Aftaler om modtagelse og afregning af indbetalingskort fra det fælles indbetalingssystem og giroindbetalingskort

Journal nr.2:8032-181/lsk/fødevarer, finans

Rådsmødet den 21. juni 2000

Resumé

1. Finansrådet har anmeldt et aftalekompleks bestående af to aftaler indgået med BG Bank A/S om pengeinstitutters modtagelse og afregning af indbetalingskort fra det fælles indbetalingssystem og giroindbetalingskort. Der er anmodet om en erklæring om ikke-indgreb efter konkurrencelovens § 9, subsidiært om en fritagelse efter lovens § 8, stk. 1.

2. Aftalerne skal sikre, at der hverken gebyrmæssigt eller på anden måde sker forskelsbehandling mellem indbetalinger foretaget med indbetalingskort og indbetalinger med giroindbetalingskort. Det gælder uanset, om indbetaling sker i et pengeinstitut eller på et posthus.

3. Baggrunden for aftalerne er, at det i forbindelse med Postgiros omdannelse til GiroBank blev besluttet, at der skulle etableres et nyt fælles indbetalingssystem, hvor indbetalingskort er betalbare i såvel pengeinstitutter som på posthuse efter ensartede regler.

4. Styrelsen finder, at aftalerne indeholder konkurrencebegrænsninger, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 1. Aftalerne er indgået mellem konkurrenter og begrænser konkurrencen mellem pengeinstitutterne for de to slags indbetalingskort ved at foreskrive ens behandling over for kunderne og ens regler for clearing og bogføring. Der er derfor ikke grundlag for en ikke-indgrebserklæring, jf. lovens § 9.

5. Aftalerne kan derimod meddeles en fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, undtagen § 8 i begge aftaler. Aftalekomplekset indebærer fordele navnlig derved, at indbetaling til kreditor kan ske i alle pengeinstitutter. Bestemmelsen i § 8 om, at der skal cleares og bogføres 2 dage efter indbetaling har fundet sted, er imidlertid ikke nødvendig for at opnå disse fordele og skal derfor påbydes ophævet.

Afgørelse

6. Finansrådet meddeles

- at det anmeldte aftalekompleks bestående af
  - Aftale om modtagelse og afregning af indbetalingskort fra det fælles indbetalingssystem, og
  - Aftale om modtagelse og afregning af giroindbetalingskort i pengeinstitutter
  ikke kan meddeles en erklæring om ikke-indgreb i henhold til konkurrencelovens § 9, idet det indeholder bestemmelser, der er omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6.
- en fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, med undtagelse af § 8 i begge aftaler om, at den beløbsmæssige clearing finder sted 2. bankdag efter indbetaling, da en sådan fiksering af pengeinstitutternes beløbsmæssige clearing ikke er nødvendig til opnåelse af fordelene ved aftalekomplekset. Fritagelsen gælder fra den 1. januar 1998 til den 31. december 2002. jf. lovens § 8, stk.3.
- påbud om at ophæve § 8 i begge aftaler, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1, nr. 1. Ophævelse skal ske senest den 22. september 2000, jf. overgangsbestemmelserne i konkurrencelovens § 27, stk. 4.

Sagsfremstilling

Indledning

7. Ved brev af 26. juni 1998 har Finansrådet anmeldt et aftalekompleks om pengeinstitutters modtagelse og afregning af indbetalingskort fra det fælles indbetalingssystem og giroindbetalingskort. Aftalekomplekset består af to aftaler med bilag indgået mellem Finansrådet og BG Bank A/S:

- Aftale om modtagelse og afregning af indbetalingskort fra det fælles indbetalingssystem
  Aftale om modtagelse og afregning af giroindbetalingskort i pengeinstitutter

8. Aftalerne er begge indgået den 12. marts 1996 til ikrafttræden den 1. juli samme år. Den 26. maj 1999 er der fremsendt reviderede bilag af 10. maj til aftalekomplekset. Aftalerne er omfattet af overgangsreglerne i kl. § 27, stk. 4.

9. Deltagende pengeinstitutter skal opfylde "Adgangsvilkår til Finansrådets aftaler om betalingsformidling". Denne aftale er også anmeldt til Konkurrencestyrelsen og behandles særskilt.

10. Der anmodes om en erklæring om ikke-indgreb i medfør af konkurrencelovens § 9, subsidiært om en fritagelse i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1.

11. Baggrunden for aftalekomplekset er, at der i forbindelse med Postgiros omdannelse til Girobank A/S i 1991 blev foretaget en ophævelse af en række lovmæssige begrænsninger af aktivitetsområdet. GiroBank blev medlem af Finansrådet og tiltrådte en række aftaler om betalingsformidling m.v. Ifølge ændringen kom lovgivningen om giroindbetalingskort til også at omfatte indbetalingskort fra andre pengeinstitutter, og der blev indgået aftale om etablering af pengeinstitutternes "fælles indbetalingskort". Begge typer af indbetalingskort skulle fremover kunne anvendes i såvel posthuse som pengeinstitutter – i dag også filialer af BG Bank. I den forbindelse aftaltes det, at de to typer af indbetalingskort skulle ekspederes på samme vilkår.

12. Aftalerne er anmeldt til Kommissionen, som den 14. juli 1998 har meddelt dem et "comfort letter".

Parterne

13. BG Bank er landets tredjestørste pengeinstitut. BG Bank er et datterselskab af Kapital Holding, der blev dannet som holdingselskab for Realkredit Danmark og BG Bank med virkning fra den 1. juli 1998. Koncernens omsætning for 1999 var 33,6 mia. kr.

14. BG Banks omsætning var i 1999 10,2 mia. kr. Ud over bankydelser udbyder pengeinstituttet forsikringer gennem samarbejdet med Topdanmark og realkreditlån gennem realkreditselskabet BG Kredit, som er ejet i fællesskab med Realkredit Danmark. Bankens distributionsnet omfatter udover bankens filialnet og selvbetjeningsløsninger samtlige landets posthuse.

15. Finansrådet, der blev etableret i 1990 ved sammenlægning af Danmarks Sparekasseforening og Den Danske Bankforening, er brancheorganisation for de danske pengeinstitutter. Fra 1. januar 2000 kan også realkreditinstitutter optages som medlemmer. Medlemstallet er pr. 11. april 2000 169. Den samlede omsætning blandt pengeinstitutter – opgjort efter reglerne i bkg. nr. 1030, § 8 – var i 1998 90,6 mia. kr. Alle større pengeinstitutter er medlem af Finansrådet.

Det relevante marked

Produktmarkedet

16. Aftalekomplekset vedrører betalingsoverførsler med fælles indbetalingskort og giroindbetalingskort, som er en del af markedet for formidling af betalinger mellem konti i pengeinstitutter[1].

Det geografiske marked

17. Pengeinstitutvirksomhed her i Danmark kan udbydes af alle, der er godkendt hertil af Finanstilsynet. Udenlandske pengeinstitutter vil kunne udbyde betalingsoverførsler gennem datterselskaber eller filialer, der oprettes her i landet. Pengeinstitutter er undergivet Finanstilsynets tilsyn og skal registreres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Svenska Handelsbanken er med i aftalekomplekset om fælles indbetalingskort og giroindbetalingskort, men det ændrer efter styrelsens vurdering ikke ved, at det relevante geografiske marked for den foreliggende anmeldelse er Danmark[2].

Parternes stilling på markedet

18. Der er 198 pengeinstitutter, der har tilsluttet sig aftalekomplekset, herunder 48, der ikke er medlem af Finansrådet. Efter det oplyste, deltager i alt 208 pengeinstitutter i betalingsformidlingssystemet, og det må antages at alle institutter, der har nogen interesse i deltagelse er tilsluttet. Dermed er der tale om 100 pct. tilslutning.

Omsætningen på markedet for betalingsoverførsler

1999	Antal, mio. stk.	Volumen, mia. kr.
Checks	61	955
Hævekort	15	24
Kredittransaktioner	94	1.831
Fælles indbetalingskort	59	221
Giroindbetalingskort	26	220
PBS	207	840
Dankort	371	129
I alt	**833**	**4.220**

19. Omsætningen på markedet for betalingsoverførsler i Danmark var i 1999 4.220 mia. kr. Her er dog set bort fra visse former for danske og internationale betalingskort og girooverførsler, hvis omfang ikke er gjort op. Heraf udgør fælles indbetalingskort 221 mia. kr., og giroindbetalingskort 220 mia. kr. i alt 441 mia. kr.

Aftalerne

20. Aftalekomplekset omfatter "Aftale om modtagelse og afregning af indbetalingskort fra det fælles indbetalingssystem"[3] (den første aftale) og "Aftale om modtagelse og afregning af giroindbetalingskort i pengeinstitutter" (den anden aftale).

21. I tilknytning til aftalerne er der udarbejdet et bilag, der fastlægger retningslinier for datafangst, dataudveksling, sumclearing, bogføring, returnering, rentegodtgørelse og arkivering m.v, og kreditorregler, der regulerer forholdet mellem kreditorerne og det enkelte pengeinstitut.

22. Den første aftale fastlægger, på hvilke vilkår pengeinstitutterne inklusiv BG Bank er forpligtet til at modtage fælles indbetalingskort. Den anden aftale fastlægger, på hvilke vilkår pengeinstitutterne eksklusiv BG Bank er forpligtet til at modtage giroindbetalingskort.

23. Bortset fra § 1 er de to aftaler stort set identiske.

24. *§ 1 i den første aftale:* "Aftalen omfatter modtagelse og afregning af fælles indbetalingskort i et pengeinstitut, hvad enten det sker ved indbetaling ved kassen eller ved debitering af kundens pengeinstitutkonto..

25. Såfremt et pengeinstituts kunde ønsker at blive oprettet som kreditor i det fælles indbetalingssystem, forudsætter dette, at pengeinstituttet har tiltrådt nærværende aftale.

26. Pengeinstituttet er forpligtet til at modtage fælles indbetalingskort, jf. nærværende aftale, og giroindbetalingskort, jf. "Aftale om modtagelse og afregning af giroindbetalingskort i pengeinstitutter" på samme vilkår overfor kunder, herunder i samme tidsrum.

27. Tiltrædelse af nærværende aftale forudsætter samtidig tiltrædelse af "Aftale om modtagelse og afregning af giroindbetalingskort i pengeinstitutter"."

28. *§ 1 i den anden aftale:*" BG Bank bemyndiger hermed de pengeinstitutter, der tiltræder nærværende aftale, til på vegne af BG Bank at modtage og afregne giroindbetalingskort.

29. Aftalen omfatter modtagelse og afregning af giroindbetalingskort i et pengeinstitut, hvad enten det sker ved indbetaling ved kassen eller ved debitering af kundens pengeinstitutkonto.

30. Pengeinstituttet er forpligtet til at modtage giroindbetalingskort, jf. nærværende aftale, og fælles indbetalingskort, jf. "Aftale om modtagelse og afregning af indbetalingskort fra det fælles indbetalingssystem" på samme vilkår overfor kunder, herunder i samme tidsrum.

31. Tiltrædelse af nærværende aftale forudsætter samtidig tiltrædelse af "Aftale om modtagelse og afregning af indbetalingskort fra det fælles indbetalingssystem"."

32. *Ifølge § 3 og 4* er pengeinstituttet forpligtet til at tage imod kortene på samme vilkår, herunder ved modtagelse, bogføring og gebyrberegning over for indbetalende kunde. Der er dog mulighed for, at Finansrådets bestyrelse og BG Bank i forening i helt særlige tilfælde kan beslutte, at pengeinstituttet kan fastsætte afvigende gebyrer til visse nærmere bestemte kreditorer, jf. § 17.

33. *§ 5* fastlægger, at det pengeinstitut, der modtager indbetalingskortene, har pligt til at kontrollere, at kortet indeholder relevante oplysninger såsom indbetalingsbeløbet, indbetaleridentifikation m.m. og at kontrollere og videresende bogføringsmateriale efter fastsatte regler.

34. *I § 7* bestemmes, hvornår indbetaling antages at have fundet sted.

35. *§ 8 fastsætter* : "Den beløbsmæssige clearing af indbetalinger finder sted 2. bankdag efter

indbetaling. Clearing og bogføring af indbetalingerne skal finde sted i overensstemmelse med de til enhver tid aftalte specifikationer af indbetalingerne".[4]

36. Såfremt afsendende pengeinstitut modtager meddelelse om, at det betalingsmiddel, der blev anvendt til betaling, ikke honoreres, er pengeinstituttet berettiget til at tilbageføre beløbet fra modtagende pengeinstitut, jf. § 9.

37. Ifølge § 10 er kreditors pengeinstitut berettiget til at opkræve en rentegodtgørelse af afsendende pengeinstitut i tilfælde af, at clearingen i Danmarks Nationalbank af indbetalingerne er forsinket.

38. Aftalen kan opsiges med 12 måneders varsel til udgangen af et kvartal. Et pengeinstitut kan med samme varsel udtræde af aftalen, jf. § 16.

Vurdering

39. Konkurrenceloven omfatter enhver form for erhvervsvirksomhed, jf. lovens § 2. Parterne i aftalekomplekset er pengeinstitutter, som gennem aftalerne udøver erhvervsvirksomhed. Aftalekomplekset vil derfor kunne tages til bedømmelse i henhold til lovens § 6.

40. Aftalekomplekset er anmeldt til Kommissionen, og det er meddelt Finansrådet, at undersøgelsen heraf ikke giver anledning til at foretage sig yderligere efter artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81). Dette hindrer ikke Konkurrencerådet i at bedømme de virkninger, aftalen kan have på nationalt plan.

41. Der gælder ikke undtagelser eller fritagelser i henhold til EU-regler, jf. konkurrencelovens § 4.

42. Aftalekomplekset er ikke indgået i koncernforhold, jf. lovens § 5.

43. Aftalekomplekset er ikke omfattet af bagatelreglerne i lovens § 7, allerede fordi aftaleparternes samlede omsætning overstiger 1 mia. kr.

Konkurrencelovens § 6

44. Ifølge anmelder begrænser aftalekomplekset parternes handlefrihed derved, at de forpligtes til at ekspedere fælles indbetalingskort og giroindbetalingskort på samme vilkår, herunder med samme gebyropkrævning. Baggrunden for bestemmelsen om ens behandling er historisk, idet det i forbindelse med aftalen om etablering af pengeinstitutternes "fælles indbetalingskort" blev bestemt, at begge typer indbetalingskort fremover skulle kunne anvendes i såvel posthuse som pengeinstitutter, og for at sikre lige konkurrence skulle de to typer indbetalingskort ekspederes på samme vilkår. En aftale om ligelig behandling af fælles indbetalingskort og giroindbetalingskort må ifølge anmelder anses for en nødvendig forudsætning for et fælles system til ekspedition af begge typer af indbetalingskort.

45. Styrelsen er enig med anmelder i, at aftalekomplekset begrænser parternes handlefrihed og finder, at det er omfattet af forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler i konkurrencelovens § 6, stk. 1. Styrelsen lægger herved vægt på, at der er tale om aftaler mellem konkurrenter, som begrænser konkurrencen ved at foreskrive, at de to typer af indbetalingskort skal håndteres efter ens retningslinier. Pengeinstituttet kan ikke vælge individuelt at afpasse gebyrerne over for indbetaler. Ligeledes forpligter aftalerne pengeinstitutterne til at gennemføre clearingen og bogføringen på et bestemt tidspunkt, nemlig på 2. bankdag. Det begrænser pengeinstitutterne i deres konkurrencemuligheder både m.h.t fastlæggelse af vilkår over for kunderne og med hensyn til individuel udvikling af effektive rutiner, der kan spare omkostninger. Pengeinstitutterne begrænses således i at tilbyde kreditorerne clearing og bogføring før 2. bankdag. Dette må anses for omfattet af konkurrencelovens § 6. Udtrædelsesbestemmelserne i § 16 vurderes ikke som konkurrencebegrænsende. 12 måneder til udgangen af et kvartal kan ikke indebære en

begrænsning af det enkelte pengeinstituts konkurrencemuligheder, når der tages hensyn til, at der er tale om omfattende systemer baseret på edb, og hvis ydelser er forudsat anvendt af aftagerne (kreditorerne) for adskillige måneder fremover ad gangen. Da aftalen indeholder konkurrencebegrænsende elementer, er der ikke grundlag for en ikke-indgrebserklæring i henhold til konkurrencelovens § 9.

Konkurrencelovens § 8

46. Spørgsmålet er herefter, om der kan meddeles parterne en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1. For at opnå en sådan individuel fritagelse skal alle betingelser i stk. 1 være opfyldt.

Ifølge nr. 1 skal aftalen bidrage til at styrke effektiviteten i produktion eller distribution

47. Ifølge anmeldelsen udgør aftalekomplekset det nødvendige grundlag for et fælles system for ekspedition af indbetalingskort og bidrager dermed til at styrke effektiviteten i produktion og distribution af varer og tjenesteydelser og fremmer samtidig den tekniske og økonomiske udvikling. Historisk var aftalekomplekset en nødvendig forudsætning for indførelse af det fælles indbetalingskort, som konkurrerer med giroindbetalingskortet. Aftalekomplekset var derudover en nødvendig forudsætning for omdannelse af Post Giro til GiroBank, hvilket har øget konkurrencen i pengeinstitutsektoren særligt med hensyn til betalingsoverførsler.

48. Styrelsen er enig i, at aftalen indebærer fordele navnlig gennem det forhold, at indbetaling til kreditor kan ske i alle pengeinstitutter, uanset hvor debitor har konto eller i øvrigt vælger at betale. Derved styrker aftalen effektiviteten i distributionen. På den baggrund finder styrelsen, at betingelse nr. 1 er opfyldt.

Ifølge nr. 2 skal forbrugerne sikres en rimelig andel af fordelene ved aftalerne.

49. Alle forbrugere, herunder erhvervsdrivende og deres kunder, har ifølge anmelder gavn af det fælles system for ekspedition af indbetalingskort.

50. Aftalen medfører som nævnt, at debitor, der ofte vil være forbruger, kan betale i alle tilsluttede pengeinstitutter i Danmark. Vilkårene for denne betaling fastlægges af det pengeinstitut, hvor der indbetales. Disse vilkår og herunder evt. gebyrer vil være afhængige af konkurrencen lokalt. Der er 198 pengeinstitutter, der er tilsluttet aftalerne, og selv om nogle er væsentligt større end de øvrige, må konkurrencen mellem dem på lokalt plan anses for tilstrækkelig til, at betingelse nr. 2 er opfyldt.

Ifølge nr. 3 må aftalen ikke pålægge virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige.

51. Ifølge anmelder er aftalekompleksets bestemmelser om ligelig behandling af fælles indbetalingskort og giroindbetalingskort en nødvendig forudsætning for et fælles system for behandling af indbetalingskort.

52. Styrelsen finder, at det er nødvendigt for at opnå de anførte fordele, at girokort og fælles indbetalingskort stilles lige i forhold til indbetaler. Derimod er § 8 om, at den beløbsmæssige clearing af indbetalinger finder sted 2. bankdag efter indbetaling ikke nødvendig for de anførte formål. Der er ingen grund til at begrænse pengeinstitutternes mulighed for at cleare og bogføre på det tidspunkt, der passer bedst for deres konkurrence om at tiltrække kunder (kreditorer).

53. Finansrådet er ikke enig i denne vurdering. Finansrådet henviser til, at en stor del af giroindbetalingskortene kun kan datafanges i BG Bank[5]. Disse kort sendes dagligt af de øvrige pengeinstitutter med almindelig post til BG Bank, der herefter selv forestår datafangsten. Dette betyder, at det rent praktisk ikke er muligt at gennemføre clearing af disse betalinger før 2.

bankdag efter indbetalingsdag.

54. Dertil kommer, at en del af indbetalingsstederne (herunder 700 posthuse) ikke har udstyr til at foretage elektronisk datafangst af fælles indbetalingskort og giroindbetalingskort. I stedet må oplysningerne behandles manuelt og sendes videre til behandling i de respektive pengeinstitutter.

55. Dette kan imidlertid efter styrelsens vurdering ikke føre til, at det skulle være nødvendigt at fastlægge regler om, at alle overførsler (først) må ske på 2. bankdag. Ingen af de nævnte forhold hindrer, at pengeinstitutterne modtager begge typer af indbetalingskort på samme vilkår.

56. Betingelse nr. 3 anses ikke for opfyldt.

57. Det bemærkes, at kravet om clearing og bogføring ikke fastlægger regler for pengeinstitutternes validering, dvs. institutternes beregning af renter ved ind- og udbetaling. Valideringen bestemmes af det enkelte pengeinstitut Der vil dog være en sammenhæng mellem, hvornår der cleares/bogføres og valideringen, idet det vurderes, at valideringen normalt ikke vil ske før bogføringen.[6]

Ifølge nr. 4 må aftalen ikke give virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.

58. Ifølge anmelder står det parterne frit for at konkurrere i forbindelse med udbud af produkter og serviceydelser, herunder for så vidt angår priser.

59. De pengeinstitutter, der deltager i aftalekomplekset, dækker hele pengeinstitutmarkedet for betalingsformidling. Der findes imidlertid andre betalingsoverførselsformer, som kan erstatte formidling gennem giroindbetalingskort og fælles indbetalingskort, f. eks. fremsendelse af check og PBS betalingsoverførsler, hvor det væsentligste vurderes at være betalingsservice.

Betingelse nr. 4 anses for opfyldt.

Konklusion

60. Sammenfattende må samarbejdet mellem Finansrådet og BG Bank anses for at være omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1. Betingelserne for en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, er imidlertid opfyldt –undtagen for så vidt angår § 8 i de to aftaler om den beløbsmæssige clearing og bogføring på 2. bankdag.

---

1 I styrelsens notat om "Adgangsvilkår til Finansrådets aftaler om betalingsformidling" er dette produktmarked beskrevet nærmere"
2 Der henvises i den forbindelse også til Kommissionens meddelelse fra 1995 (95/C 251/03) om grænseoverskridende pengeoverførsler, der fastslår (pkt. 19) at de geografiske markeder stadig i høj grad er nationale, da konkurrencebetingelser for grænseoverskridende betalinger varierer fra den ene medlemsstat til den anden.
3 Herved forstås et system, hvor kreditorer opkræver tilgodehavender hos sine debitorer ved hjælp af et af kreditor udarbejdet indbetalingsbilag, der benævnes indbetalingskort.
4 Ifølge § 18 i aftalen om det fælles indbetalingssystem kan bestemmelsen ændres eller bringes til ophør, såfremt forudsætningerne for bestemmelsen brister.
5 Det drejer sig om giroindbetalingskort, hvor indbetaler kan anføre oplysninger direkte på indbetalingskortet – fx underskrift i forbindelse med angivelse af moms og skat.
6 I Finansrådets regi har der tidligere været vedtaget regler om validering, men de er ophævet. Fælles valideringsregler er i Kommissionens meddelelse om grænseoverskridende pengeoverførsler fra 1995 (jf. foran) anført som omfattet af art. 85.1 (nu 81.1) og som ordninger, der normalt ikke kan fritages. (Meddelelsens pkt. 33).