

Konkurrencerådsafgørelse den 30. marts 2022

Danske Banks valutatil- læg

Ikke-fortrolig version



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Journal nr. 18/11140 /MMO, BFG, AHM

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUME.....	6
2.	AFGØRELSE.....	10
3.	SAGSFREMSTILLING	11
3.1	Indledning.....	11
3.2	Forbrugerrådet Tænks klage over Danske Banks valutatillægsgebyr	15
3.3	De involverede virksomheder	16
3.3.2	Visa Inc.....	16
3.3.3	Nets koncernen.....	17
3.4	Valutaomveksling ved kortbetalinger i udenlandsk valuta	17
3.4.1	Centrale aktører involveret i en kortbetaling i udenlandsk valuta	19
3.4.2	Aktiviteter i en valutaomveksling	22
3.4.2.1	Aktiviteter, der udføres af Visa i forbindelse med valutaomveksling	23
3.4.2.2	Nets aktiviteter i forbindelse med valutaomveksling	24
3.4.2.2.1	[...]	24
3.4.2.2.2	[...]	25
3.4.2.2.3	[...]	25
3.4.2.2.4	Bemærkninger fra Nets til aktiviteterne	25
3.4.2.3	Danske Banks aktiviteter i forbindelse med valutaomveksling	26
3.5	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens omkostningsundersøgelse	26
3.6	Metode til opgørelse af Danske Banks omkostninger til valutaomveksling	27
3.7	Beskrivelse af omkostninger forbundet med valutaomveksling	30
3.7.1	Danske Banks direkte omkostninger	31
3.7.2	Danske Banks indirekte omkostninger relateret til valutaomveksling.....	31
3.7.2.1	Danske Banks indirekte <i>interne</i> omkostninger relateret til valutaomveksling.....	31
3.7.2.1.1	Udarbejdelse af kortholderregler.....	32
3.7.2.1.2	Kundehenvendelser og kundeservice	32
3.7.2.1.3	Kontoudtog.....	33
3.7.2.1.4	Administration og ledelse	33
3.7.2.2	Danske Banks indirekte <i>eksterne</i> omkostninger relateret til valutaomveksling.....	34
3.7.2.2.1	Samlet gebyr til Nets	34

3.7.2.2.2	[...]	36
3.7.2.2.3	[...]	36
3.7.2.2.4	[...]	36
3.7.2.3	Fordelingsnøgler til allokering af indirekte omkostninger	36
3.8	Danske Banks overhead-omkostninger	37
3.8.1	Staff costs	38
3.8.2	IT-costs	38
3.8.3	Rent of premises and others	39
3.8.4	Other costs	39
3.8.5	Fordelingsnøgler til allokering af overhead-omkostninger	40
3.9	Danske Banks omkostninger i perioden 2016-2019	43
3.10	Danske Banks indtægter i perioden 2016-2019	47
3.11	Danske Banks marginale indtægter og omkostninger	50
4.	HØRINGSSVAR	54
4.1	Årsagen til stigning i valutatillæg	55
4.2	Isoleret vurdering af valutatillægget	57
4.2.1	Valutaomveksling kan ikke købes separat	63
4.2.2	Betegnelsen "valutatillæg"	64
4.2.3	Styrelsens isolerede behandling af valutatillægget har konsekvenser	65
4.2.4	Styrelsens metode strider mod teorien om Ramsey-priser	66
4.2.5	Retspraksis om FDIH-sagen understøtter, at der skal ses på hele prisen for betalingsinstrumentet	67
4.2.6	Styrelsens metodik vil medføre, at Danske Banks underskud på Visa/Dankort området vokser	68
4.3	EU Kommissionens forordning om gebyrer på grænseoverskridende betalinger	68
4.4	Konkurrencen mellem kortudstedere er virksom, og derfor finder bestemmelsen ikke anvendelse	69
4.4.1	Vurderingen sker isoleret fra markedet	71
4.5	PSD2 udelukker national regulering af kortudsteders gebyrer	72
4.6	Betalingsloven gælder ikke for transaktioner uden for EU	73
4.7	Flere omkostningsposter bør medregnes i overskudsgraden	73
4.7.1	Styrelsen skal anvende "TC" og ikke "IC"	74
4.7.2	Styrelsens valg af fordelingsnøgler giver ikke mening	76
4.7.3	Danske Banks bemærkninger til gebyrer til Visa	77
4.7.4	Styrelsen har kun anvendt én af de tre test, der kan belyse en overtrædelse af betalingslovens §122	79
4.7.5	Der foreligger ikke en væsentlig sandsynliggørelse for, hvad prisen eller avancen ville være	79
4.7.6	Styrelsen dokumenterer ikke, at valutatillægget er højere end under virksom konkurrence	80
4.8	Flere forhold understøtter, at styrelsens metodevalg må være forkert	81
4.8.1	Visa/Dankortet er blandt de billigste kort i Europa	82
4.8.2	Styrelsens metodik er ensbetydende med, at så godt som alle danske banker hver især overtræder § 122, stk. 1	83
4.8.3	Danske Banks manglende investeringer på området for valutaomveksling medfører, at styrelsen ikke kan foretage den tredje test om priser, der medfører en overnormal indtjening	83
4.9	Flere forhold i afgørelsen bør uddybes	85
4.9.1	Der er forskel mellem DCC og non-DCC	85

4.9.2	Om valutaomveksling er outsourcet.....	86
5.	VURDERING.....	87
5.1	Betalingslovens § 122, stk. 1.....	87
5.2	Tidligere praksis.....	90
5.2.1	PBS' gebyrer for handel på internettet (2000).....	91
5.2.2	Vurdering af PBS A/S' gebyrer ved Internet-transaktioner (2006)	92
5.2.3	Konkurrencestyrelsens supplerende undersøgelse af PBS A/S' gebyrfastsættelse i den ikke-fysiske handel (2006).....	93
5.2.4	Styrelsens afgørelse om Nets' dankortgebyrer på internettet (2012 og 2013).....	93
5.3	Valutatillæg er omfattet af betalingslovens § 122, stk. 1.....	95
5.4	Visa/Dankortet.....	96
5.5	Kriterier for vurdering af valutatillæg i henhold til § 122, stk. 1.....	97
5.5.1	"Priser som ligger over prisen i andre lande med en effektiv betalingsformidling".....	98
5.5.2	"Priser der ikke står i et rimeligt forhold til omkostningerne".....	98
5.5.3	"Priser der medfører en overnormal indtjening, det vil sige en forrentning af investeringerne i det pågældende forretningsområde, der overstiger forrentningen for virksomheder i virksom konkurrence".....	100
5.5.4	Kriterier for styrelsens vurdering af Danske Banks valutatillægsgebyr.....	100
5.6	Vurdering af valutatillægget.....	101
5.6.1	Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling har siden 2016 været over [80-100] pct.	102
5.6.1.1	Benchmarking af Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling.....	103
5.6.2	Danske Bank har en høj indtjening på den marginale transaktion	109
5.6.3	Vurdering af Danske Banks forrentning	112
5.6.4	Samlet vurdering af valutatillæg	113
5.7	Konklusion	116
6.	BILAG.....	119

1. Resume

1. Denne sag drejer sig om, hvorvidt Danske Banks valutatillæg i forbindelse med Visa-kort transaktioner er fastsat i overensstemmelse med betalingslovens regler om urimelige gebyrer og avancer.
2. Danske Bank opkræver valutatillæg hver gang en kortindehaver foretager en betaling i udenlandsk valuta med et dansk udstedt Visa/Dankort. Danske Banks valutatillæg på Visa/Dankort er således prisen for at veksle danske kroner til udenlandsk valuta, når en kunde benytter kortet i udlandet eller i en udenlandsk netbutik. Valutatillægget fremgår af Danske Banks prisliste på Danske Banks hjemmeside, men valutatillægget var i perioden 2016-2019 imidlertid ikke synligt for kunden i betalingsøjeblikket, når kunden foretog en betaling med betalingskortet i udenlandsk valuta.
3. Danske Bank hævede i 2017 bankens valutatillæg fra 1 pct. til 1,5 pct. af købsbeløbet for brug af Visa/Dankort i Europa og fra 1,5 pct. til 2 pct. for brug af Visa/Dankort uden for Europa¹. Indtægterne fra disse tillæg udgjorde [...] mio. kr. i 2019.
4. Valutatillægget er omfattet af betalingslovens § 122, stk. 1, om urimelige gebyrer og avancer. Det følger af denne bestemmelse, at der ved fastsættelse af gebyrer mv. ikke må anvendes urimelige priser og avancer i forbindelse med gennemførelsen af en betalingstransaktion med et betalingsinstrument. Ved urimelige priser og avancer forstås priser og avancer, der er højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence.
5. Af betalingslovens forarbejder følger, at en afgørelse i henhold til betalingslovens § 122, stk. 1, må ske gennem en hypotetisk præget bedømmelse af forholdene, som de ville være i et konkurrencepræget marked.
6. Efter bestemmelsen stilles der desuden mindre omfattende krav til, hvornår et prisindgreb kan foretages, end efter konkurrencelovens § 11.² Der kan således gribes ind over for enhver virksomhed, der ved at gennemføre betalingstransaktioner, opnår urimelig priser og avancer, uden krav om, at det påvises, at den pågældende virksomhed har en dominerende stilling på det pågældende marked. Desuden forudsætter et indgreb ikke et lige så højt pris- eller avanceniveau som et indgreb efter konkurrenceloven, og et indgreb forudsætter heller ikke, at et for højt pris- eller avanceniveau skal have været konstateret i en længere periode, men kan foretages umiddelbart, når der konstateres, at en aktør anvender urimelige priser og avancer. Der skal desuden heller ikke foretages en markedsanalyse, svarende til hvad der kræves efter konkurrenceloven. Endelig kræves der ikke et egentlig bevis for, hvad prisen eller avancen ville være, men der kræves en væsentlig sandsynliggørelse.
7. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i denne sag undersøgt, om Danske Banks valutatillæg for Visa/Dankort udgør en urimelig fastsat pris eller avance. Styrelsen har konkret undersøgt,

¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at Danske Banks valutatillæg opkræves ved transaktioner i udenlandsk valuta og varierer alt efter, om der er tale om en europæisk eller en ikke-europæisk valuta. Styrelsen anvender dog udtrykket "inden for Europa" og "uden for Europa" for at referere til hhv. transaktioner i europæiske valuta og ikke-europæiske valuta - selvom den geografiske placering af kortholderen og forretningen ikke er relevant for, om valutatillægget udløses.

² Se bl.a. Østre Landsret dom af 17. februar 2021, *Nets Holding A/S mod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*, s. 283.

om Danske Banks priser for valutaomveksling i perioden 2016-2019 ”står i rimeligt forhold til omkostningerne”³ ved aktiviteten og ”medfører en overnormal indtjening” hos Danske Bank. Styrelsen har til brug for denne vurdering blandt andet opgjort det regnskabsmæssige nøgletal ”overskudsgrad” for valutaomveksling samt sammenlignet Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling med andre relevante benchmarks.

8. De samlede omkostninger til valutaomveksling ved Visa-transaktioner udgjorde efter styrelsens vurdering [...] mio. kr. i 2019. Omkostningerne består af *indirekte* omkostninger, dels til den eksterne leverandør Nets ([...] mio. kr. i 2019), dels indirekte omkostninger i Danske Bank koncernen ([...] mio. kr. i 2019). Hertil kommer egentlige fællesomkostninger på [...] mio. kr. i 2019. Der er således efter styrelsens vurdering hverken knyttet *direkte* drifts- eller investeringsudgifter til valutatillægget. Det samlede overskud ved aktiviteten kan dermed opgøres til [...] mio. kr. i 2019, svarende til en avance på [mindst 400] pct.
9. Det er sammenfattende styrelsens vurdering, at valutatillægget ikke står i rimeligt forhold til Danske Banks omkostninger, der er forbundet med valutaomveksling. Styrelsen har i vurderingen særligt lagt vægt på følgende forhold:
 - (i) Danske Bank har haft en meget høj overskudsgrad ved valutaomveksling på mellem [80-100] pct.
10. I 2019 udgjorde Danske Banks samlede omsætning forbundet med valutaomveksling ved Visa/Dankort-transaktioner [...] mio. kr., mens de samlede omkostningerne udgjorde [...] mio. kr. Danske Banks overskudsgrad på valutaomveksling var dermed på [80-100] pct. I 2019 tjente Danske Bank således [80-100] øre, hver gang virksomheden ”solgte valutaomveksling” for 1 kr.
11. I perioden 2016-2019 har Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling varieret mellem [80-100] pct. Overskudsgraden har været højere for transaktioner uden for Europa, hvor overskudsgraden har varieret mellem [80-100] pct., end transaktioner inden for Europa, hvor overskudsgraden har varieret mellem [80-100] pct.
12. Styrelsen har tidligere vurderet, at en overskudsgrad på ca. [30-70] er et tegn på, at et betalingsgebyr kan betegnes som urimeligt i forhold til betalingsloven, jf. styrelsens afgørelse fra 2013 om Nets’ dankortgebyrer på internettet,⁴ der senere er stadfæstet af Østre Landsret. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling i perioden 2016-2019 er dermed betydeligt højere end, hvad der efter tidligere praksis har indgået i vurderingen af, der har været tale om en urimelig høj overskudsgrad.
 - (ii) Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling er markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv.
13. Den gennemsnitlige overskudsgrad for private byerhverv kan bruges som en målestok for en overskudsgrad i et konkurrenceudsat erhverv. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling var i perioden 2016-2019 mellem [80-100] pct., hvilket er markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv, som lå mellem 5,67 og 6,85 pct. i perioden 2016-2019. Sammenlignes Danske Banks overskudsgrad med overskudsgraden ved de ti brancher inden for privaterhverv med højest indtjening, som lå på ca. 27 pct. i perioden 2016- 2019, er Danske Banks overskudsgrad tillige væsentlig større.

³ Jf. betalingslovens forarbejder.

⁴ Styrelsens vurdering af Nets’ ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012.

-
- (iii) Danske Banks overskudsgrad er markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad for pengeinstitutter.
14. Danske Banks overskudsgrad ved valutaveksling på [80-100] pct. i perioden 2016-2019 var desuden markant større end den estimerede gennemsnitlige overskudsgrad for pengeinstitutter i Danmark. For disse pengeinstitutter lå overskudsgraden mellem 30 og 43 pct. i perioden 2016-2018. Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har tilsvarende været større end overskudsgraden for Danske Banks koncern, hvor overskudsgraden lå mellem 32 og 57 pct. i perioden 2016-2019.
- (iv) Danske Banks overskudsgrad er markant højere end ved andre af Danske Banks forretningsområder.
15. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling, som i perioden 2016-2019 ligger mellem [80-100] pct. er tillige højere end Danske Banks samlede overskudsgrad for udbuddet af Visa-delen af Visa/Dankort, som ligger mellem [5-25] pct. i samme periode.
- (v) Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har været markant højere end Nets overskudsgrad ved Betalingsservice
16. Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har derudover været markant højere end Nets overskudsgrad ved Betalingsservice, som ligger mellem [10-30] pct. i perioden 2016-2019.
- (vi) Danske Bank har haft en meget høj avance på valutaomveksling
17. Avancen, der angiver Danske Banks indtægter relativt til omkostningerne ved valutaomveksling, er [steget] i perioden 2016-2019. Danske Banks mark-up steg således fra [mindst 400] pct. i 2016 til [mindst 400] pct. i 2019. I 2019 tjente Danske Bank således [mindst 4] kr. hver gang banken havde (totale gennemsnitlige) omkostninger for 1 kr.
- (vii) Danske Bank har haft en meget høj marginalindtægt
18. Danske Bank havde i 2019 marginale omkostninger ved valutaomveksling på højest [...] kr. Den gennemsnitlige pris for Danske Banks valutaomveksling transaktion var i 2019 på [...] kr. Under fuldkommen konkurrence vil den gennemsnitlige pris for valutaomveksling for de relevante transaktioner være nærved lig den marginale omkostning på [...] kr. Danske Banks gennemsnitlige pris for valutaomveksling på [...] kr. er således ca. [mindst 5] gange højere end det forventede under fuldkommen konkurrence og omtrent [mindst 400] pct. højere end marginalomkostningerne.
19. Lerner-indekset benyttes ofte til at vurdere en virksomheds markedsmagt og prissætning. Indekset varierer mellem 0 (nul) og 1, sådan at desto tættest indekset er på 1, desto større vil graden af markedsmagt være. Danske Banks Lerner-indeks for valutaomveksling for 2019 kan estimeres til [0,80-1]. Der er tale om et niveau, som er væsentligt højere end tilsvarende indeks inden for den finansielle sektor i EU, som i en række økonomiske artikler er estimeret til mellem 0,10 og 0,25. Dette understøtter, at Danske Banks indtjening ved valutaomveksling er højere end i andre brancher, og at indtjeningen næppe vil kunne opretholdes i et marked med virksom konkurrence.
20. Hertil kommer, at Danske Bank ikke har oplyst om væsentlige investeringer i forhold til valutaomveksling i perioden 2016-2019. Danske Bank har *outsourcet* selve valutaomvekslingen, hvor Danske Bank betaler udgifterne til valutaomvekslingerne løbende. Fraværet af investeringer betyder, at der ikke kan foreligge en væsentlig investeringsrisiko for Danske Bank forbundet med valutaomveksling. En given investeringsrisiko kan således ikke forklare Danske Banks betydelige fortjeneste/overskudsgrad for valutaomveksling.
-

-
21. Da der for Danske Bank ikke foreligger investeringer i forhold til valutaomveksling, er det ikke muligt at foretage en egentlig beregning af en "forrentning af investeringerne" i form af forrentning af egenkapital, afkastningsgrad eller intern rente for valutaomveksling for Danske Bank. Selv hvis man skulle have antaget, at en vis andel af Danske Banks omkostninger skyldtes investeringer – hvilket ikke er tilfældet – viser styrelsens beregninger, at Danske Banks afkast ville have været langt højere end afkastet i andre investeringsalternativer, fx end afkastet på C25 indekset, som i gennemsnitlig ligger på 8 pct. i perioden 2016-2019.
 22. Det er på baggrund af ovenstående forhold Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at Danske Banks valutatillæg på henholdsvis 1,5 og 2 pct. i og uden for Europa indebærer priser og avancer, der ikke kan forventes opretholdt på et marked under virksom konkurrence. Det skyldes, at gebyret, set i lyset af ovenstående, ikke "*står i et rimeligt forhold til omkostningerne*" og "*medfører en overnormal indtjening*" hos Danske Bank, jf. kriterierne angivet i betalingslovens forarbejder.
 23. Danske Bank har derved opkrævet urimelige priser og avancer ved valutaomveksling i forbindelse med betalingstransaktioner med Visa/Dankort i udenlandsk valuta i strid med betalingslovens § 122, stk. 1
 - » i perioden 2016 til 2019 for så vidt angår opkrævning af valutatillægget *inden for* Europa, samt
 - » i perioden 2018 til 2019 for så vidt angår opkrævning af valutatillægget *uden for* Europa.
 24. Konkurrencerådet kan i henhold til betalingslovens § 145, stk. 2, udstede påbud om, at: "*angivne priser og avancer ikke må overskrides*" eller "*der ved beregningen af priser og avancer skal anvendes bestemte kalkulationsregler*", det vil fx sige påbud om fastsættelse af gebyr- eller avance-lofter. Det vurderes mest hensigtsmæssigt for konkurrencen på markedet, at markedets aktører selv fastsætter deres gebyrer, der dog ikke må indebære anvendelse af urimelige priser og avancer. Der udstedes derfor ikke med denne afgørelse påbud om et konkret prisniveau.
 25. Konkurrencerådet påbyder Danske Bank i medfør af betalingslovens § 145, stk. 2, at nedsætte valutatillægget over for kortindehaveren, således at der ved fastsættelse af disse gebyrer ikke anvendes urimelige priser og avancer i henhold til betalingslovens § 122, stk. 1.
-

2. Afgørelse

-
26. Danske Bank har overtrådt betalingslovens § 122, stk. 1, ved at have fastsat valutatillæg ved betalinger med Visa/Dankort i udenlandsk valuta, der udgør en urimelig pris og avance. Ved urimelige priser og avancer forstås priser og avancer, der er højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence.
 27. Konkurrencerådet påbyder efter betalingslovens § 145, stk. 2, Danske Bank at nedsætte valutatillægget senest den 1. august 2022 over for kortindehaveren for betalinger med Visa-delen af Visa/Dankortet henholdsvis inden for- og uden for Europa, således at Danske Bank ikke anvender urimelige priser og avancer i henhold til betalingslovens § 122, stk. 1.
-

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

28. Denne sag drejer sig om, hvorvidt Danske Banks valutatillæg for betalinger med Visa-delen af et Visa/Dankort i udenlandsk valuta er i overensstemmelse med betalingslovens § 122, stk. 1.
29. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fører tilsyn med en række bestemmelser i betalingsloven, heriblandt betalingslovens § 122, stk. 1. Det fremgår af bestemmelsen, at der ved fastsættelse af gebyrer mv. i forbindelse med gennemførelsen af en betalingstransaktion med et betalingsinstrument ikke må *"anvendes urimelige priser og avancer"*.
30. Visa/Dankort er et såkaldt *co-badged*⁵ betalingsinstrument, som kan anvendes i Danmark og i udlandet i både den fysiske handel, til køb over internettet samt bl.a. til hævning af kontanter, godkendelse af kontooverførsler i bankens pengeautomater, træk af beløb på kort ejerens konto og aftaler om maksimumforbrug.
31. Når en kunde benytter Visa/Dankortet til at gennemføre et køb i udlandet, er det Visa-delen af kortet, der anvendes. Her fungerer kortet således "kun" som et Visa-kort. Når en kunde anvender kortet i Danmark, kan kunden vælge, om kortet skal fungere som et Visa-kort eller et Dankort.
32. Når en kunde foretager et køb med Visa/Dankortet i udlandet, skal kunden i mange tilfælde beslutte, om transaktionen skal foretages i den pågældende udenlandske valuta (fx euro) eller i danske kroner.⁶
33. Hvis kunden vælger at gennemføre transaktionen i danske kroner, så foretager den pågældende forretnings udbyder af betalingstjenester valutaomvekslingen, mens Danske Bank foretager betalingstransaktionen i de tilfælde, hvor det er Danske Bank, som har udstedt Visa/Dankortet.
34. Hvis kunden derimod vælger at gennemføre betalingen i den udenlandske valuta, så foretager Danske Bank tillige valutaomvekslingen fra danske kroner til den pågældende valuta, når penge skal overføres fra kortindehaverens konto til den udenlandske forretnings konto.
35. Gennemførelsen af Visa-transaktionen omfatter således to services/ydelse:
 - » betalingskorttransaktion (ligesom, når der handles i danske forretninger), og
 - » valutaomveksling.
36. Danske Bank opkræver et valutatillæg, når en kunde foretager en betaling i udenlandsk valuta med et af Dansk Bank udstedt Visa/Dankort og kunden vælger at betale i lokal valuta.

⁵ Dvs. et betalingskort med to forskellige betalingsvaremærker, herunder Visa og Dankort - Visa ejer rettighederne til Visa-kortet, mens Nets ejer rettighederne til Dankortet.

⁶ Styrelsen bemærker, at der kan være forretning, som ikke tilbyder, at transaktionen kan foretages i danske kroner.

37. Danske Bank hævede i 2017 valutatillægget for brug af Visa/Dankort med 50 pct. inden for Europa, dvs. fra 1,0 pct. til 1,5 pct., og 33 pct. uden for Europa, dvs. fra 1,5 pct. til 2,0 pct.⁷
38. Danske Bank oplyste deres kunder om ændringen i valutatillægget i et brev, hvor der stod, at:

"Vi justerer prisen på nogle af vores services

Den 1. januar 2017 hæver vi prisen på nogle af vores services. Det skyldes forretningsmæssige behov for at ændre vores priser og gebyrstruktur uden sammenhæng med udviklingen i det almindelige prisniveau.

Nye priser pr. 1. januar 2017

[...]

Kursomregningstillæg for Visa/Dankort og MasterCard

Ved brug i europæiske valutaer i udlandet 1,5 %

Ved brug i øvrige valutaer 2,0 %⁸

39. Af Danske Banks Regler for Visa/Dankort fremgår følgende om gebyrer og valutaomregning:

"18.1 Bankens gebyrer

Eventuelle gebyrer fremgår af www.danskebank.dk. Her vil også fremgå, hvornår opkrævning sker og hvorvidt gebyret opkræves forud.

18.2 Forretningens gebyrer

Ved brug af dit Visa/Dankort i udlandet og i udenlandske internetforretninger, kan forretningen opkræve et gebyr.

18.3 Omregningskurs ved brug i udlandet

Køb og hævning i udlandet omregnes til danske kroner, jf. prislisen. Beløbet vil altid blive trukket i danske kroner på din konto. Omregning fra udenlandsk valuta til danske kroner sker til en gennemsnitskurs beregnet ud fra Visa kurser for alle den pågældende dags transaktioner i samme valuta, samt Danske Banks valutakurstillæg. Se Visa kurser på www.nets.eu/valutakurser.

*Der kan være sket ændringer i valutakursen fra det tidspunkt, hvor du har brugt dit Visa/Dankort, til beløbet er trukket på din konto. På samme måde kan der i visse lande, fortrinsvis uden for Europa, være tale om flere officielle kurser, alt efter hvor kursen bliver indhentet.*⁹ [styrelsens understregning]

40. Endvidere fremgår det af Danske Banks Prisliste for Visa/Dankort, at:

⁷ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (bilag 1), side 3.

⁸ Jf. Danske Banks brev til Danske Bank kunder af 20. september 2016 (Bilag 2).

⁹ Jf. Danske Banks Regler for Visa/Dankort: <https://danskebank.dk/PDF/PRISER-VILKAAR-FAKTAARK/Kort/Regler-VISA-DANKORT-forbrugere-og-erhverv.pdf>, tilgået den 3. december 2020.

"Referencekurs ved brug af Visa - delen i Danmark og i udlandet

1. Europæiske valutaer

(offentliggjort på www.nets.eu/valutakurser).

Her anvendes valutakurs på bankdagen før transaktionen cleares i Nets tillagt 1,5 pct.

2. Andre valutaer

(offentliggjort på www.nets.eu/valutakurser).

*Her anvendes valutakurs på bankdagen før transaktionen cleares i Nets tillagt 2,0 pct.*¹⁰ [styrelsens understregning]

41. Af Nets' hjemmeside fremgår følgende om valutakurser for bl.a. Visa-kort:

"Få overblik over valutakurser

Her kan du få overblik over de valutakurser, der benyttes til omregning, når du betaler i fremmed valuta med følgende kort:

- Visa
- MasterCard og Maestro

Eventuelle tillæg til valutakursen

Alle valutakurser er vist uden nogen form for tillæg. Vær opmærksom på, at din bank kan vælge at lægge et tillæg, typisk et procenttillæg, oven i valutakursen, i forbindelse med at banken omregner dit køb i fremmed valuta om til danske kroner. For at finde det omregnede beløb i danske kroner skal du derfor huske at indregne dette tillæg. Tillægget fremgår af prislisten fra din bank, som også viser, hvordan banken foretager omregninger for de forskellige valutaer og korttyper.

Se valutakurserne

Vælg den korttype, som du ønsker at se valutakurser for:

*[logo med Visa vises her] [logo med MasterCard vises her]*¹¹

42. Endvidere fremgår der særligt om valutakurser for Visa-kort følgende:

"Valutakurser for Visa/Dankort (Visa-delen) og Visa Electron

Hvad viser kursen

¹⁰ Jf. Danske Banks Prisliste for Visa/Dankort: <https://www.danskebank.dk/PDF/PRISER-VILKAAR-FAK-TAARK/Kort/PRISLISTE-FOR-DANKORT-VISADANKORT.pdf>, tilgået den 3. december 2020.

¹¹ Jf. Nets' hjemmeside: www.nets.eu/valutakurser, tilgået den 10. februar 2021.

Kursen for den enkelte valuta angiver, hvor meget du skal betale for 100 enheder af den fremmede valuta. Alle valutakurser vises uden nogen form for tillæg, som din bank måtte lægge oven i valutakursen. Valutakurserne opdateres dagligt.

Informationerne på denne hjemmeside er forbeholdt kortholdere der er henvist hertil af deres udsteder, for eksempel via pengeinstituttets hjemmeside, kortholder regler eller pengeinstituttets prisliste.¹² [styrelsens understregning]

43. Danske Banks valutatillæg fremgår således ikke direkte i kroner og ører (som fx det årlige kortgebyr) over for forbrugeren. Valutatillægget fremgår som en procentsats, der tillægges en referencekurs, der fastsættes af Visa. Denne kurs kan ændre sig fra tidspunktet, hvor kunden anvender kortet til kunden trækkes beløbet på sin konto. Dette fremgår af Danske Banks regler for Visa/Dankort.
44. Valutatillægget fremgår endvidere ikke særskilt af en privatkundes kontooversigt eller netbank, og trækkes heller ikke særskilt fra den relevante bankkonto, såsom fx det årlige kortgebyr. I Boks 3.1 nedenfor fremgår et eksempel på et kontoudskrift fra Danske Bank, hvoraf det ses, at valutatillægget ikke fremgår særskilt af kontoudskriftet¹³.

Boks 3.1 Eksempel på et kontoudskrift fra Danske Bank

Danske Bank				
28. september 2018				
Reg.nr. [REDACTED]				
Konto [REDACTED]				
Kontoen føres i danske kroner				
Side 8 af 11				
Danske Konto - udskrift nr. 80				
IBAN: [REDACTED]				
Udskriftsperiode: 30.06.2018 til 28.09.2018				
Bogført dato	Rente-dato		Indsat + Hævet -	Indestående + Gæld -
11.09	11.09	VDK USD 237,07 VISA-transaktion USD 237,07 AMZN Mktp US Amzn.com/bill USA	1.561,34 -	[REDACTED] +
14.09	14.09	VDK GBP 27,98 VISA-transaktion GBP 27,98 AMZN Mktp UK 800-279-6620 LUXEMBOURG Handelsdato: 12/09/2018	238,47 -	[REDACTED] +
18.09	18.09	VDK EUR 24,88 VISA-transaktion EUR 24,88 AMZ*Amazon.de AMAZON.DE	188,36 +	[REDACTED] +
Danske Bank A/S CVR-nr. 61 12 62 28 - København				

¹² Jf. Nets' hjemmeside: www.nets.eu/valutakurser, når der klikkes på visa-logoet, tilgået den 10. februar 2021.

¹³ Danske Bank angiver, at kurstillægget har fremgået af transaktionsoversigt og netbank i dele af 2018 såvel som hele 2019, og understreger, at siden november 2021 har kurstillægget fremgået af transaktionsoversigt af netbank, og siden 2020 også i mobilbank. Styrelsen bemærker, at oplysningerne i sagen peger på, at valutatillæg kun har været synligt hos Danske Bank fra slutningen af 2018. Den relevante periode i denne sag omfatter 2016-2019.

Billedet viser købstørrelsen på tre non-DCC transaktioner med et Visa/Dankort i 2018 i henholdsvis amerikanske dollars (USD), britiske pund (GBP) og euro (EUR). For hver transaktion vises transaktionens størrelse i den udenlandske valuta og købstørrelsen i danske kroner.

På kontoudskriftet vises ikke Danske Banks anvendte kurs for transaktionen eller valutatillægget.

Kilde: Kontooplysninger fra en Danske Bank kunde.

45. Eksemplet ovenfor illustrerer købstørrelsen på tre betalinger foretaget med et Visa/Dankort i 2018 i henholdsvis amerikanske dollars (USD), britiske pund (GBP) og euro (EUR), hvor Danske Bank foretog valutaomvekslingen. Transaktionens størrelse i den udenlandske valuta og købstørrelsen i danske kroner fremgår, men ikke Danske Banks anvendte kurs for transaktionen og størrelsen på valutatillægget. Danske Bank oplyser heller ikke kunden om valutatillægget i selve købsøjeblikket, som er det tidspunkt, hvor forbrugeren beslutter, hvilken udbyder af valutaomveksling, kunden skal vælge, jf. også punkt 73 nedenfor.
46. Valutatillægget fremstår således som en pris, der er mere uigennemsigtig end fx prisen for en vare. Dette forhold tilsiger, at en række kunder ikke vil reagere, selvom et pengeinstitut hæver prisen for valutatillægget. Et pengeinstitut kan derved udnytte det forhold, at forbrugerne ikke altid udviser høj interesse i tilknyttede finansielle produkter, som fx valutaomveksling, til at oppebære en overnormal indtjening.

3.2 Forbrugerrådet Tænks klage over Danske Banks valutatillægsgebyr

47. Forbrugerrådet Tænk¹⁴ har ved brev af 20. juni 2017 klaget til styrelsen over en stigning i valutatillæg hos bl.a. Danske Bank ved anvendelse af Visa/Dankort. Forbrugerrådet Tænk beder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at vurdere, om stigningen er en overtrædelse af betalingslovens forbud mod anvendelse af urimelige priser og avancer i forbindelse med betalingstransaktioner, jf. betalingslovens § 122, stk. 1.
48. Forbrugerrådet Tænk har anmodet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at foretage en vurdering af lovligheden af disse gebyrstigninger. Forbrugerrådet Tænk angiver bl.a. følgende i sin klage:

"Danske Bank har besluttet at hæve valutaomvekslingsgebyrerne for brug af Visa/Dankort i udlandet med 50 basispunkter, svarende til en prisstigning på 50 pct. for brug af Visa/Dankort i Europa og en prisstigning på 33 pct. for brug af Visa/Dankort udenfor Europa [...] Forbrugerrådet Tænk kan ikke se, hvordan stigningen i valutaomvekslingsgebyret kan stå i rimeligt forhold til omkostningerne. For det første er valutaomvekslingen på Visa/Dankortet centraliseret hos Nets. For det andet er brugen af Visa/Dankortet i udlandet fordoblet fra ca. 17 mia. kr. i 2009 til ca. 35 mia. kr. i 2016. For det

¹⁴ Forbrugerrådet Tænk er en medlemsorganisation, som varetager mere end 82.000 personlige medlemmer og 28 medlemsorganisationer og forbrugergruppers interesser. Forbrugerrådet Tænk er en almennyttig forening, der fungerer som forbrugernes interesseorganisation, hvis formål er at fremme almenvellet, jf. <https://taenk.dk/om-os>, tilgået den 26. februar 2020 og <https://taenk.dk/om-os/vedtaegter-forbrugerradet-taenk>, tilgået den 26. februar 2020.

tredje medfører den teknologiske udvikling stadigt forbedrede muligheder for at effektivisere automatiserede processer som valutaomveksling. Alt andet lige burde disse forhold medføre faldende marginal-omkostninger ved valutaomveksling i Visa/Dankort-systemet og derfor faldende valutaomvekslingsgebyrer for brugerne af Visa/Dankort i et marked med virksom konkurrence.”¹⁵ [styrelsens indsætning]

49. Det fremgår heraf, at Forbrugerrådet Tænk ikke kan se, hvordan stigningen i valutaomvekslingsgebyret kan stå i rimeligt forhold til omkostningerne. Forbrugerrådet Tænk peger omvendt på forhold, som ifølge organisationen, burde medføre faldende valutatillegg.

3.3 De involverede virksomheder

3.3.1 Danske Bank

50. Danske Bank A/S (betegnes herefter ”Danske Bank”) er en nordisk bank med tilladelse til at drive pengeinstitut.¹⁶ Danske Bank er Danmarks største bank med 270 filialer i bl.a. Danmark, Finland, Sverige, Norge, Irland og Storbritannien. Danske Bank har hovedkontor på Holmens Kanal 2-12, 1092 København K.
51. Danske Bank opererer med fem forskellige forretningsområder, herunder *Banking Denmark*, *Banking Nordics*, *Corporates and Institutions*, *Wealth Management* og *Northern Ireland*.
52. Ud over bankaktiviteter tilbyder Danske Bank-koncernen også livsforsikrings- og pensionsprodukter, realkredit, kapitalforvaltning, ejendomsmæglerservice og leasing.
53. Danske Bank udsteder som bl.a. bank for private kunder en række forskellige betalingskort til sine kunder, herunder det i sagen omhandlende Visa/Dankort. Danske Bank er således en kortudsteder inden for betalingsmarkedet, jf. definitionen i punkt 86 nedenfor.
54. Ifølge Danske Banks årsrapport for 2019 var Danske Banks samlede indtægter i 2019 på 45 mia. kr. (6 mia. euro.). Danske Banks balance per 2018 og 2019 var henholdsvis 3,6 og 3,8 mio. kr. – svarende til henholdsvis 477.128 og 501.473 mio. Euro. Danske Bank-koncernen opnåede i 2018 og 2019 et resultat efter skat på henholdsvis 15,2 og 15,1 mia. kr.¹⁷

3.3.2 Visa Inc

55. Visa Inc (herefter betegnet som ”Visa”) er en global udbyder af et betalingsnetværk, der muliggør betalinger mellem kunder med Visa betalingskort og forretninger, som modtager betaling med Visa-betalingskort. Visa ejer rettighederne til Visa-varemærket. Visa er således et kortselskab inden for betalingsmarkedet, jf. definitionen i punkt 83 nedenfor.
56. Visa udsteder ikke selv betalingskort, men indgår aftaler med udstedere af betalingskort, typisk banker, som herefter udsteder Visa-betalingskort til deres bankkunder. Som kortselskab og rettighedshaver varetager Visa administrationen af regler for Visa-kort samt tildeling af licenser til udstedelse og indløsning af Visa-kort. Som udbyder af Visa-betalingsnetværket, er det også

¹⁵ Jf. Forbrugerrådet Tænks klage af 20. juni 2017 (bilag 3).

¹⁶ Jf. Finanstilsynets virksomhedsregister, <https://virksomhedsregister.finanstilsynet.dk/virksomhed-under-tilsyn.html?v=C5A79612-2F3B-E311-9E18-0050568340B9>, tilgængeligt den 3. december 2020.

¹⁷ Jf. Danske Banks årsrapport for 2019: <https://danskebank.com/-/media/danske-bank-com/file-cloud/2020/2/ud-drag-af-annual-report-2019.pdf?rev=ebe42a1e003142ef9cd56c2c9573259f&hash=85023F58DC36C45DE4255AD38070F8B9>.

Visa, som [...] omveksler Visa kortbetalinger i udenlandsk valuta, jf. nedenstående citat og afsnit 3.4.2.1 nedenfor.

“[...]”¹⁸

57. Visa er en amerikansk virksomhed registreret i Delaware. Virksomheden har hovedsæde i Californien og blev i 2007 børsnoteret på New York Stock Exchange. I 2019 blev der foretaget i alt 138,3 mia. betalingstransaktioner på Visas netværk med en samlet transaktionsvolumen på 8.800 mia. USD. Visas resultat efter skat var i henholdsvis 2018 og 2019 på 20,5 og 23 mia. USD.¹⁹
58. Visa og Danske Bank har en aftale om, at Danske Bank kan udstede betalingskort med Visas varemærke på, og som kan anvendes til at gennemføre betalinger via Visas betalingsnetværk.

3.3.3 Nets koncernen

59. Nets koncernen (med moderselskabet Nets A/S i spidsen) består af en række selskaber på tværs af Europa, som udbyder af en række aktiviteter forbundet med betalinger.²⁰ Nets koncernens aktiviteter spænder over forskellige forretningsområder, herunder behandling af kortbetalinger for udstedere og indlødere (gennem datterselskabet, Nets Denmark A/S), og indløsning af kortbetalinger for forretninger. Derudover leverer Nets koncernen også løsninger til elektronisk identifikation og underskrivelse af terminalløsninger til forretninger.
60. Nets Denmark A/S ejer Dankort-delen af det i sagen omhandlede Visa/Dankort, og er tilmed på nuværende tidspunkt eneste indløser af betalinger med Dankortet.
61. I nærværende sag er Nets Denmark A/S (betegnes herefter "Nets") udstederprocessor for Danske Bank, jf. også punkt 89 nedenfor. Som udstederprocessor er Nets medvirkende hertil, i samspil med en række andre aktører, at de transaktioner, der foretages med Visa-delen af et Danske Bank-udstedt Visa/Dankort, kan gennemføres.
62. Nets og Danske Bank har således indgået en aftale om Visa-delen af Visa/Dankort,²¹ hvor Nets bistår Danske Bank med processeringen af betalinger med Visa-delen af Danske Bank udstedte Visa/Dankort (den såkaldte sektoraftale).
63. Nets koncernens resultat efter skat var i henholdsvis 2018 og 2019 på 731.3 og 747.3 mio. EUR.²²

3.4 Valutaomveksling ved kortbetalinger i udenlandsk valuta

64. I Danmark udbydes en række forskellige betalingsmidler, som forbrugere kan benytte til at købe varer og tjenesteydelser. Bag en almindelig betalingstransaktion, hvor en forbruger betaler for en vare eller ydelse med sit betalingskort eller mobile betalingsløsning, gemmer sig et net af aftaler, informationsflow og gebyrer, som for den almindelige forbruger er helt ukendt.
65. Når en forbruger benytter sit betalingskort til at betale for en vare eller tjenesteydelse, igangsættes et samspil, der involverer en række aktører, for at betalingen kan gennemføres. De mest

¹⁸ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev af 2. februar 2021 til Visa om fortrolighed (Bilag 4).

¹⁹ Jf. Visa Inc. Annual Report 2019, side 5.

²⁰ Jf. Nets A/S Annual report 2019, side 73. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at koncernen efterfølgende er ændret.

²¹ Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5).

²² Jf. Nets A/S Annual report 2019, side 2.

almindelige kortselskaber, fx Visa, Mastercard og Dankort opererer med aftaler mellem fire parter og omtales derfor som firepartssystem. De fire parter i systemet består af kortudsteder, kortindløser, betalingsmodtager og kortbruger, jf. Figur 3.1 nedenfor. De fire parter er nødvendige for, at en betaling med et kort kan gennemføres – både i Danmark og i udlandet.

66. Nærværende sag handler om det valutatillæg, som Danske Bank opkræver for valutaomveksling, når deres bankkunder anvender deres Visa/Dankort til at betale for varer eller tjenesteydelser i udlandet. Når en Danske Bank-kunde anvender sit Visa/Dankort til at betale i udenlandsk valuta, opkræver Danske Bank et gebyr for, at banken omveksler de danske kroner, som står på kundens konto til den valuta, som forretningen skal betales i. Sagen handler således om serviceydelsen *valutaomveksling* i forbindelse med kortbetalinger.
67. *Visa/Dankort* er et betalingsinstrument, som består af et Visa-kort og et Dankort. Det kaldes et co-badged²³ betalingsinstrument. Visa/Dankort er således et betalingskort, der omfatter to forskellige betalingskortordninger. Forbrugeren kan vælge at gennemføre betaling som en dankorttransaktion eller en Visa-transaktion. Dankortet er et nationalt debetkort, som kun kan anvendes til betalinger i Danmark. Visa-kortet er omvendt et internationalt debetkort, som både kan anvendes i Danmark og i udlandet.
68. Når en forbruger skal bruge udenlandsk valuta til at betale med, er der flere forskellige måder, som forbrugeren kan få omvekslet valuta.
69. *Valutaomveksling* er en gammel økonomisk aktivitet. Traditionelt foregik valutaomveksling kun "fysisk" hos et valutavekselbureau eller i en bankfilial. Det vil sige, at forbrugeren omvekslede det antal kontanter, som skulle bruges, inden selve betalingen i udenlandsk valuta fandt sted. I takt med at betalinger er blevet digitaliseret, er valutaomvekslingen i stigende grad også blevet digitaliseret. Valutaomveksling er således i dag også automatisk tilknyttet forbrugers kortbetalinger. Valutaomveksling kan således finde sted samtidig med, at en kunde bruger sit betalingskort til at betale for en vare eller tjenesteydelse i udenlandsk valuta.
70. Der er to måder, hvorpå valutaomveksling kan finde sted; en *fysisk* omveksling og en *digital* omveksling.
71. I dag er det stadig muligt for kunder at få foretaget fysisk valutaomveksling. Der findes stadig traditionelle valutavekselbureauer, fx Tavex A/S²⁴ eller Dan Exchange A/S²⁵. Det er også fortsat muligt at gå ind i en bankfilial og få vekslet dansk valuta til udenlandske valuta mod at betale et gebyr til banken, fx hos Jyske Bank²⁶ eller hos Danske Bank selv²⁷.
72. Derudover findes der en række andre selvstændige udbydere af digital valutaomveksling, fx banker og visse forretninger (via forretningens indløser).
73. Når forbrugere gennemfører en kortbetaling i udlandet og samtidig hermed ønsker at få vekslet fra danske kroner, således at betalingen kan finde sted i den pågældende udenlandske valuta, kan der være to måder, valutaomvekslingen tilbydes forbrugeren. Forbrugere bliver således

²³ Dvs. et betalingskort med to forskellige betalingsvaremærker, herunder Visa og Dankort - Visa ejer rettighederne til Visa-kortet, mens Nets ejer rettighederne til Dankortet.

²⁴ Jf. Finanstilsynets virksomhedsregister om Tavex A/S: <https://virksomhedsregister.finanstilsynet.dk/virksomhed-under-tilsyn.html?v=74B070C1-A43C-E811-812D-00505680286D>, tilgået den 11. november 2020.

²⁵ Jf. Finanstilsynets virksomhedsregister om Dan Exchange A/S: <https://virksomhedsregister.finanstilsynet.dk/virksomhed-under-tilsyn.html?v=806ACDBB-B13C-E811-812D-00505680286D>, tilgået den 11. november 2020.

²⁶ Jf. Jyske Banks hjemmeside: <https://www.jyskebank.dk/produkter/priser/udskrifter/kontanter>, tilgået den 11. november 2020.

²⁷ Jf. Danske Banks Prisbog: <https://www.danskebank.dk/PDF/PRISER-VILKAAR-FAKTAARK/Generelle-vilkaar/PRIS-BOGDB.pdf>, side 9, tilgået den 3. december 2020.

ofte mødt med valget om, de ønsker at betale i udenlandsk/lokal valuta (fx euro) eller i danske kroner, når de handler i udenlandske forretninger eller netbutikker.

74. Hvis forbrugeren vælger at betale i danske kroner, sørger den udenlandske forretning/netbutik eller dennes udbyder (kortindløser) for at foretage valutaomvekslingen. Forretningen/netbutikken oplyser i selve købsøjeblikket forbrugeren om gebyrer og den vekselkurs, der anvendes ved valutaomvekslingen. Forbrugeren godkender efterfølgende, at valutaomvekslingen sker på dette grundlag og betalingen gennemføres. Denne proces kaldes *Dynamic Currency Conversion* eller *DCC*.
75. Hvis forbrugeren alternativt vælger at betale i udenlandsk/lokal valuta, sørger kortudstederen (typisk en bank) for efterfølgende at omveksle totalbeløbet fra den pågældende udenlandske valuta til danske kroner. Denne proces benævnes ofte *non-DCC*.²⁸ I denne proces modtager forbrugeren ikke oplysning i selve købsøjeblikket om gebyrer og den vekselkurs, der anvendes ved valutaomveksling, og disse oplysninger fremgår heller ikke særskilt af forbrugers konto-udskrift, jf. punkt 43 og 44.
76. Når en forbruger foretager et køb med sit Visa/Dankort i udenlandsk valuta, kan forbrugeren ikke fravælge valutaomveksling. Forbrugeren skal således betale for valutaomvekslingen, når forbrugeren foretager en betaling med Visa-delen af Visa/Dankortet i udenlandsk valuta.
77. Forbrugeren kan dog vælge, hvem forbrugeren ønsker at købe ydelsen valutaomveksling fra. I det ene tilfælde er det *forretningen* (via forretningens indløser), der tilbyder valutaomveksling på stedet (*DCC*). Mens det i det andet tilfælde er forbrugernes *kortudsteder* (typisk forbrugers bank), som tilbyder valutaomveksling (*non-DCC*) – selvom det er Visa, der foretager selve valutaomvekslingen for banken ved *non-DCC* transaktioner.
78. Hvis forbrugeren vælger en *non-DCC* transaktion, køber forbrugeren valutaomvekslingen hos sin kortudsteder, som typisk er bank. Hvis forbrugeren vælger en *DCC*-transaktion, køber forbrugeren valutaomvekslingen hos den pågældende forretning.
79. For både *non-DCC* transaktioner og *DCC* transaktioner afregnes der et gebyr for valutaomvekslingen for hver enkelt transaktion.
80. Visse virksomheder tilbyder dog alternativer til den ovenstående fremgangsmåde. Et eksempel er virksomheden Lunar, som er en mobilbaseret bank. Hvis en kunde benytter virksomhedens "Premium"- eller "Pro"-kort afregnes valutatillægget ikke særskilt, men er inkluderet i et månedligt abonnement.²⁹

3.4.1 Centrale aktører involveret i en kortbetaling i udenlandsk valuta

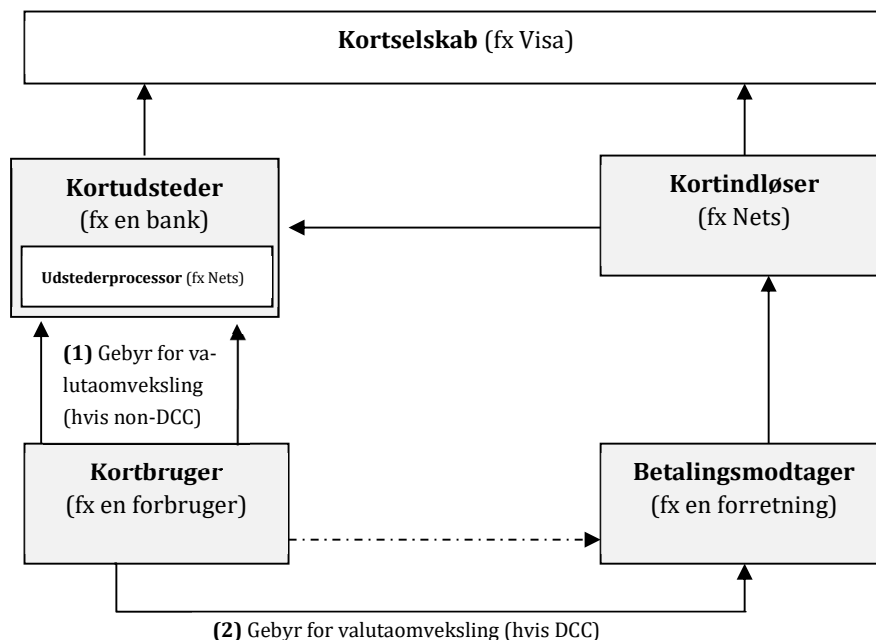
81. Når en kunde foretager en kortbetaling i udenlandsk valuta, er der typisk seks aktører involveret. For at give et overblik over, hvilke aktører der er involveret, og hvor valutaomvekslingen finder sted, gennemgås aktørerne nedenfor.
82. Der er seks aktører involveret i valutaomveksling i forbindelse med kortbetalinger: 1) kortelskab, 2) kortudsteder, 3) kortindløser, 4) udstederprocessor, 5) betalingsmodtager og 6) kortbruger, jf. Figur 3.1.³⁰

²⁸ For non-Dynamic Currency Conversion.

²⁹ Jf. Lunar hjemmeside: <https://lunar.app/dk/> tilgået den 11. november 2020.

³⁰ Definitionerne af de centrale aktører følger kapitel 2 i Betalingsrapport 2020 af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Figur 3.1 Gebyrstruktur i et firepartssystem



Note: Figuren viser gebyrstrukturen i et firepartssystem. De mest almindelige kortselskaber, fx Visa, opererer med fire parter og omtales derfor som et firepartssystem. De fire parter, som består af kortudsteder, kortindløser, betalingsmodtager og kortbruger (vises som grå bokse). Det bemærkes, at i nærværende sag er betalingsmodtager de udenlandske forretninger/netbutikker.

Anm. 1: De seks aktører involveret i valutaomveksling i forbindelse med kortbetalinger er kortselskab (den øverste hvide boks), udstederprocessor (den hvide boks inde i den grå boks for kortudsteder) og de fire parter i firepartssystemet (de fire grå bokser). Pilene mellem boksene viser gebyrer mellem aktørerne.

Anm. 2: Udstederprocessor udbyder oprettelsen af direkte forbindelse mellem kortudsteder og kortudsteders netværk og hjælper kortudsteder med at processeringen af korttransaktioner. I nærværende sag er Nets udstederprocessor for Danske Bank. Dette betyder, at Nets processerer Visa-transaktioner for Danske Bank, herunder de transaktioner der gennemføres med Visa-delen af Visa/Dankortet.

Anm. 3: Nærværende sag omhandler det gebyr for valutaomveksling (1), som kortudsteder modtager for ydelsen valutaomveksling når kortindehaver gennemfører en non-DCC transaktion (dvs. når kortindehaver betaler i udenlandsk valuta). Hvis kortindehaver vælger at gennemføre transaktionen som en DCC-transaktion (dvs. når kortindehaver betaler i dansk valuta) betaler kortindehaveren et gebyr for valutaomveksling (2) til betalingsmodtageren.

Kilde: Betalingsrapport 2020 og egen tilvirkning.

83. **Kortselskab:** Der eksisterer forskellige betalingskortordninger (card schemes), fx Visa og Nets. De virksomheder, der ejer disse ordninger, kaldes kortselskaber eller rettighedshavere. Visa og Nets er rettighedshaver til henholdsvis Visa og Dankort. En rettighedshaver varetager administration af regler samt tildeling af licenser til udstedelse og indløsning.
84. Det betyder, at hvis fx en bank ønsker at tilbyde (udstede) et Visa-kort til sine kunder, skal banken indgå aftale med Visa, og overholde de krav og regler, som Visa har fastsat. Herved opnår banken en ret til at producere og sælge et Visa-kort med Visas logo på. Som modydelse betaler banken typisk en licens til kortselskabet. Kortselskaberne kan også opkræve transaktionsafhængige gebyrer som betaling.
85. Af andre kortselskaber kan nævnes MasterCard International, American Express og Diners, som er rettighedshavere til henholdsvis MasterCard, American Express og Diners kort.

-
86. *Kortudstedere* producerer og udsteder betalingskort efter licens fra kortselskaberne. Kortudstedere er typisk banker, men også benzinselskaber og detailhandelskæder kan udstede betalingskort. I sidstnævnte tilfælde er det ofte selskabet selv eller dets moderselskab, som ejer rettighederne til betalingskortet, som sædvanlig udstedes alene for betalinger i danske kroner.
87. Danske Bank er kortudsteder af Visa/Dankort. Der er dog også andre banker i Danmark som udsteder Visa/Dankort, fx Danske Bank, Handelsbanken og Sydbank.
88. Kortudsteder er ansvarlig for processeringen³¹ af korttransaktionerne. Nogle kortudstedere (fx Danske Bank) outsourcer dog processeringen af korttransaktioner, herunder kortbetalinger i udenlandsk valuta, til en tredje part, ofte kaldet *udstederprocessor* (engelsk: issuer processor).
89. *Udstederprocessor* udbyder oprettelsen af direkte forbindelse mellem kortudsteder og kortudsteders netværk og hjælper kortudsteder med processeringen af korttransaktioner.
90. I nærværende sag er Nets udstederprocessor for Danske Bank. Dette betyder, at Nets processerer Visa-transaktioner, herunder de transaktioner der gennemføres med Visa-delen af Visa/Dankortet. Det skyldes, at Nets og Danske Bank har en aftale om Visa-delen af Visa/Dankort,³² hvor Nets bistår Danske Bank med processeringen af betalinger med Visa-delen af Visa/Dankort og valutaomveksling.
91. *Kortindløser* tilbyder såkaldt *indløsning* til betalingsmodtagere (forretninger). En indløsningsaftale mellem en betalingsmodtager og en kortindløser består i, at kortindløser sørger for, at en betaling inden for en aftalt tidsperiode overføres fra kortbrugers konto til betalingsmodtagers konto.
92. Kortindløseren ejer terminalerne hos betalingsmodtagerne. Det er terminalerne, der "læser" kortoplysninger fra kortets elektroniske chip/magnetstribе, angiver betalingsoplysningerne til forretninger og kortbruger ved købstidspunktet og sender disse oplysninger videre til kortselskabet, fx Visa.
93. Når en forbruger anvender sit Visa/Dankort uden for Danmark, er det Visa-siden af kortet, der anvendes.³³ Indløsning af Visa/Dankortet i udlandet eller hos udenlandske netbutikker varetages typisk af udenlandske indløser. Eksempler på udenlandske indløser er Bambora i Sverige, Norge og Finland, Sipay Plus i Spanien³⁴ og Worldpay US i USA.³⁵
94. *Betalingsmodtagere* er de forretninger, der indgår en indløsningsaftale med kortindløser for at kunne modtage betalingskort som betalingsmiddel. Forretningerne kan både være fysiske, fx kaffebarer og restauranter, og ikke-fysiske, fx netbutikker.
95. I nærværende sag er de relevante betalingsmodtager udenlandske forretninger/netbutikker.
96. *Kortbrugere* er de forbrugere/kortindehavere, der benytter betalingskort til at betale for varer eller tjenesteydelser.

³¹ Jf. Boks 3.2

Processering af non-DCC transaktioner ved betalinger med Visa/Dankort.

³² Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5).

³³ Indløsning af Visa-delen af Visa/Dankortet i Danmark kan varetages af de indløser, som varetager indløsning af Visa-kort.

³⁴ Jf. *Visa Europe Merchant Agent List* af november 2019, som offentliggjort på hjemmesiden: www.visa.co.uk/dam/VCOM/regional/ve/unitedkingdom/PDF/risk/ve-merchant-agent-list-june-2019.pdf, tilgået den 18. november 2020.

³⁵ Jf. *Visa Global registry of Service Provider* af november 2020, som offentliggjort på hjemmesiden: www.visa.com/splitting/searchGrsp.do, tilgået den 18. november 2020.

97. I nærværende sag omfatter kortbrugere de pågældende kortindehavere af Visa/Dankort udstedt af Danske Bank. I denne sag omtales kortbruger også som forbrugere.
98. Kortbrugeren betaler et gebyr for valutaomveksling i forbindelse med betalinger i udenlandsk valuta. Kortudsteder modtager gebyret for valutaomveksling (1), når kortbrugeren gennemfører en non-DCC transaktion. Når kortbrugeren gennemfører en DCC-transaktion modtager betalingsmodtageren gebyret for valutaomveksling (2), jf. Figur 3.1 ovenfor.
99. Valutatillæg på Visa/Dankortet er således det *gebyr*, Danske Bank og udenlandske forretninger/netbutikker opkræver for valutaomveksling i forbindelse med betalinger med Visa-delen af Visa/Dankortet, for hhv. non-DCC og DCC transaktioner, jf. gebyrer (1) og (2) i Figur 3.1 ovenfor. Nærværende sag omhandler gebyret for valutatillæg for non-DCC transaktioner, gebyr (1).

3.4.2 Aktiviteter i en valutaomveksling

100. Hver gang en forbruger betaler med sit Visa/Dankort i udenlandsk valuta (dvs. hver gang en forbruger gennemfører en non-DCC transaktion), starter et flow af betalingsprocesser i det netværk, der forbinder kortudsteder, Visa, udstederprocessor og de udenlandske forretninger, jf. også Figur 3.1 ovenfor.
101. Flowet i betalingsprocessen er stort set ens for alle kortudstedere af Visa/Dankortet. Flowet kan opdeles i en *authorisations*-del, hvor transaktionsdata bliver overført med henblik på autorisation/godkendelse af en betalingstransaktion, en *clearings*-del, hvor aktørerne afstemmer det betalingsbeløb, der skal overføres, og hvor selve valutaomvekslingen foregår, og en *settlement*-del, hvor pengene bliver overført, jf. Boks 3.2 nedenfor.

Boks 3.2 Processering af non-DCC transakti- oner ved betalin- ger med Visa/Dan- kort

Processeringen af kortbetalinger med Visa/Dankort omfatter tre processer: *Autorisering, clearing og settlement*.

De fleste af de aktiviteter, der gennemføres under processeringen af en kortbetalings-transaktion er ens for DCC- og non-DCC transaktioner. En forskel er at autorisationen af DCC og non-DCC transaktioner typisk foregår på meget kort tid (sekunder), men valutaomvekslingen, som foregår i realtid for DCC-transaktioner, kan tage op til en uge for non-DCC transaktioner. Den følgende beskrivelse angår kun non-DCC transaktioner.

Autorisering

Autorisering omfatter valideringen af betalingskortet. Det betyder, at kortudsteder (eller udstederprocessor) bekræfter forbrugerens kortinformation og sikrer, at der er nok penge på forbrugerens konto til at dække det aktuelle køb.

Forbrugere har typisk fastsat en beløbsgrænse for transaktioner med Visa/Dankort, som ofte gælder såvel for indenlandske som udenlandske transaktioner, uanset valuta. Autorisering omfatter således "autorisationen" af en kortbetaling i henhold til forbrugers beløbsgrænse.

Umiddelbart efter en forbruger betaler med sit Visa/Dankort i udenlandsk valuta, sender forretningens kortterminal informationen om forbrugerens betalingskort og den pågældende transaktion til forretningens kortindløser.³⁶

Kortindløser videreformidler den modtagne information til Visa, som efterfølgende sender information til kortudstederen (typisk en bank), der enten godkender eller afslår den pågældende transaktion.

³⁶ Eller til en transaktionsindsamler (processor), som varetager denne del af godkendelsesprocessen på vegne af kortindløseren.

Dette svar sendes efterfølgende fra kortindløseren tilbage til forretningens kortterminal, der angiver, at betalingen er "godkendt" eller "afvist".

Clearing

Ved clearing bliver transaktions- og kortoplysninger overført og afstemt.

Clearing foregår mellem kortbruger og kortudsteder (bank) og omfatter samlingen af alle transaktioner over et givent tidsrum og beregningen af, hvor meget udstederprocessor skal overføre fra de respektive kortbrugers kortudsteder (bank) til forretningens bank.

Ved clearing sender forretningen transaktionsdata og beløb til forretningens indløser, der konverterer informationen til en clearing-besked og sender den til Visa. Det er lidt forskellig, hvornår forretninger sender transaktionsdata til Visa. Nogle forretninger sender transaktionsdata dagligt, mens andre gør det ugentligt.

[...] ³⁷, [...] ³⁸ [...]. ³⁹

[...]

Settlement

Settlement (også kaldet "afvikling") omhandler afregningen mellem kortudsteder (typisk en bank) og kortselskab (Visa) og udgør den *faktiske* overførsel, der finder sted efter en betaling er cleared og har gennemgået Visas betalingssystem.

102. Det er Visa, Nets og Danske Bank, der har særlige funktioner, når der foretages valutaomveksling i forbindelse med en kortbetaling med Visa-delen af Danske Banks udstedte Visa/Dankort, når betalingen foregår i udenlandsk valuta. Valutaomveksling er dels outsourcet til Nets. Nets er derfor én blandt flere aktører, der har aktiviteter i forbindelse med valutaomveksling. I det følgende gennemgås de aktiviteter, som henholdsvis Visa, Nets og Danske Bank udfører.

3.4.2.1 Aktiviteter, der udføres af Visa i forbindelse med valutaomveksling

103. Visa ejer rettighederne til Visa varemærket og ejer det betalingssystem, der anvendes, når der gennemføres Visa betalinger, jf. også afsnit 3.3.2. [...]. Visa har således angivet, at:

"[...] "⁴⁰ [styrelsens understregning]

104. Det følger heraf, at Visa står for valutaomvekslingen, når en forbruger betaler i udenlandsk valuta med Visa-delen af Visa/Dankort. [...]:

"[...] "⁴¹

³⁷ [...]

³⁸ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev af 2. februar 2021 til Visa om fortrolighed (bilag 4).

³⁹ På Visas hjemmeside findes en valutaomregner (*Exchange rate calculator*), hvor en kortholder kan få en indikation af den valutakurs kortholderen kan modtage når kortholderen bruger sit Visa-kort i Europa og internationalt. På valutaomregningen er der mulighed for at indsætte kortholders bank valutatilæg, jf. <https://www.visa.co.uk/support/consumer/travel-support/exchange-rate-calculator.html>, som tilgås den 20. maj 2021.

⁴⁰ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev af 2. februar 2021 til Visa om fortrolighed (bilag 4).

⁴¹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev af 2. februar 2021 til Visa om fortrolighed (bilag 4).

-
105. [...]. Kortudstederen kan over for forbrugeren vælge at sætte et valutatillæg i tillæg, til kortudstederens betaling til Visa. Hvis den kortudstedende bank vælger at fastsætte et sådant valutatillæg, er det i sidste ende kortholderen, som betaler kortudstederens omkostninger forbundet med valutaomveksling. Fra et forbrugerperspektiv er disse omkostninger forskellen mellem kortudstederens køb og salg af valutaen (også benævnt som *spread*).
106. Det fremgår af ovenstående, at de aktiviteter, som Visa udfører i forbindelse valutaomveksling, [...], ikke medfører omkostninger til kortudsteder, [...].

3.4.2.2 Nets aktiviteter i forbindelse med valutaomveksling

107. Danske Bank har outsourcet *processeringen* af betalinger med Visa-delen af Visa/Dankort til Nets. Derfor udfører Nets, som udstederprocessor for Danske Bank, nogle af de aktiviteter, der forbindes med valutaomveksling.
108. Outsourcingen af processeringen af Visa-transaktioner foregår i henhold til en aftale som Nets og en række kortudstedende banker, herunder Danske Bank, har indgået. Denne aftale er benævnt "Sektoraftalen" af parterne i aftalen.⁴² Aftalen med bilag er vedlagt som bilag 5.
109. Det fremgår af sektoraftalen, at kortudsteder betaler et samlet gebyr til Nets for processering af Visa-transaktioner. Det samlede gebyr dækker over [...] ydelser. [...].⁴³ De [...] ydelser, som er omfattet af det samlede processeringsgebyr, er:⁴⁴
- » [...]
110. Efter sektoraftalens ordlyd er der [...] ud af de [...] ydelser, som umiddelbart omfatter aktiviteter i forbindelse med valutaomveksling.⁴⁵ Disse ydelser er [...].
111. Det fremgår af sektoraftalen, at Nets opkræver det samlede processeringsgebyr ved at anvende prismodellen [...] ⁴⁶. [...].
112. [...]
113. ⁴⁷[...]
114. Danske Bank har oplyst, at i medfør af den sektoraftale der gjaldt i 2016, betalte Danske Bank [...]. Prisen var på [...] af transaktionerne [...], mens [...] antal transaktioner (ca. [...] pct.) [...] blev afregnet til [...] pr. transaktion. På denne måde fremkommer således en gennemsnitlig faktureret pris pr. transaktion i 2016 på ca. [...].⁴⁸

3.4.2.2.1 [...]

115. [...]

⁴² Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5).

⁴³ Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5), side 44. [...].

⁴⁴ Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5), side 42.

⁴⁵ Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5), side 16, side 17 og side 21.

⁴⁶ Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5), side 42 – 43.

⁴⁷ [...]

⁴⁸ e-mail fra Danske Bank den 18. september 2020 om processering af transaktioner (samlet gebyr til Nets) (bilag 18).

[...] ⁴⁹

116. [...]

”[...]” ⁵⁰

117. [...]

118. [...]

119. [...] ⁵¹

120. [...] ⁵²

3.4.2.2.2 [...]

121. [...]

”[...]” ⁵³

122. [...]

3.4.2.2.3 [...]

123. [...]

“[...]” ⁵⁴

124. [...]

3.4.2.2.4 Bemærkninger fra Nets til aktiviteterne

125. Selvom der i sektoraftalen beskrives aktiviteter, der umiddelbart kan relateres til valutaomveksling, anfører Nets, at Nets ikke foretager valutaomvekslingsaktiviteter. Nets angiver således, at:

[...]” ⁵⁵

126. Det fremgår heraf, at Nets ikke *på nuværende tidspunkt* foretager valutaomvekslingsaktiviteter relateret til hverken [...].

127. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer på denne baggrund sammenfattende, at Nets ikke foretager selve valutaomvekslingen, den er allerede foretaget af Visa. Nets foretager således alt i alt følgende fem ydelser for Danske Bank relateret til valutaomveksling. Nets:

⁴⁹ Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5), side 21.

⁵⁰ Jf. Referat af møde med Nets Denmark A/S den 8. januar 2020 med Nets bemærkninger (bilag 6), side 3.

⁵¹ Jf. Referat af møde med Nets Denmark A/S den 8. januar 2020 med Nets bemærkninger (bilag 6), side 3.

⁵² Jf. Referat af møde med Nets Denmark A/S den 8. januar 2020 med Nets bemærkninger (bilag 6), side 4.

⁵³ Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5), side [...].

⁵⁴ Jf. Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa/Dankort (bilag 5), side [...].

⁵⁵ Jf. e-mail fra Nets af 13. august 2020 om opfølgning på telefonsamtale om valutaomveksling (bilag 7).

-
- (i) beregner størrelsen af det valutatillæg, der er aftalt med Danske Bank,
 - (ii) lægger det beregnede valutatillæg oveni transaktionens beløb i danske kroner,
 - (iii) [...],
 - (iv) processerer de modtagne clearing-filer i henhold til Visa-regler og som aftalt med kortudstederen, fx med hensyn til valutaomveksling og forbrugerens faktureringsbeløb,
 - (v) offentliggør de valutakurser, der anvendes af Visa på Nets' egen hjemmeside.

3.4.2.3 Danske Banks aktiviteter i forbindelse med valutaomveksling

- 128. Danske Bank har outsourcet selve processeringen af Visa-transaktioner til Nets. Pengeinstitutet gennemfører dog andre aktiviteter relateret til valutaomveksling.
- 129. For det første håndterer Danske Bank en *valutarisiko*. En valutarisiko kan opstå, når der ikke er dækning på kundens konto, som følge af ændring i valutakurs fra det tidspunkt, hvor en korttransaktion autoriseres, til det tidspunkt, hvor transaktionen cleares. Danske Bank dækker i givet fald af egne midler, hvis kundens konto ikke indeholder tilstrækkelige midler.
- 130. For det andet udarbejder og vedligeholder Danske Bank kortholderregler. Disse består af brugerregler for anvendelse af Visa/Dankort i Danmark og i udlandet. Reglerne angår bl.a. hævnning af kontanter, køb i forretninger og kortholders brug af kort i udlandet. Disse regler omfatter også regler om valutaomveksling, herunder om omregningskurs ved brug i udlandet.⁵⁶
- 131. For det tredje håndterer Danske Bank kundehenvendelser via virksomhedens kundeservice. Disse henvendelser kan omfatte spørgsmål om valutaomveksling.
- 132. For det fjerde udarbejder Danske Bank en kontooversigt, som bl.a. indeholder oplysninger om betalingskorttransaktioner, herunder oplysninger relateret med valutaomveksling, såsom transaktionens størrelse i euro og købstørrelsen i danske kroner, jf. Boks 3.1.
- 133. Endeligt har Danske Bank en administration og ledelse, som varetager såvel den overordnede som den daglige ledelse af virksomheden.

3.5 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens omkostningsundersøgelse

- 134. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en undersøgelse af Danske Banks omkostninger til valutaomveksling.
- 135. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 26. marts 2020 en anmodning om oplysninger til Danske Bank. Danske Bank besvarede denne anmodning om oplysninger ved e-mail af 11. maj 2020⁵⁷. Styrelsen har på baggrund af Danske Banks besvarelse gennemført en analyse af Danske Banks omkostninger, jf. i det følgende.

⁵⁶ Jf. Danske Banks Regler for Visa/Dankort: <https://danskebank.dk/PDF/PRISER-VILKAAR-FAKTAARK/Kort/Regler-VISA-DANKORT-forbrugere-og-erhverv.pdf>, tilgået den 3. december 2020. Danske Banks Prisliste for Visa/Dankort: <https://www.danskebank.dk/PDF/PRISER-VILKAAR-FAKTAARK/Kort/PRISLISTE-FOR-DANKORT-VISADAN-KORT.pdf>, tilgået den 3. december 2020.

⁵⁷ Se bl.a. Danske Banks brev af 11. maj 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (bilag 25).

136. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har endvidere på baggrund af Danske Banks høringssvar, jf. afsnit 4 nedenfor, inkluderet en række af Danske Banks faste, nødvendige, fællesomkostninger (såkaldte "overhead" omkostninger), i opgørelsen af virksomhedens omkostninger til valutaomveksling. Styrelsen har således, bl.a. på baggrund af bemærkningerne fra Danske Bank, fundet grundlag for at gennemføre en beregning, hvor flere af virksomhedens overhead-omkostninger indgår. Denne beregning fremgår af afsnit 3.8 nedenfor.

3.6 Metode til opgørelse af Danske Banks omkostninger til valutaomveksling

137. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anvendt *Activity-based costing* metoden (herefter ABC-metoden) til at beregne de relevante omkostninger i forbindelse med valutaomveksling.
138. ABC-metoden er en aktivitetsbaseret omkostningsmetode, som kan anvendes til at estimere de omkostninger til de ressourcer, der anvendes ved produktionen af et produkt eller en ydelse. jf. Boks 3.3 nedenfor.
139. Danske Banks overhead-omkostninger, dvs. de ikke-henførbare omkostninger, som allokeres til valutaomveksling, er blevet opgjort separat ved at anvende anden metode, jf. afsnit 3.8 nedenfor.

Boks 3.3 ABC metode

Ved ABC-metoden identificeres de aktiviteter/ressourcer, der gennemføres/anvendes i relation til produktionen af et specifikt produkt/tjeneste (fx valutaomveksling) og allokeres omkostninger til disse aktiviteter/ressourcer, jf. Figur 3.2 nedenfor.

ABC-metoden er særligt velegnet for virksomheder, der producerer flere produkter/ydelser, og hvor der typisk er behov for at få et overblik over, hvilke ressourcer som de forskellige produkter/ydelser trækker på. "Multiprodukt"- virksomheder benytter derfor ofte ABC-metoden ved udarbejdelsen af deres virksomhedsregnskab/forretningsområderegnskab.

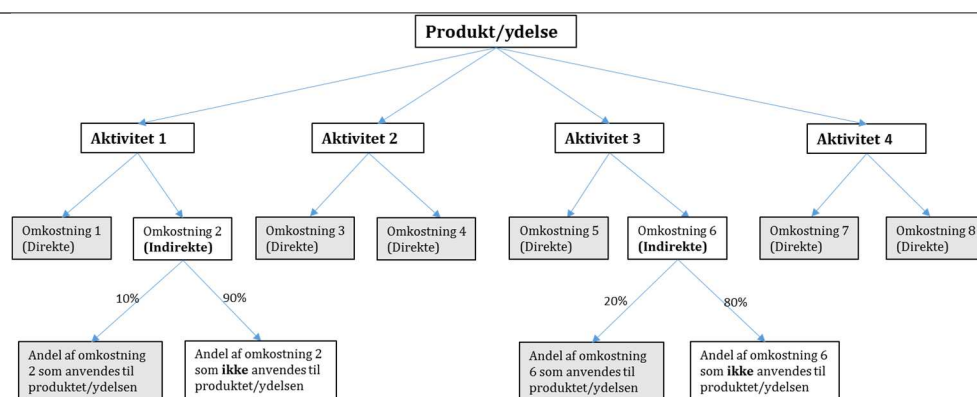
I praksis fungerer ABC-metoden ved først at identificere og definere de aktiviteter, der sættes i gang med produktionen af det pågældende produkt eller ydelse (fx valutaomveksling). I Figur 3.2 nedenfor vises et eksempel.

Dernæst identificeres de omkostninger, herunder direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med disse aktiviteter, jf. Boks 3.5. I Figur 3.2 angives i parentes, hvilke omkostninger der fx er direkte og indirekte. Hertil, og når det er muligt, allokeres de direkte omkostninger som disse aktiviteter forårsager til den pågældende aktivitet.

Efterfølgende allokeres de indirekte omkostninger til aktiviteterne ved hjælp af fordelingsnøgler. Disse indikerer, hvor meget i procent den pågældende omkostning henføres til aktiviteten. Til det formål skal omkostningsdriveren identificeres (dvs. fordelingsnøgle). I Figur 3.2 angives, at omkostning 2 og 6 allokeres hhv. 30 % og 80 % til produktet/ydelsen.

Til sidst beregnes produktets samlede omkostning, som er lig summen af de relevante omkostninger (både de direkte og indirekte). På Figur 3.2 er det summen af alle de "grå" kasser.

Figur 3.2 Identificering af aktiviteter og omkostninger ved ABC metoden



Kilde: Seal og Garrison (2015). *Management accounting*. Mac Graw Hill. 15. udgave. Kapitel 8 om Activity-based Costing.

140. ABC-metoden er ikke tidligere direkte brugt i sager efter betalingsloven, men eksempelvis har Kommissionen anvendt ABC-metoden i konkurrencesagerne om Slovak Telekom⁵⁸ og Wanadoo España mod Telefónica.⁵⁹ Konkurrencerådet har desuden anvendt metoden i konkurrencesagen om TDCs priser på bredbånd.⁶⁰
141. Sammenhængen mellem ABC og en virksomheds gennemsnitlige totale omkostninger (ATC), og mellem ATC og en virksomheds langsigtede, gennemsnitlige meromkostninger (LRAIC) fremgår af Boks 3.4 nedenfor.

Boks 3.4 Sammenhængen mellem ABC, ATC og LRAIC

Sammenhængen mellem ABC og en virksomheds gennemsnitlige totale omkostninger (ATC)

⁵⁸ Jf. Rettens dom i sag nr. AT.39523 – Slovak Telekom (15. oktober 2014). Mellem den 12. august 2005 og den 31. december 2010 indgik Slovak Telekom og Deutsche Telekom en aftale med formål om a) at tilbageholde information til andre operatører til at unbundle de lokale loops, b) mimimere deres forpligtelse til at unbundle de lokale loops, c) give bebyrdende betingelser og d) margin squeeze. Ved margin-squeeze-testen beregnede Kommissionen de omkostninger, der kunne henføres til Slovak Telekom drift af bredbåndet. Kommissionen beregnede de omkostninger som kunne henføres direkte til Slovak Telekom drift af bredbåndet, og vurderede Slovak Telekom fællesomkostninger. Kommissionen tog udgangspunkt i Slovak Telekom "fælles omkostninger til services" og allokerede en del af disse omkostninger til "drift af bredbåndet" ved at vurdere, hvilke bredbånd-aktiviteter der trak på de "fælles omkostninger til services", jf. præmis 957-963.

⁵⁹ Jf. Kommissionens sag nr. 38.784 – Wanadoo España vs. Telefónica (4. juli 2007). Den 11. juli 2003 klagede France Telecom España S.A til Kommissionen over Telefónica S.A.'s (herefter "Telefónica") prissætning. Klagen angik, at priserne gjorde det umuligt for Telefónicas konkurrenter at konkurrere om slutbrugerne. Kommissionen gennemførte en Ved margin-squeeze-test og vurderede Telefónicas direkte og indirekte omkostninger på bredbånds-servicen.

⁶⁰ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af den 18. december 2013, *TDCs priser på bredbånd*. TDC A/S var efter telereguleringen forpligtet til at give konkurrenter adgang til sin kobberinfrastruktur. I efteråret 2011 klagede Telia Danmark over problemer med at anvende TDC A/S' kobberinfrastruktur til at producere konkurrerende bredbåndsydelser. Sagen blev afsluttet i den indledende fase af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse, da TDC A/S afgav tilsagn, der overordnet indebar, at de forpligtigede sig til ikke at udøve margin squeeze i strid med konkurrencelovens § 11. Der blev derfor ikke taget endelig stilling til afgrænsningen af det relevante marked eller hvorvidt TDC A/S havde overtrådt konkurrencelovens § 11.

ABC-metoden kan benyttes til at identificere en virksomheds gennemsnitlige totalomkostninger til at producere et givent produkt eller en given ydelse. Når en virksomhed producerer flere produkter, vil virksomheden typisk have både produktspecifikke omkostninger og fællesomkostninger, der udgøres af de omkostninger, som ikke relaterer sig alene til et enkelt produkt. Da fællesomkostningerne er relevante for flere produkter/yardelser, er det hensigtsmæssigt at fordele en vis andel af omkostningerne til produktet/yardelsen, når der skal vurderes den enkelte produkts pris urimelighed.

Ved ABC-metoden allokeres en andel af fællesomkostningerne til et produkt/en ydelse i det omfang produktet/yardelsen indebærer aktiviteter, som trækker på fællesomkostningen. ABC-metoden kan således benyttes til at fordele disse omkostninger ved at anvende et aktivitetsbaseret princip for at identificere de direkte og indirekte omkostninger til produktet. På denne måde kan ABC anvendes som en praktisk tilgang til at fordele en virksomheds totale omkostninger i det tilfælde, hvor en virksomhed producerer mere end et produkt - fx valutaomveksling, korttransaktioner, hævnning af kontanter, etc.

Sammenhængen mellem ATC og en virksomheds langsigtete, gennemsnitlige meromkostninger (LRAIC)

De langsigtete, gennemsnitlige meromkostninger (LRAIC) er gennemsnittet af alle de (variable og faste) omkostninger, som en virksomhed afholder for at kunne fremstille et bestemt produkt.⁶¹

LRAIC og ATC er gode indikatorer for hinanden og er de samme for virksomheder, der kun fremstiller ét produkt (enkeltproduktvirksomheder). Hvis virksomheder, der fremstiller flere produkter (multiproduktvirksomheder), har synergifordele, vil LRAIC være lavere end ATC for hvert enkelt produkt, da egentlige fælles omkostninger ikke medregnes i LRAIC. Ved multiproduktvirksomheder vil omkostninger, der kunne have været undgået ved ikke at producere et bestemt produkt eller produktsortiment, ikke blive betragtet som fælles omkostninger.”⁶²

Overhead-omkostninger

Ved en egentlig fælles omkostning eller "overhead" omkostning forstås en ikke-henførbar omkostning - dvs. en omkostning som ikke kan henføres til et specifikt aktivitetsområde (eller en gruppe af aktivitetsområder) eller et produkt eller ydelse (eller flere produkter eller yardelser) i en virksomhed, som enten direkte eller indirekte omkostning.

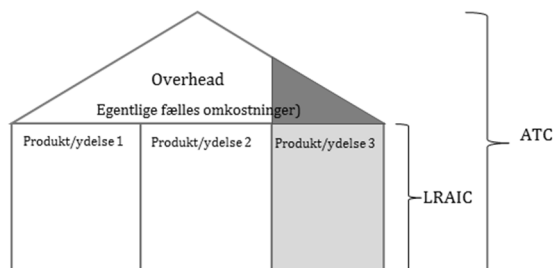
I **Figur 3.3** nedenfor vises en illustration af, hvordan LRAIC og ATC hænger sammen. Illustrationen forestiller sig en virksomhed som producerer tre produkter/yardelser. Ifølge illustrationen vil LRAIC for produktet/yardelsen 3 bestå af den "lysegrå" kasse, mens ATC for samme produkt/yardelse vil bestå af summen af den "lysegrå" kasse og den "mørkegrå" triangel.

Det bemærkes, at figuren nedenfor er et eksempel på forholdet mellem LRAIC og ATC og afspejler nødvendigvis ikke, hvordan i praksis de overhead-omkostninger fordeles til de enkelte produkter/yardelser.

Figur 3.3 Illustration af forholdet mellem ATC og LRAIC

⁶¹ EU-Kommissionen. 2009. "Vejledning om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd", 2009, side 5, fodnote 2.

⁶² EU-Kommissionen. 2009. "Vejledning om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd", 2009, side 5, fodnote 2.



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

3.7 Beskrivelse af omkostninger forbundet med valutaomveksling

142. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har identificeret de typer af omkostninger, som vedrører valutaomveksling i Danske Bank, ud fra de anførte aktiviteter beskrevet i afsnit 3.4.2. Styrelsen sonderer mellem *direkte* og *indirekte* omkostninger, mellem *interne* og *eksterne* omkostninger og mellem *faste* og *variable* omkostninger, jf. nedenfor i Boks 3.5.

Boks 3.5 Typer af omkostninger ved valutaomveksling

Direkte omkostninger er omkostninger, som en virksomhed umiddelbart og med sikkerhed kan henhøre til én bestemt aktivitet eller ydelse. Det afgørende er, at omkostningen direkte er afholdt for at realisere den pågældende aktivitet eller ydelse.

Indirekte omkostninger er omvendt omkostninger, som en virksomhed kan henhøre til både den aktuelle aktivitet eller ydelse og til andre aktiviteter eller ydelser. Allokeringen af de indirekte omkostninger til en bestemt aktivitet eller ydelse er således bestemt ved brug af fordelingsnøgler, som bestemmer, hvilken andel af omkostningerne, der skal henføres til den aktuelle aktivitet eller ydelse.

Interne omkostninger er relateret til aktiviteter en virksomhed selv udfører, og som derfor ikke er blevet uddelegeret/outsourcet til anden aktør.

Eksterne omkostninger dækker over aktiviteter en anden aktør udfører for virksomheden, og som virksomheden betaler for fx outsourcing af én eller flere af virksomhedens opgaver.

Faste omkostninger er et udtryk for de omkostninger, der ikke stiger ved produktionen af en ekstra enhed.

Variable omkostninger er et udtryk for de omkostninger, som direkte varierer med den producerede eller solgte mængde⁶³. Der kan være to typer af variable omkostninger ved denne sag, herunder omkostninger der varierer med antallet af non-DCC transaktioner [...], og omkostninger der varierer med købsbeløbet (fx omkostninger *valutaomvekslingsrisiko*).

⁶³ Jf. Rapporten fra Incentive til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om opgørelse af omkostninger i konkurrencesager, 2008, side 8.

3.7.1 Danske Banks direkte omkostninger

143. Danske Banks direkte omkostninger i forbindelse med valutaomveksling omfatter *valutaomvekslingsrisiko* samt *håndtering af valutarisiko*.
144. *Valutaomvekslingsrisiko* dækker over pengeinstituttets risiko for, at der ikke er tilstrækkelig dækning på kundens konto, som følge af en ændring i valutakursen fra autorisationstidspunktet til betalingstidspunktet. *Håndtering af valutaomvekslingsrisiko* omfatter de omkostninger, som Danske Bank har til at reducere førnævnte risiko, fx gennem køb af valuta på futuremarked eller omkostninger ved kundeforhold (fx rykker skrivelser eller beskeder) ved manglende dækning på kundens konto.
145. Valutaomvekslingsrisikoen er dog begrænset for Danske Bank. Det skyldes for det første, at der i de fleste tilfælde er tale om kort tid fra autorisation til betaling. For det andet, at der i de fleste tilfælde er begrænset valutakurssvingninger for transaktionerne, herunder i forhold til den centrale valuta, euro, hvor danske myndigheder fører en fastkurspolitik.⁶⁴ Afgørende for denne sag er dog, at det er kunden, der hæfter for forskellen på valutakursen og dermed har den største risiko forbundet med valutaomveksling.

3.7.2 Danske Banks indirekte omkostninger relateret til valutaomveksling

146. Danske Banks indirekte omkostninger forbundet med valutaomveksling omfatter både interne og eksterne omkostninger.
147. Danske Bank har som virksomhed en lang række interne og eksterne omkostninger i forbindelse med at udstede og håndtere kortbetalinger. Da disse omkostningsposter således omfatter flere aktiviteter end valutaomveksling, har styrelsen anvendt en række fordelingsnøgler for at allokere en retvisende del af omkostningerne til valutaomveksling. Konkret er fordelingsnøglerne anvendt til at beregne de faktiske omkostninger forbundet med valutaomveksling på baggrund af de af Danske Banks oplyste samlede omkostninger til hver aktivitet.
148. Selve beregningen af fordelingsnøglerne og omkostningerne på baggrund af fordelingsnøglerne findes i Figur 3.4 til slut i afsnittet. Den nærmere beskrivelse af omkostningerne og fordelingsnøglerne følger umiddelbart nedenfor.

3.7.2.1 Danske Banks indirekte *interne* omkostninger relateret til valutaomveksling

149. Danske Banks indirekte interne omkostninger omfatter omkostninger fra øvrige dele af Danske Banks drift, såsom omkostninger til udarbejdelse af kortholderregler, kundeforhold og kundeservice, kontoudtog eller oplysninger samt omkostninger til administration og ledelse.

⁶⁴ Danmark fører fastkurspolitik over for euroområdet. Praktisk betyder dette, at kronens centralkurs over for euroen er fastsat til 746,038 kr. pr. 100 euro med et udsvingsbånd på +/- 2,25 pct., jf. <https://www.nationalbanken.dk/da/pengepolitik/implementering/Sider/default.aspx>. Ved fastkurspolitikken skabes således stabile forventninger om fremtidige valutakursændringer ved transaktioner i udenlandske valutaer, hvilket i denne sag kan oversættes til, at risikoen for, at der er en ændring i valutakursen fra autorisationstidspunktet til betalingstidspunktet er begrænset.

3.7.2.1.1 Udarbejdelse af kortholderregler

150. Danske Bank udarbejder regler for Visa/Dankort, som gælder for brugen af Dankort og Visa/Dankort udstedt af Danske Bank. Reglerne beskriver brug af kortet som henholdsvis Dankort og Visa-kort, både som fysisk kort og det tilknyttede Dankort på mobilen.⁶⁵ En andel af disse omkostninger til udarbejdelse af kortholderregler kan henføres til valutaomveksling, fordi reglerne indeholder en beskrivelse af valutaomveksling, herunder regler og gebyrer.
151. For så vidt angår fordelingen af omkostninger til *udarbejdelse af kortholderregler* har styrelsen vurderet, at den mest retmæssige fordelingsnøgle skal baseres på antal tekstlinjer. Danske Banks omkostninger til udarbejdelse af kortholderregler skal derfor fordeles efter, hvor mange tekstlinjer der relaterer sig til henholdsvis valutaomveksling og andre aktiviteter. Efter styrelsens vurdering kan antallet af tekstlinjer omhandlende valutatillæg set i forhold til antallet af tekstlinjer i øvrigt i kortholderreglerne praktisk benyttes som en målestok for Danske Banks relative omkostninger ved udarbejdelse af kortregler, der kan relateres til valutaomveksling.
152. Konkret oplyser Danske Bank, at antallet af tekstlinjer relateret til valutaomveksling udgør 26 ud af et samlet antal tekstlinjer på 633 i kortholderreglerne for Visa/Dankort,⁶⁶ svarende til 4,11 pct.
153. Danske Banks samlede omkostninger til udarbejdelse af kortholderregler til Visa/Dankort udgjorde i 2019 i alt [...] kroner. Når den valgte fordelingsnøgle på 4,11 pct. anvendes på Danske Banks samlede omkostninger til udarbejdelse af kortholderregler, kan omkostningerne relateret til bankens udarbejdelse og vedligehold af regler angående valutaomveksling i 2019 estimeres til [...] kr., jf. Figur 3.4.

3.7.2.1.2 Kunde-henvendelser og kundeservice

154. Danske Bank behandler løbende kunde-henvendelser og har derfor væsentlige omkostninger til kundeservice. En andel af omkostninger til behandling af kunde-henvendelser og til kundeservice kan henføres til valutaomveksling, i det omfang denne service (også) håndterer problemstillinger eller henvendelser tilknyttet valutaomveksling.
155. For så vidt angår fordelingen af *kunde-henvendelser og kundeservice* har styrelsen vurderet, at omkostningen for det første må fordeles mellem henvendelser vedrørende Visa/Dankort og øvrige henvendelser. Til at fordele omkostningerne til kunde-henvendelser og kundeservice til Visa-delen af kortet yderligere ud på omkostninger relateret til valutaomveksling, anvender styrelsen en fordelingsnøgle baseret på det samlede antal non-DCC transaktioner ud af samlede antal Visa/Dankort-transaktioner.⁶⁷
156. Andelen af non-DCC transaktioner skønnes at være en forsigtig målestok for andelen af de kunde-henvendelser, der vedrører valutaomveksling. Dette indebærer i princippet en antagelse om, at alle henvendelser om non-DCC transaktioner alene vedrører Danske Banks valutaomveksling, og at ingen af disse vedrører spørgsmål om selve transaktionen i sig selv. Der er således

⁶⁵ Jf. Danske Banks regler for Visa/Dankort, jf. <https://danskebank.dk/PDF/PRISER-VILKAAR-FAKTAARK/Kort/Regler-VISA-DANKORT-forbrugere-og-erhverv.pdf>, som tilgået den 3. december 2020.

⁶⁶ Jf. Danske Banks regler for Visa/Dankort, jf. <https://danskebank.dk/PDF/PRISER-VILKAAR-FAKTAARK/Kort/Regler-VISA-DANKORT-forbrugere-og-erhverv.pdf>, som tilgået den 3. december 2020.

⁶⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen havde anmodet Danske Bank om at anvende at *tidsforbrug* (som det foretrukne alternativ) eller *antal henvendelser* (som det andet bedste alternativ) skulle anvendes som fordelingsnøgle til omkostningerne relateret til kundeservice og kunde-henvendelser. Efter styrelsens vurdering driver tidsforbrug i hvert fald en væsentlig del af omkostningerne, da omkostningen primært omfatter de ansatte, Danske Bank har til at betjene henvendelserne. Det har ikke været muligt for Danske Bank at opgøre hverken tidsforbrug eller antal henvendelser relateret til valutaomveksling, hvorfor styrelsen har fundet indeværende metode tilstrækkelig.

tale om en forsigtig antagelse, da en vis andel af disse henvendelser vedrører spørgsmål til transaktionen og ikke nødvendigvis Danske Banks valutaomveksling.

157. Konkret oplyser Danske Bank, at de samlede omkostninger til henvendelser til kundeservice og filialer relateret til kort udgjorde [...] mio. kr. i 2019, hvoraf omkostninger til henvendelser i forbindelse med Visa/Dankort udgjorde [55-65] pct., svarende til [...] mio. kr. I 2019 udgjorde non-DCC transaktioner [0-10] pct. af det samlede antal Visa/Dankort transaktioner. Dermed kan omkostningerne relateret til kundeservice om valutaomveksling estimeres til [...] kr.⁶⁸

3.7.2.1.3 Kontoudtog

158. Danske Bank udarbejder en oversigt over transaktioner på de enkelte kunders konto. En andel af omkostninger til udarbejdelse af kontoudtog kan henføres til valutaomveksling i den grad, de også omfatter oplysninger om valutaomveksling.
159. Styrelsen har vurderet, at *antal tekstlinjer* er den mest retvisende fordelingsnøgle i relation til kontoudtog. Det vil sige, at styrelsen har fordelt Danske Banks samlede omkostning til at udarbejde kontoudtog forholdsmæssigt efter antallet af *tekstlinjer vedrørende valutaomveksling* i kontoudtogene set i forhold *det samlede antal tekstlinjer* i kontoudtog.
160. Konkret oplyser Danske Bank, at antallet af tekstlinjer på kontoudtog i 2019 samlet set udgjorde [...] mia. Heraf udgjorde antallet af non-DCC tekstlinjer med Visa-delen af et Visa/Dankort ud af [...] mio. tekstlinjer.
161. Danske Banks fremsendte eksempler på Visa-transaktioner med og uden valutaomveksling viser, at en valutaomveksling medfører to ekstra linjer på kontoudtoget. Danske Bank oplyser endvidere, at en gennemsnitlig non-DCC transaktion medfører 7 tekstlinjer. Det samlede antal linjer, der vedrører valutaomveksling kan dermed beregnes ved at gange det samlede antal non-DCC linjer med to syvendedele, idet styrelsen vurderer, at det kun er de to ekstra genererede linjer, der kan relateres til valutaomveksling.⁶⁹ Det gennemsnitlige antal tekstlinjer vedrørende valutaomveksling er dermed [...] mio., hvilket resulterer i en fordelingsnøgle på [0-5] pct. i forhold til de samlede omkostninger til kontoudtog for korttransaktioner. Med samlede omkostninger til kontoudtog for korttransaktioner i 2019 på [...] mio. kr., bliver omkostningerne relateret til valutaomveksling dermed [...] kr. i 2019.

3.7.2.1.4 Administration og ledelse

162. Danske Bank har en administration og ledelse, der varetager såvel den overordnede og strategiske- som den daglige ledelse af virksomheden.⁷⁰ En vis andel af disse aktiviteter relaterer sig til valutaomveksling.
163. Danske Banks samlede omkostninger til *administration og ledelse* skal derfor fordeles, således at en retvisende andel kan henføres til valutaomveksling. Danske Bank har opgjort en omkostning, som dækker området for valutaomveksling. Styrelsen vurderer, at *omsætning* herefter er en mulig fordelingsnøgle i mangel af, at Danske Bank selv har foretaget en retvisende fordeling

⁶⁸ Jf. Mail af 6. november 2020 fra Danske Bank til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

⁶⁹ Danske Bank har oplyst, at den anvendte fordelingsnøgle til at beregne antallet af tekstlinjer relateret til valutaomveksling skal indeholde alle 7 tekstlinjer forbundet med en non-DCC transaktion, jf. Bilag 17. Styrelsen vurderer imidlertid, at det kun er de ekstra linjer sammenlignet med normal visa-transaktion med et Visa/Dankort, der kan relateres til valutaomveksling.

⁷⁰ Bestyrelsen og direktionen i et pengeinstitut skal træffe foranstaltninger, der er tilstrækkelige til, at virksomheden drives betryggende. Hvilke foranstaltninger, der er tilstrækkelige, vil afhænge af virksomhedens forretningsmodel, herunder, bl.a. af de finansielle tjenesteydelser, som virksomheden tilbyder, jf. § 2, nr. 4), i Bekendtgørelse om ledelse og styring af pengeinstitutter m.fl., BEK nr. 1706 af 27/11/2020.

i fx virksomhedens interne regnskaber. Dvs. en fordeling til Visa-valutaomveksling ud fra *omsætning på Visa-valutaomveksling* i forhold til *pengeinstituttets samlede driftsomsætning*⁷¹ i Danmark.

164. Konkret oplyser Danske Bank, at de samlede omkostninger til administration og ledelse på Visa-valutaomveksling udgjorde [...] kr. i 2019. Danske Bank har selv skønnet dette beløb og oplyst, at det i 2019 udgjorde [0-5] pct. af de samlede omkostninger til administration og ledelse, jf. Figur 3.4.

3.7.2.2 Danske Banks indirekte *eksterne* omkostninger relateret til valutaomveksling

165. De indirekte eksterne omkostninger omfatter i denne sag Danske Banks omkostninger til Nets. Disse omfatter gebyrer til ydelserne [...]. Danske Bank betaler disse gebyrer til Nets for autoriseringen og clearing af transaktionen, herunder for beregningen af størrelsen af det valuta-tillæg, der er aftalt med Danske Bank, og for at Nets lægger det beregnede valutatillæg oven i transaktionens beløb i danske kroner. Aktiviteterne forbundet med ydelserne er beskrevet nærmere i afsnit 3.4.2.2.

3.7.2.2.1 Samlet gebyr til Nets

166. Danske Banks omkostning til de [...] pågældende ydelser kan ikke fastslås direkte. Det skyldes, at Danske Bank ikke afregner separat for disse ydelser til Nets, men at afregningen sker som et samlet gebyr for disse ydelser og [...] andre ydelser.
167. Styrelsen har derfor anmodet Danske Bank om at undersøge, om Nets i relation til Danske Bank kan angive størrelsen af de [...] gebyrer særskilt. Hertil svarede Danske Bank den 3. juli 2020 imidlertid, at:

"Danske Bank har i forlængelse af din e-mail bedt Nets oplyse, om det er teknisk muligt – for årene 2016-2019 – at oplyse de særskilte priser, der ville have gjaldt for processering af transaktioner (pr. transaktion) med Visa-siden af Visa/Dankort inden for og uden for Europa, såfremt der ikke havde været tale om en samlet pris, med særligt fokus på følgende services:

[...]

*Nets har svaret, at Danske Bank ikke kan modtage en sådan opgørelse, da der netop ikke er aftalt særskilte priser for de [...] nævnte [...]"*⁷²

168. Det fremgår af ovenstående, at Nets har svaret Danske Bank, at Danske Bank ikke kan modtage en særskilt opgørelse af [...]
169. [...] "[...]"⁷³
170. Det fremgår af ovenstående, at idet [...], er det ikke muligt for Danske Bank at opgøre, hvor meget i procent de [...] ydelser vil udgøre af det samlede processeringsgebyr. Styrelsen kunne således ikke på tidspunktet for anmodningen få oplyst konkrete fordelingsnøgler for årene 2016-2019, [...].

⁷¹ Kun driftsindtægter, dvs. uden finansindtægter og andre indtægter.

⁷² Jf. e-mail fra Danske Bank af 19. august 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (bilag 8).

⁷³ Jf. e-mail fra Danske Bank af 19. august 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (bilag 8).

171. Danske Bank oplyste i forlængelse heraf den 21. juni 2021, efter en yderligere dialog, at:

"I forlængelse af forespørgslen undersøgte Danske Bank på ny, om det er muligt på saglig vis at beregne, subsidært skønne en fordelingsnøgle, som kan anvendes til at identificere, hvor stor en andel af betalingen til Nets for issuer processing i 2016-2019, der kan henføres til [...]"

Konklusionen blev, at det ikke er muligt. Årsagen hertil er som tidligere nævnt, at Danske Banks betaling for de [...] ydelser, og at banken ikke på saglig vis kan fordele den samlede betaling ud på de enkelte ydelser."⁷⁴ [styrelsens understregning]

172. Endvidere bemærker Danske Bank, at

*"[...] selv hvis man antog, at det ikke er helt usagligt at basere en fordelingsnøgle på antallet transaktioner i 2019 sammenholdt med [...] – konkret ikke er muligt at beregne eller skønne fordelingsnøglen for 2016-2019. [...]"*⁷⁵ [styrelsens understregning]

173. Det fremgår af ovenstående, at det er ikke muligt for Danske Bank at beregne eller skønne de tre fordelingsnøgler, [...]. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har herefter foretaget et konservativt skøn over [...] ovennævnte fordelingsnøgler, jf. i det følgende.
174. Det samlede processeringsgebyr til Nets omfatter som beskrevet [...] ydelser. Udgangspunktet for fordelingen af omkostningen til de [...] pågældende ydelser ud af de [...] samlede ydelser fastsættes herefter således skønsmæssigt til, at omkostningerne til hver ydelse udgør [...] del af det samlede processeringsgebyr som Danske Bank betaler til Nets for processeringen af transaktionerne med Visa-kortet i overensstemmelse med sektoraftalen, jf. punkt 58.
175. Det vil sige, at omkostningerne til [...] fastsættes hver til at udgøre [...] pct. af det samlede processeringsgebyr til Nets, dvs. i alt [...] pct. af det samlede processeringsgebyr.
176. Disse fordelingsnøgler er baseret på et skøn og derfor omfattet af en kendelig usikkerhed. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tillægger derfor hver af de [...] ydelser en "sikkerhedsmargin" på 10 pct. Omkostningerne til henholdsvis [...] udgør derfor hver [...] pct. Omkostningen til processeringsgebyr til Nets forbundet med valutaomveksling udgør således i alt ca. [...] pct. af det samlede processeringsgebyr.
177. Af Danske Banks opgørelse fremgår, at Danske Banks afholdte omkostninger til processeringen af Visa-transaktioner med Visa-delen af Visa/Dankortet (total Nets omkostninger) i 2019 udgjorde [...] mio. kr. Disse omkostninger er opgjort for alle transaktioner med Visa-delen af et Visa/Dankort. Kun [...] mio. ud af [...] mio. svarende til [25-35] pct. af disse transaktioner udgjorde non-DCC transaktioner. Herefter kan det samlede processeringsgebyr til non-DCC transaktioner fastsættes [...] mio. kr.⁷⁶ Dette gebyr er således blevet opgjort ved kun at medtage en andel af den samlede omkostning svarende til andelen af non-DCC transaktioner.
178. I 2019 kan Danske Banks omkostninger til [...] dermed beregnes til [...] mio. kr. ([...] mio. kr. x [...]) hver.
179. Styrelsen vurderer imidlertid, at ikke alle aktiviteter forbundet med de [...] ydelser er relateret til valutaomveksling. Styrelsen foretager derfor en yderligere fordeling, hvor omkostningerne

⁷⁴ Jf. e-mail fra Danske Bank af 21. juni 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (bilag 22).

⁷⁵ Jf. e-mail fra Danske Bank af 21. juni 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (bilag 22).

⁷⁶ Jf. e-mail fra Danske Bank fra den 18. september 2020 til KFST om processering af transaktioner (samlet gebyr til Nets) (Bilag 18).

til de [...] ydelser forbundet med valutaomveksling fordeles på baggrund af andelen af aktiviteterne, der kan relateres til valutaomveksling for de [...] ydelser, jf. i det følgende.

180. Fordelingsnøglen for hver enkelt ydelse bliver beregnet som antallet af aktiviteter relateret til valutaomveksling divideret med det samlede aktiviteter forbundet med ydelsen, jf. mere herom i Figur 3.4. Styrelsen antager derved, at alle aktiviteter forbundet med ydelsen driver omkostningerne for Danske Bank i lige høj grad. Ydermere antager styrelsen, at hver aktivitet forbundet med ydelsen, der kan relateres til valutaomveksling, udelukkende er forbundet med valutaomveksling, og at omkostningerne til disse aktiviteter derfor ikke skal opsplittes yderligere. Der er derved tale om en konservativ antagelse, da flere af aktiviteterne givetvis også finder sted for transaktioner uden valutaomveksling.

3.7.2.2.2 [...]

181. [...]

182. [...]

3.7.2.2.3 [...]

183. [...]

184. [...]

3.7.2.2.4 [...]

185. [...]

186. [...]

3.7.2.3 Fordelingsnøgler til allokering af indirekte omkostninger

187. Styrelsen har som anført ovenfor anvendt en række fordelingsnøgler for at allokere en retvisende del af de indirekte omkostninger til aktiviteten valutaomveksling.
188. Styrelsens fordelingsnøgler fremgår af Figur 3.4 nedenfor.

Figur 3.4 **Beregning af fordelingsnøgler til fordeling af indirekte omkostninger**

Omkostning	Anvendte fordelingsnøgle	Beregning af fordelingsnøgle	Beregning af relevant omkostning
Interne indirekte omkostninger til Danske Bank			
1. Udarbejdelse af kortholderregler	Total antal tekstlinjer i kortholderregler: 633 Antal tekstlinjer om valutaomveksling: 26	$\frac{26}{633} = 4,11 \text{ pct.}$	4,11 pct.* [...] kr. = [...] kr.
2. Kundebehandlinger og Kundeservice	Estimerede totale omkostninger til kundeservice vedrørende kort: [...] mio. kr. Estimerede Visa/Dankortrelaterede omkostninger til kundeservice: [...] mio. kr.	$\frac{\text{Visa/Dankortrelaterede omkostninger}}{\text{Totale omkostninger}} = \frac{55}{65} \text{ pct.}$ $[55 - 65] \text{ pct.} * \text{andel non-DCC pct.} = [0 - 5] \text{ pct.}$	[0-5] pct.* totale omkostninger vedrørende kort = [...] kr.

	Andel non-DCC transaktioner af samlede Visa/Dankort transaktioner: [0-10] pct.		
3. Kontoudtog/-oplysninger	Antal tekstlinjer i kontoudtog: [...] mia. Antal tekstlinjer i kontoudtog vedr. non-DCC transaktioner: [...] mio. Antal tekstlinjer på en Visa non-DCC transaktion: 7 Antal ekstra tekstlinjer som følge af valutaomveksling: 2 Omkostninger relateret til kort: [...] mio. kr.	$\frac{2}{7} = 29 \text{ pct.}$ $\frac{2}{7} * \text{Tekstlinjer vedr. non-DCC mio.} = [...] \text{ mio.}$ $\frac{[...] \text{ mio.}}{\text{Tekstlinjer i kontoudtog}} = [0 - 5] \text{ pct.}$	29 pct.*omkostninger relateret til kort= [...] kr.
4. Administration og ledelse	Danske Bank har oplyst samlede omkostninger relateret til valutaomveksling hertil til: [...] kr.	Ingen beregning	[...] kr.
Eksterne omkostninger til Danske Bank i 2019			
[...]			

Note: Fordelingsnøglerne er opgivet for 2019.

Kilde: Dansk Bank og anden banks oplysninger om fordelingsnøgler til brug for beregning af omkostninger til Nets.

3.8 Danske Banks overhead-omkostninger

189. Udover henførbare omkostninger har en virksomhed typisk en række faste fællesomkostninger (såkaldte overhead-omkostninger). Ved overhead-omkostning forstås en ikke-henførbare omkostning - dvs. en omkostning som ikke kan henføres til et specifikt aktivitetsområde (eller en gruppe af aktivitetsområder) eller et produkt eller ydelse (eller flere produkter eller ydelser) i en virksomhed, som enten en direkte eller indirekte omkostning.
190. Danske Bank har til brug for denne sag opgjort de overhead-omkostninger, som efter virksomhedens opfattelse kan allokere til kortbetaling med Visa-delen af Visa/Dankortet. Danske Banks overhead-omkostninger til forretningsområdet *Personal Customers DK*, omfatter fire overordnede poster: *Staff Costs*, *IT-costs*, *Rent of premises & others* og *other Costs*.
191. Danske Banks opgørelse af overhead-omkostninger tager afsæt i de fællesomkostninger, der internt i Danske Bank henføres til forretningsområdet "*Personal Customers DK*".⁷⁷ Danske Bank angiver, at Visa/Dankortet som produkt hører under forretningsområdet "*Personal Customers DK*", og at Danske Banks opgørelse af overhead-omkostninger tager udgangspunkt heri. Danske Bank angiver, at materialet er:

*"Danske Banks bedste bud på de overhead-omkostninger/ikke-henførbare fællesomkostninger, der kan henføres til kortbetalinger med Visa-delen af VisaDankortet med udgangspunkt i Danske Banks interne regnskaber."*⁷⁸

⁷⁷ Jf. e-mail fra Danske Banks af 7. januar 2022 om bilag 1(bilag 26) og e-mail fra Danske Banks af 21. januar 2022 om bilag 1 (bilag 27).

⁷⁸ Jf. e-mail fra Danske Banks af 7. januar 2022 om bilag 1(bilag 26).

-
192. Styrelsen har herefter foretaget en validering af Danske Banks opgørelse af overhead-omkostninger. Valideringen er foregået ved, at styrelsen har gennemgået Danske Banks fremsendte oplysninger om overhead-omkostninger i forhold til eventuelle opgørelsesfejl, manglende konsistens i det oplyste eller udeladelser. Herefter har styrelsen holdt møder med Danske Bank omkring de indberettede oplysninger. Via den tætte dialog med Danske Bank i valideringen af oplysningerne har styrelsen forsøgt at få så præcist et billede som muligt af Danske Banks overhead-omkostninger til *Personal Customers DK*.
193. Styrelsen har på den baggrund vurderet, hvor mange af Danske Banks overhead-omkostninger til *Personal Customers DK*, der faktisk udgør overhead-omkostninger og omvendt ikke kan henføres til specifikke ydelser eller aktiviteter. Styrelsen har herefter vurderet, hvor mange af disse omkostninger, som skal fordeles til valutaomveksling. Styrelsen har sammenfattende opgjort, at Danske Banks overhead-omkostninger til *Personal Customers DK* udgør mellem [...] mia. kr. i perioden 2016-2019, jf. i det følgende.

3.8.1 Staff costs

194. Danske Banks overhead-omkostninger til *Staff costs* omfatter følgende fire underposter:
- » Executive Board and directors
 - » Education
 - » Other staff
 - » Cars
195. Styrelsen vurderer, at hver af de fire underposter som udgangspunkt er omkostningstyper, der typisk vil udgøre ikke-henførbare omkostninger, dvs. overhead-omkostninger.⁷⁹ Det er dog ikke usandsynligt, at de pågældende fire overordnede omkostningsposter i hvert fald delvist omfatter omkostninger, der kan henføres til specifikke ydelser eller aktiviteter. Styrelsen har imidlertid ud fra en konservativ tilgang valgt at inkludere samtlige af de pågældende omkostninger i opgørelsen af Danske Banks overhead-omkostninger. Danske Banks overhead-omkostninger til *Staff costs* udgør dermed [...] mio. kr. i perioden 2016-2019 jf. Tabel 3.2.

3.8.2 IT-costs

196. Danske Banks overhead-omkostninger til *IT-costs* omfatter følgende tre underposter:
- » IT infrastruktur
 - » Development
 - » Other IT-costs
197. Styrelsen vurderer, at posterne *IT infrastruktur* og *Other IT-costs* som udgangspunkt er omkostningstyper, der typisk vil udgøre både ikke-henførbare og henførbare omkostninger, mens posten *Development* udgør primært henførbare omkostninger. En række af omkostningerne under hver overordnet post relaterer sig til specifikke produkter eller aktivitetsområder såsom udvikling af MobilePay og Realkredit, mens en række omkostninger er mere generelle, så som omkostninger til generelle IT systemer.⁸⁰ Danske Banks overhead-omkostninger til *IT-costs* udgør dermed [...] mio. kr. i perioden 2016-2019 jf. Tabel 3.2.

⁷⁹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af Danske Banks overhead-omkostninger (bilag 28)

⁸⁰ Jf. Danske Banks brev af 25. februar 2022 (bilag 29) og Danske Banks bilag 1 til brev af 25. februar 2022 (bilag 30).

3.8.3 Rent of premises and others

198. Danske Banks overhead-omkostninger til *rent of premises & others* omfatter følgende to underposter:
- » Rent of premises & other
 - » Cleaning, Heating, Electricity, Maintenance, etc.
199. Styrelsen vurderer, at begge underposter som udgangspunkt er omkostningstyper, der typisk vil udgøre ikke-henførbare omkostninger, dvs. overhead-omkostninger.⁸¹ Det er dog ikke usandsynligt, at de to omkostningsposter i hvert fald delvist omfatter omkostninger, der kan henføres til specifikke ydelser eller aktiviteter. Styrelsen har imidlertid ud fra en konservativ tilgang valgt at inkludere begge omkostningsposter i opgørelsen af Danske Banks overhead-omkostninger. Danske Banks overhead-omkostninger til *rent of premises & others* udgør dermed [...] mio. kr. i perioden 2016-2019 jf. Tabel 3.1.

3.8.4 Other costs

200. Danske Banks overhead-omkostninger til *other costs* omfatter følgende syv underposter:
- » Marketing and sales
 - » Forms, Newspapers/magazines, Office machinery & Print, Postages, and other supplies
 - » Official journeys
 - » Consultancy
 - » Group Costs
 - » Allocation of costs from Group functions
 - » Amortisations, depreciations and impairment charges
201. Overordnet vurderer styrelsen, at en række af disse ovenstående poster kan klassificeres som delvist ikke-henførbare omkostninger, da posterne omfatter en blanding af ikke-henførbare og henførbare omkostninger, som kan henføres til specifikke produkter/ydelser eller aktivitetsområder.
202. For så vidt angår [...] "*Allocation of costs from Group functions*" vurderer styrelsen, at en andel omfatter omkostninger til specifikke produkter eller aktiviteter. Eksempelvis vurderer styrelsen at omkostninger til MobilePay og Realkredit Danmark udgør henførbare omkostninger til specifikke produkter og aktiviteter, mens omkostninger til mere generelle back-office funktioner, HR, CFO og lignende primært udgør ikke-henførbare omkostninger.
203. Styrelsen vurderer, at en række af de overordnede poster, eksempelvis *official journeys* og *Group costs*, primært udgør ikke-henførbare omkostninger, mens posten *consultancy* udgør primært henførbare omkostninger.⁸²
204. Danske Banks overhead-omkostninger til *other costs* udgør dermed [...] mia. kr. i perioden 2016-2019 jf. Tabel 3.2.

Tabel 3.1 Danske Banks overhead-omkostninger til Personal Customers DK (i mio. kr.)

	2016	2017	2018	2019
--	------	------	------	------

⁸¹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af Danske Banks overhead-omkostninger (bilag 28).

⁸² Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af Danske Banks overhead-omkostninger (bilag 28).

Staff costs	[...]	[...]	[...]	[...]
IT-costs	[...]	[...]	[...]	[...]
Rent of premises & others	[...]	[...]	[...]	[...]
Other costs	[...]	[...]	[...]	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[...]

Note: Tabellen viser Danske Banks overhead-omkostninger til forretningsområdet "Personal Customers DK".

Kilde: e-mail fra Danske Banks af 7. januar 2022 om bilag 1(bilag 26), e-mail fra Danske Banks af 21. januar 2022 om bilag 1 (bilag 27) og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af Danske Banks overhead-omkostninger (bilag 28).

205. Det fremgår af Tabel 3.1 at Danske Banks overhead-omkostninger til *Personal Customers DK* udgør [...] mia. kr. i perioden 2016-2019.

3.8.5 Fordelingsnøgler til allokering af overhead-omkostninger

206. Styrelsen har på baggrund af Danske Banks opgørelse af overhead-omkostningsposter til *Personal Customers DK* foretaget en fordeling af disse omkostninger til valutaomveksling.
207. Danske Bank angiver, at det er hensigtsmæssigt at fordele overhead-omkostningerne ud fra omsætning.⁸³
208. Danske Bank beregner en omsætningsbaseret fordelingsnøgle baseret på indtægten fra valuta-tillægget på [...] mio. kr. i 2019 ud fra en andel af forretningsområdet *Personal Customers DK*'s samlede omsætning på [...] mio. kr. i 2019. Det giver en fordelingsnøgle på [0-5] pct. i 2019. Danske Bank angiver således, at [...] mio. kr. i overhead-omkostninger skal allokere til valutaomveksling.
209. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer imidlertid at en omsætningsbaseret fordelingsnøgle i denne sag risikerer at overvurdere den andel af de samlede overhead-omkostninger, der allokere til valutatillæg. Dette skyldes at den samlede omsætning fra valutatillæg efter styrelsens vurdering er betydelig større end, hvad omsætningen ville have været under effektiv konkurrence. Styrelsen har derfor vurderet, at en mere retvisende fordelingsnøgle til fordeling af overhead-omkostninger konkret for denne sag skal baseres på Danske Banks omkostninger til *Personal Customers DK*.
210. Efter styrelsens vurdering kan Danske Banks henførbare omkostninger til valutaomveksling (dvs. ABC-omkostninger) set i forhold til Danske Banks samlede henførbare omkostninger for *Personal Customers DK* (dvs. Danske Banks samlede omkostninger til *Personal Customers DK* fratrukket Danske Banks fælles ikke-henførbare omkostninger til *Personal Customers DK*) praktisk benyttes som en *målestok* for Danske Banks overhead-omkostninger, der kan allokere til valutaomveksling.
211. En sådan *omkostningsbaseret* fordelingsnøgle kan fortolkes som en fordelingsnøgle baseret på den hypotetiske omsætning, som virksomheden ville have, hvis alle produkter var solgt under

⁸³ Jf. e-mail fra Danske Banks af 7. januar 2022 om bilag 1(bilag 26).

fuldkommen konkurrence. Herefter henføres en forholdsmæssig andel af overhead-omkostningerne til hvert produktområde efter de henførbare omkostninger til produktet, jf. Boks 3.6 nedenfor. Derved sikres, at en omkostningstest ikke overvurderer den andel af de overhead-omkostninger, der skal henføres til et givent aktivitetsområde. En sådan fordelingsnøgle medfører således, at en overnormal indtjening på et givent område ikke medfører, at der i omkostningstesten henregnes en tilsvarende stor del overhead-omkostninger, jf. Boks 3.6.

Boks 3.6
To mulige fordelingsnøgler til allokering af overhead-omkostninger

En virksomheds overskudsgrad for et specifikt produkt, er givet ved:

$$\Pi_i = \frac{(p_i - \bar{c}_i)q_i - s_i F}{p_i q_i}$$

hvor p_i er prisen på produkt i , $\bar{c}_i$ er de gennemsnitlige omkostninger, der er direkte eller indirekte henførbare til produkt i , q_i er antallet af enheder solgt af produkt i , F er virksomhedens samlede overhead-omkostninger og s_i er den fordelingsnøgle, der anvendes i beregningen.

En omsætningsbaseret fordelingsnøgle er givet ved:

$$s_i = \frac{p_i q_i}{\sum_j p_j q_j} = \frac{p_i q_i}{R}$$

hvor R angiver virksomhedens samlede omsætning.

Ved anvendelse af den omsætningsbaserede fordelingsnøgle, kan overskudsgraden skrives som

$$\Pi_i = m_i - \frac{F}{R}$$

hvor $m_i = \frac{p_i - \bar{c}_i}{p_i}$ angiver indtjeningen for produkt i , når alle direkte og indirekte henførbare omkostninger til produkt i er afholdt, og $\frac{F}{R}$ angiver virksomhedens samlede overhead-omkostninger i procent af den samlede omsætning. Overskudsgraden beregnet på baggrund af en omsætningsbaseret fordelingsnøgle nedjusterer således den produktspecifikke indtjening i procent, m_i , med den samme konstant for alle produkter, $\frac{F}{R}$, der måler overheadomkostningerne i procent af den samlede omsætning.

En omkostningsbaseret fordelingsnøgle til allokering af virksomhedens overhead-omkostninger er baseret på virksomhedens henførbare omkostninger.

Den omkostningsbaserede fordelingsnøgle er givet ved:

$$\hat{s}_i = \frac{\bar{c}_i q_i}{\sum_j \bar{c}_j q_j} = \frac{\bar{c}_i q_i}{C}$$

hvor C er virksomhedens samlede henførbare omkostninger for alle produkter.

Ved anvendelse af den omkostningsbaseret fordelingsnøgle, kan overskudsgraden skrives som

$$\Pi_i = m_i - \frac{\bar{c}_i F}{p_i C}$$

Sammenhæng mellem de to fordelingsnøgler

En omkostningsbaseret fordelingsnøgle kan betragtes som den omsætningsbaserede fordelingsnøgle, der ville være gældende, hvis alle produkter var solgt under fuldkommen konkurrence. Under fuldkommen konkurrence ville virksomheden sætte prisen for produktet lig med produktets marginale omkostninger, som i dette tilfælde kan tilnærmes ved de henførbare omkostninger til produktet. Under fuldkommen konkurrence vil den omsætningsbaserede fordelingsnøgle være lig den omkostningsbaserede fordelingsnøgle.

212. Konkret oplyser Danske Bank, at virksomhedens samlede omkostninger for forretningsområdet *Personal Customers DK* udgør mellem [...] mia. kr. i perioden 2016-2019.⁸⁴
213. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vurderet, at Danske Banks ikke-henførbare (overhead) omkostninger for *Personal Customers DK* udgør mellem [...] mia. kr. for perioden 2016-2019.⁸⁵ Danske Banks samlede henførbare omkostninger til *Personal Customers DK* udgør dermed mellem [...] mia. kr. i perioden 2016-2019.⁸⁶
214. Praktisk beregnes den omkostningsbaserede fordelingsnøgle ved at dividere Danske Banks henførbare omkostninger til valutaomveksling (dvs. ABC-omkostninger) med Danske Banks samlede henførbare omkostninger for *Personal Customers DK*. Idet Danske Banks ABC-omkostninger til valutaomveksling udgør mellem [...] mio. kr. i samme periode, jf. Tabel 3.3, kan mellem [0-5] pct. af Danske Banks overhead-omkostninger allokere til valutaomveksling i samme periode, jf. Tabel 3.2 nedenfor.
215. Styrelsen har på baggrund af ovenstående fordelingsnøgler allokere mellem [...] mio. kr. overhead-omkostninger til valutaomveksling i perioden 2016-2019, jf. Tabel 3.2 nedenfor.
216. Hvis styrelsen i stedet benytter en *omsætningsbaseret* fordelingsnøgle til at fordele Danske Banks overhead-omkostninger til valutaomveksling, dvs. Danske Banks indtægter for valutaomveksling set i forhold til Danske Banks samlede indtægter for *Personal Customers DK*, er Danske Banks overhead-omkostninger allokere til valutaomveksling mellem [...] mio. kr. i perioden 2016-2019.⁸⁷

Tabel 3.2 Danske Banks overhead-omkostninger til valutaomveksling (i 1.000 kr.)

	2016	2017	2018	2019
Overhead-omkostninger til <i>Personal Customers DK</i>	[...]	[...]	[...]	[...]
Fordelingsnøgle (pct.)	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Overhead-omkostninger til valutaomveksling	[...]	[...]	[...]	[...]

⁸⁴ Jf. e-mail fra Danske Bank af 24. januar 2022 (bilag 32).

⁸⁵ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af Danske Banks overhead-omkostninger (bilag 28).

⁸⁶ Danske Banks henførbare omkostninger fås ved at trække overhead-omkostninger fra Danske Banks samlede omkostninger for *Personal Customers DK*.

⁸⁷ Der findes andre tilgange til at fordele overhead-omkostninger. Det er f.eks. muligt at anvende en mere kvalitativ fordelingsnøgle til at allokere overhead-omkostninger fra forretningsområdet *Personal Customers DK* til Danske Banks kortområde – og videre ned til valutatillæg. Dernæst kan anvendes en fordelingsnøgle baseret på andelen af Visa/Dankort kontrakter ud af samlede kontrakter om betalingskort. Herefter kan Danske Banks overhead-omkostninger allokere ned til Visa-delen af Visa/Dankort baseret på antal af Visa-transaktioner ud fra samlede antal Visa/Dankort transaktioner. Herefter kan Danske Banks overhead-omkostninger til Visa til valutaomveksling videre fordeles efter antallet af non-DCC transaktioner, og dertil efter en 50/50 pct. fordelingsnøgle mellem valutaomveksling-delen og transaktionsdelen. Selv hvis styrelsen foretager en beregning, hvor denne mere kvalitativt fastsatte fordelingsnøgle anvendes, er Danske Banks overhead-omkostninger allokere til valutaomveksling mellem [...] mio. kr. i perioden 2016-2019.

Note: Tabellen viser Danske Banks overhead-omkostninger til Danske Banks forretningsområde Personal Customers DK, den af styrelsen anvendte omkostningsbaseret fordelingsnøgle til fordeling af Danske Banks overhead-omkostninger og de allokeret overhead-omkostninger til valutaomveksling.

Anm.: Praktisk beregnes den omkostningsbaserede fordelingsnøgle ved at dividere *Danske Banks henførbare omkostninger til valutaomveksling* (dvs. ABC-omkostninger) med *Danske Banks samlede henførbare omkostninger for Personal Customers DK* (dvs. Danske Banks samlede omkostninger til Personal Customers DK fratrukket Danske Banks fælles ikke-henførbare omkostninger til Personal Customers DK). Resultatet kan ganges med 100 for at få tallet i procent.

Kilde: e-mail fra Danske Bank af 7. januar 2022 om bilag 1 (bilag 26), e-mail fra Danske Bank af 21. januar 2022 om bilag 1 (bilag 27) og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af Danske Banks overhead-omkostninger (bilag 28)..

3.9 Danske Banks omkostninger i perioden 2016-2019

217. Danske Banks omkostninger til valutaomveksling fordelt på direkte, indirekte og overhead-omkostninger samt for transaktioner inden og uden for Europa fremgår af Tabel 3.3 nedenfor.
218. Danske Banks samlede omkostninger til valutaomveksling udgjorde i 2016 og 2019 henholdsvis [...] mio. kr. og [...] mio. kr. Det fremgår heraf, at de fleste omkostninger til valutaomveksling stammer fra transaktioner inden for Europa.

Direkte omkostninger

219. Valutaomvekslingsrisikoen er begrænset for Danske Bank, jf. afsnit 3.7.1. Eftersom valutaomvekslingsrisikoen er begrænset for Danske Bank, er omkostningerne til håndteringen af valutaomvekslingsrisiko også begrænsede, jf. Tabel 3.3 nedenfor. Danske Bank betaler en pris til Visa for at virksomheden foretager valutaomvekslingen. [...]
220. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at Danske Bank har ingen eller meget begrænsede direkte omkostninger forbundet med valutaomveksling.

Indirekte omkostninger

221. Danske Banks samlede indirekte interne omkostninger steg [...] pct. fra [...] kr. i 2016 til [...] kr. i 2019, jf. Tabel 3.4 nedenfor.
222. I samme periode faldt de samlede indirekte eksterne omkostninger (omkostninger til Nets) [...] pct., jf. Tabel 3.4. I 2019 udgjorde disse omkostninger [...] kr. inden for Europa, og [...] kr. uden for Europa. For transaktioner uden for Europa faldt disse omkostninger [...] pct. i samme periode, jf. Tabel 3.4.

Tabel 3.3 Danske Banks samlede omkostninger forbundet med valutaomveksling (i 1.000 kr.)

	2016	2017	2018	2019
Samlet				
Direkte omkostninger	0	0	0	0
Indirekte omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Overhead-omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]

Inden for Europa

Direkte omkostninger	0	0	0	0
Indirekte omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Overhead-omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]

Udenfor Europa

Direkte omkostninger	0	0	0	0
Indirekte omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Overhead-omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra anden anmodning om oplysninger.

224. Stigningen i Danske Banks samlede indirekte interne omkostninger er primært drevet af en stigning i omkostninger til kundeservice. Denne udgift steg [...] pct. fra [...] kr. i 2016 til [...] kr. i 2019, jf. Tabel 3.5 nedenfor. Omkostninger til kontooplysninger forbundet med valutaomveksling stammer ifølge Danske Bank primært fra, at non-DCC transaktioner medfører to ekstra linjer på kontoudskriften, jf. afsnit 3.7.2.1.

Tabel 3.4 Danske Banks indirekte omkostninger forbundet med valutaomveksling (i 1.000 kr.)

	2016	2017	2018	2019
Samlet				
Interne omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Eksterne omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Inden for Europa				
Interne omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Eksterne omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Uden for Europa				
Interne omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Eksterne omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra styrelsens anmodning om oplysninger.

226. Det fremgår af Tabel 3.5 nedenfor, at omkostninger til kundehenvendelser og kundeservice har været stigende siden 2016. Herudover har Danske Bank haft indirekte interne omkostninger til udarbejdelse af kortholderregler og administration og ledelse, der samlet har ligget på mellem [...] kr. om året. Beregningen bag disse omkostninger kan ses jf. afsnit 3.7.2.1.

Tabel 3.5 **Indirekte interne omkostninger forbundet med valutaomveksling (i 1.000 kr.)**

Omkostningstype	2016	2017	2018	2019
Samlet				
Udarbejdelse af kortholderregler	[...]	[...]	[...]	[...]
Kundehenvendelser og kundeservice	[...]	[...]	[...]	[...]
Kontoudtog/oplysninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Administration og ledelse	[...]	[...]	[...]	[...]
Inden for Europa				
Udarbejdelse af kortholderregler	[...]	[...]	[...]	[...]
Kundehenvendelser og kundeservice	[...]	[...]	[...]	[...]
Kontoudtog/oplysninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Administration og ledelse	[...]	[...]	[...]	[...]
Uden for Europa				
Udarbejdelse af kortholderregler	[...]	[...]	[...]	[...]
Kundehenvendelser og kundeservice	[...]	[...]	[...]	[...]
Kontoudtog/oplysninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Administration og ledelse	[...]	[...]	[...]	[...]

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra styrelsens anmodning om oplysninger og styrelsens egne beregninger.

227. Danske Banks indirekte eksterne omkostninger omfatter Danske Banks omkostninger til Nets til [...]. Disse omkostninger udgjorde [...] mio. kr. i 2019 og faldt med [...] pct. fra 2016 til 2019, jf. Tabel 3.6 nedenfor.

Tabel 3.6 Opsplitning af indirekte eksterne omkostninger (i 1.000 kr.)

	2016	2017	2018	2019
Samlet				
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inden for Europa				
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Uden for Europa				
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra anden anmodning om oplysninger.

228. Det fremgår af ovenstående, at [...] er den største eksterne indirekte omkostning forbundet med valutaomveksling for Danske Bank, mens [...] er den mindste, som beskrevet i afsnit 3.7.2.2.

Overhead-omkostninger

229. Danske Banks samlede overhead-omkostninger faldt med [...] pct. fra 2016 til 2019 jf. Tabel 3.7 nedenfor.
230. Danske Banks overhead-omkostninger faldt fra [...] kr. i 2016 til [...] kr. i 2019. jf. Tabel 3.7. I 2019 udgjorde disse omkostninger [...] kr. inden for Europa, og [...] kr. uden for Europa.

Tabel 3.7 Danske Banks overhead-omkostninger i perioden 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Samlet	[...]	[...]	[...]	[...]
Staff costs	[...]	[...]	[...]	[...]
IT-costs	[...]	[...]	[...]	[...]
Rent of premises & other	[...]	[...]	[...]	[...]
Other costs	[...]	[...]	[...]	[...]
Inden for Europa	[...]	[...]	[...]	[...]
Staff costs	[...]	[...]	[...]	[...]

IT-costs	[...]	[...]	[...]	[...]
Rent of premises & other	[...]	[...]	[...]	[...]
Other costs	[...]	[...]	[...]	[...]
Uden for Europa	[...]	[...]	[...]	[...]
Staff costs	[...]	[...]	[...]	[...]
IT-costs	[...]	[...]	[...]	[...]
Rent of premises & other	[...]	[...]	[...]	[...]
Other costs	[...]	[...]	[...]	[...]

Anm.: For overhead-omkostninger er fordelingen mellem inden for EU og uden for EU baseret på andelen af samlede direkte og indirekte omkostninger inden for EU og uden for EU.

Kilde: Danske Banks bilag 1 af 7. januar 2022.

3.10 Danske Banks indtægter i perioden 2016-2019

231. Danske Banks omsætning for valutaomveksling steg betydeligt i perioden 2016-2019. Omsætningen steg således fra [...] mio. kr. i 2016 til [...] mio. kr. i 2019, jf. Tabel 3.8 nedenfor.
232. Stigningen i omsætningen var primært drevet af en stigning i indtægterne fra transaktioner inden for Europa. Her steg omsætningen fra [...] mio. kr. i 2016 til [...] mio. kr. i 2017, hvor den har ligget i samme niveau til og med 2019. Omsætningen for transaktioner uden for Europa steg ligeledes til et nyt niveau i 2017, hvor den steg fra [...] i 2016 til [...] mio. kr. i 2017.

Tabel 3.8 Omsætning forbundet med valutaomveksling (i 1.000 kr.)

	2016	2017	2018	2019
Samlet	[...]	[...]	[...]	[...]
Inden for Europa	[...]	[...]	[...]	[...]
Uden for Europa	[...]	[...]	[...]	[...]

Note: Tabellen viser Danske Banks indtægter for valutaomveksling i forbindelse med non-DCC transaktioner i perioden 2016-2019.

Anm.: Danske Bank indtægter for valutaomveksling opgøres af valutatillæg.

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse i forbindelse med styrelsens anden anmodning om oplysninger.

233. Det fremgår af tabellen ovenfor, at Danske Bank i perioden 2016-2019 samlet set havde en voksende omsætning på forretningsområdet valutaomveksling. Det fremgår endvidere af Tabel 3.9 nedenfor, at Danske Banks udgifter faldt år for år i samme periode.
234. Sammenfattende steg Danske Banks samlede indtægter fra valutaomveksling således fra [...] mio. kr. i 2016 til [...] mio. kr. i 2019, mens de samlede omkostninger for valutaomveksling udgjorde henholdsvis [...] mio. kr. og [...] mio. kr. i 2016 og 2019, jf. Tabel 3.9 nedenfor.

Tabel 3.9 Danske Banks resultatopgørelse for valutaomveksling (i 1.000 kr.)

	2016	2017	2018	2019
Omsætning				
Valutatillæg	[...]	[...]	[...]	[...]
Direkte omkostninger				
Valutaomvekslingsrisiko	0	0	0	0
Håndtering af valutaomvekslingsrisiko	0	0	0	0
Indirekte interne omkostninger				
Udarbejdelse af kortholderregler	[...]	[...]	[...]	[...]
Kundehenvendelser og kundeservice	[...]	[...]	[...]	[...]
Kontoudtog/oplysninger	[...]	[...]	[...]	[...]
Administration og ledelse	[...]	[...]	[...]	[...]
Indirekte ekstern omkostninger				
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Overhead-omkostninger				
Staff costs	[...]	[...]	[...]	[...]
IT-costs	[...]	[...]	[...]	[...]
Rent of premises & other	[...]	[...]	[...]	[...]
Other costs	[...]	[...]	[...]	[...]
Omkostninger i alt	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultat	[...]	[...]	[...]	[...]
Overskudsgrad	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra anden anmodning om oplysninger.

235. Det fremgår af det ovenstående, at Danske Bank således havde et resultat på valutaomveksling på [...] mio. kr. og [...] mio. kr. i henholdsvis 2016 og 2019., jf. Tabel 3.9. Det fremgår ligeledes, at Danske Banks overskudsgrad forbundet med valutaomveksling steg fra [80-100] pct. i 2016 til [80-100] pct. i 2019, jf. punkt 236 og 237 samt Tabel 3.10.
236. I perioden 2016-2019 havde Danske Bank et gennemsnitligt årligt resultat på [...] mio. kr. forbundet med valutaomveksling jf. Tabel 3.9 ovenfor. Resultatet steg således fra 2016 til 2017, hvor Danske Bank hævde bankens valutatillæg. Overordnet gav dette anledning til en overskudsgrad før skat på mellem [80-100] pct. i perioden 2016-2019 beregnet ud fra Danske Banks omkostninger til aktiviteter forbundet med valutaomveksling, jf. tabellen nedenfor.⁸⁸

Tabel 3.10 Danske Banks overskudsgrad forbundet med valutaomveksling (i 1.000 kr.)

	2016	2017	2018	2019
Samlet	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%
Inden for Europa	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%
Uden for Europa	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%

Anm.: Overskudsgrad viser, hvor stor en del af omsætningen, der bliver til indtjening i en virksomhed, og beregnes ofte som resultatet af den primære drift i procent af omsætningen. Overskudsgraden måler således forholdet mellem en virksomheds omsætning og de forbundne omkostninger. Praktisk beregnes overskudsgraden ved at anvende formlen $\frac{\text{Resultat}}{\text{Omsætning}}$.

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra styrelsens anmodning om oplysninger.

237. Det fremgår af Tabel 3.10 ovenfor, at Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling for transaktioner *inden for* Europa i 2016 og 2019 var henholdsvis [80-100] pct. og [80-100] pct.. For transaktioner *uden for* Europa i 2016 og 2019 var bankens overskudsgrad henholdsvis [80-100] pct. og [80-100] pct.

⁸⁸ Selv hvis styrelsen foretager en beregning, af overskudsgraden for Danske Bank, hvor en omsætningsbaseret fordelingsnøgle anvendes til fordelingen af Danske Banks overhead-omkostninger til valutaomveksling, dvs. Danske Banks indtægter for valutaomveksling set i forhold til Danske Banks samlede indtægter for *Personal Customers DK*, er Danske Banks overskudsgrad over [60-80] pct. i perioden 2016-2019. Dette giver Danske Bank en avance på [mindst 150] pct., hvilket svarer til, at Danske Bank tjente [mindst 1,5] kr. hver gang banken havde (totale gennemsnitlige) omkostninger for 1 kr. i perioden 2016-2019. Selv hvis styrelsen foretager en beregning af overskudsgraden for Danske Bank, hvor en *ad hoc* fordelingsnøgle anvendes, jf. fodnote nr. 87, er overskudsgraden over [50-70] pct. i perioden 2016-2019. Danske Banks overskudsgrad forbundet med valutaomveksling har således været meget høj, selv hvis en større del af Danske Banks overhead-omkostninger skulle inkluderes i beregningen.

3.11 Danske Banks marginale indtægter og omkostninger

238. En virksomheds marginale indtægt er virksomhedens indtjening ved at producere én ekstra enhed. Danske Banks valutatillæg er fastsat som 1,5 procent af det beløb, der skal omveksles, når transaktionen foregår inden for Europa⁸⁹. I nærværende sag afhænger Danske Banks marginale indtægt på valutaomveksling således af størrelsen på valutatillægget og størrelsen på det beløb, der skal omveksles. Danske Banks gennemsnitlige marginale indtægt ved en ekstra non-DCC transaktion kan derfor estimeres ved at gange pengeinstituttets valutatillæg med størrelsen på den gennemsnitlige transaktion i udenlandsk valuta for de pågældende år.
239. Styrelsen anvender tal fra Nationalbankens statistik for pengeinstitutter i Danmark som datakilde til beregningen af størrelsen på den gennemsnitlige transaktion for perioden 2016-2019⁹⁰. Det fremgår heraf, at det gennemsnitlige købsbeløb i udenlandsk valuta (som omfatter både fysiske forretninger og e-handel) for co-badgede kort for perioden udgjorde henholdsvis 295,68; 346,11; 337,15 og 321,21 kr. i henholdsvis 2016, 2017, 2018 og 2019.⁹¹
240. Styrelsen har beregnet de gennemsnitlige *marginale indtægter for valutaomveksling* for både non-DCC transaktionerne uden for og inden for Europa, og samlet, jf. Tabel 3.11 nedenfor. De marginale indtægter ved transaktioner uden for Europa er højere, idet valutatillægget her udgør 2,0 pct. af transaktionen mod 1,5 pct. inden for Europa.⁹²
241. Ved beregningen af de samlede marginale indtægter for både inden for og uden for Europa har styrelsen anvendt et vægtet gennemsnit af Danske Banks marginale indtægter for valutaomveksling, henholdsvis inden for- og uden for Europa. Det skyldes, at Danske Banks omsætning for valutaomveksling i højere grad stammer fra transaktioner inden for Europa. Ifølge tal fra Danske Bank, stammer [...] pct. af Danske Banks indtægter for valutaomveksling fra transaktioner inden for Europa og [...] pct. fra transaktioner uden for Europa.
242. De samlede marginale indtægter for valutaomveksling er således et udtryk for de gennemsnitlige marginale indtægter beregnet i forhold til den vægtede omsætning, jf. Tabel 3.11 nedenfor.
243. Det fremgår heraf, at Danske Banks samlede marginale indtægter per transaktion steg med [...] pct. mellem 2016 og 2017. Danske Banks marginale indtægter steg således fra [...] kr. per transaktion i 2016 til [...] kr. per transaktion i 2019.
244. Stigningen skyldes dels, at Danske Bank i 2017 hævede valutatillægget for brug af Visa/Dankort med 50 pct. inden for Europa fra 1,0 pct. til 1,5 pct., og 33 pct. uden for Europa, dvs. fra 1,5 pct. til 2,0 pct. Stigningen skyldes endvidere, at størrelsen på den gennemsnitlige købsbeløb steg med 17 pct. i samme periode, fra 295,68 kr. per transaktion i 2016 til 346,11 kr. per transaktion i 2017.⁹³
245. Den samlede marginale indtægt har siden Danske Banks ændring af valutatillægget i 2017 været omkring [...] kr. per transaktion.

⁸⁹ For transaktioner der foregår uden for Europa er Danske Banks valutatillæg 2,0 pct. af det beløb, der skal omveksles.

⁹⁰ Styrelsen anvender databasen DNBSTS fra Nationalbankens statistik. DNBST omfatter transaktioner med co-brandede Dankort efter type, anvendelsessted og land, jf. <https://www.nationalbanken.dk/da/statistik/statistikbanken/Sider/default.aspx>. Styrelsen bemærker, at det anvendte tal fra DNBSTS omfatter både DCC og Non-DCC transaktioner. Eftersom det er størrelsen på den gennemsnitlige transaktion, som er relevant at måle og ikke hvilken type af transaktion, der var gennemført, dvs. DCC eller non-DCC, er tal fra DNBSTS retvisende for non-DCC transaktioner.

⁹¹ Jf. notat 2 i Tabel 3.11.

⁹² Styrelsen anvender det samme gennemsnitlige transaktionsbeløb inden for- og uden for Europa. Det skyldes, at DNBSTS er angivet for transaktioner i udlandet og ikke for transaktioner i Europa eller uden for Europa.

⁹³ Styrelsen bemærker, at styrelsens estimering af størrelsen på den gennemsnitlige transaktion dækker over DCC- og non-DCC transaktioner, jf. fodnote 90.

Tabel 3.11 Gennemsnitlige marginale indtægter for valutaomveksling (kr. per transaktion)

	2016	2017	2018	2019
Samlet	[...]	[...]	[...]	[...]
Inden for Europa	[...]	[...]	[...]	[...]
Uden for Europa	[...]	[...]	[...]	[...]

Note: Figuren angiver Danske Banks marginale indtægter for valutaomveksling i forbindelse med betalinger i udenlandske valuta med Visa/Dankort i perioden 2016-2019. De samlede marginale indtægter for valutaomveksling er et udtryk for de gennemsnitlige marginale indtægter beregnet i forhold til omsætningernes vægtning på henholdsvis transaktioner inden for Europa ([...] pct.) og uden for Europa ([...] pct.).

Anm.:

- 1) Beregningen af Danske Banks marginale indtægter for valutaomveksling omfatter primært en beregning af størrelsen på den gennemsnitlige transaktion (gnsn. købsbeløb). Til denne beregning anvendte styrelsen tal fra databasen DNBSTS fra Nationalbankens statistik for perioden 2016-2019. Styrelsen beregnede det gennemsnitlige købsbeløb (som omfatter fysiske forretninger og e-handel) for co-badgede kort til 295,68, 346,11, 337,15 og 321,21 kr. per transaktion for henholdsvis 2016, 2017, 2018 og 2019.
- 2) Styrelsen opgjorde størrelsen på den gennemsnitlige transaktion i tre trin. Først beregnede styrelsen den samlede antal transaktioner med co-badgede Dankort i udlandet som summen af antallet transaktioner med co-badgede Dankort i udlandet ved "fysiske forretninger (betjent ekspedition)" og "E-handel mv.". Dette udgjorde 104.189, 120.740, 138.696 og 149.470 tusind transaktioner for henholdsvis 2016, 2017, 2018 og 2019. Efterfølgende beregnede styrelsen den samlede købsværdi med co-badgede Dankort i udlandet som summen af købsværdi med co-badgede Dankort i udlandet ved "fysiske forretninger (betjent ekspedition)" og "E-handel mv." Dette udgjorde 30,8, 41,8, 46,8, og 48,0 mio. kr. for henholdsvis 2016, 2017, 2018 og 2019. Til sidst opgjorde styrelsen størrelsen på den gennemsnitlige transaktion ved at dividere den samlede købsværdi med co-badgede Dankort i udlandet med den samlede antal transaktioner med co-badgede Dankort i udlandet. Dette udgjorde 295,68, 346,11, 337,15 og 321,21 kr. for henholdsvis 2016, 2017, 2018 og 2019.
- 3) Til beregningen af de marginale indtægter anvender styrelsen formlen $\text{valutatillæg} * \text{det gennemsnitlige købsbeløb}$. Således beregnede styrelsen de marginale indtægter inden for Europa for 2016 ved at gange Danske Banks valutatillæg på 1,0 pct. med den gennemsnitlige købsbeløb for 2016, dvs. $1,0 \text{ pct.} * 295,68 \text{ kr.} = 2,96 \text{ kr.}$ Til samme beregning for perioden 2017-2019 anvendte styrelsen Danske Banks valutatillæg på 1,50 og 2,0 pct. for henholdsvis transaktioner inden for- og uden for Europa. For 2017 angiver eksempelvis regnestykket $1,5 \text{ pct.} * 346,11 \text{ kr.} = 5,19 \text{ kr.}$ Danske Banks marginale indtægter inden for Europa, og $2,0 \text{ pct.} * 346,11 \text{ kr.} = 6,92 \text{ kr.}$ Danske Banks marginale indtægter uden for EU.
- 4) Til beregning af de samlede marginale indtægter for valutaomveksling anvendes formlen $([...] \text{ pct.} * \text{Danske Banks marginale indtægter inden for EU}) + ([...] \text{ pct.} * \text{Danske Banks marginale indtægter udenfor for EU})$. Således beregnede styrelsen de samlede marginale indtægter for valutaomveksling for året for 2017 som $([...] \text{ pct.} * 5,19 \text{ kr.}) + ([...] \text{ pct.} * 6,92 \text{ kr.}) = [...] \text{ kr.}$

Kilde: Databasen DNBSTS fra Nationalbankens statistik, tal fra Danske Bank og styrelsens egne beregninger.

246. *Marginalomkostninger* udgør en virksomheds omkostning forbundet med at producere én ekstra enhed. I nærværende sag vil det svare til de omkostninger, som Danske Bank har til valutaomveksling ved én ekstra non-DCC transaktion.
247. Danske Banks marginale omkostninger ved valutaveksling er alt andet lige faldende ved et større antal transaktioner. Det skyldes, at det samlede gebyr til Nets for processering af Visa transaktioner, som omfatter Danske Banks eksterne omkostninger til valutaomveksling, jf. afsnit 3.4.2.2 og 3.7.2.2, [...]. Der er endvidere ikke forhold, der indikerer, at Danske Banks interne omkostninger ved valutaveksling indebærer stigende marginale omkostninger.
248. Styrelsen har vurderet, at Danske Banks gennemsnitlige variable omkostninger til valutaomveksling derfor kan antages at være mindst lige så store – og dermed et konservativt mål for –

Danske Banks marginale omkostninger til valutaomveksling. Det skyldes, at variable omkostninger omfatter flere typer af omkostninger end marginale omkostninger, hvorfor de marginale omkostninger typisk er lavere eller i hvert fald ikke højere end de variable omkostninger.

249. De *gennemsnitlige variable omkostninger* udtrykker forholdet mellem de variable omkostninger og antallet af transaktioner. Praktisk beregnes de gennemsnitlige variable omkostninger ved at dividere de variable omkostninger med antallet af transaktioner.
250. Til beregningen af Danske Banks samlede variable omkostninger til valutaomveksling tager styrelsen udgangspunkt i de omkostninger til valutaomveksling, som Danske Bank har angivet er variable og transaktionsafhængige. Disse er omkostninger til *valutaomvekslingsrisiko, håndtering af valutaomvekslingsrisiko, kundehenvendelser og kundeservice, kontoudtog/oplysninger, [...]*.
251. Danske Banks variable omkostninger til valutaomveksling var [...] mio. kr. i 2016, jf. Tabel 3.12. Disse omfatter omkostninger til henholdsvis *valutaomvekslingsrisiko* og *håndtering af valutaomvekslingsrisiko* for 0 kr., *kundehenvendelser og kundeservice* for [...] mio. kr., *kontoudtog/oplysninger* for [...] mio. kr., [...]. I 2016 gennemførte Danske Banks kunder [...] mio. non-DCC transaktioner med det af Danske Banks udstedte Visa/Dankort, hvilket svarer til, at Danske Bank havde en gennemsnitlig variabelomkostning på [...] kr. per transaktion i 2016.⁹⁴

Tabel 3.12 Variable omkostninger for valutaomveksling (kr. pr. transaktion)

	2016	2017	2018	2019
Samlede variable omkostninger (i 1.000 kr.)	[...]	[...]	[...]	[...]
Antal af non-DCC transaktion med Visa/Dankort (i 1.000)	[...]	[...]	[...]	[...]
Marginale omkostninger (i kr.)	[...]	[...]	[...]	[...]

Note: Tabellen viser styrelsens estimat for Danske Banks marginale omkostninger til valutaomveksling for perioden 2016-2019.

Anm.:

- 1) Til beregningen af Danske Banks samlede variable omkostninger til valutaomveksling tager styrelsen udgangspunkt i de omkostninger, som Danske Bank har angivet er variable. Danske Bank har angivet, at alle Danske Banks omkostninger til valutaveksling er variable omkostninger, dvs. de direkte og indirekte omkostninger. Disse omfatter *valutaomvekslingsrisiko, håndtering af valutaomvekslingsrisiko, kundehenvendelser og kundeservice, kontoudtog/oplysninger, [...]* samt [...]. Eksempelvis omfatter Danske Banks variable omkostninger til valutaomveksling [...] mio. kr. i 2016 omkostninger til henholdsvis valutaomvekslingsrisiko og håndtering af valutaomvekslingsrisiko for 0 kr., kundehenvendelser og kundeservice for [...] mio. kr., kontoudtog/oplysninger for [...] mio. kr., [...].
- 2) De gennemsnitlige variable omkostninger måler forholdet mellem de variable omkostninger og antallet af transaktioner. Praktisk beregnes de gennemsnitlige variable omkostninger ved at dividere de variable omkostninger med antallet af transaktioner. Ved at dividere fx [...] mio. kr. med [...] mio. non-DCC transaktioner fås Danske Banks gennemsnitlige variable omkostninger for [...] kr. per transaktion i 2016.

Kilde: Danske Banks tal og styrelsens egne beregninger

⁹⁴ Ved at dividere [...] mio. kr. med [...] mio. non-DCC transaktioner fås Danske Banks gennemsnitlige variable omkostninger for [...] kr. per transaktion i 2016.

-
252. Det følger af tabellen ovenfor, at Danske Banks marginale omkostninger faldt [...] pct. mellem 2016 og 2019. Faldet skyldes dels, [...].
253. Sammenfattende var Danske Banks marginale indtægter ved valutaomveksling i perioden 2016-2019 markant større end virksomhedens marginale omkostninger. I 2019 var Danske Banks marginale indtægter ca. [10-20] gange større end virksomhedens marginale omkostninger.⁹⁵ I 2016 - altså før stigningen i valutatillægget - var forholdet mellem marginale indtægter og marginale omkostninger ca. [5-10].
254. Eftersom Danske Banks indtægter til valutaomveksling varierer med både valutatillægget og købsbeløbet mens virksomhedens variable omkostninger alene varierer med antallet af non-DCC transaktioner, er Danske Banks marginale indtjening for en ekstra transaktion afhængig af valutatillægget og det gennemsnitlige købsbeløb, dvs. jo højere valutatillægget og det gennemsnitlige købsbeløb, jo højere marginale indtægter og omvendt.

⁹⁵ Dette tal fås ved at dividere de marginale indtægter for 2019 for [...] kr. med de marginale omkostninger til samme år for [...] kr., dvs. [...] / [...] = [...].

4. Høringssvar

255. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anmodede ved e-mail af 17. juli 2017 om Danske Banks bemærkninger til klagen fra Forbrugerrådet Tænk vedrørende Danske Banks ændring af valutatillæg for brug af Visa/Dankort i udlandet. Danske Bank fremsendte virksomhedens bemærkninger den 28. august 2017. Danske Bank har endvidere efterfølgende sendt en række bemærkninger til sagen.⁹⁶
256. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 12. december 2019 et udkast til anmodning om oplysninger i høring hos Danske Bank. Danske Bank fremkom med deres høringssvar til udkastet til anmodning om oplysninger 11. maj 2020. Danske Bank har ved denne høring fremsendt en række bemærkninger til sagen.⁹⁷
257. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte afgørelsesudkast i høring hos Danske Bank den 12. juli 2021. Danske Bank fremkom med sine bemærkninger hertil den 11. oktober 2021.⁹⁸
258. Danske Banks samlede bemærkninger vedrørende klagen fra Forbrugerrådet Tænk, styrelsens udkast til anden anmodning om oplysninger og styrelsens høring af udkast til afgørelse gennemgås i det følgende sammen med styrelsens kommentarer hertil.
259. Kort opsummeret er det Danske Banks standpunkt, at:

"Forbrugerrådet Tænks klage skal afvises, da den hviler på et ufuldstændigt faktum og en for snæver – og dermed forkert – udlægning af kravene til sammenhæng mellem priser og omkostninger, jf. § 79."⁹⁹

260. Styrelsen finder, at Danske Banks bemærkninger sammenfattende angår følgende forhold:
- » Årsagen til stigningen i valutatillæg skyldes, at der ikke var sammenhæng mellem Danske Banks samlede omkostninger og indtægter ved Visa/Dankortet,
 - » Styrelsens isolerede behandling af valutatillæg er ikke retvisende og har konsekvenser,
 - » Konkurrencen mellem kortudstedere er virksom og derfor finder bestemmelsen ikke anvendelse,
 - » Styrelsen skal tage hensyn til EU Kommissionens forordning om gebyrer på grænseoverskridende betalinger,
 - » PSD2 udelukker national regulering af kortudsteders gebyrer,
 - » Betalingsloven gælder ikke for transaktioner uden for EU,
 - » Flere omkostningsposter bør medregnes i overskudgraden,
 - » Flere forhold understøtter, at styrelsens metodevalg må være forkert, og

⁹⁶ Danske Bank fremsendte den 22. august 2018 oplysninger om omkostninger relateret til pengeinstituttets valutatillæg for brug af Visa/Dankort i udlandet (bilag 9 og 10). Den 5. september 2018 fremsendte Danske Bank sine bemærkninger til styrelsens brev om betænkeligheder af 11. juni 2018 (bilag 11). Den 7. juni 2019 sendte Danske Bank sin retlige kvalificering af valutatillæg efter betalingsloven (bilag 12). Den 7. og 17. februar 2020 fremsendte Danske Bank i forbindelse med et møde i styrelsen den 19. februar 2020 yderligere bemærkninger til den retlige kvalificering af valutatillæg efter betalingsloven (bilag 13 og 14).

⁹⁷ Jf. Danske Banks brev af 11. maj 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (bilag 25).

⁹⁸ Jf. Danske Banks e-mail af 11. oktober 2021 om høringssvar (bilag 24). Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen omtaler dette dokument som "høringssvaret".

⁹⁹ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 1.

» Flere forhold i afgørelsen bør uddybes.

261. Ud over ovenstående gennemgang af Danske Banks bemærkninger er flere af Danske Banks bemærkninger indarbejdet i de enkelte, relevante afsnit i denne afgørelse.
262. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på baggrund af Danske Banks bemærkninger sammenfattende foretaget en række ændringer i udkastet til afgørelse. Herunder har styrelsen indarbejdet yderligere "overhead-omkostninger" i styrelsens beregninger på baggrund af virksomhedens høringssvar og den efterfølgende dialog med virksomheden herom.

4.1 Årsagen til stigning i valutatillæg

263. Danske Bank har angivet, at banken:

*"I sommeren 2016 besluttede at forhøje valutatillægget til 1,5 pct. og 2 pct. ved betalinger i henholdsvis europæiske valutaer og andre valutaer, idet der ikke var sammenhæng mellem de samlede omkostninger og indtægter."*¹⁰⁰

264. Danske Bank angiver endvidere, at:

*"tillægget ikke har været reguleret i de seneste 30 år, og der bl.a. i lyset heraf derfor har manglet sammenhæng mellem de samlede omkostninger og indtægter"*¹⁰¹

og at,

*"Danske Bank har igennem flere år haft et [...] underskud på Visa/Dankortet."*¹⁰²

265. [...].¹⁰³ Ved hjælp af bl.a. forhøjelsen af valutatillægget er det lykkedes Danske Bank at forbedre resultatet for Visa/Dankort-betalinger, [...].¹⁰⁴
266. Danske Bank angiver videre, at virksomhedens indtægter ved betalinger med Visa-delen af Visa/Dankortet stammer fra to kanaler, henholdsvis indløser/kortejer og kunden. Indtægten fra indløser/kortejer, det såkaldte interbankgebyr, er reguleret i interbankgebyrforordningen¹⁰⁵ og dermed fastsat uafhængigt af bankens omkostninger. Banken oplyser, at indtægterne fra interbankgebyrene dækker i perioden fra 2015 og frem kun mellem [10-40] pct. af bankens totale omkostninger ved at gennemføre Visa-betalingerne.¹⁰⁶
267. Danske Bank har angivet, at:
- "Danske Bank har derfor pålagt brugeren af Visa-delen af Visa/Dankortet faste og forbrugsafhængige gebyrer, herunder et årligt kortgebyr på Visa/Dankortet på p.t. 150 kr., et erstatningskortgebyr på pt. 100 kr., et kontanthævningsgebyr på Visa-hævninger*

¹⁰⁰ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 3.

¹⁰¹ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 2.

¹⁰² Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 3.

¹⁰³ Jf. Danske Banks opgørelse af regnskab for Visa/Dankort for 2015. 2016 og Q12017 (Bilag 20).

¹⁰⁴ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 5.

¹⁰⁵ Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/751 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner (herefter kaldt "Interbankgebyrforordningen").

¹⁰⁶ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 4.

i pengeautomater i udlandet på 1,0 pct., dog minimum 30 kr., og kursomregningstillægget på henholdsvis 1,5 pct. og 2,0 pct.”¹⁰⁷ [Styrelsens indsætning]

268. Ifølge Danske Bank kan omkostningerne ved Visa-betalinger opdeles i henholdsvis eksterne omkostninger, herunder omkostninger til Visa, Nets og [...] m.fl. og interne omkostninger i banken. [...].¹⁰⁸
269. Fokuseres der udelukkende på betalinger med Visa-delen af Visa/Dankortet var resultatet ca. [...] kr. i 2015, hvilket afrundet svarer til en overskudsgrad på [0-10]. I 2016 og 1. halvår af 2017 har resultatet været ca. [...] mio. kr. og [...] mio. kr. svarende til overskudsgrader på Visa-forretningen isoleret betragtet på henholdsvis [0-10] pct. og [15-20] pct.¹⁰⁹
270. Samtidig bemærker Danske Bank, at:

” at det for Danske Bank ikke giver mening kun at se på resultatet for Visa-betalinger, idet banken som nævnt alene tilbyder Visa-betalinger i forbindelse med Visa/Dankort, og idet økonomien for Visa-betalinger derfor uløseligt hænger sammen med økonomien for Dankort-betalinger.”¹¹⁰

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

271. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke enig, at Visa/Dankort og de dertilhørende omkostninger skal betragtes samlet i relation til nærværende sag.
272. For det første er det i overensstemmelse med betalingslovens § 122, stk. 1, at styrelsen vurderer valutatillægget isoleret set, jf. afsnit 4.2 nedenfor.
273. For det andet bør Visa/Dankort ikke betragtes som ét samlet produkt, jf. punkt 319 nedenfor samt afsnit 5.4 nedenfor. Hertil kan kort anføres, at Danske Bank kun opkræver et valutatillæg, når en kunde foretager en betaling med Visa-delen af et Visa/Dankort i udenlandsk valuta med et af Danske Bank udstedt Visa/Dankort. Nærværende sag vedrører således ydelsen valutaomveksling i forbindelse med en Visa-korttransaktion i udenlandsk valuta med Visa/Dankort (valutaomveksling).¹¹¹
274. For det tredje er det styrelsens vurdering, at valutaomvekslingen og gennemførelsen af betalingstransaktionen er to separate ydelser, der udbydes af to forskellige aktører (banker eller forretninger, for så vidt angår valutaomveksling, og indlødere for så vidt angår betalingstransaktionen). Det skyldes bl.a., at valutaomveksling tilbydes som en separat ydelse, og at kunderne typisk har mulighed for at fravælge Danske Banks ydelse i købsøjeblikket, jf. også punkt 72 til 80 ovenfor.
275. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor i omkostningsundersøgelsen taget afsæt i omkostninger, der udelukkende kan relateres til aktiviteter forbundet med valutaomveksling.

¹⁰⁷ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 4.

¹⁰⁸ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 4.

¹⁰⁹ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 5. Styrelsen bemærker, at Danske Banks overskudsgrad for Visa-delen af Visa/Dankort var, ifølge tal fra Danske Bank som var leveret ved første data anmodning, [...] pct. hhv. i 2016 og 2017.

¹¹⁰ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 5.

¹¹¹ En betalingskorttransaktion i udenlandsk valuta med Visa/Dankort kendes i praksis som non-DCC transaktion.

4.2 Isoleret vurdering af valutatillægget

276. Danske Bank har anført, at der ikke er hjemmel i betalingslovens § 122, stk. 1, til at regulere en valutaomregningstjeneste. Banken angiver, at:

*"Betalingslovens § 122 regulerer prisen for en betalingstransaktion. Idet betalingen for en valutaomregningstjeneste ikke sker i hverken direkte eller indirekte forbindelse med en betalingstransaktion i betalingslovens forstand, indeholder betalingslovens § 122 altså ikke hjemmel til at regulere betalingen for en valutaomregningstjeneste."*¹¹² [styrelsens understregning]

277. Banken angiver endvidere:

*"Når der ikke er hjemmel i betalingslovens § 122 til at foretage indgreb over for valutaomregningstjenester, er der ikke hjemmel til at prisregulere valutatillægget."*¹¹³

278. Danske Bank anfører hertil, at betalingslovens § 122, stk. 1, regulerer prisen for gennemførelsen af en "betalingstransaktion". Betalerens udbyder, det vil sige Danske Bank, har frihed til at sammensætte prisen på baggrund af en række parametre, fx hyppigheden af brugen af betalingssystemet eller størrelsen af betalingen.

279. Ifølge Danske Bank følger det heraf, at en vurdering af betalingslovens § 122, stk. 1, ikke skal foretages med afsæt i en vurdering af hver parameter (kortgebyr, nulstilling af Visa-limit, kursomregningstillæg mv.) for sig, men derimod med afsæt i kundens samlede pris for betalingstransaktionen, jf. nedenstående gennemgang af det EU-retlige grundlag. Det afgørende i relation til betalingslovens § 122, stk. 1, er således, om den samlede pris, som kunden skal betale til Danske Bank i forbindelse med en betalingstransaktion, er urimelig i bestemmelsens forstand.¹¹⁴

280. Danske Bank anfører, at betalingsloven implementerer bl.a. bestemmelser fra PSD2¹¹⁵, ligesom betalingsloven fastsætter bestemmelser, hvor SEPA-forordningen¹¹⁶ kræver nationale foranstaltninger.¹¹⁷

281. Danske Bank anfører, at:

*"Definitionen af en "betalingstransaktion" er – med enkelte sproglige nuancer – den samme på tværs af betalingsloven, PSD-II og SEPA-forordningen. Ligeledes er "valutaomregningstjeneste" i SEPA-forordningen definitorisk knyttet på PSD-II, artikel 59, stk. 2, og dermed betalingslovens § 117, jf. SEPA-forordningens art. 2, nr. 9."*¹¹⁸

¹¹² Jf. Danske Banks brev af 17. februar 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 14), side 4.

¹¹³ Jf. Danske Banks brev af 17. februar 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 14), side 4.

¹¹⁴ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 6.

¹¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked.

¹¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 924/2009 af 16. september 2009 om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2560/2001, som senest ændret ved forordning 2019/518.

¹¹⁷ Jf. Danske Banks brev af 17. februar 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 14), side 2.

¹¹⁸ Jf. Danske Banks brev af 17. februar 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 14), side 3.

282. Danske Bank anfører endvidere, at betalingslovens § 122, stk. 1, som bekendt, er en ren national bestemmelse, men begrebet "betalingstransaktion" stammer fra PSD2, hvor det i artikel 4, nr. 5 er defineret som:

*"'payment transaction' means an act, initiated by the payer or on his behalf or by the payee, of placing, transferring or withdrawing funds, irrespective of any underlying obligations between the payer and the payee,"*¹¹⁹

283. Tilsvarende hedder det i betalingslovens § 7, nr. 4:

"Betalingstransaktion: En handling, der iværksættes af en betaler eller på vegne af denne eller af en betalingsmodtager med henblik på at indbetale, overføre eller hæve midler uden hensyn til eventuelle underliggende forpligtelser mellem betaleren og betalingsmodtageren."

284. Danske Bank anfører således, at en betalingstransaktion efter PSD2 artikel 4, nr. 5, som implementeret ved betalingslovens § 7, nr. 4, kun omfatter selve indbetalingen, overførslen eller hævnningen af midler. Med andre ord dækker en betalingstransaktion over overførslen af midler fra A til B. Ved en kortbetaling med et Visa/Dankort i udlandet dækker betalingstransaktionen således over overførslen af midler fra kundens konto i Danmark til forretningens konto i udlandet.¹²⁰

285. Danske Bank anfører, at idet betalingsloven gennemfører EU-regelsættene, idet der er begrebsparallelitet på tværs af regelsættene, og idet forarbejderne ikke indeholder holdepunkter for det modsatte, fører en konsistent juridisk metode til, at begreberne "betalingstransaktion" og "valutaomregningstjeneste" må fortolkes på samme måde på tværs af betalingsloven, PSD2 og SEPA-forordningen.¹²¹

286. SEPA-forordningens art. 2, nr. 9, indeholder følgende definition af begrebet "gebyr", der samtidig vedrører afgrænsningen mellem en betalingstransaktion og en valutaomregningstjeneste:

"»gebyr«: ethvert beløb, som en betalingstjenestebruger opkræves af en betalingstjenesteudbyder, og som er direkte eller indirekte forbundet med en betalingstransaktion, ethvert beløb, som en betalingstjenestebruger opkræves af en betalingstjenesteudbyder eller en part, der leverer valutaomregningstjenester i overensstemmelse med artikel 59, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 (), for en valutaomregningstjeneste, eller en kombination heraf."*

287. Danske Bank anfører, at:

"Der sondres altså klart mellem (i) opkrævede beløb, som er direkte eller indirekte forbundet med en betalingstransaktion, (ii) beløb opkrævet for en valutaomregningstjeneste, og (iii) kombinationer heraf. En betaling for en valutaomregningstjeneste er således ikke en betaling, som er direkte eller indirekte forbundet med en betalingstransaktion. En anderledes fortolkning ville føre til, at bestemmelsens andet og tredje led savnede mening."

¹¹⁹ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 3-4.

¹²⁰ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 4.

¹²¹ Jf. Danske Banks brev af 17. februar 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 14), side 3.

*Idet begreberne "betalingstransaktion" og "valutaomregningstjeneste" som beskrevet må fortolkes på samme måde på tværs af betalingsloven, PSD-II og SEPA-forordningen, må det det samme gøre sig gældende efter betalingsloven."*¹²²

288. Danske Bank mener således ikke, at der kan være tvivl om, på hvilket niveau § 122, stk. 1, regulerer gebyrer. Danske Bank mener, at en test af hver enkelt prisparameter falder uden for ordlyden af betalingslovens § 122, stk. 1, da det enkelte prisparameter ikke er et gebyr for en betalingstransaktion, men et delelement i en betalingstransaktion.¹²³
289. Selv hvis styrelsen skulle anlægge en formålsfortolkning af betalingslovens § 122, stk. 1, mener Danske Bank ikke, at det fører til et andet resultat end ovenstående.¹²⁴ § 122, stk. 1, kan spores tilbage til - og er i al væsentlighed en materiel videreførelse af - betalingslovens § 20a, hvor det i de almindelige bemærkninger bl.a. hedder, at bestemmelsen giver:

"en udvidet mulighed for at gribe ind over for alle aktører, der efter en ændring af den gældende § 20 måtte opkræve urimelige vederlag, gebyrer mv. i forbindelse med kortbetalinger, der ikke er omfattet af lovforslagets § 20, stk. 1."

290. At det er gebyret for kortbetalingen, der ikke må være urimelig, stemmer således ifølge Danske Bank overens med, at det er gebyret mv. for betalingstransaktionen med et betalingskort (betalingsinstrument), der ikke må være urimeligt.¹²⁵
291. Endeligt henviser Danske Bank til den tredelte test for, hvornår et gebyr er urimeligt højt, som første gang er nævnt i de specielle bemærkninger til betalingskortlovens § 20a. Hvis man anvender denne test på hvert prisparameter, vil det stemme dårligt overens med almindelig teori om regnskabs- og rentabilitetsanalyse.¹²⁶
292. Som eksempel nævner Danske Bank, at hvis hver prisparameter omfattes af testen i § 122, stk. 1, vil testen om overnormal indtjening kunne føre til, at en bank med en samlet negativ overskudsgrad på en betalingstransaktion skal sænke sin pris yderligere, fordi ét ud af flere prisparametre isoleret set har en for høj overskudsgrad. Dette ville efter Danske Banks opfattelse formentlig blot føre til, at banken hæver et andet delgebyr - og eftersom det er den samlede pris, der er relevant for betaler, gør dette hverken fra eller til, når bortses fra de meromkostninger, som banken vil have ved en sådan øvelse.¹²⁷
293. Danske Bank anfører sammenfattende, at
- » En betaling for en valutaomregningstjeneste er ikke en betaling, som er direkte eller indirekte forbundet med en betalingstransaktion,
 - » Betalingslovens § 122, stk. 1, gælder for den samlede pris, som kunden skal betale i forbindelse med en betalingstransaktion, og
 - » Der ikke er hjemmel i betalingslovens § 122, stk. 1, til at regulere en valutaomregningstjeneste.
294. Sammenfattende anfører Danske Bank, at det ikke er retvisende at vurdere valutatillægget isoleret set, at valutatillæg er et omkostningselement af Visa/Dankort, som Danske Bank opfatter

¹²² Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 3.

¹²³ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 4.

¹²⁴ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 5.

¹²⁵ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 5.

¹²⁶ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 6.

¹²⁷ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 6.

som er ét samlet produkt, og at valutaomveksling hverken er en betalingstransaktion eller kan betragtes som en selvstændig service, som er omfattet af betalingslovens § 122, stk. 1.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

295. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er uenig i, at det ikke er retvisende, hvis betalingslovens § 122, stk. 1, anvendes særskilt på valutatillægget.

296. For *det første*, er det i overensstemmelse med ordlyden af betalingslovens § 122, stk. 1, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen alene har vurderet valutatillægget isoleret set og omvendt ikke medtaget øvrige ydelser/gebyrer fra Visa/Dankortet i styrelsens beregninger. Dette skyldes særligt, at det følger af bestemmelsens ordlyd, at § 122, stk. 1, omfatter ethvert gebyr enhver aktør måtte fastsætte. Betalingslovens § 122, stk. 1, har følgende ordlyd:

"Ved fastsættelse af gebyr m.v. i forbindelse med gennemførelse af betalingstransaktioner med et betalingsinstrument må der ikke anvendes urimelige priser og avancer."
[Styrelsens markering]

297. Styrelsen bemærker, at ordene *i forbindelse med* efter en naturlig sproglig forståelse må forstås som, at det er alle gebyrer m.v. som opkræves i forbindelse med gennemførelsen af betalingstransaktionen, som ikke må være urimelige. Bestemmelsens ordlyd er endvidere ikke afgrænset til at angå visse aktører eller visse typer af gebyrer, men omfatter omvendt alle gebyrer som enhver aktør måtte opkræve *i forbindelse* med gennemførelsen af en betalingstransaktion med et betalingsinstrument.

298. Der er således ikke krav om, at gebyret skal være betaling for en betalingstransaktion, blot gebyret opkræves *i forbindelse med* gennemførelsen af en betalingstransaktion. Det er derfor uden betydning for indeværende sag, hvorvidt valutaomveksling er en betalingstransaktion i SEPA-forordningens forstand eller ej.

299. Bestemmelsen omfatter således ethvert gebyr, som enhver aktør måtte fastsætte i forbindelse hermed.

300. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen henviser endvidere til, at det følger af ordlyden af betalingsloven, at forbuddet i betalingslovens § 122, stk. 1, tillige gælder for udbydere af tekniske tjenester, som ellers er undtaget betalingslovens anvendelsesområde, jf. betalingslovens § 5, nr. 10.

"Tjenester leveret af en udbyder af tekniske tjenester, der understøtter udbuddet af betalingstjenester, såfremt udbyderen ikke på noget tidspunkt er i besiddelse af de midler, som skal overføres, og der ikke er tale om tjenester omfattet af bilag 1, nr. 7 og 8, jf. dog § 122"

301. Forbuddet i betalingslovens § 122, stk. 1, finder således eksplicit tillige anvendelse for udbydere af tekniske tjenester. Denne ordlyd af loven understøtter således, at bestemmelsen tillige finder anvendelse for de (særskilte) priser og avancer, som en udbyder af tekniske tjenester må fastsætte (over for bl.a. forretninger og kortbrugere) – og omvendt ikke efter sin ordlyd kan afgrænses til kun at angå en samlet betaling for at gennemføre en transaktion.

302. Betalingslovens § 122, stk. 1, (og dens forgængere) er endvidere en dansk særregel, der går mere end 20 år tilbage, jf. punkt 483, 502 og 503 nedenfor. De efterfølgende EU-retlige regler giver således ikke grundlag for at hævde, at valutatillægget ikke skulle udgøre et "*gebyr*", som er fastsat "*i forbindelse med gennemførelse af betalingstransaktioner*".

303. For *det andet* fremgår det af lovbemærkningerne til § 122, stk. 1, at:

"Bestemmelsen er udformet generelt, således at den omfatter prisfastsættelse hos enhver virksomhed der fastsætter gebyrer og vederlag i forbindelse med kortbetalinger. Der er herved taget højde for, at betalingskortsystemer kan organiseres på mange måder. I nogle systemer udføres flere funktioner i samme selskab. I andre systemer er funktionerne mere eller mindre adskilte." [Styrelsens markering]

304. Herudover fremgår det af lovbemærkningerne:

"Bestemmelsen omfatter alle virksomheders prisfastsættelse i forbindelse med kortbetalinger, herunder udbydere af betalingstjenesters fastsættelse af gebyrer m.v. til kortindehavere [...] og gebyrer fastsat af betalingsmodtagere overfor kortindehavere". [Styrelsens markering]

305. Ifølge lovbemærkningerne omfatter bestemmelsen i § 122, stk. 1, således ethvert gebyr eller vederlag, der opkræves i forbindelse med kortbetalinger. Og bestemmelsen omfatter priserne hos enhver virksomhed, der fastsætter gebyrer i forbindelse med kortbetaling.
306. Sætningen i forarbejderne om: "*i forbindelse med gennemførelse af betalingstransaktioner*" samt sætningen om: "*alle virksomheders prisfastsættelse*" understøtter således, at der kan tages udgangspunkt i enhver udbyders priser, særskilt.
307. Forarbejderne omtaler omvendt ikke, at der skal foretages en helhedsvurdering af alle gebyrer mv. knyttet til den samlede betalingstransaktion eller kortbetaling – hvilket da også ville betyde, at alle virksomheders gebyrer, som er involveret i den samlede betalingstransaktion i så fald skulle vurderes under et, herunder også udbydere af tekniske tjenester. Dette har oplagt ikke været formålet med bestemmelsen, jf. punkt 297 og 299.
308. Forarbejderne omtaler heller ikke, at den ydelse eller aktivitet for hvilken virksomheden vælger at opkræve et gebyr m.v. skal udgøre et "særskilt produkt", som kan henføres til et særskilt relevant marked i konkurrenceretlig forstand. Derimod omtaler forarbejderne, at betalingslovens 122 finder anvendelse for ethvert gebyr, som fx en kortudsteder vælger at opkræve, og dermed også gebyrer for en "delydelse" i forbindelse med en betalingstransaktion.
309. Både efter lovens ordlyd og efter forarbejder følger det således, at betalingslovens § 122, stk. 1, omfatter ethvert gebyr fastsat i forbindelse med kortbetalinger. Der er omvendt ikke støtte for, at myndigheden skal afgrænse produktmarkeder eller kun kan gribe ind over for det samlede gebyr på mere overordnede produktområder.
310. Det fremgår endvidere i forarbejderne om betalingslovens § 5, nr. 10 om tekniske tjenester, at:

*"Det foreslås i nr. 10 at undtage tjenester leveret af en udbyder af tekniske tjenester, der understøtter udbuddet af betalingstjenester. Undtagelsen forudsætter dog, at udbyderen ikke på noget tidspunkt er i besiddelse af de midler, som skal overføres, og at der ikke er tale om tjenester omfattet af bilag 1, nr. 7 og 8. Dog gælder § 122 om urimelige priser og avancer desuagtet."*¹²⁸

311. Her kan det modsætningsvist læses, at det er den enkelte udbyder af den enkelte ydelse, der reguleres og omvendt ikke den samlede transaktion. Der er således ikke støtte andetsteds i forarbejderne for, at bestemmelsen skulle angå samlede aktivitetsområder eller lignende.

¹²⁸ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 92, h.sp.

-
312. Bestemmelsens forarbejder understøtter således, at det er alle aktører og alle gebyrer som enhver aktør måtte opkræve, det er omfattet af forbuddet. Forarbejderne understøtter omvendt ikke, at lovens ordlyd skal fraviges.
313. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at forarbejderne til betalingsloven underbygger, at § 122, stk. 1, kan anvendes til at vurdere, om størrelsen på valutatillægget isoleret set har ført til urimelige priser og avancer.
314. Det kan hertil føjes, at ordlyden i betalingslovens § 117 om valutaomregning indirekte understøtter, at et gebyr for en valutaomregning må anses for omfattet af betalingslovens § 122, stk. 1:

"En betalingsmodtager eller en anden, der via en pengeautomat eller på salgsstedet tilbyder valutaomregning til betaleren, før en betalingstransaktion iværksættes, skal give betaleren alle oplysninger om gebyrer og den vekselkurs, der anvendes ved valutaomregningen. Betaleren skal godkende, at valutaomregningen sker på dette grundlag."
[styrelsens understregning]

315. Betalingslovens § 117 regulerer således, at betalingsmodtager (typisk en forretning) er underlagt en oplysningsforpligtelse for "gebyrer", der anvendes ved valutaomregning. Loven regulerer således også andetsteds gebyrer for valutaomregning.
316. For det tredje bemærkes endvidere, at styrelsens tidligere tilsynspraksis inden for betalingsretten er i overensstemmelse med ovenstående.
317. I sagen om PBS' gebyrer for handel på internettet af 27. november 2000, foretog styrelsen en vurdering af, om PBS' gebyrfastsættelse på 1,95 kr. pr. transaktion samt et risikotillæg på 0,15 pct., (som blev opkrævet, hvis internetforretningen brugte et særligt sikkerhedssystem), var for højt i forhold til den dagældende § 20 a i betalingskortloven. Styrelsen fandt, at PBS' risikotillæg på 0,15 pct. skulle vurderes særskilt. Det skyldtes, at der var tale om en betaling for en særskilt ydelse.¹²⁹
318. I afgørelserne i de to "FDIH-sager", jf. afsnit 5.2.4, traf styrelsen afgørelse om, at Nets gebyrer ved brug af dankort på internettet, var fastsat i strid med den dagældende § 79 i betalingstjenesteloven. I begge afgørelser foretog styrelsen omkostningstesten ud fra den specifikke ydelse, og omvendt ikke for "den samlede forretning".¹³⁰ Østre Landsret angav i den efterfølgende dom af 17. februar 2021, at:

*"Landsretten finder, at udtrykket "gebyr m.v." må forstås sådan, at ikke blot gebyrer for den enkeltstående transaktion, men også andre betalinger, som er snævert knyttet til og er en forudsætning for den pågældende betalingstransaktion, er omfattet af bestemmelsen. Hvorledes den enkelte leverandør af betalingstransaktionerne vælger at prissætte sin ydelse, kan herved ikke være afgørende for, om den pågældendes priser og avancer er omfattet af § 79."*¹³¹

319. Hertil kommer, at et Visa/Dankort ikke bør betragtes som ét samlet produkt. Og en pristest derfor ikke angår Visa/Dankortet som en samlet størrelse. Gebyrer og priser opkrævet ved brug

¹²⁹ Afgørelse om PBS' gebyrer for handel på Internettet af 27. november 2000

¹³⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012 om FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 22. maj 2013, Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer. Se sidstnævnte afgørelses pkt. 164.

¹³¹ Østre Landsrets dom af den 17. februar 2021, side 287.

af et Visa/Dankort skal således ikke blot betragtes som et omkostningselement, som indgår i det samlede produkt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at reglerne om co-badging og "frit valg" i artikel 8 i forordningen om interbankgebyrer¹³² netop er udtryk for, at et betalingskort med to betalingsvaremærker eksempelvis Visa/Dankort ikke skal betragtes som et samlet produkt. Kommercielt er der endvidere tale om to forskellige betalingskortordninger – Visa ejer rettighederne til Visa-kortet, mens Nets ejer rettighederne til Dankortet. Derudover betaler forretningerne forskellige priser for at modtage kortene, og forretningens indløser betaler ligeledes forskellige interbankgebyrer til bankerne for de forskellige kort. Økonomien for de to kort er således separat. Det er derfor rimeligt at anse Visa/Dankortet for at omfatte to eller flere separate produkter eller forretningsområder.

4.2.1 Valutaomveksling kan ikke købes separat

320. Danske Bank har i høringssvaret endvidere gjort gældende, at Danske Banks kortholdere ikke kan købe valutaomveksling uden en kort-transaktion - og vice versa kan valutaomvekslingen ikke leveres særskilt. Danske Bank angiver i den forbindelse, at:

*"Danske Banks kortholdere kan ikke købe (Visas) valutaomveksling alene, dvs. uden en kort-transaktion (og vice versa kan valutaomvekslingen ikke leveres særskilt)."*¹³³

321. Ifølge Danske Bank giver det derfor ikke mening at analysere prisen på valutaomvekslingen isoleret set, dvs. uden også at inddrage prisen på de øvrige "forbundne" ydelser knyttet til kort-transaktionen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger – efterspørgsel efter valutaveksling

322. Danske Banks gebyr for valutaomveksling kan efter styrelsens vurdering betragtes som en betaling for et separat produkt eller ydelse. Det skyldes, at valutatillæg prissættes separat (en procentsats af betalingen til forretningen), og at produktet er genstand for en særskilt forbrugerefterspørgsel, jf. afsnit 3.4 ovenfor.
323. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at der findes uafhængige udbydere af valutaomveksling, som tilbyder produktet til priser, som er forskellige fra pengeinstitutternes. Valutaomvekslingsydelsen udbydes således ikke alene af kortholderens bank, men også af visse forretninger (via forretningens betalingstjenesteudbyder/indløser). En kortholder har således generelt valgt mellem at benytte valutaomvekslingsydelsen fra den pågældendes bank eller forretningen (via forretningens betalingstjenesteudbyder/indløser), som yder valutaomveksling. Det er således muligt at til- eller fravælge bankens valutaomvekslingsydelse i købsituationen, jf. afsnit 3.4.¹³⁴ Gennemførelsen af en Visa-transaktion omfatter således efter styrelsens vurdering to ydelser: en betalingskorttransaktion (ligesom fx når der handles i danske forretninger), og en valutaomveksling.
324. Vurderingen af, hvorvidt Danske Banks valutatillæg udgør en urimelig pris og avance i strid med betalingslovens § 122, stk. 1, skal derfor foretages i forhold til Danske Banks omkostninger og indtjening for valutaomvekslingen og ikke i forhold til omkostningerne og indtjeningen ved det samlede Visa/Dankort. På baggrund af ovenstående finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

¹³² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/751 af 29. april 2015 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner.

¹³³ Jf. afsnit 2.3, side 11 i høringssvaret.

derfor, at det i overensstemmelse med betalingslovens § 122, stk. 1, og retvisende, at styrelsen vurderer valutatillægget isoleret set.

4.2.2 Betegnelsen "valutatillæg"

325. Danske Bank anfører, at en Visa-betalingstransaktion forløber over en række "trin", der hver især påfører Danske Bank omkostninger, men som Danske Bank ikke i dag opkræver særskilte gebyrer for.¹³⁵ Dette skyldes, at valutatillægget ikke alene dækker omkostninger til valutaomveksling, men også går til en lang række yderligere omkostninger. Danske Bank anfører i den forbindelse:

*"Betegnelsen "valutaomvekslingsgebyr" – eller "Valutavekslingsgebyr" – er således stringent betragtet ikke helt dækkende for hvilket omkostninger, som gebyret omfatter. Når betegnelsen ikke desto mindre er valgt, er det fordi, at det har været – og fortsat er – branchekutyme at søge omkostninger forbundet med betalinger i udlandet dækket via ét gebyr, der typisk er betegnet et valutaomvekslingsgebyr eller lignende."*¹³⁶

326. Danske Bank anfører endvidere, at valutatillægget udgør [60-80] pct. af kortholderens samlede betaling til Danske Bank for brugen af Visa/Dankortet, og at betegnelsen "valutatillæg" er en "reference" vedrørende bankens identificering af "gebyrpålagte transaktioner" med Visa/Dankort. Danske Bank angiver i den forbindelse:

*"Gebyrets navn skal i stedet ses som en reference til, hvordan de gebyrpålagte transaktioner er blevet identificeret."*¹³⁷

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

327. Efter betalingslovens § 122, stk. 1, skal det vurderes, om et gebyr er urimeligt højt set bl.a. i forhold til de underliggende omkostninger. Det bliver herefter centralt, *hvad* kunden reelt betaler det pågældende gebyr for.
328. Det er relevant for vurderingen, at betegnelsen er dækkende for den ydelse, dvs. den økonomiske aktivitet, der er reelt tale om. Navnet er derfor konkret ikke uden betydning for vurderingen.
329. Danske Bank opkræver kun valutatillæg i forbindelse med betalinger i udenlandsk valuta med Visa/Dankort, når Danske Bank foretager omvekslingen. Omvendt opkræves gebyret fx ikke ved betalinger med Visa i udenlandsk valuta, hvor *forretningen* foretager omvekslingen, for betalinger med Visa i danske kroner eller ved brug af Dankort-siden af kortet.
330. Det er efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering derfor ikke korrekt, når Danske Bank anfører, at gebyret skal ses som en reference til de gebyrpålagte transaktioner, idet gebyret kun opkræves for netop de transaktioner i udlandet, hvor Danske Bank foretager valutaomveksling¹³⁸. Omvendt opkræves gebyret fx ikke ved betalinger med Visa i udenlandsk valuta, hvor *forretningen* foretager omvekslingen, for betalinger med Visa i danske kroner eller ved brug af Dankort-siden af kortet.

¹³⁵ Jf. Øko-systemet for kortbetalinger - beskrivelse af parternes services og finansielle ydelser (Bilag 15).

¹³⁶ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 6.

¹³⁷ Jf. Side 3 i høringssvaret.

¹³⁸ Danske Bank betaler da også gebyrer for alle korttransaktioner.

-
331. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker sammenfattende, at Danske Banks valutatillæg er veldefineret, opkræves for en bestemt ydelse og denne opkrævning har fundet sted i en år-række i hele banksektoren.
332. Det er derfor efter styrelsens vurdering ikke korrekt, når Danske Bank nu anfører, at gebyret skal anses som en betaling der skal dække de omkostninger for *hele* "Visa/Dankort transaktionen", idet gebyret kun opkræves for netop de transaktioner i udlandet med Visa-delen af Visa/Dankortet, hvor Danske Bank foretager valutaomveksling.
333. Det vil sige, at gebyret kun opkræves ved betalinger ved non-DCC transaktioner med Visa-delen af Visa/Dankortet. Gebyret er dermed snævert knyttet til ydelsen valutaomveksling – frem for den underliggende gennemførsel af betaling, som udføres både, når Danske Bank (non-DCC) eller forretningen (DCC) gennemfører valutaomvekslingen.

4.2.3 Styrelsens isolerede behandling af valutatillægget har konsekvenser

334. Danske Bank gør gældende, at styrelsens isolerede tilgang til betalingslovens § 122, stk. 1, vil have som konsekvens, at hver enkelt "trin" i betalingstransaktionen vil skulle prissættes særskilt, såfremt banken vil sikre en levedygtig forretning.¹³⁹ Danske Bank anfører i den forbindelse, at:

"styrelsens arbejdshypotese fører efter Danske Banks vurdering nødvendigvis til, at Danske Bank – og øvrige kortudstedende pengeinstitutter – vil være nødsaget til grundlæggende at ændre forretningsmodel og indføre en helt uoverskuelig stor mængde gebyrer, som kunderne konkret vil blive pålagt at betale i forbindelse med betalingstransaktioner.

Det vil ikke stille forbrugerne bedre end i dag, da det vil være meget svært at gennemskue gebyrstrukturen, og da den samlede pris for at gennemføre en betalingstransaktion alt andet lige vil blive dyre – og ikke billigere.

Dertil kommer, at pengeinstitutterne vil blive påført store ekstraomkostninger, idet hvert enkelt gebyr for hvert enkelt trin løbende skal særskilt omkostningsbegrundes og justeres af hvert enkelt pengeinstitut, hvis arbejdshypotesen lægges til grund.

Kombinationen af prisfastsættelse af et gebyr for hver enkelt trin og en fast maksimal overskudsgrad (som behandlet under pkt. 3), vil endvidere have afledte uheldige konsekvenser for konkurrencen, idet der vil opstå øget transparens om konkurrenters omkostningsstruktur."¹⁴⁰ [Styrelsens indsætning]

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

335. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke enig i, at en separat vurdering af valutatillægget vil føre til utilsigtede konsekvenser.
336. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det hverken af ordlyden eller lovbemærkningerne til bestemmelsen følger, at pengeinstitutterne er forpligtet til at opkræve gebyrer for hver enkelt proces i forbindelse med gennemførelsen af en betalingstransaktion. Afgørende er

¹³⁹ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 7.

¹⁴⁰ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 7.

det imidlertid, at *hvis* et pengeinstitut opkræver et gebyr (for en særskilt ydelse) i forbindelse med gennemførelsen af en betalingstransaktion, at gebyret ikke er fastsat urimeligt.

337. Pengeinstitutterne er dermed, i medfør af betalingsloven, forpligtede til at sikre, at et gebyrs størrelse står mål med omkostningerne forbundet med denne eller de pågældende tjenester, som det pågældende gebyr opkræves for. Heraf kan man ikke slutte, at pengeinstitutterne er forpligtede til efter bestemmelsen – eller styrelsens håndhævelse over for valutatillægget – at ændre grundlæggende forretningsmodel, som Danske Bank anfører.
338. I det hypotetiske scenarie, at bestemmelsen og styrelsens tilsyn fører til, at banken må ændre gebyrstruktur, så ændrer det ikke på, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen som tilsynsmyndighed er forpligtet til at håndhæve bestemmelsen. Eventuelle oplevede uhensigtsmæssigheder ved at undlade at opkræve urimelige gebyrer kan efter styrelsens vurdering ikke håndteres ved, at styrelsen undlader at føre tilsyn med bestemmelsen.
339. Valutatillægget er navnet på et gebyr, der opkræves, når Danske Banks kunder anvender deres Visa/Dankort til at betale i en udenlandsk valuta, og Danske Bank står for valutaomvekslingen. Dette kan udledes af Danske Banks hjemmeside, jf. pkt. 329 ovenfor.

4.2.4 Styrelsens metode strider mod teorien om Ramsey-priser

340. Danske Bank gør sammenfattende gældende, at en meningsfuld konklusion om, at prisen på valutaomveksling er for høj, må også inddrage prisen for den samlede betaling til Danske Bank for gennemførelsen af betalingstransaktionen.
341. Hvis prisen for gennemførelsen af betalingstransaktionen er lavere end omkostningerne, vil der ifølge Danske Bank ikke kunne drages konklusioner om urimelige priser *alene* ud fra prisen på valutaomveksling. Danske Bank anfører således i den forbindelse at:

"Styrelsens metode strider endvidere mod teorien om Ramsey-priser, der af de konkurrenceøkonomiske skøns mænd i FDIH-sagen rammende er beskrevet som "den for samfundets bedste prisprofil"¹⁴¹

342. Danske Bank anfører endvidere, at det følger af teorien om Ramsey-priser, at:

"priserne fastsættes, så fælles faste omkostninger fordeles sådan at de mindst prisfølsomme produkter (hér betalinger i udenlandsk valuta) får den største mark-up til dækning af de faste omkostninger. Modsat skal de mest prisfølsomme produkter have mindst eller slet ingen mark-up. Det giver samlet set den samfundsøkonomiske optimale løsning, fordi det er den løsning, der ændrer salget mindst sammenlignet med salget hvis prisen på alle ydelser var lig med deres marginalomkostninger."¹⁴²

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

343. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at skøns mændene i FDIH-sagen har udtalt følgende vedrørende Ramsey priserne:

"Under relativt generelle betingelser vil den fordeling af markups, som en virksomhed under fungerende konkurrence vil vælge, være sammenfaldende med Ramsey-priserne.

¹⁴¹ Jf. afsnit 2.3, side 11 i høringssvaret.

¹⁴² Jf. afsnit 2.3, side 12 i høringssvaret.

Som hovedregel vil samfundet derfor ikke skulle gribe ind i virksomhedens valg af prisprofil, under forudsætning af, at der er fungerende konkurrence, og at samfundet tilstræber samfundsøkonomisk effektivitet. Dette forhindrer imidlertid ikke, at der kan være andre motivationer for vurderingen af enkeltpriser. Det kan være af hensyn til de fordelingsmæssige implikationer, mere specifikke konkurrencemæssige hensyn, eller det kan være, at lovgivningen har bestemmelser, som direkte vedrører enkeltpriser."¹⁴³
[styrelsens understregning]

344. Det fremgår omvendt ikke af afgørelsen, at Østre Landsret fandt, at styrelsen i sager efter betalingsloven skal anvende teorien om Ramsey-priser. I denne sag har styrelsen anvendt grundlæggende samme tilgang, som styrelsen anvendte i FDIH-sagerne, hvor omkostningstesten blev foretaget for den specifikke ydelse og dermed ikke for den samlede forretning, jf. afsnit 5.2.4.

4.2.5 Retspraksis om FDIH-sagen understøtter, at der skal ses på hele prisen for betalingsinstrumentet

345. Danske Bank angiver endvidere, at det følger af Østre Landsrets dom i FDIH-sagerne, at

"der ikke gælder et krav om en én til én sammenhæng mellem hvert enkelt af de gebyrer, som en given kortbruger opkræves, og kortudsteders bagvedliggende omkostninger".¹⁴⁴

346. Danske Bank anfører i den forbindelse, at det i stedet er retligt relevant at se på summen af alle gebyrer, som en leverandør opkræver for brug af betalingsinstrumentet for at vurdere, om § 122, stk. 1, er overtrådt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

347. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at praksis i de tidligere betalingssager understøtter den fremgangsmåde, styrelsen har valgt i indeværende sag. Styrelsen henviser til afsnit 5.2. om tidligere praksis på området.
348. Styrelsen bemærker i relation til FDIH-sagerne, at styrelsen medregnede alle indtægter og omkostninger, som var tilknyttet den konkrete ydelse "indløsning af Dankort på internettet". Eftersom "indløsning af Dankort på internettet" omfattede flere gebyrer, var det derfor relevant at medregne alle disse. Styrelsen foretog således omkostningstesten ud fra den specifikke ydelse, og omvendt ikke for "den samlede forretning", jf. afsnit 5.2.4. Idet FDIH-sagerne omfattede indløsningen på internettet, dvs. den ikke-fysiske handel, medregnede styrelsens derfor ikke de indtægter og omkostninger der var tilknyttede til indløsningen på den fysiske handel - selvom det fysiske Dankort og dermed den fysiske handel var en forudsætning for den ikke-fysiske handel.
349. Østre Landsrets dom i FDIH-sagerne understøtter ikke, som Danske Bank anfører, at alle indtægter og omkostninger som er *en forudsætning* for de pågældende betalingstransaktioner, nødvendigvis skal medregnes.
350. Tværtimod understøtter praksis, at styrelsen som udgangspunkt skal foretage en isoleret vurdering af en ydelse eller et forretningsområde, jf. afsnit 4.2 og 5.2. Praksis peger i den forbindelse på, at der ved vurdering af en ydelse skal medregnes alle indtægter og omkostninger som indgår i produktionen af den konkrete ydelse eller produkt, som er genstand for undersøgelsen.

¹⁴³ Jf. Østre Landsret dom af 17. februar 2021, Nets Holding A/S mod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, side 159.

¹⁴⁴ Jf. side 21 i høringssvaret.

4.2.6 Styrelsens metodik vil medføre, at Danske Banks underskud på Visa/Dankort området vokser

351. Danske Bank gør sammenfattende gældende, at idet betalingslovens § 122, stk. 1, regulerer transaktioner med et betalingsinstrument, og at Visa/Dankort er ét betalingsinstrument, burde styrelsens undersøgelse have taget udgangspunkt i Danske Banks produkt "Visa/Dankort" og at styrelsens analyse derfor burde have taget udgangspunkt i produktets regnskab¹⁴⁵.
352. Danske Bank gør sammenfattende gældende, at Danske Bank har et samlet underskud på Visa/Dankort-produktet på knap [...] mio. kr. i perioden 2016-2019. Men hvis Danske Bank tager udgangspunkt i styrelsens metodik og nedsætter valutatillægget, så det fører til en overskudsgrad på [10-30] pct., jf. tidligere praksis¹⁴⁶, vil Danske Banks underskud på Visa/Dankort vokse med næsten [...] mio. kr. om året.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

353. Styrelsen er ikke enig med Danske Bank i, at styrelsens undersøgelse burde taget udgangspunkt i Danske Banks produkt Visa/Dankort.
354. Det, at Danske Bank angiveligt har et underskud på produkt ændrer ikke på udgangspunktet for undersøgelsen.
355. Styrelsen bemærker at, betalingslovens §122 skal tolkes således, at en undersøgelse kan tage afsæt i *valutaomveksling* i forbindelse med en Visa-betaling i udenlandske valuta isoleret set, jf. særligt afsnit 4.2 samt afsnit 5.1-5.4.

4.3 EU Kommissionens forordning om gebyrer på grænseoverskridende betalinger

356. Danske Bank har anført, om det – i lyset af EU Kommissionens forordning om gebyrer på grænseoverskridende betalinger¹⁴⁷ – er det rette tidspunkt, at styrelsen lægger loft over valutatillægget i den danske banksektor. Den nye regulering lægger op til, at Danske Banks valutaomvekslingsgebyr – og andre bankers tilsvarende gebyrer – om kort tid skal være reguleret af EU-retten. Det betyder ifølge banken, at betalingslovens § 122, stk. 1, bliver irrelevant.¹⁴⁸

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

357. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke enig i, at det i lyset af forordningen om gebyrer på grænseoverskridende betalinger er forkert af styrelsen at anvende betalingslovens § 122, stk. 1, på Danske Banks valutatillæg særskilt.
358. Styrelsen bemærker for det første, at betalingslovens § 122, stk. 1, er en dansk særregel. Bestemmelsen er videreført fra § 79 i den tidligere betalingstjenestelov. Denne bestemmelse er

¹⁴⁵ Jf. side 9 i høringssvaret.

¹⁴⁶ Her henviser Danske Bank til Østre Landrets dom i FDIH-sagen: "Det fremgår på side 262 i den offentliggjorte version af Østre Landsrets dom i FDIH-sagen, at styrelsen i den sag i sidste ende accepterede en overskudsgrad i omegnen af 20 %", jf. fodnote 16 i høringssvaret.

¹⁴⁷ Forordning om grænseoverskridende betalinger.

¹⁴⁸ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen referat af møde med Danske Bank den 29. oktober 2018 (Bilag 16).

igen en videreførelse af § 15 i betalingsmiddeloven, som var en videreførelse af betalingskortlovens § 20 a, der er den oprindelige bestemmelse. Reglen blev vedtaget den 8. april 1999¹⁴⁹, og dermed altså 20 år før EU-forordningen om grænseoverskridende betalinger blev vedtaget.¹⁵⁰

359. Forordningen omfatter da heller ikke henvisninger eller omtale af den danske særregel, hvorfor det vil være i strid med de almindelige principper for lovforklaring at slutte, at den efterfølgende generelle EU-regel, som ikke vedrører samme genstandsfelt som den danske særregel, skulle have betydning for fortolkningen af betalingslovens § 122, stk. 1.
360. For det andet regulerer forordningen ikke størrelsen på gebyrer ved valutaomveksling. Det fremgår således eksplicit af forordningen, at valutaomvekslingsgebyrer ikke er omfattet af forordningens bestemmelser om størrelsen på gebyrer ved grænseoverskridende betalinger.¹⁵¹

4.4 Konkurrencen mellem kortudstedere er virksom, og derfor finder bestemmelsen ikke anvendelse

361. Det er Danske Banks indtryk, at styrelsen foreløbigt vurderer, at konkurrencen på det relevante marked – og bankens markedssituation – ikke har direkte relevans for § 122, stk. 1, analysen. Danske Bank anfører, at det følger direkte af betalingslovens § 122, stk. 1, at urimelige priser og avancer er priser og avancer, der er højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence. Såfremt der er virksom konkurrence, kan priser og avancer således ikke være urimelige.¹⁵²
362. Bestemmelsens ordlyd forudsætter efter Danske Banks vurdering, at et indgreb alene kan komme på tale, hvis der konkret findes ikke at være "virksom konkurrence" – en stillingtagen der nødvendiggør en analyse af markedet og markedsaktørernes styrke. Behovet for en sådan analyse er efter Danske Banks vurdering særlig åbenbar i en situation som den foreliggende.¹⁵³
363. Grundlæggende er det Danske Banks standpunkt, at konkurrencen mellem banken og de øvrige danske pengeinstitutter er virksom, og at det allerede med henvisning hertil kan fastslås, at valutatilægget er i overensstemmelse med betalingslovens § 122, stk. 1.¹⁵⁴
364. Med hensyn til at konkurrencen er virksom blandt kortudstedere henviser Danske Bank bl.a. til, at:

"aktørerne på markedet konkurrerer livligt om at vinde kunder via eksempelvis lave/ingen gebyrer på betalinger i udenlandsk valuta.

[...] Lunar Ways forretningsmodel er i denne forbindelse illustrativ [...]. Som det fremgår af linket har Lunar Way således valgt at gå til markedet med en model baseret på et fast årligt gebyr og nul løbende gebyrer på betalinger i udlandet. [...]

¹⁴⁹ Jf. Forslag til Lov om ændring af lov om betalingskort m.v., 1998/1 LSV 129, vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 8. april 1999.

¹⁵⁰ Forordning om grænseoverskridende betalinger.

¹⁵¹ Det fremgår således af artikel 3, stk. 4: "Charges referred to in paragraphs 1 and 1 a shall not cover currency conversion charges".

¹⁵² Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 8.

¹⁵³ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 8.

¹⁵⁴ Jf. Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen (Bilag 1), side 6.

De mere etablerede kortudstedere, herunder pengeinstitutterne, anvender bestemt også forskellige gebyr-modeller aktivt i markedsføringen over for kunderne – og dermed i deres indbyrdes konkurrence.”¹⁵⁵

365. Det er Danske Banks vurdering, at der skal mere til for at bestemmelsen finder anvendelse på et marked, der som det foreliggende er kendetegnet ved en livlig og virksom konkurrence.¹⁵⁶ I den forbindelse henviser Danske Bank til, at:

”Bestemmelsen blev således oprindeligt indsat i betalingskortlovens § 20a, idet man var i en situation, hvor man overgik fra et særligt reguleret marked, hvor der ikke kunne opkræves gebyrer, til et frit og konkurrencepræget marked. Det fremgik af forarbejderne, at der en risiko for, at en virksomhed, der havde opnået en dominerende stilling på et reguleret marked (dvs. konkret PBS), i en periode efter liberaliseringen kan fastsætte samfundsmæssigt uacceptable gebyrer, uden at det nødvendigvis er hjemmel til indgreb efter konkurrenceloven. Såfremt særreguleringen alene omfattede dominerende virksomheder, mente man, at de dominerende virksomheder ville være stillet ulige i konkurrencen med andre kortsystemer, hvorfor man indførte en prisindgrebsbestemmelse, hvor der kunne gribes ind over for alle aktører. Bestemmelsen skulle således sikre ”kunstig” virksom konkurrence gennem muligheden for at foretage prisindgreb over for alle aktører på markedet domineret af en quasi-monopolist.

Det er på denne baggrund meget nærliggende at slutte, at bestemmelsen skal anvendes mindre ”strengt” i en situation, hvor der ikke er tale om et marked domineret af en quasi-monopolist, men derimod et marked der som det foreliggende er kendetegnet ved en livlig og virksom konkurrence mellem en lang række aktører.

Ud fra bestemmelsens formål bør man være mere varsom med at anvende bestemmelsen i en situation som den foreliggende. Det understøttes af, at træffes der afgørelse om, at §122 er overtrådt i den konkrete sag, må det betyde, at alle udstedere af Visa/Dankort er tilstede på et marked uden virksom konkurrence. Med andre ord vil en afgørelse få væsentlig betydning for alle sådanne kortudstedere uanset, om de er små eller store.”¹⁵⁷

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

366. Af forarbejdernes til betalingslovens § 122, stk. 1, fremgår det, at:

”Bestemmelsen gælder for alle aktører, der måtte opkræve urimelige vederlag. Bestemmelsen anses for nødvendig, i hvert fald indtil der er skabt fuld og reel konkurrence på betalingskortmarkedet, jf. nedenfor.”

367. Der er således i loven taget konkret stilling til, at bestemmelsen skal videreføres, idet der endnu ikke er fuld og reel konkurrence på betalingsmarkedet i Danmark.
368. Formålet med § 122, stk. 1, stk. 1, er at forhindre en prissætning af gebyrer eller vederlag, der er et resultat af manglende konkurrencepres på betalingskortmarkedet.

¹⁵⁵ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 9.

¹⁵⁶ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 9.

¹⁵⁷ Jf. Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Bilag 11), side 9-10.

369. I den forbindelse skal det bemærkes, at det ikke påhviler styrelsen at foretage en selvstændig markedsafgrænsning. Styrelsen skal desuden ikke til brug for et påbud selvstændigt dokumentere, at der er tale om et marked uden virksom konkurrence. Således har Konkurrenceankenævnet udtalt i kendelse af 25. juni 2013 om Nets Holding A/S mod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

"at det ikke forud for et påbud påhviler Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at foretage en selvstændig markedsafgrænsning. Styrelsen skal heller ikke forud for et påbud selvstændigt dokumentere, at der er tale om et marked uden virksom konkurrence. Om der foreligger en virksom konkurrence eller ej skal efter nævnets opfattelse vurderes i lyset af, om der foreligger en eller flere af de situationer, som forarbejderne nævner som tilfælde, hvor der kan gribes ind."

370. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor ikke foretaget en markedsafgrænsning eller taget stilling til, om der er virksom konkurrence på markedet.¹⁵⁸
371. Det kan dog anføres, at der er forhold, der indikerer, at valutatillæg også er uigennemsigtige for forbrugerne i andre europæiske lande, hvilket tyder på, at det ikke er et forretningsområde præget af en effektiv konkurrence. Dette underbygges af, at den seneste regulering om grænseoverskridende betalinger¹⁵⁹ blandt andet skal sikre, at der fremover skal være mere transparens om valutatillæg, og at banker skal oplyse deres kunder om valutaomvekslingsgebyrer, når de rejser til et andet land. Desuden indikerer Kommissionens rapport om implementering af forordningen om interbankgebyrer¹⁶⁰, at selvom implementeringen af forordningen har bidraget til at øge gennemsigtighed på betalingsmarkedet, har denne stadig ikke medført fuldkommen effektiv konkurrence på betalingsområdet på tværs af EU.

4.4.1 Vurderingen sker isoleret fra markedet

372. Danske Bank angiver, at bedømmelsen om valutatillægget sker

*"fuldstændig isoleret fra noget marked. Konkurrencen udspiller sig således omkring udstedelse af VisaDankort. Dette marked er allerede præget af konkurrence, og Danske Bank taber penge på VisaDankortet"*¹⁶¹.

373. Det fremgår heraf, at Danske Bank påpeger, at markedet for udstedelse af Visa/Dankort er præget af konkurrence.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

374. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at styrelsen ikke forpligtet til at foretage en markedsanalyse ved anvendelse af § 122, stk. 1, jf. afsnit 4.4 ovenfor.
375. Danske Bank tager udgangspunkt i forholdene på markedet for udstedelse af Visa/Dankortet frem for forholdene relateret mere snævert til valutaomveksling. En eventuel drøftelse af konkurrencesituationen bør således tage udgangspunkt i forholdene for valutaomveksling.

¹⁵⁸ Jf. desuden Østre Landsrets dom af den 17. februar 2021, side 284.

¹⁵⁹ Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) 2019/518 af 19. marts 2019 om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009, for så vidt angår gebyrer for grænseoverskridende betalinger i Unionen og vekselgebyrer (herefter "Forordning om grænseoverskridende betalinger").

¹⁶⁰ Se https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/IFR_report_card_payment.pdf.

¹⁶¹ Jf. side 22 i høringssvaret.

376. Særligt for valutaomveksling gælder, at kunden ikke generelt kan fravælge Danske Bank som udbyder. Danske Bank "bundler" således salget af valutaomveksling med bankens øvrige kort- og kontoydelser, og selvom kunden kan vælge en DCC-leverandør i købsøjeblikket, kan kunden således ikke i købsøjeblikket vælge at skifte bank. Kunden kan først reagere over for oplevelsen af et for højt gebyr ved efterfølgende at skifte typisk hele sin bankforretning.
377. Hertil kommer, at valutatillægget desuden var kendetegnet ved i den undersøgte periode at være et relativt "skjult" gebyr, hvor kunden ikke fra køb til køb kan flytte sin efterspørgsel til en anden bank – og det på et marked som viser tegn på en svag efterspørgselsside.
378. Sammenfattende er styrelsen ikke enig med Danske Banks konklusion om, at området er præget af virksom konkurrence.
379. Et indgreb fremstår efter styrelsens vurdering under alle omstændigheder som velbegrundet, idet de relevante tests viser, at prisen er fastsat på et niveau, som er langt højere end omkostningerne og dermed højere end, hvad prisen kan forventes at være ved virksom konkurrence.

4.5 PSD2 udelukker national regulering af kortudsteders gebyrer

380. Danske Bank angiver sammenfattende, at PSD2¹⁶² gennemfører en totalharmonisering af betalingskortmarkedet, herunder regler om gebyrer i bl.a. artikel 59 og 62. Totalharmoniseringen betyder, at der ikke i national ret må fastsættes bestemmelser, der ændrer, indskrænker eller udvider gebyrreglerne i PSD2. Betalingslovens § 122, stk. 1, er således i strid med PSD2.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkning

381. Artikel 107 i PSD2 gennemfører en totalharmonisering, for så vidt angår direktivets harmoniserede bestemmelser. Det fremgår af artiklen, at:
- "For så vidt som dette direktiv indeholder harmoniserede bestemmelser, må medlemsstaterne ikke bevare eller indføre andre bestemmelser end dem, der er fastsat i direktivet"*
382. Artikel 107 fastlægger således, at medlemsstaterne er afskåret fra at bevare eller indføre national lovgivning, der regulerer forhold, der allerede er reguleret i harmoniserede bestemmelser i direktivet. Medlemsstaterne er omvendt ikke afskåret fra at indføre national lovgivning, der ikke vedrører harmoniserede bestemmelser i PSD2.
383. PSD2 indeholder ikke harmoniserede bestemmelser, der afskærer medlemsstater fra at indføre eller bevare nationale særregler om, at der ikke må anvendes urimelige priser og avancer ved opkrævning af gebyrer i forbindelse med en betalingstransaktion.
384. Endvidere indeholder PSD2, herunder direktivets artikel 59¹⁶³ og 62¹⁶⁴, ikke harmoniserede bestemmelser, der regulerer, hvor høje gebyrer eller avancer en udsteder, såsom Danske Bank, må opkræve eller fastsætte for valutaveksling i forbindelse med en non-DCC transaktion.

¹⁶² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked.

¹⁶³ Artikel 59 er implementeret i § 117 i betalingsloven og angår de såkaldte DCC-transaktioner, hvor det er forretningen eller dennes udbyder, der tilbyder valutaomveksling samt de transaktioner hvor valutaomvekslingen sker i en pengeautomat. Bestemmelsen skal sikre, at, i) en betaling foretages i den aftalte valuta, ii) forbrugeren i forbindelse med en valutaomregningstjeneste oplyses om vekselkursen og eventuelle gebyrer, og iii) forbrugeren oplyses om valutakursen og eventuelle gebyrer, før forbrugeren godkender valutaomregningstjenesten.

¹⁶⁴ Artikel 62, stk. 1 er implementeret i betalingslovens § 80 og fastslår, at en udbyder af betalingstjenester ikke må afkræve brugeren et gebyr for at opfylde sin oplysningspligt. Artikel 62, stk. 2-5 er implementeret i betalingslovens § 121, stk. 1-4, og regulerer fx betalingsmodtagers opkrævning af gebyrer.

385. Der er således ingen harmoniserede bestemmelser i PSD2, der er til hinder for betalingslovens § 122, stk. 1, eller et påbud om, at Danske Bank skal nedsætte sit valutatillæg.

4.6 Betalingsloven gælder ikke for transaktioner uden for EU

386. Danske Bank angiver sammenfattende, at betalingsloven finder anvendelse uden for EU, men kun på de dele af betalingstransaktionen, der geografisk gennemføres inden for EU/EØS. Endvidere har Danske Bank ikke kendskab til, om Visas valutaomveksling geografisk foretages inden for eller uden for EU, men at banken finder det mest sandsynligt, at Visas valutaomveksling sker uden for EU, da forretningen ligger uden for EU.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger

387. Med vedtagelsen af Lov 2017-06-08 nr. 652 om betalinger blev betalingslovens anvendelsesområdet udvidet til utvivlsomt at omfatte one-leg transaktioner i forbindelse med betalingstransaktioner uden for EU.¹⁶⁵
388. I forbindelse med udvidelsen af anvendelsesområdet fremgår det af lovbemærkningerne til betalingsloven § 4, stk. 3, at loven nu også finder anvendelse på betalingstransaktioner, hvor kun det ene "ben" af transaktionen foregår inden for EU. Det vil sige de såkaldte "one-leg" transaktioner, hvor kun betaler eller betalingsmodtagers udbyder befinder sig inden for EU.¹⁶⁶ Som et eksempel på en "one-leg" transaktion nævner lovbemærkningerne en "*Betalers brug af et dansk udstedt betalingskort i USA, uanset i hvilken valuta betalingen gennemføres*".¹⁶⁷
389. Styrelsen forstår, at Danske Bank fortolker § 4, stk. 3, på en måde, hvor de dele af en "one-leg" transaktion, der geografisk foretages uden for EU, ikke er omfattet af loven - også selvom betalingstransaktionen foretages af en aktør, der er bosiddende inden for EU.
390. Styrelsen er ikke enig i denne fortolkning. § 4, stk. 3, finder efter forarbejderne anvendelse på *alle* dele af en "one-leg" transaktion, der udføres af en aktør, der er bosat inden for EU, uanset hvor transaktionen geografisk måtte finde sted. Dette gælder uanset om valutavekslingen foretages af en tredjepart, der befinder sig uden for EU, da valutavekslingen sker på vegne af Danske Bank. Det er altså uden betydning, *hvor* Visa måtte foretage valutavekslingen og *hvor* valutatillægget måtte blive opkrævet.
391. Betaleren (kunden) vil som oftest være bosiddende i Danmark og Danske Bank (udsteder) er bosiddende inden for EU. Alle Danske Banks aktiviteter i forbindelse med en "one-leg" transaktion, herunder opkrævning af et gebyr for valutaveksling i forbindelse med en betalingstransaktion uden for EU, er derfor omfattet af betalingsloven, jf. lovens § 4, stk. 3.
392. Betalingslovens § 122, stk. 1, finder således anvendelse på valutatillægget på 2 pct. som Danske Bank opkræver for transaktioner uden for EU.

4.7 Flere omkostningsposter bør medregnes i overskudgraden

393. Danske Bank gør sammenfattende gældende, at styrelsens metodevalg er forkert. Danske Bank fremhæver fire forskellige fejl:

¹⁶⁵ I denne sag har styrelsen af ressourcehensyn derfor valgt at afgrænse sagen til 2018, for så vidt angår Danske Banks valutatillæg, der opkræves uden for EU. Lov 2017-06-08 nr. 652 om betalinger trådte i kraft den 1. januar 2018.

¹⁶⁶ Lovforslag nr. L 157, Forslag til Lov om betalinger, fremsat den 15. marts 2017, s. 89.

¹⁶⁷ Lovforslag nr. L 157, Forslag til Lov om betalinger, fremsat den 15. marts 2017, s. 90.

- » Styrelsen skal anvende totale omkostninger (TC) og ikke inkrementelle meromkostninger (IC),
- » Styrelsens valg af fordelingsnøgler giver ikke mening,
- » Danske Banks omkostninger til Visas [A og B]- gebyrer skal medregnes i styrelsens omkostningsopgørelse,
- » Styrelsen har kun anvendt én af de tre test, der kan belyse en overtrædelse af betalingslovens § 122, stk. 1,
- » Der foreligger ikke en væsentlig sandsynliggørelse for, hvad prisen eller avancen ville være, og
- » Styrelsen dokumenterer ikke, at valutatillægget er højere end under virksom konkurrence.

4.7.1 Styrelsen skal anvende "TC" og ikke "IC"

394. Danske Bank anfører, at undersøgelsen af, hvorvidt prisen på et produkt står i et rimeligt forhold til omkostningerne, skal ske ved at holde indtægten op imod virksomhedens *totale omkostninger (TC)* ved at levere produktet, og ikke op i mod virksomhedens *inkrementelle meromkostninger (IC)*, som styrelsen gør. Danske Bank angiver i den forbindelse, at:

*"Det fremgår nemlig entydigt af (i) konkurrenceøkonomisk teori, (ii) konkurrenceretten og (iii) sektorretten, at spørgsmålet om, hvorvidt en pris er urimelig høj skal baseres på en TC-omkostningsstandard."*¹⁶⁸

395. Ifølge Danske Bank omfatter TC, i tillæg til IC, en *passende andel* af de fællesomkostninger, der er *nødvendige* for, at Danske Bank kan tilbyde transaktioner, som udløser en valutaomveksling. De *nødvendige* omkostninger inkluderer, ifølge Danske Bank, alle de omkostninger, som virksomheden faktisk har afholdt for at tilbyde et produkt, herunder såvel alle de direkte omkostninger til produktet, som en passende andel af alle de indirekte omkostninger (fælles omkostninger), der kan henføres til produktet.¹⁶⁹ Danske Bank angiver i den forbindelse, at *den passende andel* kan opgøres på flere forskellige måder:

*"Danske Banks eksterne og interne omkostninger til Visadelen af VisaDankortet (i alt [...] mio. kr.) har alle karakter af sådanne nødvendige omkostninger. Den "passende andel" kan opgøres på flere forskellige måder. Her er medtaget valutatillæggets andel af den samlede indtægt genereret på Visa-delen af VisaDankortet ([...] mio. kr./[...] mio. kr. = [...] %) "¹⁷⁰. TC kan derfor opgøres til [...] % af [...] mio. kr. = [...] mio. kr. (TC er reelt højere, da der hér er set bort fra, at Visas [B]-gebyr og [A]-gebyr burde være rubriceret som direkte omkostninger/IC, der indgår med 100 % i stedet for blot [...] %"*¹⁷¹

396. Danske Bank angiver således, at fordeles [...] pct. af [...] mio. kr. som fælles omkostninger til valutaomveksling, opnås en totalomkostning på [...] mio. kr. – selvom totalomkostningen i realitet kan være højere, idet beregningen derved ikke tager højde for omkostninger til [...] gebyrerne. Danske Bank angiver i høringssvaret, at mindst [...] pct. af [A og B] gebyrerne bør medtages, men inkluderer ikke dette i beregningen af TC.¹⁷²

¹⁶⁸ Jf. side 3 i bilag 11 i høringssvaret.

¹⁶⁹ Jf. fodnote 6 på side 2 i bilag 11 til høringssvaret.

¹⁷⁰ Kommissionen har i overensstemmelse tidligere givet udtryk for, at multiproduktvirksomheders fællesomkostninger som udgangspunktet kan fordels ud fra de forskellige produkters omsætning, jf. punkt 65 i Kommissionens "Discussion Paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses", december 2005, citat fra Danske Banks originale tekst

¹⁷¹ Jf. side 25 i høringssvaret.

¹⁷² Jf. Bilag 8 til høringssvaret, side 2.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

397. Det er efter styrelsens vurdering en retvisende men konservativ tilgang i sager efter betalingsloves § 122, stk. 1, at beregne en ATC, der omfatter i) variable og faste omkostninger, der er direkte og indirekte henførbare til valutaomveksling, samt ii) en passende andel af fællesomkostninger, der ikke er direkte eller indirekte henførbare til specifikke produkter eller aktiviteter (overhead).
398. Styrelsen vurderer, at praksis i de tidligere betalingssager understøtter den fremgangsmåde, styrelsen har valgt i indeværende sag, jf. afsnit 5.2 nedenfor. Endvidere fremgår det af lovbemærkningerne til § 122, stk. 1, at *"et indgreb ikke forudsætter et lige så højt pris- eller avancenniveau, som et indgreb efter den generelle konkurrencelov"*.¹⁷³
399. Styrelsen bemærker desuden, at der ved urimelige priser og avancer efter *betalingsloven* forstås priser og avancer, der er højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence, jf. betalingslovens § 122, stk. 1. I den forbindelse bemærkes, at på markeder, hvor konkurrencen endnu ikke er helt virksom, kan der mangle et nedadgående pres på virksomhedernes omkostninger. Således kan både priser og omkostninger være højere på markeder med svag konkurrence end på markeder med en effektiv konkurrence.¹⁷⁴ Hvis gebyret er fastsat på et niveau svarende til omkostningerne, er det derfor ikke ensbetydende med, at gebyret ikke er højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence, jf. pkt. 567 nedenfor og frem.
400. Beregning af forholdet mellem Danske Banks pris og direkte og indirekte henførbare omkostninger tillagt en rimelig andel af overhead-omkostningerne kan derfor anvendes til at få et indtryk af, hvorvidt Danske Banks priser står i et rimeligt forhold til omkostningerne som de ville være på et mere konkurrencepræget marked, jf. afsnit 3.8 samt det følgende.

De såkaldt "nødvendige" omkostninger skal ikke medregnes

401. Styrelsen har ikke lagt til grund, at alle de omkostninger, som Danske Bank anfører er "nødvendige" skal medregnes. En sådan fremgangsmåde ville efter styrelsens vurdering medføre, at en række omkostninger, som vedrører kortområdet generelt, eller blot det, at Danske Bank har et kundeforhold, skal tilføjes omkostningsbasen. Det ville blandt andet medføre, at omkostninger til bl.a. netbank, udstedelse af kort, generel fraud håndtering ikke relateret til valutaomveksling, kunde-henvendelser, etc. skal tilføjes omkostningsbasen.
402. Styrelsen vurderer, at disse omkostninger snarere bør henregnes til andre bankprodukter, og i hvert fald ikke indgå i beregningen af de relevante omkostninger for valutaomveksling. Efter-som disse omkostninger kan henføres til andre bankprodukter bør de heller ikke indgå i overhead.
403. Danske Banks bemærkninger afspejler efter styrelsens vurdering en grundlæggende forskel i syn på produktet. Danske Bank lægger således tilsyneladende til grund, at valutatillægget og det at gennemføre betaling hviler på en bred fælles omkostningsbase af ikke-henførbare udgifter på kortområdet generelt. Styrelsen har derimod vurderet, at en lang række af de pågældende omkostninger skal henregnes direkte eller indirekte til det at gennemføre en betaling, drift af netbank og lignende, og omvendt ikke udgør egentlige fællesomkostninger.
404. Styrelsen finder sammenfattende, at omkostningerne i denne sag konkret bør opgøres som de direkte og indirekte henførbare omkostninger til valutaomveksling (som opgjort af styrelsen

¹⁷³ Lovforslag nr. L 157, Forslag til Lov om betalinger, fremsat den 15. marts 2017, s. 259.

¹⁷⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, FDIH's klage over Dankortgebyrer på internet-tet, stk. 168, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 22. maj 2013, Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, stk. 247.

ved at anvende af ABC-metoden) samt en passende andel af de fællesomkostninger, som ikke kan henføres til andre produkter ("overhead-omkostninger"). Denne fremgangsmåde er beskrevet uddybende i bl.a. afsnit 3.6. ovenfor

Uddybende om styrelsens tilgang i udkast til afgørelse

405. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anvendt en ABC-tilgang (Activity-Based Costing) til at beregne de relevante enhedsomkostninger, jf. afsnit 3.6. Styrelsen har lagt Danske Banks eget omkostningsregnskab til grund for analysen, og således taget udgangspunkt i den omkostningsfordeling, som virksomheden selv anvender internt i virksomheden. Herefter har styrelsen foretaget en række skøn og nærmere fordelinger. Styrelsen fremgangsmåde indebærer efter styrelsens skøn, at de fordelte omkostninger med rimelighed afspejler virksomhedens omkostninger til at producere valutaomveksling.
406. Det bemærkes i den forbindelse, at Danske Bank ikke selv udfører aktiviteterne forbundet med valutaomveksling. Disse udføres af Visa og Nets. Det betyder, at en stor del af de faste omkostninger, der er henførbare til valutaomveksling, afholdes af Visa og Nets og dækkes gennem Dansk Banks betaling til Visa og Nets for ydelsen. Det er derfor mindre retvisende at inkludere øvrige fællesomkostninger på kortområdet eller omkostninger, som er direkte henførbare til andre konkrete aktiviteter, herunder især gennemførelse af en betalingstransaktion. Det skyldes, at disse fællesomkostninger sandsynligvis ikke ville variere eller bortfalde, heller ikke på mellem- og lang sigt, såfremt Danske Bank ophører med at tilbyde valutaomveksling.
407. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har dog på baggrund af Danske Banks høringsvar inkluderet en række af Danske Banks faste, nødvendige, fællesomkostninger (overhead), i opgørelsen af virksomhedens omkostninger til valutaomveksling. Styrelsen har således, bl.a. på baggrund af bemærkningerne fra Danske Bank, fundet grundlag for at gennemføre en beregning, hvor flere af virksomhedens overhead-omkostninger indgår. Styrelsens opgørelse af de samlede omkostninger til valutaomveksling fremgår af afsnit 3.8.
408. Styrelsens beregning af overskudsgraden for Danske Banks valutaomveksling, hvor også en andel af de egentlige fællesomkostninger (overhead) indgår, viser fortsat en overskudsgrad på mindst [80-100] pct. i perioden 2016-2019, jf. Tabel 3.9 ovenfor. Danske Banks overskudsgrad forbundet med valutaomveksling har således været meget høj, selv når de pågældende overhead-omkostninger inkluderes i beregningen.

4.7.2 Styrelsens valg af fordelingsnøgler giver ikke mening

409. Danske Bank angiver endvidere, at styrelsens valg af fordelingsnøgler ikke giver mening.¹⁷⁵ Danske Bank angiver, at der bør anvendes en omsætningsbaseret fordelingsnøgle baseret på valutatilæggets andel af den samlede andel af Danske Banks indtægt på Visa-delen af Visa/Dankort. En fordelingsnøgle baseret på *mængde* eller *særomkostninger* giver ifølge Danske Bank ikke mening.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

410. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens valg af fordelingsnøgler er beskrevet i afsnit 3.7. Styrelsen har valgt en ABC-metode til at opgøre Danske Banks henførbare omkostninger til valutaomveksling. Ved denne metode skal omkostningerne allokeres til valutaomveksling ved hjælp af fordelingsnøgler baseret på aktivitetsniveau. På baggrund heraf skal det fastsættes, hvor stor

¹⁷⁵ Jf. bilag 11 i høringsvaret.

en procentdel af den pågældende omkostning, der skal henføres til aktiviteten. Til det formål skal omkostningsdriveren identificeres (dvs. en fordelingsnøgle).

411. Styrelsen har kun anvendt en omsætningsbaseret fordelingsnøgle i forbindelse med allokeringen af omkostninger vedrørende *administration og ledelse*. Her har styrelsen anvendt en fordeling til Visa-valutaomveksling ud fra omsætning på Visa-valutaomveksling i forhold til pengeinstituttets samlede driftsomsætning i Danmark, jf. afsnit 3.7.2.1.4.
412. Styrelsen har endvidere anvendt en omkostningsbaseret fordelingsnøgle i forbindelse med allokeringen af overhead-omkostninger og heraf sammenlignet med en allokering af disse omkostninger ved at anvende en omsætningsbaseret fordelingsnøgle. Selv hvis styrelsen foretager en beregning af overskudsgraden for Danske Bank, hvor en omsætningsbaseret fordelingsnøgle anvendes til fordelingen af Danske Banks overhead-omkostninger til valutaomveksling er overskudsgraden stadig høj i perioden 2016-2019, jf. afsnit 3.8.5
413. Det fremgår af pkt. 173 i udkast til afgørelse, at nogle af styrelsens fordelingsnøgler er baseret på skøn og er derfor omfattet af usikkerhed. Styrelsen har derfor tillagt de relevante af fordelingsnøglerne en sikkerhedsmargin på 10 pct.

4.7.3 Danske Banks bemærkninger til gebyrer til Visa

414. Danske Bank har den 1. november 2019 sendt en række oplysninger vedrørende pengeinstituttets omkostninger til Nets og Visa i forbindelse med den valutaomveksling, der finder sted, når en Danske Bank kunde betaler med sit Visa/Dankort i udenlandsk valuta i udlandet.
415. Danske Bank fremhæver i denne e-mail særligt et gebyr, som pengeinstituttet betaler til Visa:

"Gebyrer til Visa:

Danske Bank betaler en anelig række gebyrer til Visa, herunder processing-gebyrer, license/service-gebyrer og marketinggebyrer, jf. også Bilag 1 til mit brev af 22. august 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Øko-systemet for kortbetalinger).

I denne sammenhæng er der særlig grund til at fremhæve ét gebyr, nemlig det såkaldte [...] ([A]-gebyret).

*[A]-gebyret er på [...] % af transaktionsværdien og udløses i forbindelse med en række udenlandske Visa-betalinger -og hævnninger foretaget af Danske Banks danske kunder. Visa foretager valutaomvekslingen til danske kroner for størstedelen af sådanne betalinger og hævnninger, og [A]-gebyret ses bl.a. at være betalingen herfor. Det er aftalt, at Nets står for opkrævningen af [A]-gebyret hos Danske Bank, og gebyret opkræves sammen med betalingen for de ydelser, som Nets leverer i forbindelse med Visa-betalingerne, jf. ovenfor."*¹⁷⁶ [styrelsens understregning]

416. Danske Bank angiver endvidere i høringssvarets bilag 8, at Danske Bank har siden 2013 betalt en række gebyrer til Visa. Danske Bank har konkret i perioden 2016-2019 betalt Visa to særlige gebyrer, navnlig [A] og [B] for både DCC- og non-DCC transaktioner gennemført henholdsvis indenfor- og uden for Europa.
417. [A]-gebyret betales for transaktioner uden for Europa. [...]

¹⁷⁶ Jf. e-mail fra Danske Bank af 1. november 2019 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (bilag 23).

418. [B]-gebyret betales alene for non-DCC transaktioner inden for Europa. [...]
419. Danske Bank anfører, at idet [A og B]-gebyrer kun udløses, når Visa står for valutaomvekslingen, dvs. ved non-DCC transaktioner, skal disse indgå i styrelsens omkostningsopgørelse. Danske Bank angiver i den forbindelse, at:
- "for 2016-2019 lå den årlige gebyr-betaling til Visa på [...] Danske Bank bemærker endvidere, at: "der kan under alle omstændigheder i intet tilfælde medregnes et mindre beløb, end forskellen mellem [A]-gebyret på [...] for DCC og [...] for non-DCC, da denne forskel ud fra selv den mest snævre, inkrementelle tilgang må medregnes."*¹⁷⁷
420. Sammenfattende gør Danske Bank således gældende, at [A og B]-gebyrer til Visa for non-DCC transaktioner skal medregnes i omkostningsopgørelsen.
- Konkurrence og Forbrugerstyrelsens svar*
421. Adspurgte af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har Visa hertil angivet, at:
- "[...]"*¹⁷⁸ [Visas understregning]
422. Det fremgår sammenfattende heraf, at [...].
423. Sammenfattende finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på den baggrund samlet set, at omkostninger til henholdsvis [A og B]-gebyr relateret til gennemførelse af en betalingstransaktion ikke skal indgå i omkostningsopgørelsen.
424. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er enig med Danske Bank i, at det er Visa, der foretager valutaomvekslingen. Dette har styrelsen beskrevet i afsnit 3.4.2.1. Styrelsen er dog ikke enig i, at de omkostninger som Danske Bank har haft ved at betale [A og B]-gebyrer til Visa for non-DCC transaktioner skal medregnes i omkostningsopgørelsen i denne sag, jf. ovenfor.
425. Styrelsens grundlag for denne vurdering er, at Visa har angivet til styrelsen, [...].
426. Styrelsen har i forlængelse af Danske Banks høringssvar anmodet om, at Danske Bank fremsender de relevante dele af Danske Banks aftale med Visa. Danske Bank har imidlertid ikke fremsendt aftaleteksten, men kun angivet, at aftalerne mellem en række parter, der muliggør Danske Banks udstedelse af Visa/Dankort:
- "er generelt underlagt strenge fortrolighedsforpligtelser. F.eks. omfatter fortrolighedsforpligtelsen mellem Danske Bank og Visa i al væsentlighed alt materiale, som Visa har delt med Danske Bank. Danske Bank kan som en følge heraf ikke fremsende licensaftaler mv. med Visa til styrelsen uden Visas samtykke."*¹⁷⁹
427. Danske Bank har således ikke fremlagt oplysninger, som konkret kan understøtte pengeinstituttets anbringende om, at gebyrerne i modstrid med det af Visa anførte helt eller delvist bør medregnes.
428. På den baggrund finder styrelsen samlet set, at Danske Banks omkostninger vedrørende [A og B]-gebyrer ikke skal medregnes i denne sag.

¹⁷⁷ Jf. Danske Banks bilag 8, s. 2, i høringssvaret.

¹⁷⁸ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev af 2. februar 2021 til Visa om fortrolighed (bilag 4).

¹⁷⁹ Jf. Danske Banks brev til styrelsen af 26. november 2021, side 1.

4.7.4 Styrelsen har kun anvendt én af de tre test, der kan belyse en overtrædelse af betalingslovens §122.

429. Danske Banks gør gældende, at ifølge forarbejderne til betalingslovens § 122, stk. 1, er der tre tests, der kan belyse, om der anvendes urimelige priser og avancer, og at én af de tre tests foreskriver, at § 122, stk. 1, kan være overtrådt, hvis et gebyr ikke står i et rimeligt forhold til omkostningerne. Danske Bank angiver i den forbindelse, at:

*"Styrelsens standpunkt om, at valutatillægget er urimeligt højt, er alene baseret på denne ene test – og styrelsen ser således bort fra de to andre test."*¹⁸⁰

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

430. De tre "test" nævnt i forarbejderne til betalingsloven er ikke kumulative. Dette er beskrevet i afsnit 5.5. Styrelsen har i denne sag fokuseret på, om valutatillægget står i et rimeligt forhold til omkostningerne forbundet hermed, jf. pkt. 582. Styrelsen har samtidig som noget mere sekundært forsøgt at belyse, om valutatillægget medfører en overnormal indtjening, jf. afsnit 5.5.3. Styrelsen har således ikke set bort fra testen om overnormal indtjening, som i denne sag vedrører, om valutatillægget medfører en forrentning af investeringerne i det pågældende forretningsområde, der overstiger forrentningen for tilsvarende virksomheder i virksom konkurrence. Men, denne test er mere sekundær, idet Danske Bank konkret ikke har foretaget investeringer i området.
431. Styrelsen har endelig ikke foretaget en analyse af, om Danske Banks valutatillæg *"ligger over prisen i andre lande med en effektiv betalingsformidling"*. Det skyldes særligt, at det er forbundet med stor usikkerhed at fastslå hvilke lande, der rent faktisk har en effektiv betalingsformidling, herunder hvilke kriterier, der skal opfyldes for, at der kan være tale om en effektiv betalingsformidling. Dertil kommer, at omkostningsstrukturer, regulering og infrastrukturforhold varierer betydeligt fra land til land, jf. afsnit 5.5.3.

4.7.5 Der foreligger ikke en væsentlig sandsynliggørelse for, hvad prisen eller avancen ville være

432. Danske Bank angiver endvidere, at ifølge forarbejderne til betalingslovens § 122, stk. 1, *"kræves en væsentlig sandsynliggørelse"* for, *"hvad prisen eller avancen ville være"* under *"virksom konkurrence"*. Hertil gør Danske Bank gældende, at der ikke foreligger en *væsentlig sandsynliggørelse* for, at valutatillægget resulterer i en urimelig høj avance.
433. Konklusionen om, at valutatillægget resulterer i en urimelig høj avance, er ifølge Danske Bank baseret på ét nøgletal: overskudsgraden. Og selvom styrelsen anerkender, at en opgørelse af overskudsgraden er behæftet med usikkerhed og derfor ikke kan stå alene og supplerer beregningen af overskudsgrader med tre yderligere nøgletalsberegninger (*"markup"*, *"indtjening på den marginale transaktion"* og *"Lerner-indeks"*), giver de tre nøgletal imidlertid ingen yderligere sikkerhed for, at styrelsens konklusion er rigtig.
434. Ifølge Danske Bank er beregningerne af overskudsgrad, markup, indtjening på den marginale transaktion og Lerner-indeks i denne sag i realiteten udtryk for én og samme analyse. Danske Bank angiver i den forbindelse, at:

¹⁸⁰ Jf. side 1 i bilag 11 i høringssvaret.

"Det havde således ikke gjort nogen forskel, om styrelsen alene havde lavet en overskudsgradanalyse og var stoppet der"¹⁸¹

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

435. Styrelsen vurderer sammenfattende, at de gennemførte beregninger mv. i overensstemmelse med praksis illustrerer, at Danske Banks pris for valutaomveksling er urimeligt høj. Styrelsen har omvendt i denne sag ikke fastslået præcis, hvad en ikke-urimelig pris i så fald måtte være.
436. Styrelsen har konkret især taget udgangspunkt i en undersøgelse af Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling i perioden 2016-2019 sammenlignet med en række benchmarks, herunder den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv, den gennemsnitlige overskudsgrad for pengeinstitutter i Danmark, overskudsgrad for Danske Bank som koncern, overskudsgrad for Danske Banks Visa forretning og overskudsgrad for Nets produkt Betalingsservice, og hvor stor en investering Danske Bank skulle have foretaget i området for valutaomveksling for at opnå en forrentning, der svarer til forretningen for virksomheder i virksom konkurrence, jf. pkt. 657.
437. Efter betalingsloven er det relevante benchmark en virksomheds prissætning under virksom konkurrence, jf. betalingslovens §122, stk. 1. Forholdet mellem Danske Banks indtjening og marginalomkostninger kan derfor yderligere give en indikation, om virksomheden har en overnormal indtjening, jf. pkt. 622.
438. Som beskrevet i udkast til afgørelse er styrelsens tilgang med at beregne marginale omkostninger, marginale indtægter, avance og Lerner Indeks og anvende disse forhold som "understøttende" beregninger i overensstemmelsen med styrelsens praksis på området, jf. 574 og særligt Østre Landsrets dom i FDIH-sagerne.
439. Styrelsen vurderer derfor, at der i denne sag foreligger en væsentlig sandsynliggørelse af, at Danske Banks valutatillæg er fastsat urimeligt højt.

4.7.6 Styrelsen dokumenterer ikke, at valutatillægget er højere end under virksom konkurrence

440. Danske Bank angiver, at styrelsen ikke har redegjort for, at der anvendt urimeligt høje priser.¹⁸² Danske Bank henviser til forarbejderne til betalingslovens § 122, stk. 1, om urimelige priser:

"Ved urimeligt høje priser forstås priser og avancer, der er højere, end det ville være tilfældet under virksom konkurrence. Afgørelsen heraf må ske gennem en hypotetisk præget bedømmelse af forholdene, som de ville være i et konkurrencepræget marked. Der kan derfor ikke kræves et egentligt bevis for, hvad prisen eller avancen ville være, men der kræves en væsentlig sandsynliggørelse."¹⁸³

441. Danske Bank angiver, at styrelsen ikke har foretaget en "hypotetisk præget bedømmelse af forholdene, som de ville være i et konkurrencepræget marked". Ifølge Danske Bank sker bedømmelsen af forholdene fuldstændig isoleret fra noget marked. Og det er en fejl, fordi konkurrencen udspiller sig omkring udstedelse af Visa/Dankort og dette marked er allerede præget af konkurrence.

¹⁸¹ Jf. side 22 i høringssvaret.

¹⁸² Jf. afsnit 1.3.2 og 3.3.2 i høringssvaret.

¹⁸³ Jf. forarbejder til betalingslovens §122.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

442. Det følger af forarbejderne og i overensstemmelse hermed af Østre Landsrets dom af den 17. februar 2021, at styrelsen ved anvendelse af § 122, stk. 1, ikke skal foretage en markedsanalyse svarende til, hvad der kræves efter konkurrenceloven.
443. I stedet foretages vurderingen af, om priser og avancer er højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence, på baggrund af en hypotetisk præget bedømmelse af forholdene, som de ville være i et konkurrencepræget marked. Denne hypotetisk prægede bedømmelse af forholdene kan ske ved sandsynliggørelse af et af følgende tre forhold:
444. Den pågældende aktørs pris: *i)* ligger over prisen i andre lande med en effektiv betalingsformidling, *ii)* står ikke i et rimeligt forhold til omkostningerne, *iii)* medfører en overnormal indtjening, det vil sige en forrentning af investeringerne i det pågældende forretningsområde, der overstiger forrentningen for virksomheder i virksom konkurrence.¹⁸⁴
445. Styrelsen har i denne sag foretaget den hypotetisk prægede bedømmelse af forholdene ved både at sandsynliggøre, at gebyret, "*ikke står i et rimeligt forhold til omkostningerne*", jf. punkt ii) ovenfor, og "*medfører en overnormal indtjening*", jf. punkt iii) ovenfor. På denne baggrund vurderer styrelsen, at Danske Banks valutatillæg er i strid med betalingslovens § 122, stk. 1.

4.8 Flere forhold understøtter, at styrelsens metodevalg må være forkert

446. Danske Bank fremhæver yderligere forhold som, ifølge banken, understøtter, at styrelsens metodevalg må være forkert:¹⁸⁵
- » Visa/Dankortet er blandt de billigste kort i Europa
 - » Styrelsens metodik fører til, at alle banker overtræder § 122, stk. 1.
 - » Danske Banks manglende investeringer på området valutaomveksling medfører, at styrelsen ikke kan foretage den tredje test om priser, der medfører en overnormal indtjening.
447. Styrelsen gennemgår i det følgende hvert forhold separat.

¹⁸⁴ Side 284 i Østre Landsrets dom af den 17. februar 2021, hvor Landsretten udtaler følgende: "Herefter og efter indholdet af bestemmelserne og lov forarbejderne kan den pågældende betalingstjenestelovs § 79 og § 98, stk. 1, nr. 2 og 3, ikke forstås sådan, at der skal foretages en markedsanalyse svarende til, hvad der kræves efter konkurrenceloven."

Vurderingen af, om der foreligger urimelige priser og avancer, skal således alene foretages efter de retningslinjer, der fremgår af lovbestemmelserne og forarbejderne hertil.

Det følger herved af lovbemærkningerne, at der ved vurderingen af, om priser og avancer er højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence, skal foretages en hypotetisk præget bedømmelse af forholdene, som de ville være i et konkurrencepræget marked. En sandsynliggørelse kan ifølge forarbejderne ske ved at vise, at den pågældende aktørs pris i) ligger over prisen i andre lande med en effektiv betalingsformidling, ii) ikke står i et rimeligt forhold til omkostningerne, eller iii) medfører en overnormal indtjening, det vil sige en forrentning af investeringerne i det pågældende forretningsområde, der overstiger forrentningen for virksomheder i virksom konkurrence." [styrelsens understregning og nummerering]

¹⁸⁵ Jf. afsnit 1.4 i høringssvaret.

4.8.1 Visa/Dankortet er blandt de billigste kort i Europa

448. Danske Bank angiver, at styrelsens *"ekstreme resultater"*¹⁸⁶ om overskudsgraden burde have fået styrelsen til også at inddrage de to andre *"tests"*, herunder testen *"om prisen ligger over prisen i andre lande med effektiv betalingsformidling"*.¹⁸⁷

449. Danske Bank anfører, at lande med effektiv betalingsformidling, er lande hvor:

*"der er mange udbydere, og hvor betalingssystemer er ligeså eller mere udbredte og anvendte end i Danmark. Hvis forbrugerne bruger systemerne lige så meget som eller mere end herhjemme, må det således have formodningen for sig, at der er tale om markeder med virksom konkurrence. Høje priser og uvirksom konkurrence vil nemlig som udgangspunkt medføre lavere brug og udbredelse, end hvis der er virksom konkurrence."*¹⁸⁸

450. Danske Bank finder, at det er forholdsvis ligetil at identificere en række lande, som *uden videre* kan konkluderes at have en effektiv betalingsformidling, herunder Finland, Storbritannien og Sverige. Danske Banks anfører, at Danske Banks valutatillæg er på samme niveau eller lavere end priserne i de tre lande.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

451. Det fremgår af punkt 562 i udkast til afgørelse, at det efter styrelsen vurdering er forbundet med stor usikkerhed at fastslå hvilke lande, der rent faktisk har en effektiv betalingsformidling, herunder hvilke kriterier, der skal opfyldes for, at der kan være tale om en effektiv betalingsformidling. Dertil kommer, at omkostningsstrukturer, regulering og infrastrukturforhold varierer betydeligt fra land til land, hvorfor det ville være vanskeligt at sammenligne gebyrniveauer, selv hvis det skulle være muligt at indhente oplysninger om gebyrniveauer for sammenlignelige ydelser fra en række andre lande.

452. Hertil kommer, at selv hvis forbrugerne bruger betalingssystemerne i andre lande lige så meget som eller mere end i Danmark, som Danske Bank anfører, er det ikke ensbetydende med, at der er tale om markeder med virksom konkurrence. Virksom konkurrence måles ikke ved et givent systems udbredelse. Efter den definition ville alle monopolmarkeder være præget af virksom konkurrence – og bl.a. adgangsbarrierer være uden betydning.

453. Desuden tager Danske Bank svar tilsyneladende ikke højde for efterspørgselssiden i den undersøgte periode. Styrelsen har bemærket, at der er forhold der tyder på, at valutatillæg også er uigennemsigtige for forbrugerne i andre europæiske lande, hvorfor det ikke kan afvises, at det ikke er et forretningsområde som er præget af en effektiv konkurrence. Dette underbygges af, at den seneste regulering om grænseoverskridende betalinger, jf. pkt. 371.

454. Danske Banks sammenligning af sit valutatillæg med niveauet for valutatillæg i Finland, Storbritannien og Sverige kan derfor ikke anvendes som en indikation for, hvorvidt Danske Banks valutatillæg er urimeligt sat i henhold til betailingslovens §122.

¹⁸⁶ Jf. side 6 i høringsvaret.

¹⁸⁷ Jf. side 6 i høringsvaret.

¹⁸⁸ Jf. side 6 i høringsvaret.

4.8.2 Styrelsens metodik er ensbetydende med, at så godt som alle danske banker hver især overtræder § 122, stk. 1

455. Danske Bank gør gældende, at idet Nets er udstederprocessor for *alle* danske banker, der udsteder Visa/Dankort, og at omkostningsposten til Nets er den største i styrelsens omkostningsopgørelse, så må det antages, at:

*"de øvrige danske banker, der udsteder VisaDankort, derfor har tilnærmelsesvist lige så få, og udelukkende afledte, omkostninger til valutaomveksling som Danske Bank".*¹⁸⁹

456. Danske Bank anfører endvidere:

*"Hvis Konkurrencerådet følger styrelsens udkast, vil konsekvensen være, at størstedelen af bankerne i Danmark vil have en abnormt høj overskudsgrad. Eksempelvis må Sparekassen Vendsyssels' valutatillæg, der er af samme størrelse som Danske Banks således med styrelsens metodevalg antages at være alt for højt og ensbetydende med, at Sparekassen har en monopolistisk/quasi monopolistisk markedsmagt."*¹⁹⁰

457. Danske Bank gengiver lignede argumenter mod styrelsens metodik og dens betydning for sektoren/markedet ved høringssvarets afsnit 2.6 om "den danske banksektor i øvrigt":

*"Med styrelsens metodik er det rimeligt at antage, at samtlige danske udstedere af VisaDankort har en urimeligt høj overskudsgrad – og endda at samtlige kortudstedere i Europa, som opkræver et valutatillæg, har en urimeligt høj overskudsgrad"*¹⁹¹

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

458. Danske Banks argument har umiddelbart mindre relevans i forhold til spørgsmålet om Danske Banks fastsættelse af pengeinstituttet er i overensstemmelse med betalingsreglerne.
459. Styrelsen er endvidere ikke enig med Danske Bank i, at styrelsens metode resulterer i, at samtlige danske banker vil have tilnærmelsesvist lige høje overskudsgrader i forbindelse med valutaomveksling, og at dette er ensbetydende med at bankerne overtræder betalingslovens § 122, stk. 1.
460. Selv hvis det er korrekt, at Nets er udstederprocessor for alle danske banker, der udsteder Visa/Dankort, er dette ikke ensbetydende med, at *alle* danske banker, der udsteder Visa/Dankort, har samme omkostninger til valutaomveksling til Nets, som Danske Bank har. Der kan således være forskelle mellem bankernes omkostninger til processering af Visa transaktioner, og i øvrigt på bankernes omkostningsniveauer. Hertil kommer nok så relevant, at ikke alle danske pengeinstitutter i skrivende stund opkræver valutatillæg, og ikke samme valutatillæg.

4.8.3 Danske Banks manglende investeringer på området for valutaomveksling medfører, at styrelsen ikke kan foretage den tredje test om priser, der medfører en overnormal indtjening.

461. Danske Bank henviser til udkast til afgørelse pkt. 577 i forbindelse med den tredje test om priser, der medfører en overnormal indtjening:

¹⁸⁹ Jf. afsnit 3.4.2 i høringssvaret.

¹⁹⁰ Jf. s. 28 i høringssvaret.

¹⁹¹ Jf. afsnit 2.6, side 14 i høringssvaret.

*"styrelsen konkluderer, at en sådan test ikke kan foretages, idet der ikke er foretaget nævneværdige investeringer hos Danske Bank ift. valutaomveksling. Dette er faktisk korrekt."*¹⁹²

462. Danske Bank angiver videre, at:

"Danske Bank har ingen nævneværdige investeringer ift. valutaomveksling. Som allerede nævnt skyldes det, at det ikke er Danske Bank, men Visa, som udbyder valutaomvekslingen. De eneste investeringer, Danske Bank kan siges at have ift. valutaomveksling, er således de afledte investeringer, f.eks. med at omtale Visas valutaomveksling i Danske Banks kortholderregler"

463. Danske Bank angiver, at dette resultat burde have fået styrelsen til at stoppe op og forholde sig nærmere til sin analyse af den første test:

"At Danske Bank – og tæt ved alle øvrige danske banker – kan opnå overskudsgrader på [...] [80-100] pct. uden at foretage investeringer overhovedet, understreger igen, at styrelsens analyse af den første test ikke blot er uhjemlet, men også løsrevet fra de økonomiske realiteter."

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

464. Styrelsen angiver for en god ordens skyld ordlyden af pkt. 577 (tidligere pkt. 405 i udkast til afgørelse):

"Det er imidlertid ikke muligt at lave denne undersøgelse ved en direkte sammenligning af "forretningen af investeringerne". Det skyldes, at Danske Bank efter det oplyste reelt ikke har haft nævneværdige investeringer i forhold til valutaomveksling."

465. Styrelsen konkluderede således ikke i denne afgørelse, "at en sådan test ikke kan foretages", men at testen ikke kan gennemføres ved direkte at sammenligne forretninger af investeringer, fx i form af forrentning af egenkapital, afkastningsgrad eller intern rente for valutaomveksling for Danske Bank, og at dette skyldtes, at Danske Bank ikke havde nævneværdige investeringer i forhold til valutaomveksling. Styrelsen konkluderede omvendt, at styrelsen stadig kan foretage en forenklet estimering af forretningen for valutaomveksling, jf. pkt. 581.
466. Styrelsens estimering viser, at for at opnå et gennemsnitlige afkast på ca. 8 pct. ved valutaomveksling over den 4-årige periode fra 2016-2019, som Danske Bank har angivet tal for, skulle Danske Bank have investeret ca. [...] mio. kr. i begyndelsen af 2016.¹⁹³
467. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at resultatet af testen alene i et vist omfang –som et understøttende element – kan belyse, hvorvidt det anvendte valutatillæg medfører en overnormal forrentning af investeringerne.¹⁹⁴

¹⁹² Jf. afsnit 4.4.3, side 28 i høringssvaret.

¹⁹³ Jf. pkt. 636 (tidligere 463 i udkast til afgørelse).

¹⁹⁴ Jf. pkt. 464 i udkast til afgørelse.

4.9 Flere forhold i afgørelsen bør uddybes

468. Danske Bank gør sammenfattende gældende, at styrelsens sagsfremstilling er "farvet" og fokuserer ensidigt på faktum, der kan understøtte, at valutatillægget resulterer i en urimelig høj avance.¹⁹⁵
469. Ifølge Danske Bank, bør styrelsen supplere beskrivelsen af systemerne og processer bag Visa/Dankortet ved bl.a. at anvende Danske Banks dokumentation på området.¹⁹⁶ Danske Bank henviser til flere områder, hvor styrelsen bør uddybe nærmere, jf. det følgende.

4.9.1 Der er forskel mellem DCC og non-DCC

470. Danske Bank bemærker, at set fra Danske Banks perspektiv, medfører det ingen relevant forskel for processen, om kortholder vælger DCC eller ej, idet Danske Bank afregnes i danske kroner i begge tilfælde.¹⁹⁷ Danske Bank angiver i den forbindelse, at:

*"forklaringen på, at valutatillægget er sat til 0 pct., når beløbsanmodningen er i DKK, er navnlig historisk. Oprindeligt fandtes der ikke DCC-transaktioner, hvorfor alle udenlandske transaktioner indebar beløbsanmodninger i udenlandsk valuta og dermed udløste valutatillægget på 1,5-2 pct. (de udenlandske transaktioner driver større omkostninger, navnlig gebyrer til VISA). Med tiden er der kommet en mindre andel DCC-transaktioner, som har ført til, at valutatillægget på 1,5-2 pct. ikke altid udløses på udenlandske transaktioner."*¹⁹⁸

471. Danske Bank angiver yderligere, at baggrunden for, at Danske Bank ikke har justeret på, hvornår valutatillægget udløses, er at DCC-transaktioner kun udgør en mindre andel af de udenlandske transaktioner, samt at kortholder ved DCC-transaktioner betaler et meget højt DCC-gebyr. Danske Bank har derfor vurderet, at det vil være en uhensigtsmæssig prissætning, hvis kortholder også skal betale valutatillægget på 1,5-2 pct. på DCC-transaktioner.¹⁹⁹
472. Sammenfattende angiver Danske Bank, at fra Danske Banks perspektiv, medfører det ikke en relevant forskel for transaktionsprocessen i udlandet, om en kunde vælger DCC- eller non-DCC transaktion, og at det er historisk bestemt, at der opkræves 0 pct. valutatillæg for DCC transaktioner.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

473. Styrelsen bemærker, at det er den udenlandske forretning/netbutik eller dennes udbyder, der foretager valutaomvekslingen, når forbrugeren vælger en DCC-transaktion, og forbrugerens kortudsteder (bank), når forbrugeren vælger non-DCC-transaktion. Dette er beskrevet i afsnit 3.4 ovenfor.
474. Hvis kunden vælger en non-DCC transaktion, så er det Visa, der foretager *selve* valutaomvekslingen. Når Visa foretager valutaomvekslingen, omveksler Visa købstørrelsen i udenlandske valuta til danske kroner ([...]) og beregner et settlement-krav, som Visa sender til kortudsteder – her Danske Bank. Det er således her, Visa foretager valutaomvekslingen – og det er denne ydelse, som Danske Bank betaler for. [...]. Danske Bank har valgt derudover at sætte et valuta-

¹⁹⁵ Jf. side 7 i høringssvaret.

¹⁹⁶ Jf. bilag 2 i høringssvaret.

¹⁹⁷ Jf. bilag 2 i høringssvaret.

¹⁹⁸ Jf. bilag 2 i høringssvaret.

¹⁹⁹ Jf. bilag 2 i høringssvaret.

tillæg i tillæg til Danske Banks betaling til Visa. Fra et forbrugerperspektiv er disse omkostninger forskellen mellem kortudstederens køb og salg af valutaen (også benævnt som *spread*) jf. afsnit 3.4.2.1 i udkast til afgørelse.

475. Når kunden i stedet vælger en DCC-transaktion, opkræver Visa ikke denne [...] som banken skal betale. Der er derfor tillige forskel mellem DCC og non-DCC transaktioner i forhold til den [...]([...]), Danske Bank skal betale til Visa. Danske Banks omkostninger til DCC er dermed lavere end til non-DCC.
476. Danske Bank angiver bl.a., at banken ikke har opkrævet valutatillæg ved DCC transaktioner bl.a. fordi kortholder ved DCC-transaktioner betaler et meget højt DCC-gebyr, og fordi det vil være en uhensigtsmæssig prissætning, hvis kortholder også skal betale valutatillægget på 1,5-2 pct. på DCC-transaktioner.²⁰⁰
477. Styrelsen bemærker hertil, at valutaomvekslingen ved DCC- og non-DCC transaktioner har forskellige udbydere, som afregner hver sit valutatillæg for hver transaktion. Det fremstår derfor umiddelbart ikke begrundet i forhold til betalingslovens regler, hvis Danske Bank ved en DCC-transaktion skulle opkræve en kunde en pris for en ydelse, som Danske Bank ikke udbyder.

4.9.2 Om valutaomveksling er outsourcet

478. Danske Bank gør gældende, at det ikke er korrekt, når styrelsen skriver i udkast til afgørelse, at valutaomvekslingen er outsourcet til Nets, og Danske Bank er én ud af mange aktører, der alle er nødvendige for at gennemføre en kortbetaling. Danske Bank angiver i den forbindelse, at:

"valutaomveksling er en del af Visas rolle som scheme, og er derfor ikke en opgave, som er outsourcet: valutaomveksling er fra start ikke en del af udsteder rollen."

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens svar

479. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er enig med Danske Bank i, at der er flere aktører, der bidrager til aktiviteten valutaomveksling. Aktiviteterne forbundet med valutaomveksling samt aktørerne, der udfører aktiviteterne, er beskrevet i udkast til afgørelse afsnit 3.4.2.
480. Det fremgår af denne beskrivelse, at Visa, Nets og Danske Bank har særlige funktioner, når der foretages valutaomveksling i forbindelse med en kort-betaling med Visa-delen af Danske Banks udstedte Visa/Dankort.
481. Styrelsen benytter i den forbindelse termen "outsourcet" som et forsøg på at anskueliggøre, at de pågældende ydelser ikke udføres af Danske Bank. Pengeinstituttet kunne således f.eks. "in-source" processering af Visa-transaktioner, som i dag foretages af Nets.

²⁰⁰ Jf. side 3 i bilag 2 i høringssvaret.

5. Vurdering

5.1 Betalingslovens § 122, stk. 1

482. Det følger af betalingslovens § 122, stk. 1, at der ved fastsættelse af gebyr m.v. i forbindelse med gennemførelse af betalingstransaktioner med et betalingsinstrument ikke må anvendes urimelige priser og avancer. Ved urimelige priser og avancer forstås priser og avancer, der er højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence.

483. Bestemmelsen er særegen for Danmark og er udformet generelt. Det fremgår af lovbemærkningerne, at bestemmelsen omfatter:

*"prisfastsættelse hos enhver virksomhed der fastsætter gebyrer og vederlag i forbindelse med kortbetalinger."*²⁰¹ [styrelsens understregning]

484. Bestemmelsen omfatter således *ethvert* gebyr eller vederlag, der opkræves *i forbindelse med kortbetalinger*.

485. Ved bestemmelsen er der taget højde for, at betalingskortsystemer kan organiseres på mange måder. Af lovbemærkningerne fremgår således:

*"I nogle systemer udføres flere funktioner i samme selskab. I andre systemer er funktionerne mere eller mindre adskilte. Således kan for eksempel kortudstedelse, betalingsindløsning, betalingsclearing og infrastrukturydelser i forbindelse med betalingsformidling foregå i forskellige virksomheder."*²⁰² [styrelsens indsætning]

486. Bestemmelsen omfatter, ifølge lovbemærkningerne, *alle* virksomheders prisfastsættelse i forbindelse med kortbetalinger, herunder:

- » *"udbydere af betalingstjenesters fastsættelse af gebyrer m.v. til kortindehavere,*
- » *vederlag og gebyrer fastsat over for betalingsmodtagere,*
- » *vederlag og gebyrer fastsat over for udbydere af betalingstjenester af virksomheder for infrastrukturydelser, og*
- » *clearing og gebyrer fastsat af betalingsmodtagere over for kortindehavere"*.²⁰³

487. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan anvende § 122, stk. 1, til at gribe ind over for alle aktører, der ved fastsættelsen af gebyrer mv. anvender urimelige priser og avancer.²⁰⁴ I forhold til

²⁰¹ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

²⁰² Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

²⁰³ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

²⁰⁴ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

- den generelle konkurrencelov er der hermed skabt en videre adgang til at foretage indgreb, idet et indgreb ikke er betinget af misbrug af en dominerende stilling, jf. Boks 5.1 nedenfor.
488. Bestemmelsen omfatter ethvert gebyr, som enhver aktør måtte fastsætte i forbindelse med kortbetalinger.
489. Ordlyden af bestemmelsen understøtter derfor, at der i vurderingen af om der er tale om urimelige priser og avancer kan tages udgangspunkt i enhver aktørs gebyrer *særskilt*.
490. Østre Landsret har endvidere ved dom af 17. februar 2021²⁰⁵ i FDIH-sagen fastslået, at et gebyr *"må forstås sådan, at ikke blot gebyrer for den enkeltstående transaktion, men også andre betalinger, som er snævert knyttet til og er en forudsætning for den pågældende betalingstransaktion, er omfattet af bestemmelsen. Hvorledes den enkelte leverandør af betalingstransaktionerne vælger at prissætte sin ydelse, kan herved ikke være afgørende for, om den pågældendes priser og avancer er omfattet af § 79"*.
491. Sammenfattende følger det således af bestemmelsen, at det er *alle gebyrer m.v.* som *alle aktører* opkræver i forbindelse med gennemførelsen af betalingstransaktionen, som ikke må være urimelige.
492. Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at der ved urimelige priser og avancer forstås *"priser og avancer, der er højere, end det ville være tilfældet under virksom konkurrence"*.²⁰⁶ En afgørelse heraf sker således *"gennem en hypotetisk præget bedømmelse af forholdene, som de ville være i et konkurrencepræget marked. Der kan derfor ikke kræves et egentligt bevis for, hvad prisen eller avancen ville være, men der kræves en væsentlig sandsynliggørelse"*.²⁰⁷
493. En overtrædelse af betalingslovens § 122, stk. 1, er ifølge lovbemærkningerne betinget af en væsentlig sandsynliggørelse af, at der er fastsat priser, som enten:
- » *" ligger over prisen i andre lande med en effektiv betalingsformidling"*, eller
 - » *priser, "der ikke står i et rimeligt forhold til omkostningerne,"* eller
 - » *priser, "der medfører en overnormal indtjening."*
494. Kriterierne er ikke kumulative. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal således vurdere, om det er sandsynligt, at et eller flere af disse kriterier er opfyldt.
495. For så vidt angår formålet med bestemmelsen, fremgår det af lovbemærkningerne til bestemmelsen, at:

"Bestemmelsen anses for nødvendig, i hvert fald indtil der er skabt fuld og reel konkurrence på betalingskortmarkedet".²⁰⁸

²⁰⁵ Østre Landsret udtalte bl.a. følgende: *" Landsretten finder, at udtrykket "gebyr m.v." må forstås sådan, at ikke blot gebyrer for den enkeltstående transaktion, men også andre betalinger, som er snævert knyttet til og er en forudsætning for den pågældende betalingstransaktion, er omfattet af bestemmelsen. Hvorledes den enkelte leverandør af betalingstransaktionerne vælger at prissætte sin ydelse, kan herved ikke være afgørende for, om den pågældendes priser og avancer er omfattet af § 79"* jf. dommens side 287.

²⁰⁶ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

²⁰⁷ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

²⁰⁸ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

496. Formålet med § 122, stk. 1, stk. 1, er således at forhindre en urimeligt høj prissætning af gebyrer eller vederlag, der er et resultat af manglende konkurrencepres på betalingskortmarkedet.
497. I den forbindelse skal det bemærkes, at det ikke påhviler styrelsen at foretage en selvstændig markedsafgrænsning. Styrelsen skal desuden ikke til brug for et påbud selvstændigt dokumentere, at der er tale om et marked uden virksom konkurrence. Således har Konkurrenceankenævnet udtalt i kendelse af 25. juni 2013 om Nets Holding A/S mod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:
- "at det ikke forud for et påbud påhviler Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at foretage en selvstændig markedsafgrænsning. Styrelsen skal heller ikke forud for et påbud selvstændigt dokumentere, at der er tale om et marked uden virksom konkurrence. Om der foreligger en virksom konkurrence eller ej skal efter nævnets opfattelse vurderes i lyset af, om der foreligger en eller flere af de situationer, som forarbejderne nævner som tilfælde, hvor der kan gribes ind."²⁰⁹ [styrelsens understregning]*
498. Østre Landsret stadfæstede ved dom af den 17. februar 2021 Konkurrenceankenævnets kendelse. Landsretten udtalte i den forbindelse, at styrelsen ikke er pålagt at foretage en markedsundersøgelse:²¹⁰
- "Herefter og efter indholdet af bestemmelserne og lovforarbejderne kan den dagældende betalingstjenestelovs § 79 og § 98, stk. 1, nr. 2 og 3, ikke forstås sådan, at der skal foretages en markedsanalyse svarende til, hvad der kræves efter konkurrenceloven".²¹¹*
499. Hvis styrelsen finder, at der er tale om urimelige priser efter betalingslovens § 122, stk. 1, kan styrelsen udstede påbud om, at blandt andet *"angivne priser og avancer ikke må overskrides"*²¹² eller at *"der ved beregningen af priser og avancer skal anvendes bestemte kalkulationsregler"*.²¹³
500. Styrelsen har således vide rammer for udstedelse af påbud i forbindelse med tilsynet med betalingslovens § 122, stk. 1, og bemyndigelsen rækker så langt, at styrelsen eksempelvis kan fastsætte konkrete maksimale gebyrsatser for Danske Bank i forbindelse med valutatilæg, ligesom styrelsen har bemyndigelse til at fastsætte et konkret loft for den indtjening eller avance, som er forbundet med valutaomvekslingen i forbindelse med betalingstransaktioner med Visa/Dankort i udenlands valuta.
501. Afhængig af overtrædelsens karakter og andre forhold i relation til vurderingen af gebyrniveauer i henhold til lovens § 122, stk. 1, kan styrelsen på denne baggrund vælge den type af påbud, der skønnes som mest hensigtsmæssigt i forhold til den konkrete sag.

Baggrund for betalingslovens § 122, stk. 1

²⁰⁹ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 25. juni 2013 i sag nr. KL-8-2012, side 18. Stadfæstet af Østre Landsret ved dom af den 17. februar 2021. Det fremgår bl.a. af dommens side 284, at: *"Herefter og efter indholdet af bestemmelserne og lovforarbejderne kan den dagældende betalingstjenestelovs § 79 og § 98, stk. 1, nr. 2 og 3, ikke forstås sådan, at der skal foretages en markedsanalyse svarende til, hvad der kræves efter konkurrenceloven"*.

²¹⁰ Styrelsen bemærker endvidere, at Østre Landsret i dom af den 17. februar 2021 ikke begrunder det forhold, at styrelsen i FDIH-sagerne ikke skulle foretage markedsundersøgelse med, at Nets var den eneste indløser af Dankort på internettet. Desuden er det ikke udtryk for en markedsundersøgelse, at styrelsen, som led i proceduren ved Østre Landsret, angav, at Nets var den eneste indløser af Dankort på internettet. Styrelsen foretog ikke markedsundersøgelser i FDIH-sagerne.

²¹¹ Østre Landsrets dom af den 17. februar 2021, s. 284.

²¹² Jf. betalingslovens § 145, stk. 2, nr. 3.

²¹³ Jf. betalingslovens § 145, stk. 2, nr. 4.

502. Bestemmelsen om urimelige priser og avancer blev indført i forbindelse med en ændring af den dagældende betalingskortlov i 1999.
503. Betalingskortloven blev i 2000 erstattet af betalingsmiddeloven, som videreførte bestemmelsen. I 2008 blev bestemmelsen videreført i betalingstjenesteloven som i 2018 blev erstattet af betalingsloven, som videreførte bestemmelsen. Betalingslovens § 122, stk. 1, svarer således til betalingstjenestelovens § 79, betalingsmiddelovens § 15 og betalingskortlovens § 20 a.

Boks **5.1**
Betalingslovens
§ 122, stk. 1, og
Konkurrenceloven

I forhold til konkurrenceloven, hvor begrebet 'urimelige priser' også kendes, adskiller betalingslovens § 122, stk. 1, sig på tre centrale måder:

1.
 - » For det første er et eventuelt indgreb mod urimelige priser og avancer i henhold til betalingslovens § 122, stk. 1, ikke betinget af, at der først skal konstateres en dominerende stilling. Det betyder, at *"indgrebsmuligheden eksisterer i forhold alle aktører, uanset deres aktuelle styrke på markedet."*²¹⁴
 - » For det andet forudsætter et eventuelt indgreb *"ikke et lige så højt pris- eller avancenniveau, som et indgreb efter den generelle konkurrencelov."*²¹⁵
 - » For det tredje gælder det, *"at en indgreb ikke forudsætter, at et for højt pris- eller avancenniveau skal have været konstateret i en længere periode. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan derimod foretage indgreb umiddelbart, når det konstateres, at en aktør anvender urimelige priser og avancer."*²¹⁶

Når begrebet 'urimelige priser' vurderes ud fra betalingsloven er der således ikke tale om samme fremgangsmåde, som tilfældet er ved sager efter konkurrenceloven om urimeligt høje priser.

504. Udgangspunktet for styrelsens vurdering i nærværende sag er, hvorvidt Danske Banks valuta-tillæg står i rimeligt forhold til omkostningerne, dvs. de omkostninger, som Danske Bank har ved valutaomveksling i forbindelse med en betalingstransaktion med Visa-delen af Visa/Dankort i udenlandsk valuta, jf. afsnit 3.7.

5.2 Tidligere praksis

505. Som nævnt er betalingslovens § 122, stk. 1, en videreførelse af § 79 i den tidligere betalingstjenestelov, og denne er en videreførelse af § 15 i betalingsmiddeloven, som er en videreførelse af betalingskortlovens § 20a. Tidligere praksis relateret til disse bestemmelser er således relevant i fortolkningen af betalingslovens § 122, stk. 1.
506. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har tidligere truffet afgørelser om, hvorvidt virksomheders gebyrer og avancer er urimelige. Denne praksis viser, at omkostningstesten er blevet udført i forhold til en specifik ydelse eller specifik produkt.

²¹⁴ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

²¹⁵ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

²¹⁶ Jf. bemærkninger til forslag til lov om betalinger fremsat den 15. marts 2017, Folketinget 2016-17, bemærkninger til lovforslagets § 122, side 259, h.sp.

5.2.1 PBS' gebyrer for handel på internettet (2000)

507. Styrelsen vurderede i 2000, om PBS' gebyrer for handel på internettet var i overensstemmelse med den daværende betalingskortlovs § 20 a.²¹⁷ Konkret vurderede styrelsen, om PBS' gebyr-fastsættelse på 1,95 kr. pr. transaktion samt et risikotillæg på 0,15 pct. af købsbeløbet, hvis internetforretningen brugte et særligt sikkerhedssystem,²¹⁸ var i overensstemmelse med den daværende betalingskortlovs § 20a (svarende til den gældende betalingslov § 122, stk. 1).
508. Baggrunden for transaktionsgebyret var de løbende omkostninger PBS havde ved driften og investeringer ved at etablere systemet samt de tab, som PBS ikke kunne videreføre til forretningerne, kortudsteder eller kortindehavere. Med til driftsomkostningerne hørte det interbankgebyr, som PBS betalte til det Dankort-udstedende pengeinstitut.²¹⁹ Udover transaktionsgebyret opkrævedes faste afgifter bl.a. for administration og til certificering af bl.a. software.²²⁰
509. Baggrunden for risikotillægget på 0,15 pct. var, at det sikkerhedssystem (SSL-system), som de fleste forretningerne benyttede, indebar en risiko for tab for PBS, som var afhængig af beløbsstørrelsen. Hvis forretningerne benyttede det alternative sikkerhedssystem, kaldet SET-system, blev de ikke opkrævet ad valorem-gebyret på 0,15 pct.
510. Set i lyset af udgifterne til etablering af infrastruktur til internethandel og udvikling af sikkerhedssystemer sammenholdt med den begrænsede handel på internettet i 2000, vurderede styrelsen, at PBS med det *"aktuelle omfang af internethandel ikke [vil] få dækket sine etableringsudgifter foreløbig. Hertil kommer udgifterne til drift af systemet. På den baggrund er der ikke grundlag for at anfægte transaktionsgebyret på 1,95. Driften af systemet inkl. Driftsmæssige af-skrivninger af investeringerne må indtil videre antages at ville vise underskud."*²²¹
511. Hvad angik det særskilte risikotillæg på 0,15 pct. vurderede styrelsen imidlertid, at det burde sættes ned. Styrelsen anførte bl.a. følgende: *"Styrelsen finder, at risikotillægget på 0,15 pct. må vurderes særskilt. Der er tale om en særskilt ydelse, når forretningen vælger SSL frem for SET. [...] Risikoen kan imidlertid ikke antages at være så stor, at den kan berettige til et tillæg på 0,15 pct. PBS har indtil nu kun haft et mindre tab på dankortet på en enkelt forretning. [...] På et marked med virksom konkurrence vil det ikke være muligt over længere tid at opretholde et tillæg til priserne, der er større end de faktiske omkostninger. Samlet er der derfor grundlag for, at risikotillægget for SSL nedsættes foreløbigt til 0,10 pct. af transaktionsbeløbet."*²²² [Styrelsens markeringer]
512. Styrelsen vurderede således, at gebyret på 1,95 kr. pr. transaktion ikke var for højt i forhold til lovens § 20 a, idet PBS fortsat ikke havde opnået et positivt afkast af sine investeringer. Idet andre omkostninger vedrørende administration og software var dækket af andre afgifter, blev omkostningstesten udført i forhold til omkostninger til transaktionsgebyret.
513. Styrelsen vurderede risikotillægget på 0,15 pct. særskilt, idet der var tale om betaling for en særskilt ydelse. Da omkostningerne forbundet med SSL-systemet ikke kunne begrunde et gebyr

²¹⁷ Jf. Afgørelse om PBS' gebyrer for handel på Internettet af 27. november 2000.

²¹⁸ *"Baggrunden for risikotillægget på 0,15 pct. af købsbeløbet var, at det sikkerhedssystem (SSL-system) som de fleste forretninger benyttede, indebar en risiko for tab for PBS, som var afhængig af beløbsstørrelsen. Hvis forretningerne benyttede det alternative sikkerhedssystem, kaldet SET-system, blev de ikke opkrævet ad valorem-gebyret på 0,15 pct."*, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet pkt. 146.

²¹⁹ Jf. pkt. 21 i afgørelse om PBS' gebyrer for handel på internettet (2000).

²²⁰ Jf. pkt. 22 i afgørelse om PBS' gebyrer for handel på internettet (2000).

²²¹ Jf., PBS' gebyrer for handel på Internettet, 27. november 2000, punkt 41 og 42.

²²² Jf. PBS' gebyrer for handel på Internettet, 27. november 2000, punkt 46-51.

på 0,15 pct. af købsbeløbet og styrelsen samtidig anførte, at det ikke ville være muligt over længere tid at opretholde et tillæg til priserne, der er større end de faktiske omkostninger på et marked med virksom konkurrence, vurderede styrelsen, at gebyret på 0,15 pct. af købsbeløbet ikke var i overensstemmelse med lovens § 20 a.

514. PBS nedsatte efterfølgende gebyret til 1,95 kr. + 0,10 pct. af transaktionsbeløbet med virkning fra 1. december 2000. Fem år senere sænkede PBS transaktionsgebyret for alle dankortbetalinger på internettet til 1,45 kr. + 0,10 pct. af transaktionsbeløbet – uanset beløb.
515. I denne sag fandt styrelsen således, at risikotillægget kunne anses som betaling for en særskilt ydelse – og at betalingslovens daværende bestemmelse om urimeligt høje priser kunne anvendes direkte.

5.2.2 Vurdering af PBS A/S' gebyrer ved Internet-transaktioner (2006)

516. Som følge af den øgede handel på internettet undersøgte styrelsen igen dankortgebyrerne på internettet i 2006,²²³ med henblik på at fastslå om dankortgebyrerne var urimelige eller førte til urimelig avance i henhold til den dagældende betalingsmiddelovs § 15.
517. På dette tidspunkt opkrævede PBS et gebyr på 1,45 kr. pr. transaktion, samt et ad valorem gebyr på 0,10 pct.
518. Styrelsen vurderede PBS A/S' samlede indtægter og omkostninger ved den ikke-fysiske handel under ét. Styrelsen undersøgte således, om PBS A/S samlet set havde overskud eller underskud på sine aktiviteter ved forretningsområdet "ikke-fysisk handel".²²⁴
519. Styrelsen konkluderede i undersøgelsen, at: *"For så vidt angår Internet-betalinger – dvs. den ikke-fysiske handel – viser Konkurrencestyrelsens undersøgelse, at PBS A/S' samlede indtægter ved at tilbyde dankorttransaktioner over Internettet endnu ikke har dækket de investeringer, som PBS A/S har afholdt ved etableringen af Internet-betalingssystemet. Konkurrencestyrelsen finder derfor ikke, at der på nuværende tidspunkt er grundlag i betalingsmiddeloven for at kræve, at PBS A/S sætter gebyrerne for dankorttransaktioner over Internettet ned. Da antallet af Internet-transaktioner stiger stærkt, vil betalingsmiddeloven dog give mulighed for på et senere tidspunkt at kræve en nedsættelse af gebyrerne [...] Konkurrencestyrelsen finder på den baggrund for det andet, at en vurdering af rimeligheden af interbankgebyret er af væsentlig betydning for et fuldstændigt overblik over rimeligheden af PBS A/S' gebyrniveau. Såfremt interbankgebyret, som bankerne opkræver over for PBS A/S, er for højt, vil dette påvirke vurderingen af PBS A/S' gebyrer for betalingstransaktioner over Internettet."*²²⁵
520. Derudover anbefalede styrelsen, at dankortgebyrerne for mindre betalinger burde sættes ned for at styrke handlen på internettet og anden ikke-fysisk handel. Som resultat heraf introducerede PBS i marts 2008 en ny gebyrstruktur, der gjorde det billigere at foretage små betalinger med dankort på internettet.

²²³ Se Konkurrencestyrelsens rapport af 1. januar 2006, "Konkurrenceforholdene på betalingskortmarkedet 2006". <https://www.kfst.dk/media/3092/konkurrenceforholdene-paa-betalingskortmarkedet-2006-03012006.pdf>

²²⁴ Jf. Konkurrencestyrelsens rapport af 1. januar 2006, "Konkurrenceforholdene på betalingskortmarkedet 2006", side 42.

²²⁵ Jf. Se Konkurrencestyrelsens rapport af 1. januar 2006, "Konkurrenceforholdene på betalingskortmarkedet 2006, side 2 punkt 1.1. og side 56 punkt 7.3.2.

521. Eftersom PBS ikke havde opnået afkast af sine investeringer, konkluderede styrelsen, at PBS's gebyr på 1,45 kr. pr. transaktion, samt et ad valoremgebyr på 0,10 pct. ikke medførte en overnormal indtjening i henhold til betalingslovens § 122, stk. 1, (betalingsmiddelovs § 15).

5.2.3 Konkurrencestyrelsens supplerende undersøgelse af PBS A/S' gebyrfastsættelse i den ikke-fysiske handel (2006)

522. Som opfølgning på styrelsens vurdering af PBS' gebyrer ved internettransaktioner i 2006, hvor styrelsen udtalte, at et for højt interbankgebyr kunne påvirke vurderingen af dankortgebyrer over for internetforretninger, besluttede styrelsen senere i 2006 at foretage en særskilt undersøgelse af interbankgebyrerne i henhold til § 15 i den dagældende betalingsmiddelov. I denne undersøgelse²²⁶ nåede styrelsen frem til følgende konklusion:

*"Konkurrencestyrelsen har efter en nærmere vurdering af bankernes omkostninger fundet, at bankerne i gennemsnit havde omkostninger for 1,06 kr. pr. dankorttransaktion i den ikke-fysiske handel i 2005."*²²⁷

*"Konkurrencestyrelsen finder på den baggrund, at interbank-gebyret på 1,10 kr., som PBS A/S betaler til bankerne ikke er for højt, da interbank-gebyret ikke overstiger bankernes gennemsnitlige omkostninger (inkl. en rimelig forrentning) ved at være dankortudstedere"*²²⁸

*"Konkurrencestyrelsen konkluderer derfor, at den supplerende undersøgelse af interbankgebyret ikke giver anledning til at ændre styrelsens konklusion i rapporten af 1. januar 2006. Konkurrencestyrelsen vil derfor ikke gribe ind over for PBS A/S' gebyrfastsættelse for dankort-transaktioner i den ikke-fysiske handel"*²²⁹.

523. Undersøgelsen viste, at bankerne i gennemsnit tjente 0,04 kr. pr. transaktion, idet omkostningerne udgjorde 1,06 kr. pr. transaktion og interbankgebyret medførte en indtjening på 1,10 kr. pr. transaktion. Det svarede til en overskudsgrad på 3,6 pct., svarende til bankernes indtjening på dette område. Overskudsgradens niveau blev ikke af styrelsen vurderet som et tilfælde, hvor der var anvendt urimelige priser eller avancer.

5.2.4 Styrelsens afgørelse om Nets' dankortgebyrer på internettet (2012 og 2013)

524. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderede i 2012 og 2013 om Nets Holding A/S (det tidligere PBS A/S, omtales herefter som "Nets Holding") havde overtrådt den tidligere betalingstjenestelovs § 79 (svarende til betalingslovens § 122, stk. 1,) ved at anvende urimelige priser og avancer ved indløsning af betalingstransaktioner foretaget med Dankortet på internettet.²³⁰
525. Sagen vedrørte Nets Holdings dankortgebyrer, som betales af internetforretningerne til Nets Holding. Dankortgebyrer på internettet fastsættes af Nets Holding, som var eneste kortindløser

²²⁶ Se "Konkurrencestyrelsens supplerende undersøgelse af PBS A/S' gebyrfastsættelse i den ikke-fysiske handel" af 21 februar 2007. <https://www.kfst.dk/media/3073/konkurrencestyrelsens-supplerende-undersogelse-af-pbs-as-gebyrfastsattelse-i-den-ikkefysiske-hand.pdf>.

²²⁷ Jf. Konkurrencestyrelsens supplerende undersøgelse af PBS A/S' gebyrfastsættelse i den ikke-fysiske handel, side 2 pkt. 10.

²²⁸ Jf. side 2-3, pkt. 12.

²²⁹ Jf. side 3, pkt. 14.

²³⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 22. maj 2013, Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012. Styrelsen omtaler disse sager i denne afgørelse som "FDIH-sagerne".

-
- af Dankort på internettet. Det betyder, at hvis en internetforretning ønsker at kunne modtage Dankort som betalingsmiddel via internettet, skal forretningen indgå en indløsningsaftale med Nets Holding. Aftalen består i, at Nets Holding inden for en aftalt tidsperiode overfører betalingen fra kortbrugerens konto til forretningens konto. For denne ydelse betaler forretningen et gebyr pr. transaktion.
526. Styrelsen traf den 30. november 2012 afgørelse om, at Nets Holding havde fastsat dankortgebyr ved brug af Dankort på internettet, som var i strid med bestemmelsen. Styrelsen vurderede således, at dankortgebyrerne ikke stod i et rimeligt forhold til omkostningerne, og at dankortgebyrerne førte til en overnormal indtjening hos Nets Holding.
527. Nets Holding reducerede sine gebyrer for dankortbetalinger på internettet den 31. januar 2013.²³¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretog herefter, som følge af Nets Holdings nedsættelse af dankortgebyrerne, en fornyet vurdering af, om de nedsatte gebyrer overholdt betalingstjenestelovens bestemmelse om ikke at anvende urimelige priser og avancer.
528. Styrelsen fandt imidlertid, at Nets Holdings gebyrændringer fortsat ikke var i overensstemmelse med bestemmelsen og traf derfor den 22. maj 2013 afgørelse om, at Nets Holding fortsat anvendte urimelige priser og avancer for betalinger med Dankort på internettet.²³²
529. Nets Holding påstod i sagen, at styrelsen havde taget udgangspunkt i en for snæver tolkning/anvendelse af den dagældende § 79 (hvilket svarer til den gældende § 122, stk. 1).
530. I sit høringsvar til styrelsens afgørelsesudkast, anførte Nets Holding at: *"Det gøres gældende, at betalingstjenestelovens § 79 må tolkes således, at bestemmelsen først bliver relevant, når der er fuld omkostningsdækning for driften af det samlede betalingssystem."*²³³ [styrelsens understregning]
531. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anførte hertil: *"at det ikke fremgår af lovens § 79 at en pris ikke er urimelig, så længe prisen blot kompenserer for underskudsgivende forretningsområder."*²³⁴
532. Styrelsen konstaterede på den baggrund i afgørelsen, at: *"Vurderingen af hvorvidt Nets priser medfører en overnormal indtjening skal derfor foretages i forhold til Nets' omkostninger til dankortsystemet på internettet og ikke i forhold til omkostninger til det samlede dankortsystem"*.²³⁵
533. Det følger heraf, at omkostningstesten blev foretaget for den specifikke ydelse og dermed ikke for den samlede forretning. Idet FDIH-sagerne omfattede indløsningen på internettet, dvs. den ikke-fysiske handel, medregnede styrelsens derfor ikke de indtægter og omkostninger der var tilknyttede til indløsningen på den fysiske handel - selvom det fysiske Dankort og dermed den fysiske handel var en forudsætning for den ikke-fysiske handel. Styrelsen medtog heller ikke andre fællesomkostninger, som ikke var relateret til "indløsning af Dankort på internettet".

²³¹ Gebyrændringen bestod primært i, at Nets gjorde det billigere at modtage dankort i købsintervallet 100-500 kr., idet det såkaldte ad valorem-gebyr på 0,10 pct. af købsbeløbet, som tidligere havde været en del af gebyret for betalinger over 100 kr., nu først finder anvendelse ved købsbeløb over 500 kr. Der blev ikke ændret på gebyrerne ved betalinger under 100 kr. og over 500 kr., men der blev indført lidt større mængderabatter til virksomheder med mange transaktioner.

²³² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 22. maj 2013, Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012.

²³³ Afgørelsens pkt. 159.

²³⁴ Afgørelsens pkt. 161.

²³⁵ Afgørelsens pkt. 164.

-
534. Nets Holding indbragte begge afgørelser for Konkurrenceankenævnet, der ved kendelse af 25. juni 2013 og 11. december 2013 stadfæstede begge af styrelsens afgørelser af henholdsvis 30. november 2012 og 22. maj 2013.
535. Nets Holding anlagde herefter to sager mod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ved Retten i Glostrup om Konkurrenceankenævnets kendelser. Retten i Glostrup henviste ved kendelse af 22. november 2013 og kendelse af 31. marts 2014 begge sager til behandling ved Østre Landsret.
536. Østre Landsret stadfæstede den 17. februar 2021 Konkurrenceankenævnets kendelser af 25. juni 2013 og 11. december 2013. Det fremgår bl.a. heraf, at: *"Landsretten finder, at udtrykket 'gebyr m.v.' må forstås sådan, at ikke blot gebyrer for den enkeltstående transaktion, men også andre betalinger, som er snævert knyttet til og er en forudsætning for den pågældende betalings-transaktion, er omfattet af bestemmelsen. Hvorledes den enkelte leverandør af betalingstransaktionerne vælger at prissætte sin ydelse, kan herved ikke være afgørende for, om den pågældendes priser og avancer er omfattet af § 79."*²³⁶

5.3 Valutatillæg er omfattet af betalingslovens § 122, stk. 1

537. Som angivet i afsnit 5.1 omfatter betalingslovens § 122, stk. 1, om urimelige priser og avancer:
- » enhver virksomhed,
 - » der fastsætter gebyrer og vederlag
 - » i forbindelse med brug af betalingsinstrumenter.
538. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at et valutatillæg fastsat over for en kortindehaver, som betaler i udenlandsk valuta ved brug af et Visa/Dankort, er omfattet af betalingslovens § 122, stk. 1.
539. Styrelsen har i sin vurdering heraf lagt vægt på, at der er tale om et gebyr, fastsat af Danske Bank over for kortindehaver i forbindelse med gennemførelsen af en betalingstransaktion med et betalingsinstrument (Visa/Dankort). Det fremgår således af § 122, stk. 1, at: *"Ved fastsættelse af gebyr m.v. i forbindelse med gennemførelse af betalingstransaktioner med et betalingsinstrument må der ikke anvendes urimelige priser og avancer"* [styrelsens understregning].
540. Styrelsen har endvidere lagt vægt på, at det er ethvert gebyr som måtte fastsættes i forbindelse hermed, som ikke må være urimelige. Ordlyden af bestemmelsen understøtter derfor, at der i vurderingen af om der er tale om urimelige priser og avancer kan tages udgangspunkt i enhver aktørs gebyrer særskilt. Ordlyden af bestemmelsen understøtter omvendt ikke, at det er den samlede pris for gennemførelsen af betalingstransaktionen, som ikke må være urimelig.
541. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har desuden tillagt det vægt, at forarbejderne til betalingsloven underbygger, at bestemmelsen kan anvendes til at vurdere, om størrelsen på valutatillægget isoleret set har ført til urimelige priser og avancer. Som anført i pkt. 483 og pkt. 486 fremgår det af lovbemærkningerne, at bestemmelsen er udformet generelt og omfatter alle virksomheders prisfastsættelse. Bestemmelsen omfatter således priserne hos enhver virksomhed, der fastsætter gebyrer i forbindelse med kortbetaling.

²³⁶ Østre Landsrets dom af den 17. februar 2021, side 287.

-
542. Endelig har styrelsen tillagt det vægt, at praksis efter betalingsreglerne understøtter, at styrelsen kan undersøge prissætningen af et specifikt gebyr frem for hele virksomhedens priser.
543. Som angivet i afsnit 5.2 fandt styrelsen eksempelvis i sagen om PBS gebyrer for handel på internettet, at et risikotillæg på 0,15 pct. ikke var i overensstemmelse med den dagældende bestemmelse om urimelige priser og avancer. Konkret vurderede styrelsen, om PBS' gebyrfastsættelse på 1,95 kr. pr. transaktion samt et risikotillæg på 0,15 pct., hvis internetforretningen brugte et særligt sikkerhedssystem²³⁷ var for højt i forhold til lovens § 20 a. I denne sag fandt styrelsen, at risikotillægget kunne anses som betaling for en særskilt ydelse – og at betalingslovens daværende bestemmelse om urimeligt høje priser kunne anvendes direkte.
544. Tilsvarende fandt styrelsen i sagen om Nets ændring af dankortgebyrer fra 2013, at omkostningstesten skulle foretages for den specifikke ydelse og dermed ikke for den samlede forretning.
545. Praksis understøtter således, at styrelsen kan tage udgangspunkt i en undersøgelse af, hvorvidt Danske Banks valutatillæg isoleret set står i et rimeligt forhold til de relevante omkostninger.
546. På baggrund af ovenstående er det derfor styrelsens vurdering, at Danske Banks valutatillæg er omfattet af betalingslovens § 122, stk. 1, hvorefter styrelsens afgørelse af om der er anvendt urimelige priser og avancer skal foretages for dette gebyr.
547. Nedenfor følger som, noget yderligere, en beskrivelse af, hvorfor Visa-siden og Dankort-siden af Visa/Dankortet skal vurderes separat i relation til nærværende sag.

5.4 Visa/Dankortet

548. I 1988 indgik kortselskabet PBS, som ejede Dankortet, og kortselskabet Visa, som ejede Visa-kortet, en aftale om, at udstedere, fx banker, kan udstede et "co-badged" betalingskort med hhv. Visa og Dankort varemærket til forbrugere. Siden da har kunderne kunne vælge at bruge Visa/Dankortet som enten et Visa-kort eller et Dankort.
549. Visa/Dankort er således et co-badged betalingsinstrument, som kan anvendes i Danmark og i udlandet i såvel den fysiske som ikke-fysiske handel, samt bl.a. til hævning af kontanter, godkendelse af kontooverførsler i bankens pengeautomater, træk af beløb på kort ejerens konto og aftaler om maksimumforbrug.
550. Et co-badged betalingskort er kort, der omfatter to eller flere betalingsmærker. Visa/Dankort er således et betalingskort, der i sagens natur omfatter to forskellige betalingskortordninger, hvorved forbrugeren kan vælge, om en given transaktion skal gennemføres som en dankort-transaktion eller en Visa-transaktion. Dankortet er et national debetkort, som kun kan betales med i Danmark. Visa-kortet er omvendt et internationalt debetkort, som både kan betales med i Danmark og i udlandet.
551. Som anført i punkt 319 er økonomien, rettighederne, ejerne og "kortreglerne" for de to betalingsvaremærker/kort separat. Visa ejer rettighederne til Visa-kortet, mens Nets ejer rettighederne til Dankortet. Forretningerne betaler forskellige priser for at modtage kortene til indløserne, og forretningens indløser betaler ligeledes forskellige interbankgebyrer til bankerne for

²³⁷ "Baggrunden for risikotillægget på 0,15 pct. var, at det sikkerhedssystem (SSL-system) som de fleste forretninger benyttede, indebar en risiko for tab for PBS, som var afhængig af beløbsstørrelsen. Hvis forretningerne benyttede det alternative sikkerhedssystem, kaldet SET-system, blev de ikke opkrævet ad valorem-gebyret på 0,15 pct.", jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet, pkt. 146.

-
- de forskellige kort. Visa fastsætter kortreglerne for Visa-kort, mens Nets A/S fastsætter kortregler for Dankortet. Der kan således bl.a. gælde forskellige regler for tilbagebetaling ved svinde, forsikring med meget videre for de to betalingsvaremærker. Dette er tillige tilfældet for andre nationale betalingskortordning, der også omfatter to eller flere varemærker.²³⁸
552. Forordningen om interbankgebyrer²³⁹ omfatter en række regler, som skal sikre frit valg i relation til betalingsvaremærke i relation til co-badged kort.
553. Artikel 8, stk. 1, i forordningen om interbankgebyrer²⁴⁰ omfatter således et forbud mod, at betalingskortordninger eller licensaftaler gør det svært for, eller forhindrer, at en kortudsteder (f.eks. en bank) kan co-badge to eller flere betalingsvaremærker eller – applikationer på ét kort.
554. I artikel 8, stk. 2, gives forbrugeren en øget mulighed for at vælge, hvilke betalingskortvaremærker, forbrugeren ønsker at sammensætte på et givent betalingskort. Efter sin ordlyd giver bestemmelsen forbrugeren mulighed for, at kræve over for sin bank, at banken skal udstede et kort med mere end ét betalingsvaremærke på (fx MasterCard, Visa, Diners etc.).
555. Forordningens artikel 8, stk. 6, vedrører selve betalingsøjeblikket og har til formål at give forbrugeren øget valgfrihed i forbindelse med brug af et co-badged betalingsinstrument. Ingen aktører, der er involveret i gennemførelsen af en betalingstransaktion, må hindre eller begrænse forbrugers mulighed for at vælge det betalingsvaremærke som vedkommende ønsker på et givent co-badged betalingsinstrument. Et eksempel: En forbruger har et Visa/Dankort, og ønsker at bruge Visa-delen. Hverken betalingsmodtager eller andre må opstille hindringer af dette valg.
556. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at reglerne om co-badging og "frit valg" i artikel 8 i forordningen om interbankgebyrer understøtter, at et betalingskort med to betalingsvaremærker fra forskellige virksomheder, eksempelvis Visa/Dankort, ikke skal betragtes som ét samlet produkt.
557. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Visa-delen og Dankort-delen af Visa/Dankortet skal vurderes separat i relation til nærværende sag.
558. Eftersom ydelsen valutaomveksling udbydes af Danske Bank i forbindelse med betalinger i udenlandske valuta med Visa-delen af Visa/Dankortet, og forbrugerne dermed *ikke* anvender Dankort-delen til betalinger i udenlandske valuta, er det styrelsens vurdering, at det alene er omkostninger som er forbundet med Visa-delen af Visa/Dankortet, som skal medtages i undersøgelsen af, om Danske Bank har anvendt urimelige priser og avancer ved Danske Banks valutatillæg.

5.5 Kriterier for vurdering af valutatillæg i henhold til § 122, stk. 1

559. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan, jf. afsnit 5.1, vurdere en overtrædelse af betalingsloven § 122, stk. 1, ud fra tre forskellige kriterier. Kriterierne er ikke kumulative, jf. pkt. 494. En sandsynliggørelse af, at ét af kriterierne er opfyldt, kan være tilstrækkeligt til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan konstatere, at forhold udgør en overtrædelse af lovens § 122, stk. 1.

²³⁸ Se blandt andet www.ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/IFR_report_card_payment.pdf - figur 16.

²³⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/751 af 29. april 2015 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner.

²⁴⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/751 af 29. april 2015 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner.

560. I det følgende gennemgås hvert kriterium kort i relation til nærværende sag om Danske Banks valutatillæg.

5.5.1 "Priser som ligger over prisen i andre lande med en effektiv betalingsformidling"

561. En sammenligning af Danske Banks valutatillæg med tilsvarende gebyrer i andre lande med en effektiv betalingsstruktur rummer en række udfordringer.
562. Det er forbundet med stor usikkerhed at fastslå hvilke lande, der rent faktisk har en effektiv betalingsformidling, herunder hvilke kriterier, der skal opfyldes for, at der kan være tale om en effektiv betalingsformidling. Dertil kommer, at omkostningsstrukturer, regulering og infrastrukturforhold varierer betydeligt fra land til land, hvorfor det ville være vanskeligt at sammenligne gebyrniveauer, selv hvis det skulle være muligt at indhente oplysninger om gebyrniveauer for sammenlignelige ydelser fra en række andre lande.
563. Hertil kommer, at der er forhold der tyder på, at valutatillæg også er uigennemsigtige for forbrugerne i andre europæiske lande, hvorfor det ikke kan afvises, at det ikke er et forretningsområde som er præget af en effektiv konkurrence. Dette underbygges af, at den seneste regulering om grænseoverskridende betalinger²⁴¹ blandt andet skal sikre, at der fremover skal være mere transparens om valutatillæg, og at banker skal oplyse deres kunder om valutaomvekslingsgebyrer, når de rejser til et andet land. Desuden indikerer Kommissionens rapport om implementering af forordningen om interbankgebyrer,²⁴² at selvom implementeringen af forordningen har bidraget til at øge gennemsigtighed på betalingsmarkedet, har denne stadig ikke medført fuldkommen effektiv konkurrence på betalingsområdet på tværs af EU.
564. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at det konkret i denne sag ikke er hensigtsmæssigt at vurdere Danske Banks valutatillæg på baggrund af en sammenligning med gebyrer for valutaomveksling i andre lande.

5.5.2 "Priser der ikke står i et rimeligt forhold til omkostningerne"

565. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det i denne konkrete sag er en hensigtsmæssig fremgangsmåde at tage udgangspunkt i omkostningerne ved omveksling af valuta og vurdere, om gebyret for valutatillægget står i et rimeligt forhold til disse.
566. Dels har styrelsen relativt detaljerede oplysninger om omkostninger fra Danske Bank, dels er en vurdering af gebyrer i forhold til omkostningerne i overensstemmelse med styrelsens hidtidige praksis. I forbindelse med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens seneste afgørelser vedrørende den dagældende § 79 i lov om betalingstjenester har styrelsen således anført, at det under *"virksom konkurrence"* ikke vil være muligt *"over længere tid at opretholde et tillæg til priserne, der er større end de faktiske omkostninger"*.²⁴³
567. I den forbindelse bemærkes, at der på markeder med svag konkurrence som følge heraf mangler et nedadgående pres på virksomhedernes omkostninger. Således kan både priser og omkostninger være højere på markeder med svag konkurrence end på markeder med en effektiv konkur-

²⁴¹Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) 2019/518 af 19. marts 2019 om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009, for så vidt angår gebyrer for grænseoverskridende betalinger i Unionen og vekselgebyrer.

²⁴²Jf. https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/IFR_report_card_payment.pdf, siderne 10-11.

²⁴³Jf. Styrelsens afgørelse af 27. november 2000 om PBS' gebyrer for handel på Internettet, pkt. 50, styrelsens afgørelse af 30. november 2012 om FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet, pkt. 167, og styrelsens afgørelse af 22. maj 2013 om vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, pkt. 246.

- rence. Hvis gebyret er fastsat på et niveau svarende til omkostningerne, er det derfor ikke ensbetydende med, at gebyret ikke er højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence.
568. Hvis et gebyrniveau i sig selv vurderes urimeligt højt i forhold til de relaterede omkostninger, der formentlig er højere end, hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence, vil gebyret også være urimeligt højt i forhold til de hypotetiske omkostninger, der måtte gælde i et konkurrencepræget marked. Således kan denne metode som en forsigtig fremgangsmåde lægges til grund for en vurdering af, om et gebyr er urimeligt højt.
569. Ved den konkrete vurdering af Danske Banks pris i forhold til omkostninger, herunder indtjeningen på valutaomveksling, anvender styrelsen en række nøgletal. Disse består bl.a. af beregninger af prisen og relaterede omkostninger, herunder Danske Banks overskudsgrad og mark-up, såkaldt Lerner-indeks og indtjening på den marginale transaktion.
570. Det regnskabsmæssige nøgletal "overskudsgrad" kan være nyttigt i forbindelse med en vurdering af, om priser står i et rimeligt forhold til omkostningerne. Nøgletallet viser, hvor stor en del af omsætningen, der bliver til indtjening i en virksomhed, og beregnes ofte som resultatet af den primære drift i procent af omsætningen. Overskudsgraden måler således forholdet mellem en virksomheds omsætning og de forbundne omkostninger.
571. Med henblik på at kvalificere vurderingen af indtjeningen kan relevante nøgletal sammenlignes med tilsvarende nøgletal for andre brancher. Sammenligninger på tværs af brancher skal foretages med forsigtighed. Generelt er der mellem brancher stor forskel på produkttype, markedsstruktur mv., hvilket gør, at en sammenligning ikke nødvendigvis giver et retvisende billede af, hvorvidt der er tale om urimelige priser eller ej i henhold til betalingslovens § 122, stk. 1.
572. Ved en sammenligning af Danske Banks overskudsgrad anvender styrelsen den gennemsnitlige overskudsgrad for private byerhverv for perioden 2016-2019 og pengeinstitutter i Danmark for perioden 2016-2018, overskudsgraden for Danske Bank som koncern for perioden 2016-2019 og Danske Banks overskudsgrad for Visa-delen af Visa/Dankort for perioden 2016-2019. Endvidere sammenligner styrelsen Danske Banks indtjening ved valutaomveksling med Nets indtjening ved Betalingsservice for perioden 2016-2019.
573. En sammenligning af Danske Banks overskudsgrad med eksempelvis overskudsgraden for private byerhverv eller pengeinstitutter i Danmark kan give en væsentlig indikation af, i hvor høj grad Danske Banks indtjening adskiller sig fra det generelle niveau. En sammenligning af overskudsgrader skal ikke nødvendigvis stå alene, men kan udgøre et centralt argument i den samlede vurdering af Danske Banks valutatillæg. Dertil kan bemærkes, at avanceniveauer generelt anses som en af flere indikatorer på konkurrenceintensiteten i et marked.
574. Eftersom opgørelsen af overskudsgraden er behæftet med usikkerhed, kan overskudsgraden derfor ikke stå alene. Derfor understøtter styrelsen beregningen med det såkaldte Lerner-indeks sammenholdt med tilsvarende indeks hos andre brancher, og beregninger af forholdet mellem Danske Banks pris og marginalomkostninger. Opgørelsen af indtjening på den marginale transaktion har således en understøttende funktion og styrelsen lægger ikke afgørende vægt på disse forhold i vurderingen. Dette er i overensstemmelse med styrelsens hidtidige praksis. Herunder anvendte styrelsen samme tilgang i henholdsvis sagen om FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet²⁴⁴ og i sagen om Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer.²⁴⁵

²⁴⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet, punkt 202 og 214.

²⁴⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 22. maj 2013, Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, punkt 289 og 302.

Hertil fandt Østre Landsret i dom af den 17. februar 2021, at der ikke var grundlag for at fastslå, at styrelsens vurdering var fejlbehæftet, eller at styrelsen havde overskredet det konkurrencemæssige skøn.²⁴⁶

575. Desuden er styrelsens anvendelse af Danske Banks Lerner-indeks samt indtjening på den marginale transaktion som understøttende beregninger desto mere relevant i denne konkrete sag, hvor Danske Bank har outsourcet processeringen af Visa-transaktioner, jf. pkt. 107.

5.5.3 "Priser der medfører en overnormal indtjening, det vil sige en forrentning af investeringerne i det pågældende forretningsområde, der overstiger forrentningen for virksomheder i virksom konkurrence"

576. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det i denne konkrete sag desuden kunne være relevant at undersøge, om Danske Banks valutatillæg medfører en forrentning af investeringerne for valutaomveksling, der overstiger forrentningen for tilsvarende virksomheder i virksom konkurrence.
577. Det er imidlertid ikke muligt at lave denne undersøgelse ved en direkte sammenligning af "forrentningen af investeringerne". Det skyldes, at Danske Bank efter det oplyste reelt ikke har haft nævneværdige investeringer i forhold til valutaomveksling.
578. Danske Bank har outsourcet processeringen af betalinger med Visa-delen af Visa/Dankortet til Nets, herunder de aktiviteter der omfatter valutaomveksling, og som Danske Bank betaler Nets specifikt for, jf. afsnit 3.4.2.2.
579. Hertil kommer, at Visa foretager selve valutaomvekslingen, jf. afsnit 3.4.2.1 Det betyder, at en væsentlig del af Danske Banks udgifter til valutaomveksling omfatter eksterne omkostninger og ikke har været forbundet med investeringer. Desuden er de resterende omkostninger, som Danske Bank har i forbindelse med valutaomveksling, så som fx udarbejdelse af kortholderregler og administration og ledelse, fællesomkostninger, som ej heller udgør investeringer til valutaomveksling, jf. afsnit 3.7.2.
580. Af denne grund er det ikke muligt at foretage en egentlig beregning af en "forrentning af investeringerne" i form af forrentning af egenkapital, afkastningsgrad eller intern rente for valutaomveksling for Danske Bank.
581. Styrelsen kan stadig foretage en forenklet estimering af forrentningen for valutaomveksling for Danske Bank ved at beregne, hvor stor en initialinvestering der *skulle* have været foretaget for at opnå en forrentning på valutaomvekslingsområdet, der kunne svare til forrentningen i tilsvarende virksomheder. En sådan estimering vil i et vist omfang kunne belyse ovennævnte kriterie. Ved at sammenligne denne investering med Danske Banks faktiske investering, som er nul, jf. ovenfor, opnås en indikation på, om Danske Bank har haft en overnormal indtjening på valutatillægget.

5.5.4 Kriterier for styrelsens vurdering af Danske Banks valutatillægsgebyr

582. På baggrund af ovenstående forhold vil styrelsen i nærværende sag tage udgangspunkt i en undersøgelse af:

²⁴⁶ Jf. Østre Landsrets dom af den 17. februar 2021, side 300-301.

Hvorvidt Danske Banks valutatillæg i sig selv står i et rimeligt forhold til omkostningerne, dvs. de omkostninger, som Danske Bank har ved valutaomveksling i forbindelse med en betalingstransaktion med et Visa/Dankort i udenlandsk valuta, jf. afsnit 5.5.2.

583. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretager i den forbindelse en række analyser og beregninger. Styrelsen har undersøgt (i) Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling og sammenlignet denne med en række benchmark, herunder den gennemsnitlige overskudsgrad for henholdsvis private byerhverv og for pengeinstitutter i Danmark, overskudsgrad for henholdsvis Danske Bank som koncern og for Danske Banks Visa-forretning og overskudsgrad for Nets produkt Betalingsservice, og (ii) Danske Banks mark-up, som supplerer beregningen af overskudsgraden. Derudover har styrelsen beregnet (iii) Lerner indeks for Danske Bank og (iv) Danske Banks indtjening på den marginale transaktion, som indgår som understøttende elementer i styrelsens analyse.
584. Med henblik på at belyse forholdet omkring forrentningen, jf. afsnit 5.5.3, har styrelsen endvidere estimeret, hvor stor en investering Danske Bank skulle have foretaget i området for valutaomveksling for at opnå en forrentning, der kunne svare til forrentningen for tilsvarende virksomheder i virksom konkurrence.
585. Ved styrelsens analysemetode er således undersøgelsen af Danske Banks overskudsgrad set i forhold til andre brancher i virksom konkurrence de væsentligste, mens oplysningerne om Danske Banks indtjening på den marginale transaktion, Danske Banks Lerner-indeks set i forhold til den finansielle sektor og Danske Banks forrentning er støttende elementer.

5.6 Vurdering af valutatillægget

586. Styrelsens vurdering af gebyrer i henhold til betalingslovens § 122, stk. 1, tager udgangspunkt i de omkostninger og indtægter, der er forbundet med serviceydelsen, valutaomveksling. Konkret er der taget afsæt i de anførte omkostninger til valutaomveksling i forbindelse med betalinger i udenlandsk valuta med Visa-delen af Visa/Dankort er retvisende, jf. styrelsens gennemgang af omkostninger og fordelingsnøgler til brug for allokering af disse i afsnit 3.7. Danske Banks omkostningsopgørelse tager afsæt i ABC-metoden, jf. afsnit 3.6. Herudover har styrelsen identificeret en række øvrige omkostninger relateret til valutaomveksling, jf. afsnit 3.8.
587. Overordnet består Danske Banks omkostninger til valutaomveksling af direkte og indirekte omkostninger, jf. afsnit 3.7.1 og 3.7.2 samt overhead-omkostninger jf. afsnit 3.8
588. De direkte omkostninger, som primært består af valutaomvekslingsrisiko og håndtering af valutaomvekslingsrisiko, udgør en meget begrænset del af de samlede omkostninger. Det skyldes primært, at valutaomvekslingsrisikoen for banken er begrænset, og at omkostninger hertil således også er marginale.
589. De indirekte omkostninger, som består af henholdsvis indirekte *interne* og *eksterne* omkostninger, udgør således [60-80] pct. af de samlede omkostninger.
590. De indirekte *interne* omkostninger består af udarbejdelse af kortholderregler, kundehenvejelser og kundeservice, kontoudtog/oplysninger og administration og ledelse og udgør [10-30] og [10-30] pct. af de samlede omkostninger i hhv. 2016 og 2019, jf. afsnit 3.9.
591. De indirekte *eksterne* omkostninger, som omfatter [...], udgør [40-60] pct. af de samlede omkostninger i 2019, jf. afsnit 3.9. Det er styrelsens vurdering, at disse eksterne omkostninger, som Danske Bank har til Nets, er relevante i forbindelse med produktionen af valutaomveksling.
592. I nærværende sag tages der udgangspunkt i en række forskellige indtjeningsmål, som vurderes at være relevante i en vurdering af, om priser står i et rimeligt forhold til omkostningerne. Styrelsen beregner en række nøgletal vedrørende Danske Banks overskudsgrad og mark-up ved

serviceydelsen valutaomveksling. Desuden estimerer styrelsen en hypotetisk forrentning af investeringerne, hvilket kan give et billede af, hvorvidt der er tale om en overnormal indtjening. Som understøttende elementer inddrager styrelsen slutteligt Lerner-indeks for Danske Bank og Danske Banks indtjening på den marginale transaktion. Disse indikatorer danner basis for styrelsens vurdering af, hvorvidt Danske Banks valutatilæg er i overensstemmelse med betalingslovens § 122, stk. 1.²⁴⁷

5.6.1 Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling har siden 2016 været over [80-100] pct.

593. I 2019 udgjorde Danske Banks samlede omsætning forbundet med valutaomveksling [...] mio. kr., mens omkostningerne i alt udgjorde [...] mio. kr. Dette indebærer en overskudsgrad ved valutaomveksling på hele på [80-100] pct., jf. Tabel 5.1 nedenfor. Det betyder, at Danske Bank i 2019 tjente [80-100] øre, hver gang virksomheden "solgte valutaomveksling" for 1 kr. I perioden 2016-2019 har overskudsgraden varieret mellem [80-100] pct.
594. En overskudsgrad på over [80-100] pct. ses sjældent i brancher med en virksom konkurrence. Eksempelvis svinger den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv omkring 6,3 pct. i perioden 2016-2019, jf. nærmere herom afsnit 5.6.1.1 nedenfor.

Tabel 5.1 Danske Banks samlede omsætning, omkostninger og overskudsgrad ved valutaomveksling 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Omsætning (1.000 kr.)	[...]	[...]	[...]	[...]
Samlede omkostninger (1.000 kr.)	[...]	[...]	[...]	[...]
Overskudsgrad	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%
Mark-up	[mindst 400]%	[mindst 400]%	[mindst 400]%	[mindst 400]%

Note: Tabellen viser Danske Banks samlede omsætning, omkostninger og overskudsgrad ved valutaomveksling for perioden 2016-2019.

Anm 1: Overskudsgrad viser, hvor stor en del af omsætningen, der bliver til indtjening i en virksomhed, og beregnes ofte som resultatet af den primære drift i procent af omsætningen. Overskudsgraden måler således forholdet mellem en virksomheds omsætning og de forbundne omkostninger. Praktisk beregnes overskudsgraden ved at anvende formlen $\frac{\text{Resultat}}{\text{Omsætning}}$. Idet resultat måles som differencen mellem *omsætning* og *omkostninger*, varierer overskudsgraden mellem -∞ og 1. Overskudsgraden, som typisk udtrykkes i procent, kan således ikke blive større end 100 pct.

Anm 2: Mark-up viser forholdet mellem Danske Banks resultat for valutaomveksling og omkostninger til valutaomveksling. Praktisk beregnes mark-up ved at anvende formlen $\frac{\text{Resultat}}{\text{Omkostninger}}$. Mark-up varierer mellem -1 og ∞, hvilket i praksis betyder, at mark-up kan blive større end 100 pct.

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra styrelsens anmodning om oplysninger.

²⁴⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det er i overensstemmelse med tidligere tilsynspraksis at anvende forskellige indtjeningsmål og indikatorer som basis for vurderingen af, hvorvidt et gebyr er fastsat urimeligt højt. Se bl.a. Østre Landsrets dom af 17. februar 2021, Nets Holding A/S mod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Landsretten finder herved, at flertallet af analysemetoder, som alle fører til, at Nets' gebyrer oversteg prisniveauet ved virksom konkurrence, og de valg til fordel for Nets, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget, bestyrker rigtigheden af styrelsens konklusioner og mere end opvejer de enkelte fejl, som styrelsen har anerkendt at have begået.", side 301.

595. Nøgletallet **mark-up**, som viser forholdet mellem Danske Banks resultat for valutaomveksling og omkostninger til valutaomveksling, kan supplere overskudsgraden. En overskudsgrad kan ikke blive højere end 100 pct., jf. anmærkning 1 i Tabel 5.1.
596. Det fremgår af Tabel 5.1 ovenfor, at Danske Bank i 2019 havde en mark-up på valutaomveksling på [mindst 400] pct.. Dette svarer til, at banken tjente [mindst 4] kr., hver gang virksomheden havde omkostninger for 1 kr. Tabellen viser, at Danske Banks mark-up steg betydeligt efter prisstigningen på Danske Banks valutatillæg i 2016-2017, hvorefter den er steget i mindre grad.
597. Overskudsgraden ved valutaomveksling har været højere for transaktioner uden for Europa med et niveau på [80-100] pct., mens overskudsgraden inden for Europa har varieret mellem [80-100] pct., jf. Tabel 5.2. Dette skal ses i lyset af, at valutatillægget er 33 pct. højere uden for Europa end inden for Europa, jf. afsnit 3.1.

Tabel 5.2 Danske Banks omsætning, omkostninger og overskudsgrad ved valutaomveksling inden og uden for Europa 2016-2019

		2016	2017	2018	2019
Inden for Europa	Omsætning	[...]	[...]	[...]	[...]
	Samlede omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
	Overskudsgrad	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%
	Mark-up	[mindst 400]%	[mindst 400]%	[mindst 400]%	[mindst 400]%
Uden for Europa	Omsætning	[...]	[...]	[...]	[...]
	Samlede omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]
	Overskudsgrad	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%
	Mark-up	[mindst 400]%	[mindst 400]%	[mindst 400]%	[mindst 400]%

Note: Tabellen viser Danske Banks omsætning, omkostninger og overskudsgrad ved valutaomveksling inden og uden for Europa for perioden 2016-2019.

Anm 1: Overskudsgrad viser, hvor stor en del af omsætningen, der bliver til indtjening i en virksomhed, og beregnes ofte som resultatet af den primære drift i procent af omsætningen. Overskudsgraden måler således forholdet mellem en virksomheds omsætning og de forbundne omkostninger. Praktisk beregnes overskudsgraden ved at anvende formlen $\frac{\text{Resultat}}{\text{Omsætning}}$.

Anm 2: Mark-up viser forholdet mellem Danske Banks resultat for valutaomveksling og omkostninger til valutaomveksling. Praktisk beregnes Mark-up ved at anvende formlen $\frac{\text{Resultat}}{\text{Omkostninger}}$.

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra styrelsens anmodning om oplysninger.

5.6.1.1 Benchmarking af Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling

598. Sammenligninger af nøgletal på tværs af brancher skal foretages med forsigtighed, da der er store forskelle på produkttype, markedsstruktur mv. inden for de forskellige brancher. Overskudsgraden i en virksomhed og i en branche afhænger af flere forhold, herunder produkttype, kapitalstruktur, markedsstruktur, risikoprofil og konkurrenceintensitet.

-
599. I vurderingen af gebyrer og avancer i henhold til § 122, stk. 1, skal disse ikke nødvendigvis sammenlignes med en tilsvarende branche. Derimod er kriteriet, at der sammenlignes med forrentningen hos virksomheder i virksom konkurrence. Styrelsen anvender derfor en række forskellige sammenligninger for Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling, som hver især kan belyse, om Danske Bank har anvendt gebyrer, der er fastsat højere end under virksom konkurrence²⁴⁸:
600. Den gennemsnitlige overskudsgrad i **private byerhverv** udtrykker overskudsgraden for et gennemsnitligt erhverv blandt de private byerhverv og omfatter en stor del af den private sektor. Når indtjeningen ved valutaomveksling sammenlignes med den gennemsnitlige indtjening i private byerhverv, får man derfor alene en usikker indikation af, i hvor høj grad Danske Banks overskudsgrad adskiller sig fra indtjeningen i erhverv med gennemsnitlige forhold.
601. Anvendelsen af private byerhverv som benchmark er i overensstemmelse med styrelsen praksis på området.²⁴⁹
602. Den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv ligger mellem 5,67 og 6,85 pct. i perioden 2016-2019,²⁵⁰ jf. Figur 5.1 nedenfor.
603. Da private byerhverv består af en række brancher, vil konkurrencen sandsynligvis variere brancherne imellem. Som følge heraf og på baggrund af andre markedsmæssige forhold kan der også være særskilte brancher, hvor overskudsgraden er væsentligt højere end den gennemsnitlige overskudsgrad. Eksempelvis ligger overskudsgraden ved de ti brancher med højest indtjening omkring 27 pct. mellem 2016 og 2019, altså over 20 procentpoint højere end gennemsnittet for private byerhverv, jf. Figur 5.1. nedenfor.
604. Selv når Danske Banks indtjening ved valutaomveksling sammenlignes med de ti brancher med højest indtjening er Danske Banks overskudsgrad væsentligt højere. Der er således tale om en overskudsgrad, der ligger markant højere end selv de ti brancher med højest indtjening i private byerhverv.
605. Den gennemsnitlige overskudsgrad for **pengeinstitutter i Danmark** samt overskudsgraden for **Danske Bank som koncern** anvendes for at sætte Danske Banks indtjening ved valutaomveksling i perspektiv til den branche, Danske Bank befinder sig i.
606. Når overskudsgraden i finansielle virksomheder skal estimeres, kan styrelsen ikke tage udgangspunkt i driftsindtægterne på samme måde som ved andre virksomheder. Eksempelvis trækker nogle banker i deres årsregnskab sine renteudgifter fra ved beregning af deres driftsindtægter. Ifølge § 7 i Bekendtgørelsen om beregning af omsætning i konkurrenceloven,²⁵¹ anvendes summen af omsætningen fra en række indtægter²⁵² i givet fald med fradrag af merværdiafgift og andre skatter, der står i direkte relation til disse indtægter, til at beregne omsætning

²⁴⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at hverken benchmarket "Visa-delen af Visa/Dankortet" eller "pengeinstitutter i Danmark", som fremgår i det følgende skal forstås som, at styrelsen dermed har vurderet, at virksomhederne agerer under virksom konkurrence.

²⁴⁹ Jf. side 293 i dommen.

²⁵⁰ Tal for 2019 er endnu ikke tilgængelige.

²⁵¹ Bekendtgørelsen finder ikke anvendelse på betalingsområdet, men Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder principperne relevante til at estimere overskudsgraden i pengeinstitutter i nærværende sag.

²⁵² Ifølge Bekendtgørelse om beregning af omsætning i konkurrenceloven § 7 stk. 1, er disse indtægter: 1) Renteindtægter og lignende indtægter (bruttorenteindtægter), 2) Udbytte af aktier m.v., 3) Gebyrer og provisionsindtægter, 4) Kursreguleringer af værdipapirer og valuta m.v., såfremt disse samlet er positive og 5) Andre driftsindtægter.

- gen for kreditinstitutter og finansielle virksomheder. Til at estimere overskudsgraden for finansielle virksomheder, dividerer styrelsen derfor de finansielle virksomheders driftsresultat med deres omsætning beregnet på ovenstående metode.
607. Danske Banks årsopgørelse indeholder imidlertid ikke bruttoindtægterne ved renter, gebyr mv., hvorfor det kun er muligt at opgøre overskudsgraden for Danske Bank ved at anvende nettoindtægter.²⁵³
608. Den gennemsnitlige estimerede overskudsgrad for pengeinstitutter i Danmark ligger mellem 30 og 43 pct. i perioden 2016-2018. For samme periode ligger overskudsgraden for Danske Banks koncern mellem 32 og 57 pct., jf. Figur 5.1.
609. Når styrelsen sammenligner Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling med en virksomhed eller branche, skal der som nævnt tages en række forbehold, herunder produkttype, kapitalstruktur, markedsstruktur, risikoprofil og konkurrenceintensitet. Ikke desto mindre giver sammenligningen en indikation af indtjeningen ved valutaomveksling set i forhold til den gennemsnitlige indtjening hos Danske Bank og pengeinstitutterne generelt, hvorfor indtjeningens umiddelbare størrelse i forhold til indtjeningen i erhverv med gennemsnitlige forhold kan indgå som et delelement i den samlede vurdering. Hvis overskudsgraden for valutaomveksling er markant højere end overskudsgraden for resten af Danske Banks virksomhed, der umiddelbart omfatter mere risikobetonede forretningsområder, så vil dette pege på, at valutatillægget er fastsat urimeligt højt.
610. Danske Banks overskudsgrad for **Visa-delen af Visa/Dankort** anvendes for at sætte Danske Banks indtjening ved valutaomveksling i perspektiv til anden forretning i Danske Bank. Danske Banks overskudsgrad for Visa-delen af Visa/Dankort ligger, ifølge Danske Bank, mellem [5-25] pct. i perioden 2016-2019.²⁵⁴
611. Styrelsen har desuden sammenlignet Danske Banks indtjening ved valutaomveksling med **Nets indtjening ved Betalingsservice**.²⁵⁵ Denne overskudsgrad anvendes for at sætte Danske Banks indtjening ved valutaomveksling i perspektiv til en virksomheds indtjening ved et konkret finansielt produkt. Dette benchmark anvendes for at sammenligne med et andet finansielt produkt, hvor konkurrencen ikke vurderes at være særligt udtalt.²⁵⁶
612. Nets overskudsgrad ved Betalingsservice ligger mellem [10-30] pct. i perioden 2016-2019, jf. Figur 5.1.
613. Overordnet er Danske Bank overskudsgrad ved valutaomveksling markant højere end *samtliche* ovennævnte benchmarks, jf. Figur 5.1
614. Det fremgår af Figur 5.1 nedenfor, at Dansk Banks overskudsgrad ved valutaomveksling er markant højere end såvel den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv, som den gennemsnitlige overskudsgrad i de ti brancher med højest overskudsgrad. Overskudsgraden er således

²⁵³ Praktisk har styrelsen beregnet overskudsgrad for Danske Banks koncern ved at anvende formelen *Driftsresultat/Samlet omsætning*, hvor *Samlet omsætning* = *Nettorenteindtægter* + *Nettogebyrindtægter* + *Handelsindtægter* + *Øvrige indtægter*. Tal for disse beregninger er taget fra Danske Banks årsregnskaber.

²⁵⁴ Jf. e-mail fra Danske Bank den 23 april 2021 om anmodning om oplysninger (Bilag 21).

²⁵⁵ Betalingsservice er den mest anvendte løsning inden for automatisk regningsbetaling i Danmark og udbydes alene af Nets. EU-Kommissionen godkendte Mastercards køb af bl.a. Betalingsservice den 17. august 2020, hvorfor Mastercard fremadrettet vil udbyde Betalingsservice, jf. side 20, i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse Regningsbetaling - Automatiske løsninger til betaling af regninger (2020).

²⁵⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens pressemeddelelse af 15. september 2020 vedrørende Konkurrencerådets analyse "Regningsbetaling - automatiske løsninger til betaling af regninger", jf. <https://www.kfst.dk/pressemeddelelser/kfst/2020/20200915-konkurrencen-pa-markedet-for-automatisk-regningsbetaling-kan-styrkes/>.

væsentligt højere end den gennemsnitlige overskudsgrad for de ti brancher med højest overskudsgrad. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling vil ifølge styrelsens vurdering således også med meget stor sandsynlighed være meget høj selv når der tages hensyn til forskelle i produkttype, omkostnings- og markedsstruktur mv. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at denne sammenligning i sig selv kraftigt indikerer, at indtjeningen er højere end, hvad tilfældet ville være under virksom konkurrence.

615. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling er også markant højere end overskudsgraden i resten af koncernen og blandt pengeinstitutter i Danmark. Det ses således, at overskudsgraden for Danske Bank som koncern i 2019 var på niveau med overskudsgraden i de 10 brancher i private byerhverv med højest indtjening jf. Figur 5.1.
616. Den gennemsnitlige overskudsgrad for danske pengeinstitutter i perioden 2016-2018 og Danske Banks overskudsgrad for Visa-delen af Visa/Dankort i perioden 2016-2019 var også markant lavere end Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling i disse perioder.
617. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling er i gennemsnit [0-10] gange større end Nets overskudsgrad ved Betalingsservice i perioden 2016-2019, jf. Figur 5.1.
618. Selv hvis styrelsen foretager en alternativ beregning af overskudsgraden for Danske Bank, hvor yderligere omkostninger indgår i beregningen af Danske Banks samlede omkostninger til valutaomveksling, dvs. at samtlige indirekte eksterne omkostninger bl.a. medregnes, er overskudsgraden over [60-80] pct. i perioden 2016-2019 jf. Tabel 5.3. Danske Banks overskudsgrad forbundet med valutaomveksling har således været meget høj, selv hvis flere omkostninger, der ikke er umiddelbart relateret til valutaomveksling, inkluderes i beregningen.

Tabel 5.3 Alternativ beregning af Danske Banks overskudsgrad for perioden 2016-2019

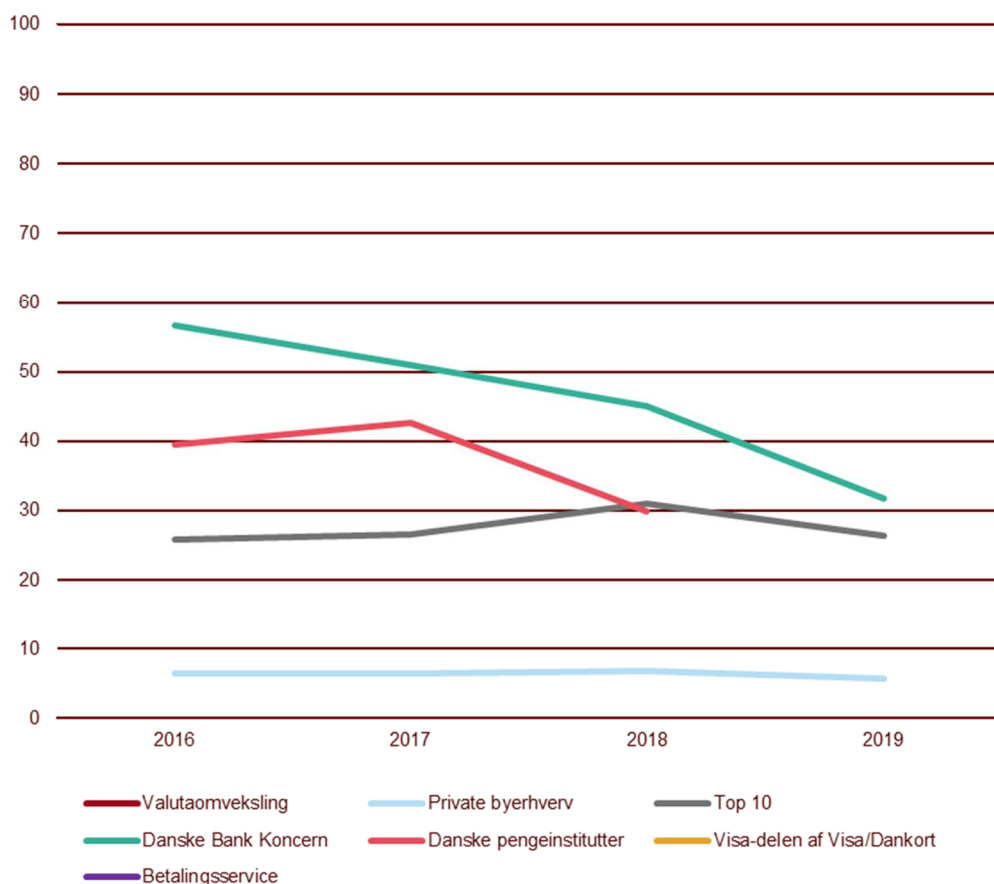
	2016	2017	2018	2019
Omsætning	[...]	[...]	[...]	[...]
Samlede omkostninger (Alternativ)	[...]	[...]	[...]	[...]
Overskudsgrad	[60-80]%	[80-100]%	[80-100]%	[80-100]%

Note: Tabellen viser Danske Banks omsætning, en alternativ beregning af samlede omkostninger til valutaomveksling og en alternativ beregning af Danske Banks overskudsgrad for perioden 2016-2019.

Anm: Ligesom ved beregningen af de "samlede omkostninger" til valutaveksling, omfatter denne alternative beregning af de samlede omkostninger både *direkte* og *indirekte (interne og eksterne) omkostninger* samt *overhead*-omkostninger til valutaveksling. Forskellen er, at ved beregningen af den alternative "samlede omkostninger" til valutaomveksling, omfatter de "indirekte eksterne omkostninger" omkostninger til Nets' bundlede ydelse om processing. Processeringsydelsen omfatter ifølge sektoraftalen i alt [...] ydelser, for hvilke Nets opkræver et samlet processeringsgebyr. Forskellen på Danske Banks overskudsgrad og den alternative overskudsgradsberegning er således, hvor stor en del af det samlede processeringsgebyr, der er medtaget som *indirekte eksterne* omkostninger i forbindelse med valutatillægget. I Danske Banks overskudsgrad er det kun den del af processeringsgebyret, der vedrører ydelser relateret til valutaomveksling, jf. afsnit 3.7, der er inkluderet, mens *hele* processeringsgebyret er inkluderet i denne alternative beregning.

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra styrelsens anmodning om oplysninger.

Figur 5.1 Benchmarking af Danske Banks overskudsgrad ved valutaveksling i perioden 2016-2019



Note: Tre grafer i denne figur er fortroligholdt.

Note 1: Figuren viser Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling sammenlignet med overskudsgraderne for hhv. private byerhverv, "top 10" (ti brancher der har haft den højeste gennemsnitlige overskudsgrad i perioden 2016-2019), danske pengeinstitutter, Danske Bank koncern, Visa-delen af Visa/Dankort (dvs. Danske Banks Visa forretning) og Betalingsservice.

Anm. 1: Overskudsgraden angiver resultatet før skat divideret med nettoomsætningen.

Anm. 2: Overskudsgraden for private byerhverv er beregnet som et vægtet gennemsnit af overskudsgraden i brancherne, der hører under private byerhverv. Råstofindvinding og pengeinstitutter er ikke medregnet. Derudover er det kun brancher, hvor overskudsgraden har kunnet beregnes for hele perioden, der indgår (dvs. at dataet er komplet). Der indgår dermed 90 brancher i private byerhverv.

Anm. 3: Brancherne, der udgør private byerhvervs "top 10" er udvalgt på baggrund af de ti brancher, der har haft den højeste gennemsnitlige overskudsgrad i perioden og hvor overskudsgraden har kunnet beregnes for hele perioden.

Anm. 4: Til beregningen af overskudsgraden for Danske Bank Koncern og Danske pengeinstitutter har styrelsen anvendt metoden for beregning af omsætningen i finansielle virksomheder, som defineret i § 7 i Bekendtgørelse om beregning af omsætning i konkurrenceloven, BEK nr. 1286 af 26/11/2019.

Kilde: Danske Banks omkostningsopgørelse fra styrelsens anmodning om oplysninger, Danske Banks årsregnskaber for perioden 2016-2019 og Danmarksstatistik MPK39, REGN1 og REGN1a.

619. Styrelsen har tidligere vurderet, at en overskudsgrad på [30-70] pct. kan betegnes som urimelig, jf. styrelsens afgørelse fra 2013 om Nets' dankortgebyrer på internettet.²⁵⁷ Styrelsen bemærker hertil, at Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling i perioden 2016-2019 er langt højere end en overskudsgrad på [30-70] pct., jf. Figur 5.1.²⁵⁸
620. Ovenstående beregninger for overskudsgrad er estimater. Sammenligninger og konklusioner på baggrund af disse skal derfor foretages med forsigtighed. Styrelsen har derfor komplementeret disse beregninger med en beregning om marginale omkostninger og Lerner-indeks i vurderingen af, om Danske Banks valutatillæg indebærer en overtrædelse af betalingslovens § 122, stk. 1.²⁵⁹ De ovenstående beregninger indikerer dog med tydelighed, at Danske Banks priser ikke står i et rimeligt forhold til omkostningerne, og at indtjeningen ved valutaomveksling ikke vil kunne opretholdes i et marked med virksom konkurrence.
621. Sammenfattende:
- » Danske Bank har haft en høj overskudsgrad for valutaomveksling både før og efter ændringen i valutatillægget i 2017
 - » I 2019 udgjorde Danske Banks samlede omsætning forbundet med valutaomveksling [...] mio. kr., mens omkostningerne i alt udgjorde [...] mio. kr. Dette indebærer en overskudsgrad for valutaomveksling på hele [80-100] pct. Det betyder, at Danske Bank i 2019 tjente [80-100] øre, hver gang virksomheden "solgte valutaomveksling" for 1 kr.
 - » I perioden 2016-2019 har overskudsgraden for valutaomveksling varieret mellem [80-100] pct. Overskudsgraden har været højere for transaktioner uden for Europa med et niveau på [80-100] pct., mens overskudsgraden inden for Europa har varieret mellem [80-100] pct.
 - » Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling er markant højere end samtlige anvendte benchmark.
 - » Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har således været markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv, som ligger mellem 5,67 og 6,85 pct. i perioden 2016-2019. Danske Banks overskudsgrad er også højere end overskudsgraden ved de ti brancher inden for privaterhverv med højest indtjening, som ligger omkring 27 pct. mellem 2016 og 2019, samt den gennemsnitlige estimerede overskudsgrad for pengeinstitutter i Danmark, som ligger mellem 30 og 43 pct. i perioden 2016-2018.
 - » Endelig er Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling markant højere end den samlede estimerede overskudsgrad for Danske Bank koncernen, som ligger mellem 32 og 57 pct. i perioden 2016-2019, samt Danske Banks overskudsgrad for Visa-delen af Visa/Dankort, som ligger mellem [5-25] pct. i perioden 2016-2019.

²⁵⁷ Forbrugerstyrelsens afgørelse af 22. maj 2013, Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012.

²⁵⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker i den forbindelse, at det følger af bl.a. praksis, at betalingslovens regler ikke stiller krav om, at der skal undersøges en gennemsnitlig overskudsgrad over en længere periode, herunder sådan, at den periode, hvor virksomheden foretog sin initiale investering, er indeholdt.

²⁵⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har tillige i tidligere tilsynspraksis anvendt estimater for Lerner-indeks og indtjening på den marginale transaktion som understøttende elementer, der er behæftet med usikkerhed og ikke kan stå alene. Se bl.a. Østre Landsrets dom af 17. februar 2021, Nets Holding A/S mod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Østre Landsret anfører bl.a. på afgørelsens side 301, at: "Landsretten finder henset hertil og det i øvrigt oplyste, at der ikke er grundlag for at fastslå, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens inddragelse af beregninger af forholdet mellem Nets' pris- og marginalomkostninger og af Lerner-indeks og den måde, hvorpå beregningerne er benyttet i afgørelserne, er fejlbehæftet, eller at styrelsen har overskredet det konkurrencemæssige skøn." Styrelsens beregninger i denne sag er omfattet af samme forbehold for usikkerhed, og skal alene ses som understøttende elementer, der ikke kan stå alene.

- » Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har derudover været markant højere end Nets overskudsgrad ved Betalingsservice, som ligger mellem [10-30] pct. i perioden 2016-2019.
- » Styrelsen har tidligere vurderet, at en overskudsgrad på [30-70] pct. kan betegnes som urimelig, jf. styrelsens afgørelse fra 2013 om Nets' dankortgebyrer på internettet.²⁶⁰ Styrelsen bemærker hertil, at Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling i perioden 2016-2019 er langt højere end en overskudsgrad på [30-70] pct.
- » Danske Banks mark-up (hvor mange penge Danske Bank tjente relativt til, hvor mange omkostninger de havde til valutaomveksling) er steget betydeligt fra 2016-2017, fra [mindst 400] pct. til [mindst 400] pct., hvorefter den er steget i mindre grad på [mindst 400] pct. i 2019. Dvs. at Danske Bank i 2019 tjente [mindst 4] kr. hver gang de havde omkostninger for 1 kr.
- » Ovenstående resultater giver samlet set en meget kraftig indikation af, at valutatillægget ikke står i rimeligt forhold til Danske Banks omkostninger.
- » Resultatet af de ovenstående beregninger understøttes endvidere af resultaterne af styrelsens beregning af Danske Banks marginale indtjening og Lerner-indeks, jf. i det følgende.

5.6.2 Danske Bank har en høj indtjening på den marginale transaktion

622. Ved vurdering af virksomheders markedsmagt og indtjening benyttes ofte en række beregnede nøgletal på baggrund af pris og marginalomkostninger. Sådanne nøgletal er ofte vanskelige at beregne og er behæftede med usikkerheder. Ikke desto mindre kan de give en indikation af en virksomheds indtjening, og om denne er relativt høj eller lav.
623. Ifølge økonomisk teori vil markeder med fuldkommen konkurrence indebære en prissætning, der svarer til marginalomkostningerne.²⁶¹ Omvendt vil monopoler, der kan udnytte deres markedsmagt, sætte en højere pris end den, hvor marginalomkostningerne er lig marginalindtægterne.²⁶² En beregning af Danske Banks pris og marginalomkostninger kan dermed anvendes til at få et indtryk af, hvorvidt Danske Banks priser står i et rimeligt forhold til omkostningerne.
624. Marginalomkostninger udgør den omkostning, der er forbundet med at producere en ekstra enhed. I nærværende sag vil det svare til de omkostninger, som Danske Bank har ved valutaomveksling ved en ekstra betaling i udenlandsk valuta med Visa-delen af Visa/Dankort.
625. Da Danske Banks marginale omkostninger ved valutaomveksling alt andet lige er faldende, jf. afsnit 3.11, kan styrelsen i praksis estimere de marginale omkostninger ved valutaomveksling ved at dividere de samlede variable omkostninger til valutaomveksling med antallet af non-DCC transaktioner, jf. mere herom i afsnit 3.11. Denne metode er en konservativ fremgangsmåde, hvor virksomhedens marginale omkostninger alt andet lige overvurderes, idet de marginale

²⁶⁰ Styrelsens vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012 (FDIH-afgørelsen 2013).

²⁶¹ I økonomisk teori skal de alternative omkostninger (engelsk: *opportunity costs*) medtages i beregningen af marginalomkostninger, hvorfor de "økonomiske" marginalomkostninger er højere end de "regnskabsmæssige" marginalomkostninger. Det betyder, at virksomheder under fuldkommen konkurrence kan have priser, der er større end de "regnskabsmæssige" marginalomkostninger.

²⁶² Jf. Kapitel 14 og 15 om hhv. "firms in competitive markets" og "monopoly" i Principles of Microeconomics, 5e, N. Gregory Mankiw, 2008.

omkostninger estimeres ud fra de gennemsnitlige variable omkostninger som er højere end de marginale omkostninger. Ligeledes vil indtjeningen på den marginale transaktion derved undervurderes.

626. Danske Banks marginale omkostninger kan på denne baggrund approksimeres til [...] kr. i 2019, jf. Tabel 5.4 nedenfor, samt Tabel 3.12. Samtidig var den gennemsnitlige pris for valutaomveksling per non-DCC transaktion i 2019 lig [...] kr., jf. Tabel 5.4, samt Tabel 3.11.

Tabel 5.4 Danske Banks indtjening på den marginale transaktion for 2019

MC (kr.)	P(kr.)	P/MC (pct.)	Lerner-indeks
[...]	[...]	[mindst 400]	[0,80-1,00]

Note: Tabellen viser Danske Banks marginale indtjening på transaktion og Lerner-indeks for 2019.

Anm.: MC står for marginale omkostninger, P for priser eller marginale indtægter.

Kilde: Danske Banks tal, Nationalbankens statistik og styrelsens beregninger.

627. Den gennemsnitlige pris for valutaomveksling ved en non-DCC transaktion er omtrent [mindst 400] pct. højere end marginalomkostningerne, jf. Tabel 5.4. Dette er ca. [mindst 5] gange højere end det teoretiske niveau under fuldkommen konkurrence, hvor marginalindtægter er lig marginalomkostninger. Forholdet mellem marginalindtægterne og omkostningerne er efter styrelsens vurdering en indikation af, at Danske Banks indtjening ved valutaomveksling er meget høj, og at Danske Banks valutatillæg ikke står i et rimeligt forhold til omkostningerne.²⁶³
628. I denne sammenhæng er det værd at bemærke, at Danske Banks forhold mellem marginalindtægter og marginalomkostninger, som kan beregnes til [mindst 400] pct., er markant højere end det samme forhold på henholdsvis [...] pct. og [40-80] pct., som styrelsen beregnede i sagerne om hhv. FDIH's klage over Nets' dankortgebyrer på internettet²⁶⁴ og styrelsens vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer, og som Østre Landsrets tiltrådte ved dom af 17. februar 2021. Her vurderede styrelsen på baggrund af bl.a. disse understøttende beregninger, at der var tale om priser, der ikke stod i et rimeligt forhold til omkostningerne.²⁶⁵
629. Et andet nøgletal, som ofte benyttes til at vurdere en virksomheds markedsmagt og prissætning, er det såkaldte Lerner-indeks. Dette varierer mellem 0 og 1, jf. Boks 5.2. Et Lerner indeks på 0 vil svare til en situation med fuldkommen konkurrence. Desto større indekset er, desto større vil graden af markedsmagt være idet prisen er sat højere i forhold til omkostningerne.

²⁶³ For den alternative beregning af Danske Banks omkostninger til valutaomveksling, hvor det samlede gebyr for processing indgår i beregningen af Danske Banks samlede omkostninger til valutaomveksling, er forholdet pris marginalomkostninger [mindst 150] pct. i 2019, dvs. at prisen er ca. [mindst 2,5] gange højere end det forventede forhold mellem marginalindtægter og omkostninger under fuldkommen konkurrence.

²⁶⁴ Styrelsen beregner [...] pct. ud fra forholdet mellem marginalindtægter og marginalomkostninger på henholdsvis [...] og [...] kr., jf. pkt. 210, i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet og Konkurrence.

²⁶⁵ Styrelsen beregner [40-80] pct. ud fra forholdet mellem marginalindtægter og marginalomkostninger på henholdsvis [...] og [...] kr., jf. pkt. 298, i Forbrugerstyrelsens afgørelse af 22. maj 2013, Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012.

Boks 5.2
Danske Banks Lerner-indeks ved valutaomveksling forbundet med non-DCC transaktioner sammenholdt med den finansielle sektor

Et nøgletal, som ofte benyttes til at vurdere en virksomheds markedsagt og prissætning, er det såkaldte Lerner-indeks. I denne sag er fokus på at vurdere Danske Banks prissætning.

Lerner-indekset defineres som:

$L = \frac{P - MC}{P}$, hvor P er prisen, og MC er marginalomkostningerne forbundet med et produkt eller tjeneste. Under fuldkommen konkurrence, hvor prisen svarer til marginalomkostningerne, vil Lerner-indekset være 0. Når priserne er højere end marginalomkostningerne, vil indekset være positivt og variere mellem 0 og 1. Jo større indekset er, jo større vil graden af markedsagt være og som følge heraf en højere pris.

Lerner-indekset for Danske Banks valutatillæg kan i året 2019 beregnes til følgende:

$$L = \frac{P - MC}{P} = \frac{[\dots] - [\dots]}{[\dots]} = [0,80 - 1,00]$$

Lerner-indekset er i videnskabelige artikler søgt estimeret for forskellige brancher og lande, herunder den finansielle sektor. En række økonomiske artikler har forsøgt at estimere Lerner-indeks for den finansielle sektor med henblik på at vurdere markeds- og konkurrenceforhold²⁶⁶. Blandt disse artikler ses ofte empiriske resultater, hvor Lerner-indeks for den finansielle sektor i EU estimeres til mellem 0,10 og 0,25. Lerner-indeks for den finansielle sektor i Danmark er ifølge Weill (2013) estimeret til 0,11 i 2010.

630. Danske Banks Lerner-indeks for valutatillæg for 2019 kan estimeres til [0,80-1,00], jf. Boks 5.2. Dette niveau er væsentligt højere end tilsvarende indeks inden for den finansielle sektor i EU, som i en række økonomiske artikler er estimeret til mellem 0,10 og 0,25, jf. Boks 5.2. Estimaterne for den finansielle sektor skal ses i lyset af, at sektoren generelt er kendetegnet ved høj koncentration og svag konkurrence. Som følge heraf, vil indekset for den finansielle sektor forventes at være højere end ved andre markeder med virksom konkurrence.
631. Danske Banks Lerner-indeks er således mange gange højere end det beregnede indeks for den finansielle sektor. Danske Banks Lerner-indeks på [0,80-1,00] således også betegnes som værende væsentligt højere, end hvad Lerner-indekset må antages at være på markeder med virksom konkurrence, jf. Boks 5.2.
632. Styrelsen bemærker, at Danske Banks Lerner-indeks er højere end Lerner-indekset for Nets på henholdsvis [0,20-0,60] og [0,20-0,60] i sagen om hhv. FDIH's klage over Nets' dankortgebyrer på internettet²⁶⁷ og styrelsens vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer.²⁶⁸ I disse sager vurderede styrelsen, at Lerner-indekset indikerede, at der ville være tale om urimelige priser og avancer. Dette forhold understøtter således tillige, at Danske Banks valutatillæg må betegnes som urimeligt i henhold til betalingslovens §122.

²⁶⁶ Se fx Weill, Laurent (2013), "Bank Competition in the EU: How has it Evolved?", Int. Fin. Markets, Inst. and Money, vol. 26, s. 100–112; Carbo et al. (2009), "Cross-Country Comparisons of Competition and Pricing Power in European Banking", Fernandez de Guevara and Maudos (2007), "Market Power in European Banking Sectors".

²⁶⁷ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet og Konkurrence, pkt. 212.

²⁶⁸ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 22. maj 2013, Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, pkt. 301.

5.6.3 Vurdering af Danske Banks forrentning

633. Styrelsen har i tidligere afgørelser om urimelige priser sammenlignet forrentningen på investeringer foretaget i det relevante produkt eller ydelse med forrentningen af investeringer foretaget i forskellige alternativer. I styrelsens afgørelser fra 2012 og 2013 om Nets' Dankortgebyrer på indløsning på internettet²⁶⁹ foretog styrelsen en sammenligning med afkastet på C20 indekset og 10 årige statsobligationer.
634. Ifølge styrelsens oplysninger har Danske Bank ikke umiddelbart foretaget nogle væsentlige investeringer forbundet med valutaomvekslingsydelsen. Derfor kan der ikke foretages en direkte sammenligning af afkast på investeringer. I de tilfælde hvor investeringerne er tæt på nul, ville beregningen af en afkastgrad i teorien kunne resultere i en uendeligt højt afkastgrad.
635. Det er imidlertid muligt at anskueliggøre, hvor stor en initialinvestering Danske Bank skulle have foretaget for at opnå en forrentning på valutaomvekslingsområdet, der svarer til forrentningen fra alternative investeringsmål, jf. afsnit 5.5.3. Dette kan gøres ved at tage udgangspunkt i gennemsnitsafkastet for de investeringsmål eller brancher, man ønsker at sammenligne med. Når man kender gennemsnitsafkastet over en årrække, kan man på den måde beregne, hvor stor en investering, Danske Bank skulle have afholdt for at opnå samme gennemsnitsafkastet i en bestemt periode.
636. Eksempelvis udgjorde det simple gennemsnitlige afkast ved C25 indekset²⁷⁰ i perioden 2016-2017 ca. 8,0 pct. om året og det geometriske gennemsnit (såkaldt *Compound Annual Growth Rate* eller CAGR) ca. 7 pct., jf. Tabel 5.5. For at opnå et gennemsnitlige afkast på ca. 8 pct. ved valutaomveksling over den 4-årige periode fra 2016-2019, som Danske Bank har angivet tal for, skulle Danske Bank have investeret ca. [...] mio. kr. i begyndelsen af 2016²⁷¹. C25 indekset indbefatter virksomheder, der opererer på markeder under forskellige grader af konkurrence. Derfor skal en sammenligning med dette indeks tages med forbehold.
637. Som nævnt er det ikke muligt at foretage en egentlig beregning af en "forrentning af investeringerne" i form af forrentning af egenkapital, afkastningsgrad eller intern rente for valutaomveksling for Danske Bank. Ovenstående kan derfor alene i et vist omfang belyse, hvorvidt det anvendte valutatillæg medfører en overnormal forrentning af investeringerne.
638. En gennemsnitligt forrentning svarende til C25-indekset af Danske Banks investeringer ved valutatillæg ville, alt andet lige, forde en meget stor investering. Når dette sammenholdes med det faktum, at Danske Banks reelle investeringer i forhold til valutaomveksling ikke har været væsentlig, indikerer det en forrentning, der kan overstige forrentningen i tilsvarende virksomheder i virksom konkurrence.

²⁶⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012, FDIH's klage over Dankortgebyrer på internettet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 22. maj 2013, Vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012.

²⁷⁰ C-25 indekset (teknisk navn: OMX Copenhagen C25 Index, SPI) består af de 25 mest omsatte aktier på Københavns fondsbørs. Indekset bestod indtil 18. december 2017 kun af 20 aktier, hvorfor det dengang hed C20-indekset. Styrelsen bemærker, at udbetalte udbytter er indeholdt i beregningen af C25 indeksets årlige afkast, jf. Central investorinformation, side 2 (bilag 19). Statistik for C25-indekset findes her: <https://www.sparinvest.dk/afdelinger/index/index%20omx%20c20%20capped.aspx>, tilgået den 10. februar 2021 (vedlægges som INDEX OMX C25 Capped, bilag 20).

²⁷¹ Til sammenligning havde PBS i sagen om PBS' gebyrer for handel på internettet havde investeret i alt godt [...] mio. kr. i opbygningen af internetstrukturen, navnlig udgifter til hardware og software, herunder specielt til de sikkerhedsforanstaltninger, som krævedes, jf. styrelsens afgørelse af PBS' gebyrer for handel på internettet af 27. november 2000, pkt. 23. Sagen stammer fra 2000 og vedrører gebyrer for handel på internet. Derfor skal en sammenligning med PBS' investeringsniveau tages med forbehold.

639. Selvom Danske Bank ikke umiddelbart har foretaget investeringer på området valutaomveksling og derfor ikke løber en risiko for investering på området, som medfører omkostninger for Danske Bank, kan Danske Bank stadig løbe en markedsrisiko (kaldt også systematisk risiko²⁷²) da Danske Bank kan have økonomisk tabt i takt med at markederne ændrer sig.²⁷³ Denne risiko er dog begrænset for Danske Bank.²⁷⁴

Tabel 5.5 Alternative beregninger af det gennemsnitlige afkast af OMX Copenhagen C25 Index (SPI)

	2016	2017	2018	2019
Årligt afkast (pct.)	0,37	14,97	-11,19	28,71
Gnsn. afkast (pct.)				8,22
CAGR (pct.)				7,17

Note: Tabellen viser to alternative beregninger af det gennemsnitlige afkast af OMX Copenhagen C25 Index (SPI) for perioden 2016-2019, herunder et simpelt gennemsnitligt afkast og et gennemsnitligt afkast, som er beregnet med metoden *Compound Annual Growth Rate* (CAGR). Det årlige afkast af C25-indekset fremgår i tabellens første række.

Anm.: Til beregningen af det simple gennemsnitlige afkast anvendes regnestykket $(0,37+14,97-11,19+28,71)/4 = 8,22$.

Anm 2: Compound Annual Growth Rate (CAGR) er en metode, som anvendes til at beregne et gennemsnitlig afkast på en investering. CAGR er det afkast der kræves for at en investering kan vokse fra den begyndelsesbalance til dens slutbalance, forudsat at overskuddet blev geninvesteret i slutningen af hvert år af investerings levetid. Formlen til CAGR er $(\text{Investerings begyndelsesbalance}/\text{Investerings slutbalance})^{(1/\text{antal år})}-1$. Praktisk kan CAGR beregnes med dette regnestykke: $((1+0,0037)^*(1+0,1497)^*(1-0,1119)^*(1+0,2871))^{(1/4)}-1 = 0,0717 = 7,17 \%$

Kilde: Emily Chan (2012) *Harvard Business School Confidential: Secrets of Success*, s. 185, og styrelsens beregninger.

5.6.4 Samlet vurdering af valutatillæg

640. Samlet er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at valutatillægget ikke står i rimeligt forhold til Danske Banks omkostninger. Det er derfor styrelsens vurdering, at Danske Bank i perioden 2016-2019 har anvendt urimelige priser og avancer ved valutaomveksling i forbindelse med betalingstransaktioner med Visa/Dankort i udenlandsk valuta.
641. Styrelsen har i den forbindelse lagt vægt på følgende forhold:

²⁷² Systematisk risiko defineres som den risiko der er ved hele markedet eller et helt markedssegment. Systematisk risiko (eller markedsrisiko) påvirker det overordnede marked og ikke bare en enkelt aktie eller industri. Denne type risiko er både uforudsigelig og umulig helt at undgå. Den kan ikke reduceres via diversifikation, kun via risikoafdækning eller ved at bruge den rette strategi for aktivallokering, jf. <https://www.invested.dk/encyclopedia/systematisk-risiko>.

²⁷³ Finanskrisen i 2008 er en eksempel på en global økonomisk hændelse, som påvirkede hele markedet. Den nuværende Covid-19 pandemi er en global sundhedsmæssig begivenhed der også kan påvirke verdens økonomi. Den seneste udvikling med Covid-19 pandemien illustrerer, at der er en risiko for økonomisk tab knyttet hertil, eftersom nogle økonomiske aktiviteter kan falde i takt med befolkningen enten bliver syg eller risikerer at blive syg. Rejseaktiviteten er fx en aktivitet der kan falde pga. Covid-19 pandemien. Danske Banks indtægter fra området valutaomveksling kan variere med rejseaktiviteten og derfor løber Danske Bank en risiko for økonomisk tab pga. Covid-19 pandemien, eftersom Danske Banks valutaomvekslingsaktiviteter (og dens tilhørende indtægter) kan falde i takt med at rejseaktiviteterne falder.

²⁷⁴ Markedsrisikoen er begrænset for Danske Bank, [...]

-
- (i) Danske Bank har haft en meget høj overskudsgrad for valutaomveksling på mellem [80-100] pct.
642. I 2019 udgjorde Danske Banks samlede omsætning forbundet med valutaomveksling [...] mio. kr., mens de samlede omkostningerne udgjorde [...] mio. kr. Danske Banks overskudsgrad på valutaomveksling var dermed på [80-100] pct. I 2019 tjente Danske Bank således [80-100] øre, hver gang virksomheden "solgte valutaomveksling" for 1 kr.
643. I perioden 2016-2019 har Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling varieret mellem [80-100] pct. Overskudsgraden har været højere for transaktioner uden for Europa, hvor overskudsgraden har varieret mellem [80-100] pct., end transaktioner inden for Europa, hvor overskudsgraden har varieret mellem [80-100] pct.
644. Selv hvis alle omkostninger til processing gebyret til Nets bliver inkluderet har overskudsgraden i samme periode været over [60-80] pct.
645. Styrelsen har tidligere vurderet, at en overskudsgrad på ca. [30-70] pct. er et tegn på, at et betalingsgebyr kan betegnes som urimeligt i forhold til betalingsloven, jf. styrelsens afgørelse fra 2013 om Nets' dankortgebyrer på internettet,²⁷⁵ der senere er stadfæstet af Østre Landsret. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling i perioden 2016-2019 er dermed betydeligt højere end, hvad der efter tidligere praksis har indgået i vurderingen af, der har været tale om en urimelig høj overskudsgrad.
- (ii) Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling er markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv.
646. Den gennemsnitlige overskudsgrad for private byerhverv kan bruges som en målestok for en overskudsgrad i et konkurrenceudsat erhverv. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling var i perioden 2016-2019 mellem [80-100] pct., hvilket er markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv, som lå mellem 5,67 og 6,85 pct. i perioden 2016-2019. Sammenlignes Danske Banks overskudsgrad med overskudsgraden ved de ti brancher inden for privaterhverv med højest indtjening, som lå på ca. 27 pct. i perioden 2016-2019, er Danske Banks overskudsgrad tillige væsentlig større.
- (iii) Danske Banks overskudsgrad ved valutaveksling er markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad for pengeinstitutter.
647. Danske Banks overskudsgrad ved valutaveksling på [80-100] pct. i perioden 2016-2019 var desuden markant større end den estimerede gennemsnitlige overskudsgrad for pengeinstitutter i Danmark. For disse pengeinstitutter lå overskudsgraden mellem 30 og 43 pct. i perioden 2016-2018. Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har tilsvarende været større end overskudsgraden for Danske Banks koncern, hvor overskudsgraden lå mellem 32 og 57 pct. i perioden 2016-2019.
- (iv) Danske Banks overskudsgrad er markant højere end ved andre af Danske Banks forretningsområder.
648. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling, som i 2016-2019 ligger mellem [80-100] pct. er tillige højere end Danske Banks samlede overskudsgrad for udbuddet af Visa-delen af Visa/Dankort, som ligger mellem [5-25] pct. i samme periode.

²⁷⁵ Styrelsens vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012.

-
- (v) Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har været markant højere end Nets overskudsgrad ved Betalingsservice
649. Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har derudover været markant højere end Nets overskudsgrad ved Betalingsservice, som ligger mellem [10-30] pct. i perioden 2016-2019.
- (vi) Danske Bank har haft en meget høj avance på valutaomveksling
650. Avancen, der angiver Danske Banks indtægter relativt til omkostningerne ved valutaomveksling, er [steget] i perioden 2016-2019. Danske Banks mark-up steg således fra [mindst 400] pct. i 2016 til [mindst 400] pct. i 2019. I 2019 tjente Danske Bank således [mindst 4] kr. hver gang banken havde (totale gennemsnitlige) omkostninger for 1 kr.
- (vii) Danske Bank har haft en meget høj marginalindtægt
651. Danske Bank havde i 2019 marginale omkostninger ved valutaomveksling på højest [...] kr. Den gennemsnitlige pris for valutaomveksling per non-DCC transaktion var i 2019 på [...] kr. Under fuldkommen konkurrence vil den gennemsnitlige pris for valutaomveksling per non-DCC transaktion være nærværdig lig den marginale omkostning på [...] kr. Den gennemsnitlige pris for valutaomveksling per non-DCC transaktion på [...] kr. er således ca. [mindst 5] gange højere end det forventede under fuldkommen konkurrence og omtrent [mindst 400] pct. højere end marginalomkostningerne.
652. Lerner-indekset benyttes ofte til at vurdere en virksomheds markedsmagt og prissætning. Indekset varierer mellem 0 (nul) og 1, sådan at desto tættere indekset er på 1, desto større vil graden af markedsmagt være. Danske Banks Lerner-indeks for valutaomveksling for 2019 kan estimeres til [0,80-1,00]. Der er tale om et niveau, som er væsentligt højere end tilsvarende indeks inden for den finansielle sektor i EU, som i en række økonomiske artikler er estimeret til mellem 0,10 og 0,25. Dette understøtter, at Danske Banks indtjening ved valutaomveksling er højere end i andre brancher, og at indtjeningen næppe vil kunne opretholdes i et marked med virksom konkurrence.
653. Hertil kommer, at Danske Bank i perioden 2016-2019 ikke har haft væsentlige investeringer i forhold til valutaomveksling. Dette skyldes, at Danske Bank har outsourcet selve valutaomvekslingen, hvor Danske Bank betaler valutaomvekslingsudgifterne løbende. Det betyder, at der ikke kan foreligge væsentlig investeringsrisiko forbundet med valutaomveksling. Investeringsrisiko kan således ikke forklare Danske Banks betydelige fortjeneste/overskudsgrad for valutaomveksling.
654. Da der for Danske Bank ikke foreligger investeringer i forhold til valutaomveksling, er det ikke muligt at foretage en egentlig beregning af en "forrentning af investeringerne" i form af forrentning af egenkapital, afkastningsgrad eller intern rente for valutaomveksling for Danske Bank. Selv hvis man skulle have antaget, at en vis andel af Danske Banks omkostninger skyldtes investeringer – hvilket ikke er tilfældet – viser styrelsens beregninger, at Danske Banks afkast ville have været langt højere end afkastet i andre investeringsalternativer, fx end afkastet på C25 indekset, som i gennemsnitlig ligger på 8 pct. i perioden 2016-2019
655. Det er på baggrund af ovenstående Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at Danske Banks valutatillæg på henholdsvis 1,5 og 2 pct. i og uden for Europa indebærer priser og avancer, der ikke kan forventes opretholdt på et marked under virksom konkurrence. Det skyldes, at gebyret, set i lyset af ovenstående beregninger, ikke "står i et rimeligt forhold til omkostningerne" og "medfører en overnormal indtjening" hos Danske Bank, jf. betalingslovens forarbejder.
-

5.7 Konklusion

656. En overtrædelse af betalingslovens § 122, stk. 1, er ifølge lovbemærkningerne betinget af en væsentlig sandsynliggørelse af, at der er fastsat priser, som enten:
- » *"ligger over prisen i andre lande med en effektiv betalingsformidling",* eller
 - » *priser, "der ikke står i et rimeligt forhold til omkostningerne,"* eller
 - » *priser, "der medfører en overnormal indtjening."*
657. Styrelsen har i nærværende sag taget udgangspunkt i en undersøgelse af:
- » Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling i perioden 2016-2019,
 - » Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling i perioden 2016-2019 sammenlignet med en række benchmarks, herunder den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv, den gennemsnitlige overskudsgrad for pengeinstitutter i Danmark, overskudsgrad for Danske Bank som koncern, overskudsgrad for Danske Banks Visa forretning og overskudsgrad for Nets produkt Betalingsservice, og
 - » Danske Banks mark-up, som supplerer beregningen af overskudsgraden.
 - » Som understøttende elementer i analysen indgår Danske Banks indtjening på den marginale transaktion, og
 - » Lerner indekset sammenholdt med tilsvarende indeks hos andre brancher samt
 - » Hvor stor en investering Danske Bank skulle have foretaget i området for valutaomveksling for at opnå en forrentning, der svarer til forretningen for virksomheder i virksom konkurrence.
658. Styrelsen har i den forbindelse lagt vægt på følgende forhold:
- (i) Danske Bank har haft en meget høj overskudsgrad for valutaomveksling på mellem [80-100] pct.
659. I 2019 udgjorde Danske Banks samlede omsætning forbundet med valutaomveksling [...] mio. kr., mens de samlede omkostningerne udgjorde [...] mio. kr. Danske Banks overskudsgrad på valutaomveksling var dermed på [80-100] pct. I 2019 tjente Danske Bank således [80-100] øre, hver gang virksomheden "solgte valutaomveksling" for 1 kr.
660. I perioden 2016-2019 har Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling varieret mellem [80-100] pct. Overskudsgraden har været højere for transaktioner uden for Europa, hvor overskudsgraden har varieret mellem [80-100] pct., end transaktioner inden for Europa, hvor overskudsgraden har varieret mellem [80-100] pct.
661. Styrelsen har tidligere vurderet, at en overskudsgrad på ca. [30-70] er et tegn på, at et betalingsgebyr kan betegnes som urimeligt i forhold til betalingsloven, jf. styrelsens afgørelse fra 2013 om Nets' dankortgebyrer på internettet,²⁷⁶ der senere er stadfæstet af Østre Landsret. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling i perioden 2016-2019 er dermed betydeligt højere

²⁷⁶ Styrelsens vurdering af Nets' ændring af dankortgebyrer som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 30. november 2012.

end, hvad der efter tidligere praksis har indgået i vurderingen af, der har været tale om en urimelig høj overskudsgrad.

(ii) Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling er markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv.

662. Den gennemsnitlige overskudsgrad for private byerhverv kan bruges som en målestok for en overskudsgrad i et konkurrenceudsat erhverv. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling var i perioden 2016-2019 mellem [80-100] pct., hvilket er markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad i private byerhverv, som lå mellem 5,67 og 6,85 pct. i perioden 2016-2019. Sammenlignes Danske Banks overskudsgrad med overskudsgraden ved de ti brancher inden for privaterhverv med højest indtjening, som lå på ca. 27 pct. i perioden 2016- 2019, er Danske Banks overskudsgrad tillige væsentlig større.

(iii) Danske Banks overskudsgrad ved valutaveksling er markant højere end den gennemsnitlige overskudsgrad for pengeinstitutter.

663. Danske Banks overskudsgrad ved valutaveksling på [80-100] pct. i perioden 2016-2019 var desuden markant større end den estimerede gennemsnitlige overskudsgrad for pengeinstitutter i Danmark. For disse pengeinstitutter lå overskudsgraden mellem 30 og 43 pct. i perioden 2016-2018. Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har tilsvarende været større end overskudsgraden for Danske Banks koncern, hvor overskudsgraden lå mellem 32 og 57 pct. i perioden 2016-2019.

(iv) Danske Banks overskudsgrad er markant højere end ved andre af Danske Banks forretningsområder.

664. Danske Banks overskudsgrad ved valutaomveksling er tillige højere end Danske Banks overskudsgrad for udbuddet af Visa-delen af Visa/Dankort, som ligger mellem [5-25] pct. i perioden 2016-2019.

(v) Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har været markant højere end Nets overskudsgrad ved Betalingsservice

665. Danske Banks overskudsgrad for valutaomveksling har derudover været markant højere end Nets overskudsgrad ved Betalingsservice, som ligger mellem [10-30] pct. i perioden 2016-2019.

(vi) Danske Bank har haft en meget høj avance på valutaomveksling

666. Avancen, der angiver Danske Banks indtægter relativt til omkostningerne ved valutaomveksling, er [steget] i perioden 2016-2019. Danske Banks mark-up steg således fra [mindst 400] pct. i 2016 til [mindst 400] pct. i 2019. I 2019 tjente Danske Bank således [mindst 4] kr. hver gang banken havde (totale gennemsnitlige) omkostninger for 1 kr.

(vii) Danske Bank har haft en meget høj marginalindtægt

667. Danske Bank havde i 2019 marginale omkostninger ved valutaomveksling på højest [...] kr. Den gennemsnitlige pris for valutaomveksling per non-DCC transaktion var i 2019 på [...] kr. Under fuldkommen konkurrence vil den gennemsnitlige pris for valutaomveksling per non-DCC transaktion være nærværdig lig den marginale omkostning på [...] kr. Den gennemsnitlige pris for valutaomveksling per non-DCC transaktion på [...] kr. er således ca. [mindst 5] gange højere end det forventede under fuldkommen konkurrence og omtrent [mindst 400] pct. højere end marginalomkostningerne.

668. Lerner-indekset benyttes ofte til at vurdere en virksomheds markedsmagt og prissætning. Indekset varierer mellem 0 (nul) og 1, sådan at desto tættest indekset er på 1, desto større vil

- graden af markedsmagt være. Danske Banks Lerner-indeks for valutaomveksling for 2019 kan estimeres til [0,80-1,00]. Der er tale om et niveau, som er væsentligt højere end tilsvarende indeks inden for den finansielle sektor i EU, som i en række økonomiske artikler er estimeret til mellem 0,10 og 0,25. Dette understøtter, at Danske Banks indtjening ved valutaomveksling er højere end i andre brancher, og at indtjeningen næppe vil kunne opretholdes i et marked med virksom konkurrence.
669. Hertil kommer, at Danske Bank i perioden 2016-2019 ikke har haft væsentlige investeringer i forhold til valutaomveksling. Dette skyldes, at Danske Bank har outsourcet selve valutaomvekslingen, hvor Danske Bank betaler valutaomvekslingsudgifterne løbende. Det betyder, at der ikke kan foreligge væsentlig investeringsrisiko forbundet med valutaomveksling. Investeringsrisiko kan således ikke forklare Danske Banks betydelige fortjeneste/overskudsgrad for valutaomveksling.
670. Da der for Danske Bank ikke foreligger investeringer i forhold til valutaomveksling, er det ikke muligt at foretage en egentlig beregning af en "forrentning af investeringerne" i form af forrentning af egenkapital, afkastningsgrad eller intern rente for valutaomveksling for Danske Bank. Selv hvis man skulle have antaget, at en vis andel af Danske Banks omkostninger skyldtes investeringer – hvilket ikke er tilfældet – viser styrelsens beregninger, at Danske Banks afkast ville have været langt højere end afkastet i andre investeringsalternativer, fx end afkastet på C25 indekset, som i gennemsnitlig ligger på 8 pct. i perioden 2016-2019.
671. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at valutatillægget, set i lyset af ovenstående undersøgelser, ikke står i rimeligt forhold til Danske Banks omkostninger. Danske Banks valutatillæg har i perioden 2016-2019 været højere, end hvad der ville være tilfældet under virksom konkurrence. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på den baggrund, at Danske Bank således har anvendt urimelige priser og avancer ved valutaomveksling i forbindelse med betalingstransaktioner med Visa/Dankort i udenlandsk valuta:
- » i perioden 2016 til 2019 for så vidt angår opkrævning af valutatillægget *inden for* Europa, samt
 - » i perioden 2018 til 2019 for så vidt angår opkrævning af valutatillægget *uden for* Europa.
672. De nuværende valutatillæg fastsat af Danske Bank udgør derfor en overtrædelse af betalingslovens § 122, stk. 1.
673. Konkurrencerådet påbyder i medfør af betalingslovens § 145, stk. 2, Danske Bank at nedsætte valutatillægget over for kortindehaveren, således at der ved fastsættelse af disse gebyrer ikke anvendes urimelige priser og avancer i henhold til betalingslovens § 122, stk. 1.
674. Konkurrencerådet kan i henhold til betalingslovens § 145, stk. 2, nr. 3 og 4 udstede påbud om, at "*angivne priser og avancer ikke må overskrides*"²⁷⁷ eller at "*der ved beregningen af priser og avancer skal anvendes bestemte kalkulationsregler*",²⁷⁸ det vil fx sige påbud om fastsættelse af gebyr- eller avanceløfter. I nærværende sag vil styrelsens på nuværende tidspunkt undlade at udstede et sådan påbud, da det vurderes mest hensigtsmæssigt for konkurrencen på markedet, at markedets aktører selv fastlægger sine gebyrer, som imidlertid ikke må indebære anvendelse af urimelige priser og avancer strid med betalingslovens § 122, stk. 1.

²⁷⁷ Jf. betalingslovens § 145, stk. 2, nr. 3.

²⁷⁸ Jf. betalingslovens § 145, stk. 2, nr. 4.

6. Bilag

Bilag 1: Danske Banks bemærkninger af 28. august 2017 til klagen.

Bilag 2: Dansk Banks brev til Danske Bank kunder af 20. september 2016.

Bilag 3: Forbrugerrådet Tænks klage af 20. juni 2017.

Bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev af 2. februar 2021 til Visa om fortrolighed.

Bilag 5: Sektoraftale af marts 2017 vedrørende Visa-delen af Visa-Dankort.

Bilag 6: Referat af møde med Nets Denmark A/S den 8. januar 2020 med Nets bemærkninger.

Bilag 7: e-mail fra Nets af 13. august 2020 om opfølgning på telefonsamtale om valutaomveksling.

Bilag 8: e-mail fra Danske Bank af 19. august 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Bilag 9: Danske Banks opgørelse af 22. august 2018 af indtægts- og omkostningsposter for Visa 2016 og 2017.

Bilag 10: Danske Banks samlede kortomsætning af 22. august 2018 for Visa-delen af Visa/Dankort 2016 og 2017.

Bilag 11: Danske Banks brev af 5. september 2018 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Bilag 12: Retlig kvalificering af Danske Banks valutatillæg efter betalingsloven.

Bilag 13: Danske Banks brev af 7. februar 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Bilag 14: Danske Banks brev af 17. februar 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Bilag 15: Økosystemet for kortbetalinger - beskrivelse af parternes services og finansielle ydelser.

Bilag 16: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen referat af møde med Danske Bank den 29. oktober 2018.

Bilag 17: e-mail fra Danske Bank fra den 1. december 2020 om fordelingsnøgler til allokering af omkostninger.

Bilag 18: e-mail fra Danske Bank fra den 18. september 2020 om processering af transaktioner - samlet gebyr til Nets.

Bilag 19: OMX Copenhagen C25 Index SPI Central investorinformation.

Bilag 20: INDEX OMX C25 Capped.

Bilag 21: e-mail fra Danske Bank fra den 23. april 2021 til KFST om anmodning om oplysninger.

Bilag 22: e-mail fra Danske Bank af 21 juni 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Bilag 23: e-mail fra Danske Bank af 1. november 2019 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Bilag 24. e-mail fra Danske Bank af 11. oktober 2021 om høringssvar.

Bilag 25- Danske Banks brev af 11. maj 2020 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Bilag 26 – e-mail fra Danske Banks af 7. januar 2022 om bilag 1.

Bilag 27 – e-mail fra Danske Banks af 21. januar 2022 om bilag 1.

Bilag 28 - Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af Danske Banks overhead-omkostninger.

Bilag 29 - Danske Banks brev af 25. februar 2022.

Bilag 30 - Danske Banks bilag 1 til brev af 25. februar 2022.

Bilag 31 – e-mail fra Danske Bank af 24. januar 2022.
