

# BETALINGSRÅDET

## RAPPORT VEDRØRENDE FORSLAG TIL EU-FORORDNING OM INTERBANKGEBYRER

Marts 2014

## 1. INDLEDNING OG ANBEFALINGER

Europa-Kommissionen offentliggjorde i juli 2013 et forslag til en forordning om regulering af interbankgebyrer ved kortbetalinger.<sup>1</sup> Forordningen fastlægger et loft for interbankgebyret, som kortindløser betaler til kortudsteder, og indeholder derudover en række bestemmelser om organiseringen af kortsystemer og deres regelsæt.

Ifølge Kommissionen er kortmarkederne i Europa præget af en betydelig fragmentering på tværs af lande, hvad angår regler, gebyrer, tekniske standarder, osv. Det afviger fra andre betalingstjenester som kreditoverførsler og betalingsopkrævninger (direkte debiteringer), der med lanceringen af SEPA (Single Euro Payments Area) og nye fælles produkter i euro undergår en større harmoniseringsproces. Konsekvensen er efter Kommissionens opfattelse en reduceret konkurrence på kortmarkederne og en øget afhængighed af internationale kortselskaber som Visa og MasterCard, i flere lande på bekostning af effektive nationale kortsystemer.

Hensigten med forordningen er at skabe lige vilkår for alle aktører på kortmarkedet, dvs. udstedere, indløserne, kortselskaber og andre leverandører af kordtydelser, og dermed bidrage til at fremme et indre marked for kortbetalinger i Europa. Et indre marked for kortbetalinger vil ifølge Kommissionen medvirke til at øge konkurrencen blandt udbydere af kortbetalingsydelser i alle trin i behandlingen af en kortbetaling, hvilket i sidste ende vil komme forretninger og forbrugere til gavn i form af lavere priser.

Danmark er et af de lande i Europa, hvor kortbetalinger udgør den største andel af de samlede betalinger. Især det nationale debetkort, Dankortet, benyttes flittigt. Siden dets lancering i 1983 har brugen af Dankortet, inklusive VisaDankort, været støt stigende, og betalinger med Dankort tegner sig i dag for over 60 pct. af omsætningen i fysisk handel. En undersøgelse fra 2011 viste, at betalinger med Dankort i gennemsnit er forbundet med lavere samfundsmæssige omkostninger end andre betalingsformer.

Organiseringen og modellen for finansiering af Dankortet adskiller sig på flere måder fra gængs praksis for andre kortsystemer. For det første varetager Nets en række funktioner, der for andre kort er fordelt på flere aktører. Foruden at eje rettighederne til kortet er Nets eneindløser af dankortbetalinger og står desuden for behandlingen af betalingerne, kaldet processing. Derudover er forretningernes gebyr til Nets som indløser reguleret i lovgivningen i form af den såkaldte abonnementsmodel.

Et andet særkende ved Dankortet er den implicite governance-model for kortet. Abonnementsgebyret, som forretningerne betaler Nets, er i praksis aftalt mellem de relevante interessenter – pengeinstitutterne, Nets og detailhandlen – og efterfølgende fastlagt i en bekendtgørelse. Derudover blev der i forbindelse med den seneste aftale om dækningen af omkostningerne ved Dankortet etableret rammer for den fremtidige udvikling af kortet. For andre kort træffes der typisk beslutninger om disse forhold uden at inddrage detailhandlen.

En række af bestemmelserne i forslaget til forordning er ikke i overensstemmelse med Dankortets nuværende regelsæt og organisering. De nødvendige ændringer, hvis forslaget vedtages, kan umiddelbart medføre højere omkostninger ved at drive Dankort-systemet, som i kraft af abonnementsmodellen skal afholdes af forretningerne. Dertil kommer, at brugen af Dankort kan blive reduceret til for-

---

<sup>1</sup> Forslaget blev fremsat sammen med et forslag til et revideret betalingstjenestedirektiv. Forslagene kan findes på Europa-Kommissionens hjemmeside, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/framework/index\\_en.htm#psd2](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_en.htm#psd2).

del for andre kort, inklusive kreditkort, som er dyrere at modtage for forretningerne. Omvendt kan andre bestemmelser have positive effekter – afledt af den øgede konkurrence og valgfrihed for forbrugere og forretninger – som er vanskelige at vurdere.

Forordningen skal vedtages af Europa-Parlamentet og Ministerrådet i fællesskab. Kommissionens forslag er under behandling i Europa-Parlamentet, der forventes at stemme om forslaget, inklusive en række mulige ændringer, til april. En række af de stillede ændringsforslag kan bidrage til at afbøde forordningens konsekvenser for Dankortet. Sideløbende skal forordningen behandles i Ministerrådet. Den første rådsbehandling blev afholdt 26. februar og den videre tidsplan afhænger af formandskabets prioritering.

I oktober 2013 nedsatte Betalingsrådet en arbejdsgruppe, der skulle analysere forordningens konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering. Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra relevante myndigheder, brancheorganisationer og Nets, jf. boks 1. Nationalbanken varetog formandskabet og var sekretariat for arbejdsgruppen. Opgavebeskrivelsen for arbejdsgruppen fremgår af bilag 1.

#### ARBEJDSGRUPPENS SAMMENSÆTNING

BOKS 1

Rapporten er udarbejdet af en arbejdsgruppe med følgende medlemmer:

- Samuel Mogensen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Ann-Sofie Merkouk, Finansrådet
- Lene Ploug, Nets
- Trygve Ilkjær, Nets
- Sofie Findling Andersen, Dansk Erhverv

Fra Nationalbanken deltog Anders Mølgaard Pedersen, Jon Hasling Kyed og Anders Laursen.

Forud for fremlæggelsen i Betalingsrådet blev rapporten desuden drøftet i en bredere arbejdsgruppe, som bistår Betalingsrådet i juridiske spørgsmål på betalingsområdet.

Rapporten består af fire afsnit. I afsnit 2 introduceres de væsentligste begreber på kortmarkedet, herunder de involverede parter og de gebyrer, der typisk betales ved en korttransaktion. Afsnit 3 beskriver Dankortets nuværende regelsæt og organisering og præsenterer resultaterne fra tre undersøgelser af de samfundsmæssige omkostninger ved kortbetalinger i Danmark, Norge og Sverige. Slutteligt gennemgår afsnit 4 forslaget til forordning og dens mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering.

### **Betalingsrådets anbefalinger<sup>2</sup>**

Betalingsrådet lægger vægt på, at Dankortet videreføres i sin eksisterende form, da det er en billig, effektiv og sikker del af den danske betalingsinfrastruktur. På baggrund af arbejdsgruppens rapport er det imidlertid rådets opfattelse, at flere af bestemmelserne i forslaget – med forbehold for mulige effektivitetsgevinster, der kan opnås som følge af øget konkurrence – kan føre til højere omkostninger for Dankortet og lignende kort, hvilket ikke er i overensstemmelse med forordningens hensigt.

---

<sup>2</sup> Erhvervs- og Vækstministeriets repræsentant i Betalingsrådet har forholdt sig neutralt til anbefalingerne.

De bestemmelser, der kan medføre højere omkostninger for betalingskort som Dankortet, er bl.a. forslaget artikel 6, der indeholder regler om tildeling af licens til udstedelse og indløsning af kort, og artikel 7, som kræver adskillelse af ejerskab og processing af kortsystemets betalinger. Begge artikler har til formål at øge konkurrencen, men kan også pålægge Dankort-systemet øgede omkostninger i form af dobbeltfunktioner o.l. og medføre, at eksisterende stordriftsfordele går tabt.

Derudover kan forslaget artikel 8 om co-branding og forbrugernes ret til at vælge kort i betalingssituationen have u hensigtsmæssige konsekvenser for betalingskort som Dankortet. Det kan, kombineret med forslaget om at forbyde overvæltning, der fremgår af Kommissionens forslag til et revideret betalingstjenestedirektiv<sup>3</sup>, føre til en nedgang i brugen af Dankort til fordel for andre kort, der typisk er forbundet med højere omkostninger.

Betalingsrådet anbefaler, at der i forbindelse med den videre behandling af forslaget gøres opmærksom på de mulige utilsigtede konsekvenser for effektive kort som Dankortet. Det kan endvidere overvejes at arbejde for en overgangsperiode for kort i stil med Dankortet eller en undtagelse fra de bestemmelser, der vurderes at være mest belastende, for så vidt angår kort, der er billigere end det foreslåede loft for interbankgebyrer.

Endvidere har Betalingsrådet følgende bemærkninger til Kommissionens forslag:

- *Beregning af interbankgebyret.* Artikel 3 og 4 fastlægger et loft for interbankgebyret for grænseoverskridende og indenlandske kortbetalinger som en procentsats af betalingens værdi. For kortbetalinger, hvor afregningen fra indløser til udsteder er et fast gebyr pr. betaling, bør beregningen af interbankgebyret i forhold til disse bestemmelser kunne foregå som et vægtet gennemsnit.
- *Standarder for processing.* I artikel 7 stilles krav om, at processorer sikrer, at de er teknisk interoperable ved at anvende standarder, som er udviklet af internationale standardiseringsorganer. Det bør præciseres, hvad der forstås ved denne type standarder, og sikres, at de fastlægges af organer, som ikke domineres af enkeltaktører.
- *Overgangsperiode for ikrafttræden.* Ifølge artikel 17 skal forslaget træde i kraft på 20. dagen efter offentliggørelsen i EU-tidende. Modsat bestemmelserne for interbankgebyrer, dvs. artikel 3 og 4, lægger forslaget ikke op til, at der skal gælde en overgangsperiode for opfyldelse af de øvrige krav. Da dette i praksis vil være tidskrævende, bør der være en tilstrækkelig overgangsperiode.

## 2. OVERORDNET OM BETALINGSKORT

Betalingskort anvendes af forbrugere til køb af varer og tjenester i forretninger og på internettet. Blandt betalingskort skelnes normalt mellem debet- og kreditkort. Et debetkort er kendetegnet ved, at penge hæves på forbrugerens konto umiddelbart efter, at betalingen er foretaget, mens et kreditkort er karakteriseret ved, at pengene først trækkes hos forbrugeren noget tid efter betalingen, som regel en gang om måneden. Derudover sondres typisk mellem forbrugerkort og firmakort, der udstedes til henholdsvis privatpersoner og firmaer.

Ved køb med et betalingskort skal der overføres penge fra kortholder til betalingsmodtager (forretning). Betalingen kræver en betalingsinfrastruktur med et sæt af aftaler mellem de involverede parter, som består af:

- *Kortholder*, som er den person kortet er udstedt til, og som har ret til at bruge kortet.

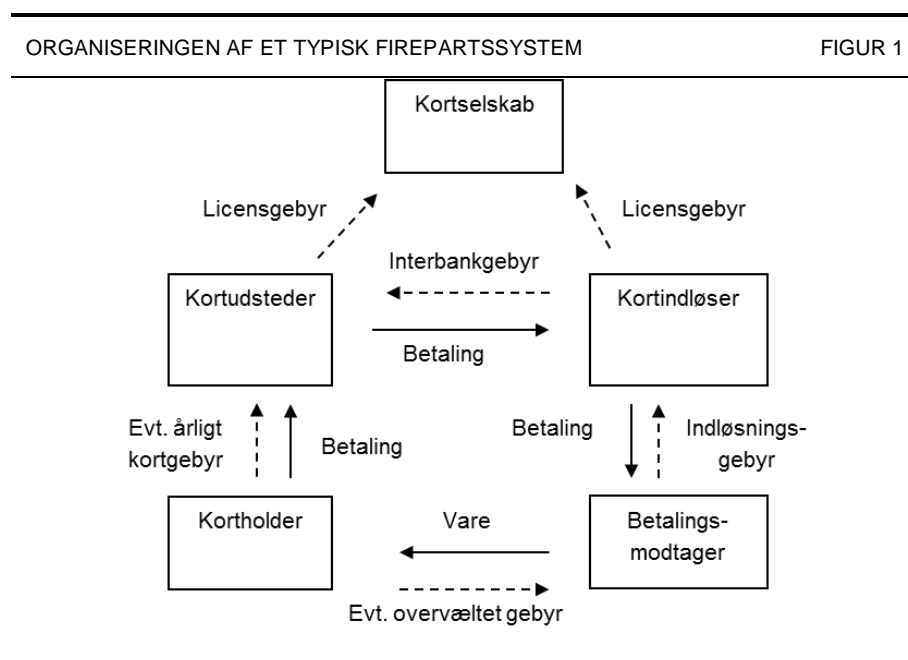
---

<sup>3</sup> Se fodnote 1.

- *Kortudsteder*, som er den virksomhed, der udsteder betalingskortet til kortholder. Kortudsteder er typisk en finansiel virksomhed, fx et pengeinstitut eller et betalingsinstitut.
- *Betalingsmodtager*, som er den forretning eller lignende, der udbyder varer eller tjenester mod betaling med et betalingskort.
- *Kortindløser*, som er den finansielle virksomhed, der sikrer, at betalingsmodtageren får sine penge ved en kortbetaling.
- *Kortselskabet*, som er det selskab, der ejer rettighederne til varemærket og giver kortudstedere og indløserne ret til at udstede og indløse betalingskort med det pågældende varemærke, også kaldet et *scheme*, efter et givent regelsæt.

Figur 1 illustrerer organiseringen af et typisk kortsystem, kaldet et firepartssystem. Her har kortholder og betalingsmodtager indgået aftale med henholdsvis kortudsteder og kortindløser. Eksempler på denne type system er Dankortet samt de internationale kort Visa og MasterCard.

En anden mindre brugt model er et såkaldt trepartssystem. I denne model indgår kortselskabet aftaler direkte med både kortholder og betalingsmodtager. Eksempler herpå er American Express og Diners Club.



### Gebyrer i et kortsystem

I et firepartssystem betaler parterne som oftest forskellige gebyrer i forbindelse med en kortbetaling, jf. figur 1. Forretningen betaler et gebyr til indløser, kaldet et indløsningsgebyr. En del af dette gebyr sender indløser normalt videre til udsteder i form af et interbankgebyr.

Interbankgebyret aftales ofte nationalt i fællesskab af alle bankerne i kortsystemet – som i de fleste markeder er både kortudstedere og kortindløserne – dvs. multilateralt. I enkelte lande, fx Sverige, fastsættes interbankgebyret dog bilateralt mellem bankerne. I flere lande sker fastsættelsen af interbankgebyret i samarbejde med kortselskaberne, og det har været praksis at benytte kortselskabernes

grænseoverskridende interbankgebyrer, hvis bankerne ikke har kunnet opnå enighed på nationalt plan.

Begrundelsen for interbankgebyret er, at en væsentlig andel af omkostningerne ved kortbetalinger bæres af udsteder. Omvendt er det især forretningerne, der nyder gavn af kortbetalinger, bl.a. fordi de sparer omkostninger til kontanthåndtering. Det indebærer, at forretningerne typisk er mere villige til at betale for kortydelse end forbrugere. Et interbankgebyr medvirker til at dække udstedernes omkostninger på en måde, der skønnes at have mindst effekt på tilslutningen til kortsystemet. Disse overvejelser afspejler, at et kortsystem er et eksempel på et såkaldt to-sidet marked, jf. boks 2.

#### KORTMARKEDET SOM ET TO-SIDET MARKED

BOKS 2

Et to-sidet marked er kendetegnet ved to grupper af aktører, der knyttes sammen af en fælles platform. Eksempler på to-sidede markeder er bl.a. avismarkedet, hvor avisen (platformen) skal sælge sig selv til både læsere og annoncører samt markedet for auktioner, hvor auktionen både skal tiltrække sælgere og købere.

Kortmarkedet er et andet eksempel på et to-sidet marked. Den ene side af markedet udgøres af kortholdere og kortudstedere og den anden side af betalingsmodtagere og kortindlødere. Kortselskabets (platformens) udfordring er samtidig at gøre det attraktivt for forbrugere at benytte kort og for forretninger at tage imod betalinger med kort.

To-sidede markeder er typisk karakteriseret ved tilstedeværelsen af netværkseksternaliteter, dvs. at antallet af brugere på den ene side af markedet påvirker værdien af at tilslutte sig markedet for den anden side af markedet. Det gælder også for kortmarkedet. Forbrugerens valg af betalingskort afhænger af antallet af forretninger, der tager imod kortet. Når flere forretninger vælger at tage imod betalingskort, skaber det værdi for de forbrugere, der ønsker at betale med kort. Omvendt afhænger forretningernes beslutning om at tage imod et givent kort af antallet af forbrugere, der benytter kortet.

Tilstedeværelsen af netværkseksternaliteter betyder, at prisstrukturen har betydning for mængden af solgte varer og tjenester. Platformen fastsætter typisk en pris for hver side af markedet med det formål at få begge sider til at tilslutte sig netværket. Et kendetegn ved to-sidede markeder er derfor ofte, at der er en form for subsidie fra den ene side af markedet til den anden. Interbankgebyret skal ses som en måde, hvorpå tilslutningen på begge sider kan øges.

Forretningen kan, hvis det er tilladt, vælge at opkræve indløsningsgebyret af kortholder, kaldet at overvælte gebyret. I henhold til betalingstjenestedirektivet er det i dag op til EU-landene selv at beslutte, om de vil forbyde eller tillade overvæltning. I ca. halvdelen af medlemslandene er der forbud mod overvæltning, mens overvæltning er tilladt i den resterende halvdel. I Danmark er det i den fysiske handel, dvs. handel med betjent salg, tilladt for forretningerne at opkræve gebyrer, når der betales med kreditkort, men ikke ved brug af debetkort, ofte kaldet splitmodellen. I den ikke-fysiske handel, fx salg på internettet, er det tilladt for forretningerne at opkræve gebyrer for alle typer af kort.

Slutteligt betaler udsteder og indløser typisk forskellige licensgebyrer til kortselskabet for at kunne udstede selskabets kort og indløse betalinger med det pågældende kort.

### 3. DANKORTETS REGELSÆT OG ORGANISERING

Dankortet er det nationale, danske debetkort udviklet i samarbejde mellem de danske pengeinstitutter. Kortet blev lanceret i 1983 som et rent nationalt kort, og i 1988 introduceredes VisaDankortet, der i praksis fungerer som et Dankort, når det benyttes i Danmark, og et Visakort, når det bruges i udlandet. Boks 3 indeholder en kort gennemgang af Dankortets historie.

Pengeinstitutterne havde i en årrække overvejet at lancere et fælles kort og etablerede i 1979 Pengeinstitutternes Købe- og Kreditkortaktieselskab, PKK, der fik til opgave at udvikle et dansk betalingskort. Det nye kort var oprindeligt tænkt at skulle være et traditionelt kreditkort, men efter modstand fra både forbruger- og forretningside blev det ændret til et debetkort.

PKK introducerede Dankortet i 1983. I 1986 fusionerede PKK med det daværende PBC/Multidata og blev til Pengeinstitutternes Betalingsystemer, PBS, der overtog rettighederne til kortet og varetog driften af Dankortet og fungerede som eneste dankortindløser.

I januar 2001 blev rettighederne til Dankortet udskilt fra PBS og overdraget til det nystiftede selskab Dankort A/S, der ejedes af de danske pengeinstitutter. Pengeinstitutterne overtog senere på året rollen som indløser fra PBS. Betalingsmodtagere kunne herefter selv vælge, hvilket pengeinstitut de ønskede at benytte som indløser.

Som følge af dankortaftalen i 2005, der bl.a. indebar at forretningernes indløsningsgebyrer blev reguleret via en abonnementsmodel, placerede pengeinstitutterne igen ejerskabet af Dankortet hos PBS, der samtidig atter overtog indløsningsaftalerne. Dette skete bl.a. ud fra en vurdering af omkostningerne, idet indløserrollen – og dermed sagsbehandlingen – blev flyttet fra mere en 100 pengeinstitutter til en centraliseret funktion hos PBS.

Da PBS og norske Nordito, der ejede Bankernes BetalingsSentral, BBS, den daværende norske pendant til PBS, og kortindløsnings-selskabet Teller fusionerede i 2010 til selskabet Nets, forblev rettighederne til og rollen som indløser af Dankortet i Nets.

#### GEBYRER

Ved lanceringen af Dankortet i 1983 blev kortholdere pålagt et transaktionsgebyr på 50 øre, som de viste betydelig modvilje imod. I 1985 blev der derfor indført forbud mod at pålægge forbrugerne et transaktionsgebyr for at benytte Dankortet. Det enkelte pengeinstitut havde dog mulighed for at opkræve et særskilt kortholdergebyr.

Forretningerne skulle selv betale omkostningerne til terminaler samt pålægges et transaktionsgebyr. Med den første lov om betalingskort i 1984 blev det imidlertid forbudt at pålægge forretningerne gebyrer ved dankortbetalinger. Dette forbud blev fastholdt frem til 1999, hvor det ved en lovændring blev fjernet for betalinger i ikke-fysisk handel. Forretninger måtte samtidig overvælte dette gebyr på forbrugerne.

I 2003 blev der indgået en aftale om dækning af omkostningerne ved brug af Dankortet i fysisk handel. Den indebar, at pengeinstitutterne fra 1. januar 2005 måtte opkræve op til 50 øre pr. betaling af forretningerne, der til gengæld fik mulighed for at lade forbrugerne betale et tilsvarende gebyr.

Gebyret på forbrugerne gav anledning til en betydelig kritik, og det mundede efter folketingsvalget i februar 2005 ud i, at der blev indgået en ny dankort-aftale. Aftalen indebar, at gebyret på dankortbetalinger i fysisk handel bortfaldt fra 1. juni 2005, og at pengeinstitutterne og forretningerne skulle dele omkostningerne ved Dankortet ligeligt (frem til og med 2009 skulle forretningerne dog kun betale en fjerdedel af omkostningerne). I stedet for transaktionsgebyrer skulle forretningernes betaling ske i form af et årligt abonnement afhængig af antallet af forretningens årlige dankorttransaktioner.

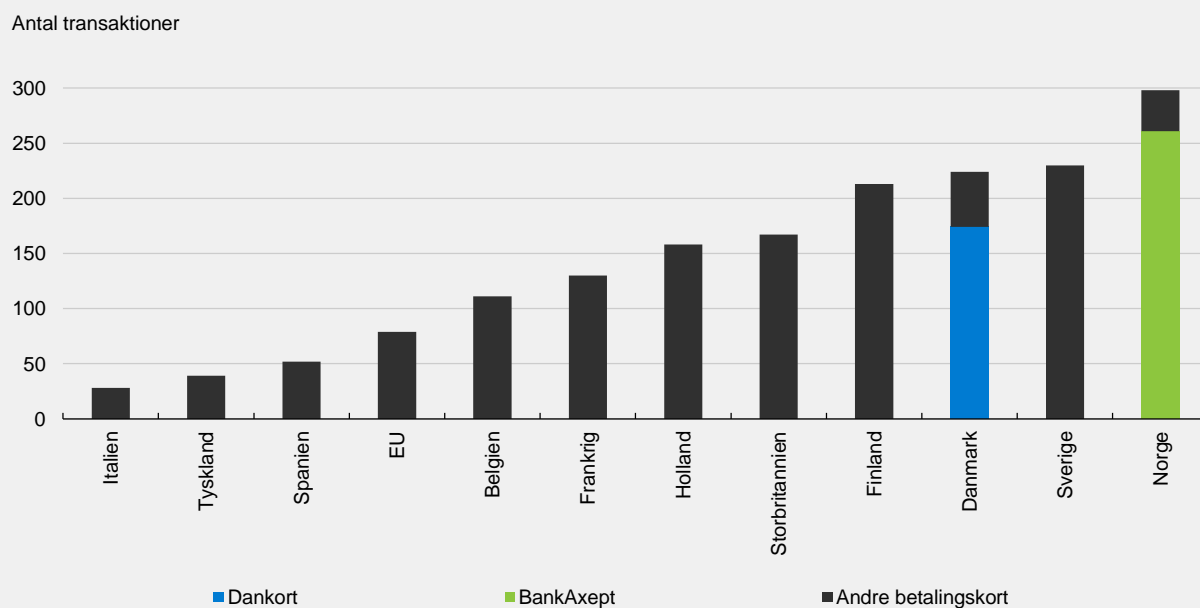
I maj 2013 indgik Nets og Dansk Erhverv en aftale om dækningen af omkostningerne ved Dankortet i fysisk handel, jf. boks 4. Den betyder, at forretningernes andel af omkostningerne ved dankortsystemet gradvis øges til 100 pct. i 2018.

Danskerne er blandt de europæere, der hyppigst bruger kort, jf. figur 2. Det mest udbredte og mest benyttede kort i Danmark er Dankortet. I 2012 udgjorde betalinger med Dankort knap to tredjedele af værdien af betalinger i fysisk handel, mens de udgjorde næsten tre fjerdedele af den samlede omsætning i ikke fysisk handel.<sup>4</sup> Antallet af dankorttransaktioner er steget stort set hvert eneste år siden dets lancering og rundede i 2013 første gang 1 mia. transaktioner på årsbasis, jf. figur 3 (venstre).

<sup>4</sup> Se Betalingsrådet, *Rapport om nye betalingsløsninger*, november 2013.

ANTAL TRANSAKTIONER MED BETALINGSKORT PR. INDBYGGER I UDVALGTE LANDE I 2012

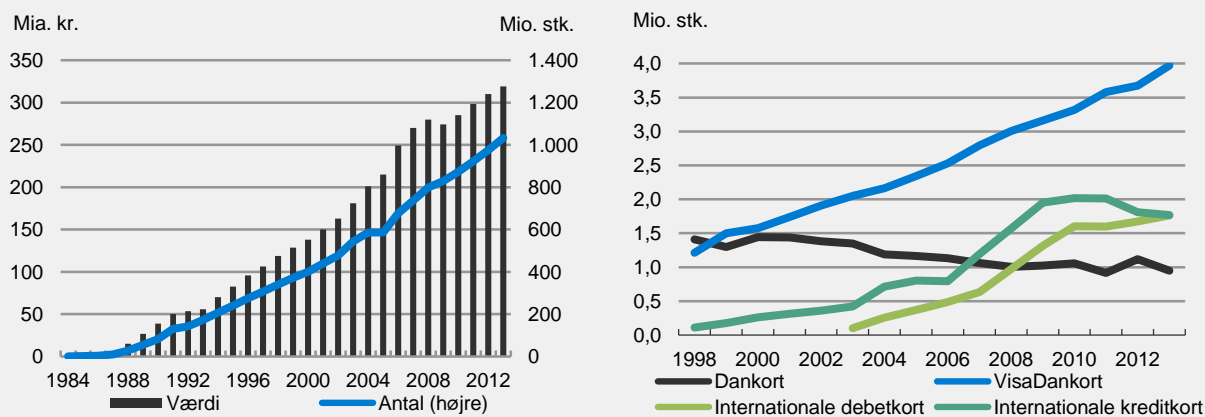
FIGUR 2



Kilde: Den Europæiske Centralbank, Danmark Nationalbank og Norges Bank

ANTAL OG VÆRDI AF BETALINGER MED DANKORT OG ANTAL UDSTEDTE BETALINGSKORT

FIGUR 3



Anm.: Udstedte betalingskort er eksklusive benzinkort og kontokort mv.

Kilde: Danmarks Statistik, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Danmarks Nationalbank.

Ved udgangen af 2013 var der udstedt 4,9 mio. Dankort, hvoraf ca. 4 mio. var VisaDankort, jf. figur 3 (højre). Til sammenligning var der udstedt 3,5 mio. internationale kort, omtrent lige fordelt på debet- og kreditkort. Internationale kreditkort blev oprindeligt primært udstedt til medarbejdere i virksomheder, dvs. som firmakort. Inden for de seneste 10 år er antallet af internationale kreditkort dog vokset betydeligt. Det skyldes især, at disse kort nu også i vid udstrækning udstedes til privatpersoner, gratis eller mod et mindre gebyr.



Den store brug af Dankortet afspejler en betydelig udbredelse på begge sider af markedet. Blandt forbrugerne er Dankortet det mest udbredte kort og knap 90 pct. af befolkningen mellem 16 og 74 år har et Dankort eller VisaDankort. På forretningsiden er det ved betjent salg praktisk talt alle forretninger, der tager imod Dankortet.

For forbrugerne spiller det desuden ind, at kortet typisk er gratis, og at det er gebyrfrit at bruge i fysisk handel. Den brede accept blandt forretningerne afspejler dels den store udbredelse på forbrugerside, dels at der er tale om et billigt betalingskort for forretningerne sammenlignet med fx internationale kort.

### **Organisering og regelsæt**

Nets varetager forskellige roller i relation til Dankortet. Foruden at eje rettighederne til kortet er Nets eneindløser af dankortbetalinger og foretager en række opgaver knyttet til disse betalinger, herunder indsamling af transaktioner og udveksling af informationer mellem kortudsteder og Nets. Derudover er Nets operatør af det danske clearings- og afviklingssystem Sumclearingen, hvor den endelige afvikling af dankortbetalingerne sker. Endvidere udfører Nets kortudstederservice, dvs. bistår udsteder med fx håndtering af transaktioner, udsendelse af pinkode, kundeservice og overvågning af misbrug.

Pengeinstitutter, der ønsker at udstede Dankort, skal indgå en licensaftale med Nets. For at opnå licens kræves det, at udsteder er et pengeinstitut under tilsyn af Finanstilsynet eller tilsvarende myndighed i et andet land inden for EU. Endvidere kræves det, at udsteder har indgået aftaler med Finansrådet og Nets i deres egenskab af systemejer og operatør af Sumclearingen.

Alle pengeinstitutter, der opfylder reglerne, kan i princippet udstede Dankort, uanset om disse er repræsenteret i Danmark. I medfør af aftalen med Finansrådet om brug af Sumclearingen skal et pengeinstitut dog i praksis være etableret i Danmark for at kunne udstede Dankort.

For at kunne modtage Dankort skal en forretning have indgået en indløsningsaftale med Nets. Der er tale om et sæt af standardvilkår, som er ens for alle betalingsmodtagere, dog således at der skelnes mellem krav til fysisk handel og ikke-fysisk handel.

### **Forløb af en Dankortbetaling**

I det følgende gennemgås de trin, der er forbundet med en dankortbetaling i den fysiske handel. Da Nets varetager flere funktioner i behandlingen af en betaling, jf. tidligere, er den konkrete funktion efterfølgende angivet i parentes.

1. Betalingen initieres ved at kortholder sætter sit kort i forretningens terminal, indtaster sin kode og godkender betalingen.
2. Forretningen sender, via Nets eller anden transaktionsindsamler, en forespørgsel til Nets (indløser) for verifikation af kort og kode.
3. Nets (indløser) sender forespørgslen til Nets (kortudstederservice), der enten godkender eller afslår betalingsanmodningen.
4. Nets (indløser) modtager svar fra Nets (kortudstederservice), der videreformidles til forretningens terminal.
5. Hvis betalingen godkendes, går transaktionen igennem, og forretningen udleverer varen.

6. Forretningen sender herefter en anmodning om at modtage penge for købet til Nets (indløser). Herefter sender Nets (indløser) anmodningen til Nets (processor), der leverer den infrastruktur mellem kortudsteder og kortindløser, der sikrer udveksling af information mellem parterne.
7. 10 gange daglig sendes information fra Nets (processor) til kortholders bank om køb foretaget med Dankortet – og kortholders konto debiteres
8. Nets (processor) er ansvarlig for og stiller clearing og afvikling til rådighed for parterne i dankort-systemet. Nets (processor) samler dagens dankorttransaktioner og andre betalinger, der indgår i PBS-clearingen<sup>5</sup>, og beregner, hvad det enkelte pengeinstitut skal betale eller modtage fra hvert af de øvrige pengeinstitutter. Disse beløb sendes til Sumclearingen, hvor de lægges sammen med de tilsvarende beløb fra den dokumentløse clearing<sup>6</sup>.
9. I Sumclearingen foretages den endelige clearing og afvikling på pengeinstitutternes afviklingskonti i Nationalbanken.
10. Efter afvikling i Sumclearingen indsætter forretningens pengeinstitut beløbet på dennes konto.

Da afviklingen i Sumclearingen foregår om natten, tager hele forløbet af en dankortbetaling typisk en dag, dvs. foretages betalingen en onsdag, vil pengene blive indsat på forretningens konto torsdag.

### **Finansiering**

Finansieringen af Dankortet har stort set siden dets lancering været underlagt regulering, jf. boks 3. Den nuværende model for finansiering af kortet ved brug i fysisk handel blev indført i 2005. Den indebærer, at forretningerne betaler et årligt abonnement til Nets, der dækker en del af pengeinstitutternes og Nets' samlede omkostninger ved at drive Dankortet. Hver forretning betaler et abonnement til Nets, der afhænger af antallet af dankortbetalinger, den modtager, opdelt i otte intervaller. Denne model er reguleret i en bekendtgørelse.<sup>7</sup>

På baggrund af et fælles ønske om at bevare og videreudvikle Dankortet indgik Nets og Dansk Erhverv i maj 2013 en ny aftale om dækningen af omkostningerne ved Dankortet i fysisk handel, jf. boks 4. Denne aftale betyder, at forretningernes andel af omkostningerne ved dankort-systemet gradvis øges fra 50 pct. til 100 pct. i 2018. Med aftalen er der opnået enighed om de fremtidige rammer for Dankortets finansiering og videreudvikling.

---

<sup>5</sup> PBS-clearingen samler betalinger med Nets' egne produkter, fx Dankort og Betalingservice.

<sup>6</sup> I den dokumentløse clearing indgår bl.a. betalinger af indbetalingskort, checkbetalinger og kontanthævninger i pengeinstitutternes pengeautomater.

<sup>7</sup> Bekendtgørelse nr. 1475 af 22. december 2009.

I foråret 2013 underskrev Dansk Erhverv og Nets en aftale om de fremtidige principper for finansiering af dankort-systemet for fysisk handel. Dankortet var efter den danske detailhandels vurdering truet, og detailhandlen ønskede fortsat at sikre udbredelsen af Dankortet, som et sikkert og effektivt nationalt debetkort. Grundet den daværende omkostningsdækning var det dog ikke attraktivt for danske pengeinstitutter på sigt at fremme udstedelsen af Dankort.

Detailhandlen vil med aftalen finansiere en stigende andel af de samlede omkostninger til driften af dankort-systemet frem til 2018, hvorefter omkostningerne til driften alene vil blive finansieret gennem abonnementsindtægterne fra detailhandlen. De danske pengeinstitutter har ved indgåelse af den nye aftale til gengæld forpligtet sig til fortsat at udstede Dankort under forudsætning af ovennævnte ændring i Dankort-økonomien. Parterne forpligter sig med aftalen til løbende at udvikle Dankortet, så det fremstår tidssvarende med udviklingen på det danske betalingsmarked.

Aftalen baserer sig på den gældende regulatoriske struktur og organisering af Dankortet og forudsætter en vis volumen, enhedspris og videreudvikling af Dankortet fremadrettet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opgør hvert andet år omkostningerne ved at drive dankortet i den fysiske handel. Omkostningerne omfatter bankernes omkostninger ved at udstede, administrere og videreudvikle Dankortet samt Nets' omkostninger knyttet til kortet.<sup>8</sup>

En del af forretningernes abonnementsgebyr formidler Nets videre til udstederne i form af et vederlag, der svarer til et interbankgebyr. Vederlaget til den enkelte udsteder er baseret på antallet af transaktioner, som den pågældende udsteder formidler.

I fysisk handel må forretningerne ikke opkræve gebyrer af forbrugerne, når der betales med Dankort. Det er reguleret i en bekendtgørelse, der ligeledes fastlægger, at forretningerne kan opkræve gebyrer, når der bruges kreditkort.<sup>9</sup> Når forretningerne vælger at opkræve et gebyr ved brug af kreditkort, må det ikke være større end gebyret, forretningerne betaler indløser.

I den ikke-fysiske handel har det siden 1999 været tilladt indløser at opkræve et gebyr af forretningerne for brug af alle betalingskort. Indløsningsgebyret for at benytte Dankort i den ikke-fysiske handel fastsættes af Nets. Forretningerne betaler et gebyr pr. transaktion, der afhænger af købsbeløbet.<sup>10</sup> Nets formidler en del af indløsningsgebyret videre til kortudstederne i form af et vederlag pr. transaktion, ligesom ved fysisk handel.

I den ikke-fysiske handel er det tilladt forretningerne at overvælte gebyrer for både debet- og kreditkort på forbrugerne. Vælger forretningen at overvælte gebyret på forbrugerne, må forretningen ikke opkræve et gebyr, der er højere end det gebyr, forretningen selv betaler til sin indløser af det pågældende betalingskort.

### **De samfundsmæssige omkostninger ved kortbetalinger**

I 2009 gennemførte Nationalbanken en undersøgelse af de samfundsmæssige omkostninger ved de typiske betalingsformer, som forbrugere benytter sig af i forretninger og til betalinger af regninger i

<sup>8</sup> For en uddybende beskrivelse af beregningen af det samlede årlige abonnement henføres til publikationen *Betalingskortmarkedet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*, 2012.

<sup>9</sup> Bekendtgørelse nr. 1411 af 28. december 2011.

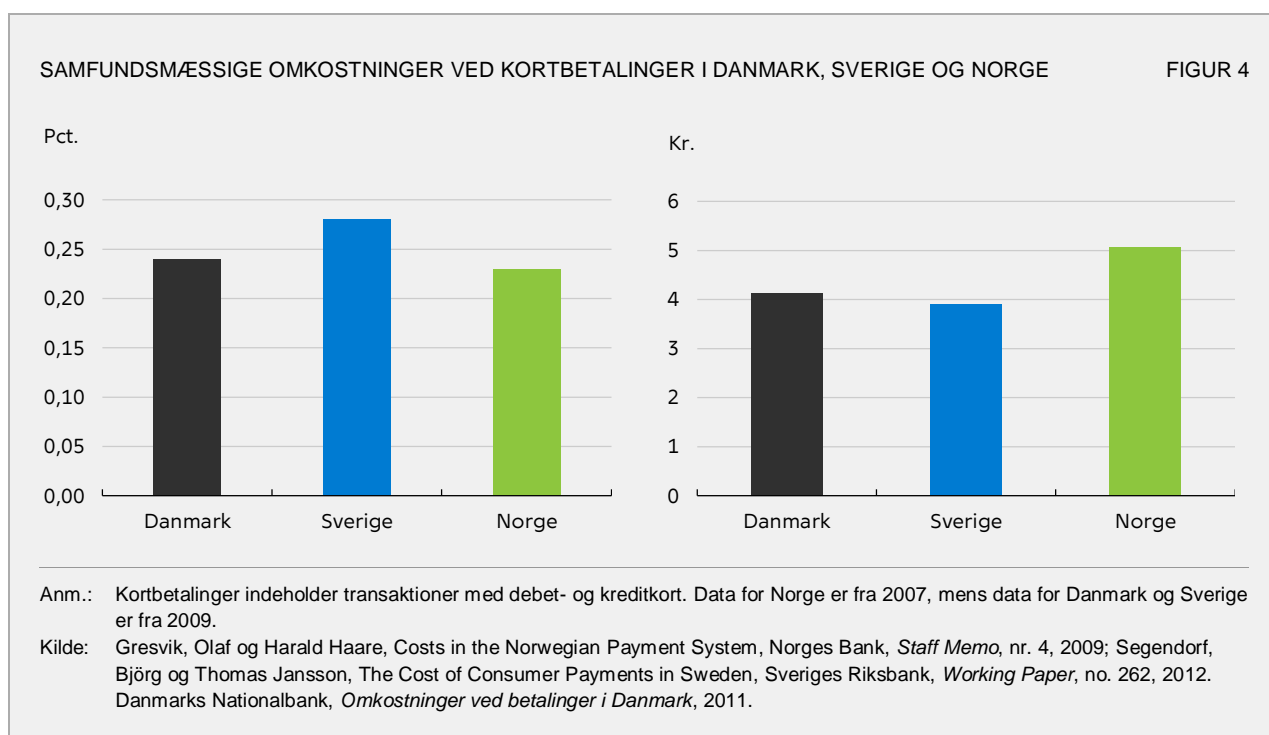
<sup>10</sup> Nets' fastsættelse af indløsningsgebyret er omfattet af betalingstjenestelovens § 79, der fastslår, at indløser som udgangspunkt kan fastsætte et gebyr over for forretningerne, der svarer til indløserens omkostninger ved at gennemføre en betaling med betalingskort tillagt en rimelig avance.

Danmark.<sup>11</sup> De samfundsmæssige omkostninger inkluderer ud over omkostninger for pengeinstitutterne og Nets bl.a. resurseforbruget for kortholder og betalingsmodtager i form af deres tid.

Nationalbankens undersøgelse viste, at opgjort pr. betaling var de samfundsmæssige omkostninger lavest for betalinger med Dankort med ca. 3 kr. pr. betaling, mens en kontantbetaling kostede samfundet lidt over 7 kr. pr. betaling. Betalinger med internationale debet- og kreditkort havde de højeste omkostninger på henholdsvis 12 kr. og 21 kr. pr. betaling.

Når Dankortet i Nationalbankens undersøgelse er forbundet med lave omkostninger, skal det bl.a. ses i lyset af det store antal betalinger med Dankortet. Med høje faste omkostninger vil betalingskort, der er kendetegnet ved et stort antal betalinger, alt andet lige have en tendens til lavere omkostninger pr. betaling end betalingskort med færre antal transaktioner.

Der er gennemført lignende undersøgelser af de samfundsmæssige omkostninger ved betalinger i en række andre lande, herunder Norge og Sverige. Resultaterne viser, at på trods af forskelle i indretningen af de nordiske kortmarkeder, er de samfundsmæssige omkostninger ved kortbetalinger på omtrent samme niveau, jf. figur 4.



I Norge udsteder pengeinstitutterne ligeledes et nationalt debetkort, kaldet BankAxept. Kortet ejes af den norske bankforening, og alle pengeinstitutter foretager indløsning. Boks 5 indeholder en nærmere beskrivelse af BankAxept og overvejelserne bag dets organisering mv.

I Sverige udsteder pengeinstitutterne alene internationale kort, og alle pengeinstitutter foretager indløsning. I Sverige er de samfundsmæssige omkostninger ved kortbetalinger som nævnt på niveau med omkostningerne i Danmark og Norge, men en større del af omkostningerne bæres af detailhandlen.

<sup>11</sup> Danmarks Nationalbank, *Omkostningerne ved betalinger i Danmark*, 2011.

BankAxept, der blev introduceret i 1991, er Norges mest anvendte betalingskort. Mere end otte ud af ti korttransaktioner i Norge foretages med et BankAxept, og der blev i 2012 gennemført over 1,2 mia. transaktioner med kortet.

BankAxept ejes af de norske pengeinstitutter gennem bankforeningen FNO, der fastsætter reglerne for brugen af kortet. De tekniske standarder og krav til terminaler fastsættes af Bankernes Standardiseringskontor, som ejes af bankerne. Hovedparten af de norske pengeinstitutter indløser BankAxept. Der er ingen regler for, hvilke kort BankAxept må co-brandes med, men i praksis er det kun Visa eller MasterCard, der benyttes. I det tilfælde kortet er co-branded, og betalingen sker i en norsk forretning, prioriteres BankAxept som udgangspunkt.

Betalinger med BankAxept sker via Nets Norways infrastruktur. Valget af kun en operatør er bl.a. begrundet med behovet for teknisk standardisering og muligheden for at udnytte stordriftsfordele. Udsteder betaler et transaktionsgebyr, og indløser betaler et brugerabonnement for de opgaver, som Nets varetager i forbindelse med driften af BankAxept.

Da kortet blev lanceret var det under den præmis, at det ikke måtte belaste forretningerne, men at det skulle være kortholderne, der betalte for anvendelsen. Kortholder betaler derfor i snit mellem 150-250 norske kroner årligt for BankAxept, og indtil 2005-2006 pålagde enkelte pengeinstitutter kortholderen et transaktionsgebyr på 1 NOK. Efterfølgende er pengeinstitutterne imidlertid begyndt at opkræve et transaktionsgebyr af forretningerne på 15-30 norske øre. Der er ikke noget interbankgebyr forbundet med BankAxept.

De organisatoriske og regulatoriske forhold knyttet til BankAxept har givet anledning til konkurrenceretlige overvejelser. Fx fandt den norske konkurrencemyndighed i 2003, at en aftale, som forpligtede pengeinstitutterne tilknyttet BankAxept til at anvende én bestemt transaktionsindsamler, var i strid med konkurrenceretten. Det norske konkurrencetilsyn nedlagde derfor forbud mod aftalen.

Det har fra pengeinstitutternes side været påpeget, at usikkerhed knyttet til den fremtidige forretningsmodel og lønsomhed kan begrænse viljen til at investere i den fremtidige udvikling af BankAxept. Det kan ifølge pengeinstitutterne medføre, at BankAxept fremadrettet risikerer at tabe markedsandele til eksisterende eller nye betalingsløsninger.

#### **4. FORSLAG TIL FORORDNING OG DETS MULIGE KONSEKVENSER FOR DANKORTET**

Europa-Kommissionen offentliggjorde i juli 2013 et forslag til en forordning om regulering af interbankgebyrer ved kortbetalinger. Forslaget blev fremsat sammen med et forslag til et revideret betalingstjensteddirektiv.

Forordningen regulerer kortbetalinger, som gennemføres inden for EU, og hvor både kortholders og betalingsmodtagerens betalingsformidler er hjemmehørende i EU. Reguleringen gælder både for kortbetalinger i fysisk handel og ikke-fysisk handel.

Forordningen er opdelt i to hovedafsnit. Den første del fastlægger et loft for interbankgebyrer for betalinger med forbrugerkort, dvs. kort, der er udstedt til forbrugere. Brug af firmakort, hævning af kontanter i kontantautomater samt betalinger med kort udstedt under et trepartssystem, er ikke en del af reguleringen af interbankgebyrerne.

Den anden del af forordningen indeholder en række bestemmelser om organiseringen af kortsystemer og deres regelsæt. Reguleringen i denne del af forordningen gælder for alle kort, dvs. inklusive firmakort og trepartssystemer.

I det følgende beskrives indholdet i forordningen, og de mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering vurderes. Der fokuseres på de bestemmelser, der har størst relevans for Dankortet.

### Interbankgebyrer (artikel 3-5)

Europa-Kommissionen og nationale konkurrencemyndigheder har de seneste år haft stor fokus på gebyrbetalingen mellem indløser og udsteder, det såkaldte interbankgebyr. Kommissionen har bl.a. kørt sager mod MasterCard og Visa med henvisning til, at niveauerne for selskabernes interbankgebyrer var for høje og i strid med konkurrencereglerne i EU-traktaten. I 2007 fastslog Kommissionen, at MasterCards grænseoverskridende multilaterale interbankgebyrer udgjorde en begrænsning af konkurrencen og dermed en overtrædelse af EU-traktatens artikel 101. I foråret 2012 blev denne beslutning stadfæstet. Kommissionens afgørelser har ført til, at MasterCard og Visa har reduceret deres interbankgebyrer væsentligt.

I dag findes der ingen generel EU-lovgivning om interbankgebyrer.<sup>12</sup> På tværs af lande og betalingskort anvendes en bred vifte af interbankgebyrer. Kommissionen vurderer, at det vil være tids- og resursekrævende at opnå en generel sænkning af interbankgebyrerne med nationale tiltag alene. På den baggrund finder Kommissionen det nødvendigt at regulere interbankgebyrerne ved brug af EU-lovgivning.

Kommissionen foreslår en regulering af interbankgebyrer i to tempi.

- To måneder efter forordningens ikrafttræden må interbankgebyrer for grænseoverskridende betalinger<sup>13</sup> højst udgøre 0,2 pct. af transaktionens værdi for debetkorttransaktioner og 0,3 pct. for kreditkorttransaktioner (artikel 3).
- To år efter forordningen er trådt i kraft, skal de fastsatte grænser for interbankgebyrer udvides til også at gælde for indenlandske betalinger, dvs. de skal være gældende for både grænseoverskridende betalinger og indenlandske betalinger (artikel 4).

Ved beregningen af interbankgebyrerne i artikel 3 og 4 skal en eventuel nettokompensation, som udsteder modtager fra kortselskabet i forbindelse med en korttransaktion, indgå som en del af interbankgebyret (artikel 5). Kommissionen ønsker dermed at sikre, at interbankgebyret ikke betales indirekte via kortselskabet ved at udsteder netto betaler mindre i gebyr til kortselskabet, og indløser samtidig netto betaler et højere gebyr til kortselskabet.

Satserne på 0,2 pct. og 0,3 pct. for henholdsvis debet- og kreditkorttransaktioner er ifølge Kommissionen fremkommet ved beregninger foretaget ved hjælp af den såkaldte turisttest.<sup>14</sup> Derudover svarer satserne til de niveauer, som er aftalt med Visa og MasterCard for deres grænseoverskridende interbankgebyrer.

Ved en hurtig implementering af loftet for de grænseoverskridende betalinger ønsker Kommissionen at styrke konkurrencen om indløsning på tværs af landegrænser. Endvidere er interbankgebyret for mange grænseoverskridende betalinger allerede i overensstemmelse med de fastsatte lofter. For så vidt angår nationale kortbetalinger, vurderer Kommissionen, at der er behov for en overgangsperiode, så udsteder, indløser og kortselskaber får tid til at tilpasse sig de nye krav.

Forslaget om at indføre et loft for interbankgebyret skal ses i sammenhæng med en bestemmelse i forslaget til et nyt betalingstjenestedirektiv, som vil forbyde forretningerne at overvælte indløsningsge-

---

<sup>12</sup> Enkelte lande har lovgivet om størrelsen på interbankgebyret, herunder USA, Australien og Spanien.

<sup>13</sup> Med en grænseoverskridende betaling menes en betaling, hvor kortholder og betalingsmodtagerens betalingstjenesteudbyder er etableret i forskellige lande, eller hvor udsteder af betalingskortet og salgsstedet er hjemmehørende i hver deres land.

<sup>14</sup> Turisttesten anvendes ved at undersøge, om en forretning foretrækker at tage imod kontanter eller kort fra en engangskunde (turist). Niveaulet for interbankgebyret er for højt, hvis forretninger foretrækker at tage imod kontanter frem for betalingskort.

byret på forbrugerne. Grundtanken er, at et lavere interbankgebyr vil give et lavere indløsningsgebyr og dermed reducere forretningernes behov for at kunne overvælte.

#### *Vurdering af mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering*

For Dankortet er betalingen fra Nets til udsteder baseret på antallet af betalinger og ikke på værdien af de enkelte betalinger. I gennemsnit er vederlaget, der tilfalder udsteder, under 0,2 pct. af betalingernes værdi. Ved små betalinger kan betalingen til udsteder dog overstige det foreslåede loft for interbankgebyrets størrelse.

Hvis forslaget vedtages, som det er fremlagt, vil det være nødvendigt at ændre modellen for afregning af udsteder, så den bliver afhængig af betalingens værdi. Nets vurderer, at en sådan ændring vil være mulig, men at det forudsætter en genforhandling af Nets' aftale med pengeinstitutterne om afregning af dankortbetalinger. Det skal i den forbindelse understreges, at da indløsningsgebyret i Danmark er fastsat ved lov, er Kommissionens hovedargument for at regulere interbankgebyret i princippet ikke relevant.

I fysisk handel vil forslaget om at forbyde overvæltning ikke få direkte konsekvenser for dankortbetalinger, da der ved denne type handel allerede i dag er forbud mod at opkræve gebyrer af forbrugerne. Da dette forbud også vil gælde for kreditkort, kan der dog være en afledt effekt, da brugen af sidstnævnte kort kan forventes at stige på bekostning af brugen af Dankort.

Forbuddet mod overvæltning i forbindelse med ikke-fysisk handel vil isoleret set have effekt for Dankortet, da det i dag er tilladt forretningerne at opkræve gebyrer af forbrugerne ved denne type handel. Da forbuddet også vil gælde andre typer af kort, er det dog svært at vurdere effekten på antallet af dankorttransaktioner i den ikke-fysiske handel.

#### **Licens (artikel 6)**

Artikel 6 forbyder geografiske restriktioner i kortselskabernes licensaftaler med udsteder og indløser. Et kortselskab må således ikke gøre adgangen til at udstede og indløse afhængigt af udbyderens nationalitet.

Derudover forbydes landespecifikke licenser ved udstedelse og indløsning, dvs. har en betalingstjenesteudbyder fået licens til at indløse betalinger og udstede kort under et givent kortmærke, må licensen ikke være begrænset til et eller flere bestemte lande. Endvidere må der ikke indføres geografiske begrænsninger på, hvor i Europa et givent betalingskort kan bruges.

Ifølge Kommissionen er muligheden for grænseoverskridende indløsning og udstedelse afgørende for visionen om et integreret marked for kortbetalinger i Europa. Et fuldt integreret kortmarked i EU vil ifølge Kommissionen bidrage til øget konkurrence mellem tjenesteudbydere i Europa til gavn for effektivitet og innovation.

#### *Vurdering af mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering*

Nets er i dag ene om at indløse betalinger med Dankort. Det vurderes, at det fremadrettet ikke kan lade sig gøre at fastholde Nets' eneret på indløsning, hvis forordningen vedtages som fremlagt.

Hvorvidt en åbning for adgangen til indløsning af dankorttransaktioner for andre aktører end Nets rent faktisk vil betyde flere indløser, er vanskeligt at vurdere. Nets har i kraft af sin nuværende rolle en umiddelbar fordel i en eventuel konkurrence med nye indløser. Det kan dog ikke udelukkes, at

andre forhold, såsom ønsket om at tage markedsandele for indløsning af internationale kort, kan indgå i andre selskabers overvejelser om eventuelt at blive indløser af dankortbetalinger.

Hvis dankortbetalinger indløses af flere udbydere, vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i beregningen af omkostningerne ved driften af Dankortet skulle indsamle oplysninger fra flere indløser end Nets. Det vil alt andet lige øge de resurser, der skal bruges til at opgøre omkostningerne ved dankortsystemet. I det omfang flere aktører kan indløse Dankort i Danmark, vil der muligvis være behov for mindre justeringer i den bekendtgørelse, som omhandler beregningen af det årlige abonnement. Konkurrence og Forbrugerstyrelsen vurderer dog, at der ikke umiddelbart vil være noget til hinder for, at styrelsen fortsat vil kunne beregne omkostningerne i en model med flere indløser.

Udbydere af kortydelse har typisk høje faste omkostninger ved at tilbyde deres tjenester og lave marginale omkostninger. En situation med flere indløser af betalinger med Dankort kan således isoleret set føre til et tab af stordriftsfordele og højere omkostninger ved at drive systemet. Omvendt kan øget konkurrence give et pres for en mere effektiv indløsning, ligesom andre indløser end Nets vil kunne opnå en bedre udnyttelse af deres kapacitet. I Norge og Sverige er der flere indløser, uden at de samfundsmæssige omkostninger ved kortbetalinger er større end i Danmark.

For at kunne udstede Dankort i dag skal der foruden aftaler med Nets indgås aftaler med Finansrådet om deltagelse i clearing og afviklingen af betalinger, hvilket kræver tilstedeværelse i Danmark. Eftersom kortselskaber ifølge forslaget ikke må stille nationale krav, vurderes det at være nødvendigt at ændre disse regler, så udenlandske aktører kan udstede Dankort uden nødvendigvis at skulle deltage i den danske clearing og afvikling af betalinger.

Det kan betyde, at der skal udvikles en anden løsning til clearing og afvikling af betalinger med Dankort, som kan anvendes af udenlandske aktører, der ikke har indgået aftale med Finansrådet om deltagelse i den danske betalingsinfrastruktur. En udvikling af en sådan løsning vurderes teknisk at kunne lade sig gøre, men vil være forbundet med store omkostninger. Der vil også være omkostninger ved den efterfølgende drift af denne løsning.

Hvorvidt udenlandske aktører vil have interesse i at udstede Dankort, vil bl.a. afhænge af, om der er forretninger i udlandet, der ønsker at modtage betalinger med Dankort. Så længe det primært er danskere, der har Dankort, vil dette formentlig overvejende have interesse for forretninger i områder tæt på Danmark.

Derudover vil det sandsynligvis begrænse interessen blandt udenlandske aktører for at deltage i en separat løsning for clearing og afvikling, hvis de selv skal afholde omkostningerne ved udviklingen og driften af et sådant system. Det vurderes ikke at være i strid med forslaget til forordningen at pålægge udenlandske aktører disse omkostninger.

### **Separation af kortejerskab og processing (artikel 7)**

En korttransaktion kræver en velfungerende infrastruktur, der involverer indsamling af betalingstransaktioner hos betalingsmodtager, autorisation af betaling, kortudstederfunktioner samt den platform, der sikrer udveksling af data mellem kortudsteder og kortindløser, jf. tidligere beskrivelse for en dankorttransaktion. Disse funktioner, ofte kaldet processing, kan enten foretages af udstedere og indløser selv eller af specialiserede virksomheder, betegnet processorer.



Processing varetages ofte af det selskab, der ejer rettighederne til kortet. Det medvirker, ifølge Kommissionen, til at begrænse konkurrencen om processing, og kan dermed forhindre lavere omkostninger ved kortbetalinger. Kommissionen vurderer, at der er behov for at styrke konkurrencen på markedet for processing og foreslår i artikel 7 en række tiltag:

- Der skal være en adskillelse af kortselskabet og processor på det juridiske, organisatoriske og ledelsesmæssige niveau. Endvidere må kortselskabet ikke diskriminere mellem forskellige leverandører af processing.
- Kortselskabet skal give mulighed for, at godkendelse og clearing af enkeltstående kortbetalinger kan adskilles og behandles af forskellige processorer.
- Kortselskabet må ikke diskriminere processorer på basis af geografisk oprindelse.

Kommissionen kræver endvidere, at processing skal ske på baggrund af fælles foruddefinerede standarder, kaldet teknisk interoperabilitet.<sup>15</sup> Det skal sikre, at det er muligt at gennemføre en betalingstransaktion, selv om udsteder og indløser benytter forskellige processorer, og kan, ifølge Kommissionen medvirke til at skabe øget konkurrence om processing i Europa.

I regi af European Payments Council<sup>16</sup> er der nedsat en særlig gruppe, Cards Stakeholder Group, der arbejder med udviklingen af fælles standarder for kortbetalinger i Europa. Arbejdsgruppen offentliggjorde i januar 2014 en række funktionelle krav og sikkerhedsstandarder for kort og kortterminaler. Disse krav er på nuværende tidspunkt relativt overordnede. Det er endnu ikke besluttet, hvorledes eventuelle fælles standarder skal valideres og implementeres.

#### *Vurdering af mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering*

Et krav om uafhængighed mellem kortejer og processor kan fx opnås ved, at Nets' ejerskab til Dankortet udskilles i et selvstændigt selskab. Det var også tilfældet fra 2001-2005, jf. boks 3, og kravet vurderes derfor ikke at være et væsentligt problem. Baseret på erfaringerne fra tidligere er det imidlertid Nets' vurdering, at det vil give øgede administrative omkostninger pga. dobbeltfunktioner i henholdsvis dankortselskabet og det øvrige Nets.

Nets foretager processing af alle dankorttransaktioner. Processing er, som indløsning, kendetegnet ved stordriftsfordele, dvs. jo flere transaktioner, der behandles af det samme selskab, jo lavere omkostninger pr. transaktion. Omvendt kan deltagelse af flere processorer bidrage til at øge konkurrencen og derved medvirke til en mere effektiv processing, ligesom andre processorer kan opnå en bedre udnyttelse af deres kapacitet.

Det er uklart, hvilke fælles standarder der skal benyttes, og dermed om dankortsystemet er teknisk interoperabelt. Det er derfor ikke muligt at vurdere, hvorvidt der vil være behov for ændringer i behandlingen af dankortbetalinger. Dette vil i givet fald kunne medføre betydelige omkostninger, der skal ses i forhold til de mulige effektivitetsgevinster, som Kommissionen fremhæver. I enkelte lande har udsigten til at skulle udvikle fælles europæiske SEPA-standarder fået bankerne til at udstede internationale kort frem for det nationale kort.

---

<sup>15</sup> Europa-Kommissionen definerer teknisk interoperabelt som "the set of arrangements/procedures that allows participants in different systems to conduct and settle payments or securities transactions across systems while continuing to operate only in their own respective systems".

<sup>16</sup> European Payment Council er de europæiske bankers koordinerende organ i relation til SEPA.

## **Co-branding (artikel 8)**

På kortmarkedet er det udbredt praksis, at et betalingskort indeholder flere kort, eller schemes, kaldet *co-branding*. Eksempelvis har flere nationale kortordninger co-branded sig med et internationalt kort, således at kortet kan bruges både nationalt og internationalt.

Kortselskaber, herunder Visa og MasterCard, har typisk regler for, hvilke kortsystemer deres kort kan co-brandes med. I artikel 8 forbydes bestemmelser, der forhindrer en udsteder i at co-brande to eller flere kortsystemer på samme kort. Et kortselskab skal således ikke kunne bestemme, hvilke kortsystemer der må co-brandes med.

Endvidere indeholder artikel 8 en bestemmelse om, at valget af kortsystemer på et co-branded kort skal træffes af kortholderen på salgsstedet, hvis forretningen tager imod de pågældende kort. Det må således ikke være bestemt på forhånd af kortselskabet, udsteder, indløser eller processor, under hvilke forhold, de enkelte brands finder anvendelse. Forordningen forbyder dog ikke, at forretningen kan vælge et kort, der som udgangspunkt skal betales med.

### *Vurdering af mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering*

På nuværende tidspunkt har en udsteder af Dankort ifølge kortets regelsæt kun mulighed for at co-brande kortet med Visa. En regulering af co-branding som foreslået af Kommissionen vil betyde, at denne regel ikke længere kan opretholdes, og at udsteder fremover frit kan vælge, hvilket kort de vil co-brande med.

På grund af dets store udbredelse kan andre kortselskaber finde det attraktivt at co-brande sig med Dankortet. Det vil eventuelt kunne ske ved, at kortselskaberne tilbyder udstedere gunstige ordninger for at opnå en sådan co-branding. Hvorvidt det vil forekomme i praksis, afhænger dog af, om der er pengeinstitutter, som er parate til at indgå aftaler med andre kortselskaber end Visa.

Eksisterende praksis tilsiger, at et VisaDankort anvendt i Danmark indløses som en dankortbetaling, mens et VisaDankort brugt i udlandet behandles som en betaling med Visa. Gennemføres forordningen som foreslået, vil det ikke længere være muligt at opretholde denne opdeling, idet forbrugerne kan kræve at betale med Visa i Danmark hos forretninger, der tager imod betalinger med Visakort.

Hvis forbrugeren i betalingssituationen kan vælge, hvilket kort der skal benyttes på et co-branded Dankort, vil det alt andet lige betyde færre dankorttransaktioner sammenlignet med i dag, hvor dette ikke er tilfældet. Det kan i yderste konsekvens føre til en opsigelse af aftalerne om finansieringen af Dankortet mv., som er betinget af en vis volumen af betalinger med Dankort, jf. boks 4.

Hvorvidt forbrugeren vil fravælge Dankortet, afhænger af en række forhold, inklusive forbrugers betalingsvaner og eventuelle fordele ved at benytte andre kort. Hvis der er knyttet fx bonusordninger og forsikringer til andre kort, kan det få forbrugeren til at vælge disse. Det samme gælder ønsket om en gratis kredittid, hvis Dankortet er co-branded med et kreditkort.

En øget brug af kreditkort vil typisk øge forretningernes omkostninger ved kortbetalinger. Dertil kommer, at forslaget om at forbyde overvæltning vil forhindre forretningerne i at få dækket disse omkostninger og styre forbrugerne bort fra de dyre kort ved at opkræve dem gebyrer ved brug af disse kort.

Omvendt har forretningerne mulighed for at styre forbrugernes valg på andre måder. Fx kan forretningerne tilbyde rabatter ved brug af Dankort, hvilket fortsat vil være tilladt, jf. artikel 11 nedenfor. En-

delig indebærer forslaget til et loft for interbankgebyrer en grænse for, hvor store omkostninger udsteder kan pålægge forretningerne via indløser.

### **Blending (artikel 9) og Honour all cards-regler (artikel 10)**

I dag er det udbredt praksis, at indløser opkræver forretningen et gennemsnitligt indløsningsgebyr for alle typer af et kortselskabs kort, kaldet blending. Det gør det sværere for forretningen at gennemskue de individuelle omkostninger ved betalinger med forskellige kort og dermed også sværere for forretningen at styre forbrugeren mod de billigste løsninger, jf. artikel 11 nedenfor. Det reducerer endvidere konkurrencen på kortmarkedet.

I artikel 9 stilles krav om, at indløser skal opkræve forretningen individuelle gebyrer for de enkelte kort. Det pointeres dog, at indløser kan fortsætte med at opkræve gennemsnitlige gebyrer hos forretningen, hvis denne anmoder indløser skriftligt herom. Ud over individuelle indløsningsgebyrer skal indløser desuden oplyse forretningen om størrelsen på interbankgebyret samt gebyret til kortselskabet.

Derudover opererer kortselskaber ofte med *honour-all-cards*-regler, dvs. regler, der forpligter forretninger til at acceptere alle kort fra et kortselskab, hvis de tager imod ét af selskabets kort. Det betyder fx, at hvis en forretning ønsker at tage imod et kortselskabs mere basale og dermed billigere debetkort, er den også tvunget til at tage imod selskabets dyre kort, ofte kaldet premium kort. Denne praksis vurderer Kommissionen ligeledes er med til at mindske konkurrencen på kortmarkedet og bidrage til, at forretningernes gebyrbetalinger er større, end de ellers ville være.<sup>17</sup>

Forordningens artikel 10 forbyder delvist *honour all cards*-regler. Med delvist menes, at forretninger i henhold til bestemmelsen ikke kan pålægges at acceptere andre kort, som et selskab tilbyder, medmindre interbankgebyret er det samme som for det kort, forretningen accepterer. Eksempelvis må forretninger, der accepterer debetkort, ikke tvinges til at acceptere kreditkort, men de kan pålægges at acceptere andre debetkort.

#### *Vurdering af mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering*

Forbud mod opkrævning af gennemsnitlige gebyrer og *honour all cards*-regler vurderes ikke at få betydning for Dankortet, da dette ikke er en del af det nuværende regelsæt.

### **Bestemmelser om styring (artikel 11)**

Kommissionen foreslår i artikel 11, at kortselskaber og indløser ikke må forhindre en forretning i at styre forbrugeren i retning af forretningens foretrukne betalingskort, fx ved at tilbyde forskellige fordele og rabatter ved betaling med et givent kort.<sup>18</sup> Ligeledes må kortselskaber og indløser ikke forhindre forretninger i at oplyse forbrugeren om interbankgebyrer og andre gebyrer.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om, at forretningerne ikke må overvælde gebyrer på forbrugeren ved brug af de betalingskort, der er reguleret i forordningen. Det betyder, at forretningerne ikke længere ad den vej kan styre forbrugeren over mod de betalingskort, der har de laveste omkostninger.

---

<sup>17</sup> Kommissionen nævner, at der er eksempler på, at det samme selskabs kreditkort er op til 3-4 gange så dyrt for forretningerne som selskabets debetkort. Visse firmakort kan desuden være op til 25 gange så dyrt for forretningerne, som det billigste debetkort.

<sup>18</sup> Dette gælder med forbehold for de bestemmelser om rabatter og brugergebyrer, der er fastsat i henhold til direktivet om betalingstjenester og artikel 19 i direktivet om forbrugerrettigheder.

#### *Vurdering af mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering*

Der er på nuværende tidspunkt usikkerhed om, hvordan artikel 11 skal fortolkes i forhold til Dankortets nuværende regelsæt. Hvis den nuværende praksis for betaling med VisaDankort forstås at udgøre en hindring for forretningernes muligheder for at styre forbrugernes valg af kort, vil artikel 11 have samme effekt som artikel 8. Det vil i så fald ikke være muligt at opretholde den geografiske opdeling af betalinger med VisaDankort, og forretninger, der tager imod betalinger med VisaDankort kan kræve, at det skal kunne benyttes som et Visakort i Danmark.

Hvis det omvendt med artikel 11 forstås, at den giver forretninger mulighed for at tilbyde forskellige fordele og rabatter ved betaling med et givent kort, vurderes det ikke at få nogen betydning for Dankortets nuværende regelsæt.

#### **Oplysninger til betalingsmodtager om de individuelle kortbetalinger (artikel 12)**

Ifølge artikel 12 skal indløser oplyse forretningen om størrelsen på eventuelle gebyrer for den individuelle betalingstransaktion med særskilt angivelse af interbankgebyrets størrelse. Hvis forretningen ønsker det, kan gebyrerne på de individuelle transaktioner samles pr. kort. Oplysningerne skal stilles til rådighed mindst én gang om måneden.

#### *Vurdering af mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering*

I dag afregnes forretningernes salgsprovenu for betalinger med Dankort typisk ikke pr. betaling. I stedet aggregeres provenuet for et antal betalinger og indsættes på forretningernes konti. Indløsningsgebyret trækkes separat, for betalinger i fysisk handel en gang i kvartalet.

Nets vurderer, at det vil være teknisk muligt, at oplyse forretningerne om gebyrer for den enkelte betaling. Det vil imidlertid kræve en udvikling af den nuværende løsning, hvilket kan betyde højere omkostninger. Det må dog forventes, at der med den nuværende abonnementsmodel ikke vil være et stort ønske fra forretningernes side om at få oplyst gebyrer pr. betaling.

#### **Ikrafttræden (artikel 17)**

Forordningen skal træde i kraft på 20. dagen efter offentliggørelsen i EU-tidende.

#### *Vurdering af mulige konsekvenser for Dankortets regelsæt og organisering*

Da der er tale om et forslag til forordning, vil hovedparten af bestemmelserne have direkte retsvirkning i Danmark. En række af de nødvendige ændringer, som forslaget kræver, vurderes dog ikke at kunne iværksættes uden en implementeringsfase. Det gælder ikke de mindst tekniske ændringer i relation til dankort-systemet, som vil kræve it-udvikling.

## **BILAG 1: OPGAVEBESKRIVELSE FOR ARBEJDSGRUPPEN**

Dankortet er det nationale debetkort i Danmark. Det ejes af Nets, der også er ene om at indløse betalinger med kortet. Dankort udstedes alene af pengeinstitutter i Danmark og kan bruges i forretninger i Danmark. Ca. tre fjerdedele af de udstedte Dankort er kombinerede med Visa. Disse kort fungerer som et Dankort, når de bruges i Danmark, og som et Visakort, når de anvendes i udlandet. Finansieringen af dankortet i fysisk handel er reguleret ved den såkaldte abonnementsmodel, der indebærer, at forretningerne betaler et fast årligt gebyr, som samlet udgør en bestemt andel (fra 2018 100 pct.) af pengeinstitutternes og Nets' omkostninger ved kortet. Modellen er aftalt mellem Nets og Dansk Erhverv og fastlagt i en bekendtgørelse.

Europa-Kommissionen offentliggjorde i juli 2013 et forslag til en forordning, der fastlægger et loft for interbankgebyrer ved kortbetalinger. Forslaget indeholder også en række bestemmelser om organiseringen af kortsystemer og deres regelsæt. Det drejer sig bl.a. om regler vedrørende licens til udstedelse og indløsning, separation af kort (scheme) og processing, co-badging og kortholders muligheder for at vælge korttype i betalingssituationen, opdeling af gebyrer og honour all cards-regler samt begrænsninger på forretningernes muligheder for at påvirke valget af betalingsform. Forordningen skal desuden ses sammen med et forslag om at forbyde overvæltning af gebyrer på kortholder, som er fremsat i forbindelse med en revision af betalingstjenestedirektivet.

Den juridiske arbejdsgruppe under Betalingsrådet bedes foretage en analyse af forslagets konsekvenser for dankortets finansieringsmodel, regelsæt og organisering, dvs. hvilke ændringer er nødvendige, hvis forslaget vedtages, som det er fremlagt. Analysen bør også inddrage relevante bestemmelser i forslaget til en revision af betalingstjenestedirektivet. Arbejdsgruppen skal ligeledes vurdere, om der blandt disse ændringer er kritiske forhold, som afgørende vil ændre rammevilkårene for dankortet, og som Betalingsrådet kan foreslå, bliver omfattet af et kommende dansk forhandlingsmandat. Endelig bedes arbejdsgruppen identificere eventuelle uklare bestemmelser i forordningen og så vidt muligt søge disse afklaret i dialog med relevante parter.