningsmagtens indblanding. At princippet er så fundamentalt hænger sammen med at det – *under fuld konkurrence* – inciterer til en fordeling og optimering af samfundsressourcerne, der i det lange løb er til gavn for alle.

Når man i lovgivningen fraviger dette princip er forklaringen ofte, at man mener, at konkurrence og aftalefrihed ikke fungerer som ønsket. Derfor er der talrige lovregler på *forbrugerområdet*, der gør aftalevilkår ugyldige. Og i forholdet mellem *erhvervsdrivende* indebærer den almindelige konkurrencelovgivning, at myndighederne (først og fremmest Konkurrencerådet og -styrelsen) kan skride ind overfor konkurrencebegrænsende aftaler eller markedsadfærd.

Ved siden af de sidstnævnte regler giver lovgivningen *enkelte eksempler* på sektorbestemt konkurrenceregulering, f.eks. på tele-, energi- og boligområdet. Det særlige konkurrencetilsyn, der er etableret i medfør af betalingsmiddellovens § 15 er ligeledes et eksempel herpå. Bestemmelsen forbyder opkrævning af "urimelige priser og avancer" ved fastsættelse af gebyrer mv. i forbindelse med gennemførelse af betalingstransaktioner og giver Konkurrencestyrelsen hjemmel til at udstede påbud herom.

Den aktuelle diskussion om Dankortet drejer sig imidlertid hverken om, hvorvidt markedet for betalingstransaktioner skal være underlagt et generelt eller specielt konkurrencetilsyn. Diskussionen drejer sig udelukkende om, hvorvidt det generelt skal være *forbudt* at indgå aftaler på dette marked, hvorefter betalingsmodtageren er *med til* (inden for de i loven skitserede rammer) at betale udstederens og indløserens omkostninger ved driften af betalingssystemet.

At man i betalingsmiddellovens § 14 har indføjet et forbud mod sådanne aftaler (i den såkaldt fysiske handel) hænger sammen med et politisk valg. Folketinget tog ved indførelsen af Dankortet i 1984. Man ønskede da at stille de forretningsdrivende på samme måde ved brugen af den nye "elektroniske check", Dankortet var, som man tidligere havde været stillet ved modtagelse af fysiske checks.

I de år, der er gået, har forbudet imidlertid betydet, at det er vanskeligt for andre aktører at komme ind på markedet for et debetkort som Dankortet (hvor forbrugeren kan hæve direkte på sin konto). En forklaring herpå har været, at man i forvejen havde en velfungerende infrastruktur kørende i PBS-regi, som allerede var betalt. En anden skyldtes de begrænsede muligheder, der er, for at få en indgangsinvestering hjem gennem gebyrbetalinger (også) hos betalingsmodtagerne. Forbudet har dog ikke været ufravigeligt, idet der er givet internationale betalingskort dispensation fra bestemmelsen for så vidt angår valutaudlændinges brug af kortene i Danmark. For alle internationale kort betaler forretningerne dernæst et gebyr på 0,75%, som bl.a. dækker kortudstedernes markedsføring af den enkelte forretning.

Dankortet er i dag det foretrukne betalingsmiddel for danskere, navnlig på bekostning af check og kontanter. Men Dankortet er i teknologisk henseende stort set det samme i dag som for 18 år siden. Dette er sket til trods for, at teknologien tilbyder en række teknologiske muligheder for at udvikle Dankortet, herunder ved at kombinere det med andre moderne teknologier.

Da disse muligheder kræver investeringer, som det vil være nærliggende at fordele blandt de parter, der er involveret i betalingstransaktionen, er det forståeligt, at pengeinstitutterne i sidste halvdel af 1990'erne med stigende styrke gjorde gældende, at der måtte ske en revurdering af gebyrforbudet. Der er, som sagt, tale om et forbud, som fraviger et almindeligt

udgangspunkt i dansk ret. Og de begrundelser, der kunne tale for at opretholde det, tager sig anderledes ud i dag end for 18 år siden. Derfor er det rimeligt at stille spørgsmålet, om den oprindelige begrundelse for at opretholde gebyrforbudet i betalingsmiddelovens § 14 kan fastholdes i dag.

Jeg har forståelse for de betænkeligheder, detailhandlen nærer ved en fjernelse af § 14, fordi den vil give en sikker gebyrudgift, men en mindre sikker mulighed for at overvælde udgiften på forbrugerne. Men ikke desto mindre mener jeg, man bør vende tilbage til dansk rets almindelige udgangspunkt. Jeg har navnlig vanskeligt ved at se vægten af det argument, der går ud på, at de nuværende ejere af Dankortet sidder på en sådan konkurrencefordel, at end ikke det skærpede konkurrencetilsyn, betalingsmiddeloven indebærer, er tilstrækkeligt. Som forholdene i dag tegner sig, efter at PBS har "sluppet" Dankortet og gjort det muligt for andre at foretage Dankort-indløsning, herunder ved brug af egne terminaler, vil det være åbent for alle pengeinstitutter at begive sig ind i på markedet for debetkort-betalinger som Dankortet. Jeg henviser herved i det hele til Konkurrencestyrelsens udredning for i år, ovenfor i kapitel 1.

3. Er der nu en berettiget forventning om at gebyrforbudet nu må fjernes?

Med lovændringen i 1999 tog Folketinget et første skridt hen mod en fuld liberalisering af Dankortet. Dette skete ved, at man i første omgang fjernede gebyrforbudet i den elektroniske handel. Forud var gået en politisk enighed. Enigheden gik ud på, at man efter en ophævelse af gebyrforbudet i den såkaldt ikke-fysiske handel, jf. nu betalingsmiddelovens § 14, stk. 1 (modsætningsvis), og når visse forudsætninger var opfyldte, ville skride til fuld liberalisering.

I lovbemærkningerne til ændringsloven skrev man derfor følgende:

"Lovforslaget indeholder en revisionsklausul, som fastsætter, at § 20 [nu § 14] skal revideres senest den 1. november 2001. Det er i bemærkningerne til revisionsklausulen præciseret, at der kan ske en ophævelse af § 20 under forudsætning af, at der på revisionstidspunktet er fuld sikkerhed for reel konkurrence på markedet for betalingskort."

Herefter peger bemærkningerne på en række faktiske forhold, som – efter både Konkurrencestyrelsens og Betalingskortpanelets opfattelse – nu er gennemført.

Uden at komme nærmere ind på, hvilken form for "håndslag", de organisationer, der deltog i de interne drøftelser, har givet hinanden og det politiske system, står det ret klart, at man ved udmeldingen af de meget præcist angivne konkurrenceforudsætninger, der ledsager den ovenfor citerede motivudtalelse (og om hvilke jeg henviser til Konkurrencestyrelsens ovennævnte redegørelse), har sendt et tydeligt signal til den finansielle sektor om, at sektoren kunne regne med en liberalisering, hvis den tog skridt til at opfylde disse konkurrenceforudsætninger.

Det ligger i hvert fald klart, at sektoren rent faktisk – og måske til nogens overraskelse – gav sig til at udføre det store arbejde, det var at foretage den organisatoriske udskillelse og tekniske klargøring af Dankort-strukturen til et liberaliseret marked. Disse skridt var i hovedsagen gjort allerede for et år siden, hvor panelet som nævnt fandt, at forudsætningerne i 1999-lovforslaget var opfyldt.

De organisationer, for hvilke en liberalisering vil være ensbetydende med en potentielt økonomisk belastning, opstillede stort set samtidig med, at det blev klarlagt, at finanssektoren havde efterkommet de udtrykkeligt fastsatte konkurrencebetingelser, en række nye krav til sektoren, som måtte opfyldes, for at denne kunne siges at have sikret "fuld konkurrence". Jeg henviser herved til den flertalsudtalelse, de pågældende organisationer afgav den 28. maj 2001 (tilgængelig fra Konkurrencestyrelsens hjemmeside, <http://www.ks.dk/>).

Der var ikke tale om helt nye synspunkter i hele problemstillingen. De forhold, der fremdrages i denne udtalelse, kunne således – hvis dette havde været det politiske ønske – være gjort til "forudsætninger" for at gennemføre en liberalisering af gebyrbetalingerne på Dankortet. I det omfang det overhovedet lader sig gøre at operationalisere de krav, der finder udtryk i denne udtalelse, ligger det formentlig klart, at dette ville være ensbetydende med, at en fuld liberalisering af § 20 måtte få lange udsigter. Den revisionsklausul, man indbyggede i loven ved 1999-ændringen, ville således vanskeligt kunne fastholdes.

Forløbet i Betalingskortpanelet endte i 2001 med, at panelet og Konkurrencestyrelsen opstillede to yderligere forudsætninger. Dette var en fornuftig udskydelse, idet det ene af kravene - om at de nye flexterminaler, der muliggør konkurrence, skulle have stået sin prøve i praksis – har stor betydning. Dette krav samt det andet (en konkurrenceretlig godkendelse af de bagved liggende aftaler) er nu opfyldt. Derimod er der ikke enighed i panelet om, hvorvidt de yderligere krav, der er indeholdt i henvendelsen fra de syv organisationer, bør stilles som betingelse for at tage skridt til en fjernelse af gebyrforbudet.

Følger man det grundsynspunkt, der finder udtryk i de syv organisationers redegørelse fra 2001, nemlig at man må afvente fuld konkurrence, før en beslutning om at liberalisere Dankortet kan finde sted, vil man befinde sig i præcis den politiske diskussion, som man netop havde afklaret i forarbejderne til 1999-lovændringen. Det er min opfattelse, at forarbejderne til 1999-lovændringen bevidst valgte et andet udgangspunkt ved netop at operationalisere betingelserne for en fuld liberalisering i de fire forudsætninger og ved at indbygge en revisionsklausul, hvorefter gebyrforbudet i givet fald skulle ændres senest i

2001.

Under drøftelserne i panelet er det heroverfor blevet hævdet, at der lå en modifikation i den nævnte melding i bemærkningernes omtale af panelets opgaver (s. 13 i lovforslaget). Her siges nemlig, at panelet også skal vurdere, om de nævnte forudsætninger er tilstrækkelige for fuld og endelig konkurrence.

Efter min opfattelse må denne bemærkning naturligt læses som en adgang for panelet til at påpege konkrete forhold *svarende til* dem, der var omfattet af de fire angivne konkurrenceforudsætninger. Det var således på dette grundlag, at panelet i 2001 præsenterede sektoren for to yderligere konkurrenceforudsætninger, der – som det fremgår af redegørelsen ovenfor i kapitel 1 – nu er opfyldte. Der er som nævnt ikke grundlag for at læse forarbejderne således, at der lægges op til en generel retspolitisk drøftelse af, om der er – eller forventes at blive – konkurrence på markedet for betalingskort.

I betragtning af at finanssektoren herefter har opfyldt alle de specifikke krav, man har stillet til den for at kunne skabe forudsætninger for konkurrence på markedet for betalingskort, er det min opfattelse, at det politiske system vil lide et troværdighedstab ved ikke snarest at gennemføre den liberalisering, sektoren fik stillet i udsigt.

Jeg kan tilføje, at dette synspunkt er jeg først kommet til, efter at kravene er blevet opfyldt. Hvis kravene ikke var blevet opfyldt, ville jeg ikke have anbefalet en liberalisering. Men udviklingen på området har i det hele betydet, at der i dag foreligger en anden situation end i 1999.

4. Konkrete synspunkter – for og imod.

Foruden disse juridiske og retspolitiske overvejelser kan det være på sin plads at drøfte nogle af de synspunkter, der i debatten har været fremme i diskussionen om Dankort-gebyrerne. Som det vil fremgå er det min opfattelse, at også en sådan hensynsafvejning må føre til, at der skal ske fuld liberalisering af Dankortet:

Det er ikke rimeligt, at forretningerne skal betale for at modtage penge: Til dette spørgsmål ser jeg i hvert fald tre afgørende modsynspunkter. For det første vil pengeinstitutterne (fortsat) være underkastet en priskontrol efter en ophævelse af § 14 – hvad enten man fastholder det eksisterende særlige tilsyn, eller lægger sig ind under den almindelige konkurrencelovgivning. For det andet har forretningerne også en lang række omkostninger i forbindelse med modtagelsen af kontantbeløb (røverforsikring, optællingsomkostninger, døgnboks-gebyrer mv.). Og for det tredje vil den konkurrence på markedet for betalingskort, som man må forvente at se efter en sådan liberalisering, i sig selv modvirke en urimelig opkrævning af gebyrer.

Pengeinstitutterne kan bare lade gebyrerne opkræve hos forbrugerne: Hertil er kun at sige, at ja, det kan pengeinstitutterne bare gøre. Men derfra og til at sige, at deres adgang til at gøre dette indirekte skal være et lovkrav, er der et stort spring. Det bør som udgangspunkt være op til den enkelte virksomhed, hvordan man vil pris- og gebyrsætte sine ydelser. Ligesom det jo vil være helt op til den detailhandlende at vælte gebyret over på forbrugeren – således som man også ser det i relation til de internationale betalingskort. I øvrigt bør det nævnes at der efter det tilsyn, der udføres af Konkurrencestyrelsen ifølge betalingsmiddeloven, kan forventes lagt visse begrænsninger i henseende til gebyrernes størrelse. Dette er således allerede signaleret af Konkurrencestyrelsen i forbindelse med fusionen mellem Danske Bank og BG Bank.

Bankerne har selv fornøjelse af, at folk hæver penge i detailhandelen: Også dette kan man svare ja til. Men synspunktet bør – som netop anført – ikke kunne begrunde en begrænsning af aftalefriheden på området. Hertil kommer, at det jo er helt op til detailhandelen, om man vil tillade hævninger på Dankortet udover de beløb, der handles for.

Pengeinstitutterne tjener i forvejen alt for meget på deres gebyrer: Om man mener dette, er til dels en politisk vurdering - men det er mit synspunkt, at de nødvendige samfundshensyn kan varetages af den generelle konkurrencelovgivning, evt. suppleret med en sektorkonkurrencelovgivning, der i så fald ikke bør være for vidtgående. Men uanset hvad ens opfattelse er, kan det ikke være en lovgivningsmæssig opgave at regulere en virksomheds indtjening, så længe den ikke optræder i strid med pris- og konkurrencelovgivningen. Og som nævnt ovenfor har man netop gennemført en sådan regulering på betalingskortmarkedet.

5. Afsluttende bemærkninger

At skulle tage skridt til at træffe en politisk afgørelse, der kan have umiddelbare følelige økonomiske konsekvenser for så relativt mange aktører, er ikke nødvendigvis behageligt. Men som nævnt ved de førnævnte bemærkninger taler grundlæggende og langsigtede hensyn for, at dette skridt tages nu i form af en liberalisering af markedet for betalingskort. En sådan liberalisering vil bringe lovgivningen på dette område i harmoni med den øvrige formueretlige og konkurrenceretlige lovgivning. Den vil efter alt at dømmes ikke føre til noget konkurrencemæssigt misbrug. Og den vil – sidst men ikke mindst – modvirke, at politikerne bringer sig i en situation, hvor man med rette kan tale om, at der er begået løftebrud mod en væsentlig samfundssektor.

---00000---

Forbrugerombudsmanden udtaler følgende:

Forbrugerombudsmanden er i princippet enig i, at de fire oprindeligt opstillede forudsætninger for reel konkurrence, er opfyldt. Forbrugerombudsmanden deler imidlertid Konkurrencestyrelsens opfattelse af, at konkurrencesituationen generelt inden for pengeinstitutsektoren ikke er skarp, og dette har efter Forbrugerombudsmandens opfattelse afgørende betydning for udviklingen på betalingskortmarkedet. En ophævelse af § 14 findes derfor under de nuværende konkurrenceforhold primært at medføre en risiko for øget brugerbetaling og større uigennemsigthed på betalingskortområdet.

Forbrugerombudsmanden kan i øvrigt henvise til sin redegørelse af 14. juli 2000 (bilag 11 i Konkurrencestyrelsens rapport), som uddyber Forbrugerombudsmandens synspunkter om det fremtidige betalingskortmarked.

---oo0oo---

Forbrugerrådet, Dansk Handel & Service, De Samvirkende Købmænd, FDB/COOP Danmark, Håndværksrådet og Oliebranchens Fællesrepræsentation udtaler følgende:

En ophævelse af § 14 vil med den nuværende markedssituation betyde, at et effektivt og velfungerende monopol vil blive afløst af et dyrt monopol, der i sidste ende er til skade for forbrugerne. Det skyldes,

- Pengeinstitutterne får mulighed for at "sløre" priserne, hvilket betyder,
- Forbrugerne kommer til at betale for meget, da
- Konkurrencen mellem pengeinstitutterne er svag, og
- PBS har de facto monopol.

Betalingskortpanelet har til hovedopgave at vurdere, om der samlet kan etableres en reel og fri konkurrence på betalingskortmarkedet. Det fremgår af lovbemærkningerne til ændringsloven fra 1999, at "Lovforslaget indeholder en revisionsklausul, som fastsætter, at § 20 [§ 14] skal revideres senest den 1. november 2001. Det er i bemærkningerne til revisionsklausulen præciseret, at der kan ske en ophævelse af § 20 [§ 14] under forudsætning af, at der på revisionstidspunktet er fuld sikkerhed for reel konkurrence på markedet for betalingskort".

Der opstilles herefter fire forudsætninger for konkurrence. Det fremgår af lovbemærkningerne, at "Disse forudsætninger anses for at være nødvendige for fuld og reel konkurrence på betalingskortmarkedet. Der bør dog også nedsættes et panel - bestående af væsentlige interessenter - som inden for de næste par år vurderer, om de ovennævnte forudsætninger er tilstrækkelige for fuld og reel konkurrence på betalingskortmarkedet."

Panelet er således blevet pålagt at vurdere om de fire *nødvendige* konkurrenceforudsætninger også er *tilstrækkelige* for fuld og reel konkurrence på betalingskortmarkedet.

Situationen på betalingskortmarkedet er grundlæggende uforandret i forhold til sidste år. Ud fra en samlet markedsmæssig vurdering er der ikke på nuværende tidspunkt udsigt til et frit betalingskortmarked med reel konkurrence. Da denne afgørende forudsætning fortsat ikke er opfyldt, finder organisationerne, at gebyrforbudet i betalingsmiddelovens § 14 ikke kan ophæves.

Konkurrencestyrelsens rapport fastslår, at de fire grundlæggende forudsætninger i bemærkningerne til betalingsmiddeloven er opfyldt.

Billedet er langt mere nuanceret og komplekst end anført, selvom forudsætningerne alene bedømt ud fra deres ordlyd kan være opfyldt.

Den første forudsætning er, at der er konkurrence blandt udstederne af Dankort og, at de, som det fremgår af bemærkningerne til loven, skal agere uafhængigt af hinanden.

Pengeinstitutterne agerer ikke uafhængigt og individuelt på betalingskortmarkedet. Det har formodningen mod sig, at pengeinstitutterne uden en vis samordning fastsætter stort set identiske priser og vilkår for udstedelse og indløsning af Dankort.

Kendetegnet for et konkurrencepræget marked er et bredt og varieret udbud af produkter og ydelser, hvilket ikke er tilfældet på betalingskortmarkedet.

Forholdene på markedet har ikke ændret sig idet organisationerne også sidste år stillede spørgsmål ved, hvorvidt pengeinstitutterne agerer forretningsmæssigt uafhængigt af hinanden, og om der dermed er reel konkurrence på udstedelse og vilkår for det eneste debetkort på det danske betalingskortmarked.

Det følger af den anden forudsætning, at der skal være konkurrence blandt indlødere af Dankort.

Formelt er det muligt for andre aktører at tilbyde sig som indløser. Imidlertid vil PBS stadig være omdrejningspunktet, idet afviklingen af transaktionerne også i fremtiden vil ske via PBS. PBS' de facto monopol på indløsning er sikret også med den foreslåede fremtidige struktur på markedet. Der er reelt ingen udsigt til at pengeinstitutterne skulle udfordre PBS. Overdragelsen af indløsningsaftalerne til pengeinstitutterne er sket som et led i den formelle opfyldelse af konkurrenceforudsætningerne, men der anvendes fortsat identiske kontrakter.

Organisationerne skal i lighed med sidste år fastholde, at decentraliseringen af indløsningsaftalerne fortsat ikke giver fuld sikkerhed for konkurrence, og at aftalerne i øvrigt indeholder urimelige kontraktvilkår.

Den tredje og fjerde forudsætning gælder kravene om, at terminalerne kan håndtere flere kort og kan kobles til flere indlødere/operatører end pengeinstitutterne eller PBS. Der er nu udviklet flere PIN-baserede terminaler, der skulle være i stand til at håndtere flere indlødere.

Terminalerne er fortsat ikke hverken chip testet eller testet i krævende miljøer som fx supermarkeder, og der er kun udviklet en PSAM af PBS, som skal kobles op til netop PBS. Det betyder, at selvom man skulle ønske at anvende en anden indløser end PBS – så er det forbundet med store udviklingsomkostninger og ikke realistisk inden for en rimelig tidshorisont at få terminalerne klar.

Ydermere er der til flere delområder ikke udviklet terminaler. Det gælder fx selvbetjente benzin-automater, der står for omkring 40 pct. af det samlede benzinsalg i Danmark.

Den afgørende betingelse for en ophævelse af gebyrforbudet i betalingsmiddellovens § 14 er fortsat, at der er fuld sikkerhed for fri og reel konkurrence på betalingskortmarkedet.

Der er i de senere år indhentet erfaringer fra den første liberalisering, der fandt sted i forbindelse med "frigivelsen" af Dankort på Internettet. Denne del af betalingskortmarkedet, der blev liberaliseret i 1999, er fortsat kendetegnet ved mangel på konkurrence.

Der anvendes identiske aftalevilkår, og en gebyrsætning med risikotillæg, der langt overstiger de faktiske omkostninger og tab på markedet. Ud over et grundgebyr på 1,95 kr. opkræves et risikotillæg. Opkrævningen af et risikotillæg står i skærende kontrast til, at PBS benyttede sig af liberaliseringen til kontraktmæssigt at overføre betalingsrisikoen til forretningerne. Risikotillægget er endvidere efter pres fra Konkurrencestyrelsen blevet nedsat fra 0,15 pct. til 0,10 pct. af transaktionsbeløbet. Den i øvrigt statiske situation på dette liberaliserede marked understreger fraværet af konkurrence.

Konkurrencestyrelsen konkluderer i sin rapport, at konkurrencen mellem bankerne ikke er så skarp som i andre brancher, men at de fire forudsætninger nu må anses for opfyldt. Det tilføjes, at "Der kan ikke hermed gives nogen garanti for fuldkommen konkurrence på kortmarkedet fra det øjeblik, hvor det bliver tilladt at opkræve gebyr af detailhandlen". Det fremgår endvidere, at "herover for står, at der ikke er nogen garanti for, at der kommer skarp konkurrence, efter § 14 er ophævet. Der er mao. en risiko for, at pengeinstitutterne vil beholde en del af de forøgede gebyrindtægter frem for at hæve indlånsrenterne. Det kan begrunde, at man overvejer at fastholde § 14. Derved går pengeinstitutterne glip af nogle indtægter. Deres interesse i at videreudvikle Dankort vil formentlig herefter være begrænset."

En stor barriere for, at der kommer fuld og reel konkurrence er, at en udenlandsk indløser vil have behov for adgang til den nationale clearing af detail-transaktioner. Denne foregår i dag hos PBS. Uanset om clearing kan betragtes som en infrastrukturfacilitet og der kan kræves adgang på ikke-diskriminerende vilkår i medfør af konkurrenceloven, vil det reelt betyde, at andre leverandører end PBS er afskåret fra at tilbyde sine ydelser til en konkurrencedygtig pris. Dermed er det reelt udelukket, at der kommer konkurrence.

Konkurrencestyrelsens konklusioner bekræfter organisationernes opfattelse af, at der ikke er udsigt til en reel og fri konkurrence på betalingskortmarkedet, hvis § 14 bliver ophævet.

Organisationerne skal understrege, at den nuværende bestemmelse i betalingsmiddellovens § 14 ikke, modsat det indtryk rapporten efterlader, er et generelt forbud mod gebyrer i betalingskortsystemet. Betalingsmiddelloven indeholder (en hidtil uudnyttet) mulighed for en direkte prissætning overfor den enkelte forbruger. Gebyrforbudet i § 14 sikrer forbrugeren mod en urimelig indirekte og skjult prissætning, og er dermed garant for, at der ikke opstår et ugenomsigtigt marked med dual pricing. Pengeinstitutterne kan prissætte såvel eksisterende som nye betalingskorttydelser direkte overfor forbrugeren. Det er den eneste reelle og synlige måde at prissætte ydelserne på. Forbrugeren er derved i stand til at tage sine forhåndsregler og reagere effektivt på gebyrerne ved at tilpasse sin efterspørgsel. Hvis pengeinstitutterne får mulighed for at sløre prisdannelsen gennem en indirekte prisfastsættelse, hvor såvel butikker som detailhandel uafhængigt af hinanden skal betale for ydelserne, vil forbrugeren ikke kunne tilpasse sit forbrug efter omkostningerne. Det vil være en klar og urimelig fordel for pengeinstitutterne.

Samfundsøkonomisk vil der være store omkostninger forbundet med en pseudo-liberalisering med udsigt til at enkelte pengeinstitutter vil kunne opnå en utilbørlig fordel på bekostning af det øvrige samfund – og dermed i sidste ende den enkelte forbruger. En ophævelse af § 14 er ensbetydende med, at pengeinstitutterne får mulighed for at sløre prisdannelsen på markedet. Organisationerne skal endnu engang opfordre til, at der foretages en samfundsøkonomisk vurdering af betydningen af en ophævelse af § 14 ud fra hensynet til en effektiv ressourceallokering.

Erfaringerne fra udlandet viser, at der på de såkaldt liberaliserede markeder, der ikke er underlagt en bestemmelse som betalingsmiddelovens § 14, er store problemer med at få skabt reel konkurrence på betalingskortmarkederne. Der verserer således klagesager for en række nationale konkurrencemyndigheder i såvel EU, USA og Australien. Sideløbende hermed har Europa Kommissionen nu i en årrække behandlet en klage over Visa International.

Når henses til kombinationen af det nuværende monopol på indløsning af betalinger på det danske betalingskortmarked kombineret med koncentrationen i pengeinstitutsektoren, risikoen for dual pricing og erfaringerne fra udlandet, er der ikke udsigt til reel konkurrence på det danske betalingskortmarked.

Det har tidligere været fremført, at Danmark som følge af betalingsmiddelovens § 14 skulle komme teknologisk bagud. Denne opfattelse er ikke korrekt. Tværtimod er Danmark ifølge PBS førende inden for udviklingen af den nye generation af PIN-baserede terminaler, der kan håndtere flere kort og flere indlødere. PBS har således udviklet sin PSAM (chip) i tæt samarbejde med Visa International med henblik på, at anvende netop denne løsning som en kommende international standard. Tilsvarende er pengeinstitutterne som følge af de internationale kortselskabers krav i gang med at gøre infrastrukturen, som fx pengeautomater, klar til at håndtere chipbaserede betalingskort. De internationale kort vil ligeledes indenfor kort tid blive udstedt med chip.

Konkurrencestyrelsens rapport indeholder overvejelser om at udbrede den kommende digitale signatur i kombination med et chipbaseret Dankort. Organisationerne er tilhængere af en hurtig udbredelse af den digitale signatur. Det er imidlertid nødvendigt at friholde overvejelserne om en ophævelse af § 14 fra en sammenblanding af spørgsmålet om digital signatur. § 14 hindrer ikke, at der kan tages betaling for indførelsen af digital signatur på Dankortet. En sådan løsning er dog ud fra såvel retssikkerhedsmæssige som økonomiske betragtninger ikke ønskelig. En digital signatur skal være baseret på en løsning, der sikrer reel konkurrence mellem udstederne. En løsning baseret på pengeinstitutternes infrastruktur vil udbygge og forstærke bankernes monopolistiske position og dermed risikere at gentage tidligere tiders fejlagtige etablering af monopolvirksomhed. Koblingen mellem Dankort og digital signatur vil ligeledes virke diskriminerende i forhold til den gruppe af borgere, der ikke kan få Dankort.

Samlet vurderet er de samlede forudsætninger for ophævelse af gebyrforbudet i betalingsmiddelovens § 14 fortsat ikke opfyldt, og betalingsmiddelovens § 14 skal derfor fastholdes i sin nuværende form.

---oo0oo---

Foreningen for Dansk Internethandel udtaler følgende:

1. FDIH har altid, baseret på samme argumentation, formanden for panelet rejser i afsnit 2, ment at §14 skulle ophæves, når der tegnedes til reel konkurrence. En ophævelse er en forudsætning for en markedsdrevet udvikling af tidssvarende betalingsteknologier og adgangen til et varieret udbud har højst mulig prioritet.
2. Konkurrencestyrelsen konkluderer, at rammerne for konkurrence nu er bragt i orden. FDIH kan ikke pege på yderligere forhold, der bør bringes i orden, forud før en evt. senere ophævelse vil kunne finde sted.
3. Samtidig tegner det seneste års udvikling på mikro-betalingsområdet til, at der sker en positiv udvikling på de dele af betalingsinfrastruktur-området som er konkurrencepræget. Her finder nye aktører vej ind på markedet og foreløbigt to konsortier markedsfører konkurrerende løsninger til fordel for kunderne.
4. Sammenfattende er det ikke til at se at forholdene bliver bedre end de er nu, og uden en ophævelse af §14 bliver der helt sikkert ikke konkurrence. Liberaliserer vi ikke bremser vi udviklingen. Dankortsystemet fremstår stort set uændret på gennem næste 20 år.
5. Samtidig er den løftestang Dankortet kan udgøre for en omfattende national udrulning af digital signatur og andre chip-kortbaserede services så attraktiv at det bør forsøges. Det er en mulighed for at bringe Danmark helt i front på dette område.
6. At bruge bankerne og Dankortet som løftestang rejser en række ny problemstillinger som FDIH gerne vil engagere sig i at løse. Først og fremmest at sikre at platformen bliver åben og allemandseje, så der ikke opstår et nyt monopol omkring den, samt at tjenesterne der tilbydes orienteres for meget omkring den finansielle sektors behov.

Alt i alt foreslår FDIH således en betinget ophævelse af §14

En ophævelse af §14 må imidlertid forudsætte:

- at ophævelsen kobles til en udrulning af ny teknologi, herunder chipteknologi med digital signatur.
- at konkurrencemyndigheder pålægges en særlig pligt til løbende at undersøge konkurrenceforholdene på betalingssystem-området.
- at den finansielle sektors udrulning af digitale signaturer sker på grundlag af åbne standarder, således at der vil være reel valgfrihed hos brugere.
- at den digitale signatur struktureres således, at hensyn til privacy og brugerens ret til reel kontrol over sine data beskyttes.

---oo0oo---

IT-brancheforeningen kan i det hele henholde sig til formandens udtalelse og går dermed ind for, at der sker en ophævelse af betalingsmiddellovens § 14 nu, da de opstillede konkurrenceforudsætninger er opfyldt.

IT-Brancheforeningen lægger i sin anbefaling af, at gebyrforbudet nu ophæves, bl.a. vægt på:

- At en ophævelse af forbudet vil stimulere udnyttelsen af avanceret kortteknologi i Danmark, hvilket vil være en fordel for introduktionen af multifunktionelle digitale signaturer, og for udviklingen af den brede vifte af tilknyttede services, hvor en sådan signatur er relevant. Dette gælder ikke mindst udviklingen af avancerede digitale forvaltningsløsninger.
- At der med fremkomsten af mere avancerede mobilkommunikations-løsninger er skabt grundlag for, at der fra mobilsektorens side kan etableres reelle, konkurrerende betalingsløsninger, som kan være med til at løse op for den nuværende markedsstruktur. Det er derfor også væsentligt, at der parallelt med ophævelsen af gebyrforbudet gøres op med de barrierer (f.eks. kvitteringskravet), som betalingsmiddelloven m.v. måtte indeholde for anvendelse af mobiltelefonen som betalingsredskab på lige fod med Dankortet.

---oo0oo---

Medlemmer, der repræsenterer Finansrådet, PBS og Dankort A/S udtaler følgende:

Den 1. maj 2000 offentliggjorde pengeinstitutterne (Finansrådet) en plan for det fremtidige kortmarked. Gennemførelse af planen ville sikre et frit kortmarked med udvikling af Dankortet i takt med de teknologiske muligheder og kundernes, dvs. forbrugernes og detailhandelens, ønsker. Planen sikrede samtidig, at samtlige fire forudsætninger for reel konkurrence på markedet for betalingskort, der var aftalt og anført i lovbemærkningerne til lovændringen i 1999 ville blive opfyldt.

Siden har pengeinstitutterne og PBS gennemført planen. Dette har været forbundet med betydelige omkostninger, som pengeinstitutterne og PBS har afholdt. Herved er dels de fire af folketingets fastsatte fulde forudsætninger for reel konkurrence fra 1999, dels de yderligere to forudsætninger, som er fremkommet under Betalingskortpanelets drøftelser, blevet opfyldt. At disse forudsætninger nu er opfyldt anerkendes af såvel hele panelet som af Konkurrencestyrelsen.

Om de "fire plus to" forudsætninger er nødvendige og tilstrækkelige for, at der er fuld sikkerhed for reel konkurrence på markedet for betalingskort har været indgående diskuteret i Betalingskortpanelet.

Det er disse medlemmers klare opfattelse, at ingen har kunnet påpege yderligere nødvendige forudsætninger for reel konkurrence på betalingskortmarkedet. Der er heller ikke fremført andre saglige argumenter for at opretholde det enestående prisforbud i § 14. Der har alene været gjort synspunkter gældende om, at forhold i den danske pengeinstitutsektor vil føre til, at der ikke vil opstå fuld konkurrence. Modstanderne af en ophævelse af § 14 ønsker at kunne konstatere konkurrencen på betalingskortmarkedet forud for en ophævelse, vel vidende at det ikke er muligt at få konkurrence på et marked, hvor der er forbud mod prissætning over for en modtager af ydelser – en Kafkask situation!

I Konkurrencestyrelsens rapport anføres det, at: "Gebyrforbudet i § 14 betyder i sig selv, at der ikke kan komme konkurrence om indløsning af betalingskort. Men såfremt § 14 bliver ophævet, er der ikke noget der tyder på, at konkurrencesituationen i pengeinstitutsektoren vil udgøre en væsentlig barriere for, at der kan komme konkurrence om betalingskort."

Disse medlemmer er dog ikke enige i Konkurrencestyrelsens samlede vurdering af konkurrencen i pengeinstitutsektoren. Konkurrencen i sektoren er lige så skarp som i andre brancher og i EU i øvrigt.

I Konkurrencestyrelsens rapport anføres endvidere forskellige betragtninger om, at en ophævelse af § 14 vil kunne kombineres med enten yderligere krav om fx chip på Dankortet eller restriktioner for prissætningen ud over de, der allerede i

dag følger af betalingsmiddeloven.

Disse medlemmer tager afstand herfra.

Anvendelse af en given teknologi må nødvendigvis ske i takt med dels teknologiens udvikling dels efterspørgslen efter de ydelser, som teknologien muliggør. Særskilte restriktioner for prissætningen vil forhindre, at der mellem udbydere og efterspørgere på et marked frit kan aftales de for alle parter mest hensigtsmæssige vilkår.

Fjernelsen af forbudet, der er enestående i såvel dansk ret som internationalt, vil betyde, at der skabes grundlag for, at Dankortet, med de i dag kendte basisfunktioner - betalingskort og hævekort - vil kunne fortsætte og suppleres med nye ydelser til forbrugere og forretninger. Et liberaliseret kortmarked, hvor der er et forretningsmæssigt grundlag for investeringer, vil sikre dette.

Det er derfor disse medlemmers anbefaling, at gebyrforbudet i betalingsmiddelovens § 14 ophæves nu – og uden yderligere betingelser.