



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 31.1.2007
KOM(2007) 33 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Sektorundersøgelse i detailbanksektoren i henhold til artikel 17 i forordning 1/2003
(Endelig rapport)**

{SEK(2007) 106}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Sektorundersøgelse i detailbanksektoren i henhold til artikel 17 i forordning 1/2003 (Endelig rapport)

1. Den 13. juni 2005 indledte Kommissionen en undersøgelse af detailbanksektoren. Undersøgelsen havde hjemmel i artikel 17, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1/2003. Ifølge denne bestemmelse kan Kommissionen beslutte at foretage en undersøgelse af en bestemt erhvervssektor eller af bestemte typer aftaler i flere forskellige sektorer, hvis udviklingen i handelen mellem medlemsstater, manglende priselasticitet eller andre forhold giver grund til at antage, at konkurrencen kan være begrænset eller fordrejet inden for fællesmarkedet. Nærværende meddelelse indeholder den endelige rapport om undersøgelsen i detailbanksektoren¹.

1. INDLEDNING

2. Den europæiske banksektor har igennem den sidste snes år været præget af betydelig vækst og diversificering. Den tegner sig i dag for mere end tre millioner arbejdspladser inden for EU. Detailbankvirksomhed – defineret som bankvirksomhed rettet mod forbrugere og små og mellemstore virksomheder (SMV) – er stadigvæk den største del af banksektoren, idet den tegner sig for over 50 % af den samlede aktivitet i EU målt i bruttoindtægter. Kommissionen anslår, at detailbankvirksomhed i 2004 genererede en bruttoindtæjning på 250-275 mia. EUR inden for Den Europæiske Union, svarende til ca. 2 % af EU's samlede BNP².
3. Den europæiske detailbanksektor udbyder mange meget vigtige tjenester til forbrugerne og til små og mellemstore virksomheder, bl.a. inden for opsparing, lån og betalinger. Men der er mange indikatorer, såsom opdeltede markeder, prisstivhed og manglende mobilitet hos kunderne, der tyder på, at konkurrencen på EU's detailbankmarked muligvis ikke fungerer effektivt. Med hjemmel i forordning (EF) nr. 1/2003³ besluttede Kommissionen derfor at iværksætte en undersøgelse af detailbanksektoren⁴, specielt i relation til konkurrencen på tværs af grænserne.

¹ Delrapporter blev offentliggjort den 12. april 2006 (betalingskort) og den 17. juli 2006 (anfordringskonti og lignende tjenesteydelser).

² Tallene stammer fra Delrapport II om sektorundersøgelsen i detailbanksektoren.

³ Se http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l_001/l_00120030104en00010025.pdf.

⁴ Se http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_retailbanking_en.pdf

4. Sektorundersøgelsen skal ses inden for en bredere politisk kontekst, idet den indgår som et led i Lissabon-dagsordenen og vil bidrage til at nå de mål, der blev opstillet i hvidbogen om *Politikken inden for finansielle tjenesteydelser 2005-2010*⁵, hvori Kommissionen understregede, hvor vigtigt et tæt samspil mellem international markedspolitik og konkurrencepolitik er. Et andet prioriteret mål, der blev opstillet, drejede sig om at få skabt øget konkurrence mellem serviceudbydere, specielt på detailmarkederne. Hvis disse mål virkeliggøres, vil de europæiske forbrugere kunne høste de fulde fordele ved det indre marked. Sektorundersøgelsen i detailbanksektoren bidrager til at gennemføre denne dagsorden ved at belyse, hvordan markedet fungerer, fremdrage eventuelle markedssvigt og indkredse, hvor sådanne markedssvigt kan afhjælpes gennem konkurrencelovgivning og eventuelt andre foranstaltninger.
5. For at sætte skub i udviklingen herimod et fælles marked for finansielle tjenesteydelser og udnytte alle de fordele, euroen kan give, er den europæiske bankverden gået i gang med at skabe et fælleseuropæisk betalingsområde (SEPA). SEPA-projektet tager sigte på at skabe et integreret marked for betalingstjenester med fuld konkurrence og uden nogen sondring mellem grænseoverskridende og indenlandske betalinger inden for euro-området. Kommissionen og Den Europæiske Centralbank går stærkt ind for udviklingen af SEPA og arbejder tæt sammen med banksektoren om dette projekt.

2. VIGTIGSTE RESULTATER AF SEKTORUNDERSØGELSEN I DETAILBANKSEKTOREN

6. Sektorundersøgelsen har afdækket en række symptomer på, at konkurrencen muligvis ikke fungerer ordentligt i visse dele af detailbanksektoren. Undersøgelsen har bekræftet, at markederne fortsat er delt op i nationale markeder, også inden for detailbankinfrastrukturer som betalingssystemer og kreditoplysningsregistre.
7. Forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvordan banksektoren opfører sig, og hvordan den klarer sig, kan forklares med forskelle i markedsstrukturerne. Men derimod har undersøgelsen påvist tegn på sammenfald mellem bankernes priser og strategi i enkelte medlemsstater. En høj profit kan være et tegn på en gunstig konjunktursituation og gunstige makroøkonomiske vilkår eller en række andre faktorer, bl.a. større effektivitet inden for bankvirksomhed. Men i nogle medlemsstater kan sammenfaldet mellem konstant høj profit, stærk koncentration på markedet og tydelige tegn på adgangsbarrierer give anledning til overvejelser om, hvorvidt bankerne er i stand til at udnytte deres stærke position på markedet over for forbrugere og små virksomheder.

⁵

Se http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_en.htm

8. Sektorundersøgelsen afdækkede en række faktorer, der kan tyde på, at de ovennævnte symptomer afspejler et konkurrenceproblem. For det første er banksektoren præget af en lang række forskellige mulige adgangsbarrierer. Disse barrierer kan tage form af netværks- og standardiseringskrav i forbindelse med visse infrastrukturer, eller der kan være tale om lovgivningsmæssige eller adfærdsrelaterede barrierer. Fra et konkurrencepolitisk synspunkt er det navnlig adfærdsrelaterede barrierer, der vækker bekymring, f.eks. når det drejer sig om hindringer for adgang til betalingssystemer, der kan bero på misbrug af dominerende stilling (f.eks. hvor der findes et dominerende system) eller om samordning mellem etablerede banker med det formål at holde nye banker ude fra markedet.
9. For det andet giver selve bankaktiviteternes karakter et spillerum for et formelt samarbejde mellem aktørerne på markedet. Nogle former for samarbejde (f.eks. opstilling og anvendelse af fælles standarder og platforme) kan være nødvendige for at opnå effektivitetsgevinster. Men et samarbejde, der også omfatter bankernes strategier, prissætning eller salgspolitik, kan føre til ulovlig samordning og begrænse konkurrencen og/eller fortrænge udenforstående banker.
10. Under den markedsundersøgelse, der blev foretaget som led i sektorundersøgelsen, og efter den offentlige høring fik bankerne lejlighed til i al fortrolighed at pege på, hvilke adgangsbarrierer og konkurrenceproblemer de eventuelt stod overfor. Ganske få banker valgte at oplyse om noget sådant, selv om en håndfuld af dem gjorde opmærksom på en række betydelige adfærdsrelaterede barrierer, som de som nye banker på udenlandske markeder var udsat for.
11. Sektorundersøgelsen har påvist konkurrenceproblemer på følgende områder: (1) betalingssystemer, herunder betalingskortsystemer, (2) kreditregistre, (3) samarbejde mellem banker og (4) prissætning og prispolitik. Der kan derfor være behov for, at konkurrencemyndighederne skrider ind, i tæt samarbejde med lovgivnings- og tilsynsmyndigheder, for at styrke konkurrencen i flere medlemsstater.

2.1. Betalingssystemer

2.1.1. Betalingskortsystemer

12. En betydelig del af alt salg, der foregår i Europa, formidles gennem den europæiske betalingskortindustri. I 2005 beløb transaktioner foretaget med betalingskort sig til i alt over 1 350 mia. EUR inden for EU⁶.
13. Sektorundersøgelsen har afdækket adskillige betydelige konkurrenceproblemer på det europæiske betalingskortmarked⁷, der bekræfter, at der er behov for en stringent håndhævelse af konkurrencereglerne i nært samarbejde med de nationale konkurrencemyndigheder. Kommissionen er allerede skredet ind i flere sager, bl.a. over for MasterCard⁸ og Groupement des Cartes Bancaires⁹.

⁶ Der er udelukkende tale om det anslåede beløb for transaktioner i butikker mv., og det omfatter ikke hævning af beløb i kontantautomater.

⁷ Sektorundersøgelsen omfattede ikke kontantautomater.

⁸ Sag COMP/34579.

2.1.1.1. Stor spredning i kortgebyrerne i de forskellige EU-lande

14. De betydelige *forskelle* mellem medlemsstaterne hvad angår *gebyrer*, både de gebyrer, som de erhvervsdrivende og kortindehaverne skal betale, og interbankgebyrerne (de såkaldte multilaterale *interchangegebyrer*), viser tydeligt, hvor opsplittet markedet er. I 2004 var interchangegebyrerne på kreditkort i Visa- og MasterCard-systemerne i Portugal over dobbelt så høje som i Slovakiet. Samtidig var de gebyrer, de erhvervsdrivende skulle betale for samme type kort i Portugal og Tjekkiet, over tre gange så store som i Finland og Italien. Selv om den historiske baggrund nok er ret forskellig fra den ene medlemsstat til den anden, kunne forskelle af den størrelsesorden antages at bero på konkurrencebarrierer.
15. De *multilaterale interchangegebyrer* giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder, især i nogle lande. Betalingskortsystemerne hævder, at det i betragtning af den måde, hvorpå kortbetalingssystemerne typisk fungerer¹⁰, er kortudstederne, der typisk bærer størstedelen af omkostningerne ved betalingssystemet, mens størsteparten af indtægterne kommer fra de gebyrer, de erhvervsdrivende betaler, som tilfalder de kortindlørende banker. Betalingskortsystemerne hævder derfor, at det er nødvendigt at rette op på disse omkostningsskævheder ved at opkræve interchangegebyrer af de indlørende banker. Men af undersøgelsen fremgår det, at de fleste nationale debitkort opererer med betydeligt lavere (eller måske slet ingen) interchangegebyrer end dem, de internationale systemer opkræver af debitkorttransaktioner, hvilket resulterer i, at de erhvervsdrivendes gebyrer generelt er lavere.
16. En analyse af markedsdataene i undersøgelsen tyder på, at kortudstedelse alene (dvs. uden interchangegebyrerne) er overskudsgivende i tyve medlemsstater.¹¹ Der er en løbende debat om, hvorvidt det i praksis er nødvendigt med multilaterale interbankgebyrer for at sikre, at betalingskortsystemerne kan fungere effektivt, og om, hvilke betingelser der bør stilles til disse gebyrer, hvis det viser sig, at de virkelig er nødvendige.

2.1.1.2. Strukturelle barrierer i betalingskortsystemer

17. I flere medlemsstater er det inden for Visa- og/eller Mastercardssystemerne en monopolaktør, der optræder som kortindløser (*acquirer*). Der er tale om *joint ventures* mellem etablerede banker, der samtidig også udsteder kort på markedet. Denne situation giver kortudstederne en stærk position på markedet, som de kan udnytte, og det kan bevirke, at de erhvervsdrivende kommer til at betale høje gebyrer.

⁹ Sag COMP/38606.

¹⁰ Delrapport I om betalingskort indeholder en beskrivelse af et typisk betalingskortsystem.

¹¹ Det er i Portugal, Letland, Estland, Tjekkiet og Italien, at kortudstedelse anslås at give det største overskud (med et forhold mellem bruttoprofit og omkostninger på mindst 60 %) inden for kreditkort, uden medregning af interchangegebyrer.

2.1.1.3. Regler for adgang til systemet og governance-regler

18. I de internationale systemer (Visa og MasterCard), såvel som i de nationale betalingskortsystemer i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Ungarn, Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Spanien, findes der *regler om medlemskab*, ifølge hvilke det udelukkende er *penge- og/eller kreditinstitutter* eller foretagender under direkte kontrol af sådanne institutter, der må optræde som kortudstedere og kortindløserne. Man kunne hævde, at en sådan betingelse kan retfærdiggøres af tilsynshensyn eller hensyn til finansiell stabilitet, men den begrænser erhvervsdrivendes og formidlers adgang til at udstede og indløse kort og underminerer derved den indbyrdes konkurrence mellem de forskellige systemer i disse lande. Samme problem gør sig gældende i forbindelse med adgangen til infrastrukturer.¹² I Irland, Nederlandene og Portugal kræves det i reglerne for de nationale systemer, at et udenlandsk selskab skal have en *lokal tilstedeværelse* i form af en lokal afdeling og/eller et lokalt datterselskab. Dette krav øger omkostningerne ved at søge ind på et udenlandsk marked, hvilket kan begrænse konkurrencen mellem de forskellige systemer.
19. Ifølge visse *governance-regler* i de nationale betalingskortsystemer i Frankrig og Spanien såvel som inden for Visa- og MasterCard-systemerne har de tilkoblede medlemmer pligt til at indberette følsomme oplysninger til de primære medlemmer, uden at dette er gensidigt. Det underminerer de tilkoblede medlemmers position i konkurrencen og mindsker konkurrencepresset på de primære medlemmer.

2.1.1.4. Regler inden for systemerne og medlemsgebyrer

20. De tilkoblede kortindløserne foretager *blending*¹³ af konkurrerende produkter både inden for nationale og internationale betalingskortsystemer. Kortindlørende banker i Frankrig, Belgien, Danmark, Ungarn, Irland og Portugal oplyser, at de foretager fuld (100 %) blending af de gebyrer, de erhvervsdrivende betaler ved Visa- og MasterCard-transaktioner, mens der øjensynligt foretages blending i over 60 % af tilfældene i Spanien, Sverige og Malta. Resultaterne af undersøgelsen tyder på, at denne prisblending kan svække priskonkurrencen mellem de forskellige systemer, hvilket igen betyder, at de erhvervsdrivende kommer til at betale højere priser.
21. Nogle af de regler, der findes om *co-branding*¹⁴, kan også hindre nye aktører i at få adgang til markedet eller i hvert fald gøre det vanskeligere for dem. Forbuddet mod at co-brande med systemer, der opfattes som konkurrenter, og med andre foretagender end banker, kan begrænse konkurrencen mellem systemerne og mellem banker og ikke-banker.

¹² Kravet om, at der skal være tale om et pengeinstitut, vil måske ikke længere gælde, når direktivet om betalingstjenester er blevet implementeret.

¹³ Ved "blending" forstås de tilkoblede kortindlørende bankers praksis med over for de erhvervsdrivende at anvende en global pris for accept af forskellige typer kort og/eller kort udstedt af forskellige systemer uden sondring mellem interchangegebyrstørrelser.

¹⁴ Definitionen på "co-branding" kan være forskellig i de forskellige kortsystemer. Generelt er der tale om, at et betalingskort på forsiden indeholder både kortsystemets logo og et andet logo (tilhørende et andet system eller et andet foretagende end en bank).

22. På samme måde udgør forbuddet mod, at de erhvervsdrivende beregner et brugergebyr af kunderne – et såkaldt *surcharge*¹⁵ - inden for mange systemer en hindring for udviklingen af mere effektive betalingsmidler, eftersom de sande omkostninger holdes skjult for forbrugerne via krydssubsidiering.
23. Med hensyn til størrelsen af det *tilkoblingsgebyr*, bankerne skal betale, er der betydelige forskelle fra land til land, men i nogle medlemsstater (f.eks. Belgien, Danmark og Finland) beregner betalingssystemerne særlig høje gebyrer, hvilket direkte kan afskrække nye banker fra at søge optagelse. En analyse af størrelsen af gebyrerne for medlemskab viste, at forskellene mellem tilkoblings-/medlemskabsgebyrerne ikke nødvendigvis alene beror på størrelsen af det pågældende land.

2.1.1.5. Aftaler om præferentielle bilaterale gebyrer

24. Ved at indgå *præferenceaftaler om interchangegebyrer* og implementere disse aftaler kan monopolaktører, der optræder som både kortudstedere og kortindløser, indirekte have lagt hindringer i vejen for nye aktørers adgang til markedet ved ikke at have anvendt samme præferencevilkår over for dem og dermed gjort det mere bekosteligt at trænge ind på markedet. Der har i hvert fald i Portugal, Belgien, Østrig, Spanien og Det Forenede Kongerige fandtes præferenceaftaler om bilaterale interchangegebyrer¹⁶ ("interne" gebyrer). Siden offentliggørelsen af Kommissionens delrapport om betalingskort i april 2006 er bankerne i de fleste af disse lande gået i gang med at revidere deres aftaler om interchangegebyrer, og Kommissionen har kunnet konstatere de første tegn på ændringer på disse markeder.
25. I Det Forenede Kongerige, Irland og Finland gør eksistensen af *bilaterale clearingaftaler* mellem lokale banker det vanskeligere at trænge ind på markedet. Normalt er nye banker nødt til at finde en sponsorbank, der kan klare deres transaktioner, og de etablerede banker har normalt ingen større lyst til at hjælpe potentielle konkurrenter.

2.1.2. Andre betalingssystemer end betalingskort

26. Enhver bank, der overvejer at gå ind på et detailbankmarked og ønsker at udbyde almindelige banktjenester til kunderne såsom anfordringskonti, har brug for at have adgang til clearing- og afregningssystemer. Operatørerne af de etablerede infrastrukturer vil potentielt kunne lægge hindringer i vejen for adgangen til dette marked på flere forskellige måder:
- *Forskellige medlemskategorier og særlige krav til direkte medlemskab*: I de nationale clearingsystemer sondres der i forskellig grad mellem forskellige medlemskategorier. I nogle tilfælde kan disse medlemsordninger fordreje vilkårene for de enkelte medlemmers indbyrdes konkurrence eller potentielle nye bankers muligheder for at konkurrere med de etablerede.

¹⁵ "Surcharge" er den mulighed, de erhvervsdrivende har for at beregne et mergebyr for brugen af de dyreste betalingsmidler.

¹⁶ Transaktioner inden for rammerne af præferenceaftaler er "interne" transaktioner ("*on-us*"), dvs. transaktioner, hvor udstederen og indløseren er den samme eller tilhører samme koncern. "Eksterne" transaktioner ("*off-us*") er derimod transaktioner, hvor udsteder og indløser er forskellige banker.

- *Kravet om, at medlemmet skal være en bank:* De fleste clearingsystemer optager udelukkende banker. Dette krav kan muligvis hjælpe med til at sikre den finansielle stabilitet, men det forhindrer også andre end banker i at få adgang til betalingssystemer, især hvor der findes andre effektive måder, hvorpå man kan sikre den finansielle stabilitet.
- *Medlemsgebyrer og gebyrstruktur:* I nogle medlemsstater kan gebyrstrukturen i betalingssystemerne – dvs. medlemsgebyrets størrelse og gebyrerne pr. transaktion – virke som en barriere for nye eller små aktører på detailbankmarkedet.
- *Nødvendigheden af at tilpasse sig forskellige nationale standarder.* For at komme med i forskellige nationale betalingssystemer skal betalingsformidlere overholde forskellige tekniske specifikationer og gennemgå en afprøvnings- og certificeringsprocedure. I nogle systemer kan det tage helt op til 12 måneder og indebære betydelige omkostninger.
- *Interchangegebyrer for pengeoverførsler og betalingservice:* I de medlemsstater, hvor der findes aftaler om interchangegebyrer, kan disse gebyrer fordreje konkurrencen mellem forskellige betalingsmåder og konkurrencen om betalingstjenester til kunderne. Konkurrencen mellem betalingsmåder kan blive fordrejet af, at bankerne har et incitament til at fremme brugen af betalingsmåder med høje interchangegebyrer.

2.2. Kreditregistre

27. Åben og overkommelig adgang til kreditoplysninger af god kvalitet er en vigtig forudsætning for banker, der ønsker at udbyde almindelige detailbanktjenester såsom realkreditlån, forbrugerlån og kreditkort. Men i mange medlemsstater er der ikke adgang til omfattende kreditoplysninger, hvad enten det beror på regulering eller på et mindre udviklet marked for kreditoplysninger.¹⁷
28. Noget af det materiale, der blev indsamlet under undersøgelsen, tyder desuden på, at nogle aspekter ved den måde, hvorpå kreditregistre drives i nogle medlemsstater, kan være uforenelige med konkurrencereglerne. I mindst to medlemsstater ser kreditregistre ejet og drevet i et joint venture mellem indenlandske banker ud til at udøve diskrimination med hensyn til adgangen til oplysningerne, hvilket kan afskrække potentielle nye aktører på bankmarkedet.

¹⁷ Det er klart, at etablering og drift af kreditregistre må ske i fuld overensstemmelse med medlemsstaternes lovgivning om databeskyttelse. En fuldstændig vurdering heraf falder imidlertid uden for denne undersøgelses rammer.

2.3. Samarbejde mellem banker

29. Detailbanker samarbejder på en lang række forskellige områder, bl.a. inden for opstilling af standarder og etablering af infrastrukturer eller drift af betalingsystemer. Sparekasser og andelsbanker har traditionelt haft et endnu tættere samarbejde. Disse særlige former for pengeinstitutter tegner sig for en betydelig andel af detailbankaktiviteterne i Europa, og de spiller en vigtig rolle i flere medlemsstater som f.eks. Tyskland, Frankrig, Østrig, Italien og Spanien. Men der er store forskelle fra den ene medlemsstat til den anden med hensyn til ejerskab og selskabsstrukturer, samarbejdets omfang samt regulering og tilsynsregler.¹⁸ Det er derfor ikke muligt at foretage nogen ensartet vurdering.
30. I det omfang, hvor sparekasser og andelsbanker er juridisk selvstændige, er der tendens til, at de samarbejder på en række forskellige områder, f.eks. egne betalingsinfrastrukturer, fælles risikostyring og indskudsgarantiordning eller måske sågar en fælles forretnings- og markedsføringsstrategi med et fælles brand. Nogle sparekasser og/eller andelsbanker følger et regionalt eller territorielt princip, hvor hver enkelt detailbank har fået tildelt et bestemt geografisk område.
31. Samarbejde mellem banker kan give økonomiske fordele og være til gavn for forbrugerne. Det er normalt tilfældet, hvor de implicerede banker er små og mellemstore virksomheder, som ikke tilsammen har nogen særlig stærk markedsstilling. Men hvor uafhængige banker med en betydelig samlet markedsposition indgår et samarbejde, der har til formål eller til følge at begrænse deres indbyrdes konkurrence eller trænge nye aktører ud af markedet, kan den effektive konkurrence blive hæmmet. I sådanne tilfælde kunne Kommissionen overveje at foretage en mere indgående analyse af de potentielle konkurrenceproblemer i forbindelse med en samordning, der går videre, end hvad der er strengt nødvendigt for at opnå konkurrencefremmende fordele.
32. I tilfælde af konkurrenceproblemer vil Kommissionen derfor være nødt til at analysere, om det er lovgivning eller andre statslige foranstaltninger, som har ført til eller opretholdt den konkurrencebegrænsende adfærd, der er fundet tegn på.

2.4. Prissætning og prispolitik

33. De beslutninger, detailbankernes kunder træffer, påvirkes også af mangel på symmetri i den information, de råder over, og høje omkostninger ved at skifte bank. Manglen på informationssymmetri gør sig gældende i forskelligt omfang, alt efter hvor komplekse produkterne er, og hvor transparente priserne er. Hvis forbrugerne var sikret en klar og gennemsigtig information, ville det mindske informationsproblemerne. I flere medlemsstater arbejder myndighederne på at gøre forbrugerne mere bevidste på det finansielle område.

¹⁸ I nogle medlemsstater, f.eks. i Tyskland, Luxembourg og i vid udstrækning også i Spanien, er sparekasserne stadigvæk offentligt ejet og/eller drevet. I andre lande, især de nye medlemsstater, er de blevet helt privatiseret og omdannet til andelsbanker (Frankrig), eller der er tale om en hybrid form, hvor privat- og offentligejede sparekasser findes ved siden af hinanden (Østrig, Italien). Andelsbankerne er derimod normalt baseret på et princip om, at de skal levere banktjenester til deres ejere, som ikke må eje (eller sælge) et kontrollerende antal andele.

34. Betydelige omkostninger ved at skifte bank begrænser også forbrugernes mobilitet. Et vist mål af ikke-finansielle omkostninger ved at skifte bank ser ud til at være uundgåelige, f.eks. i forbindelse med anfordringskonti, hvor de administrative formaliteter – og kundernes opfattelse af dem som værende besværlige – kan afholde dem fra at skifte til en anden bank. Men af undersøgelsen fremgik det, at nogle banker opstiller kunstige barrierer (f.eks. ved at bundte¹⁹ bankprodukter eller beregne store gebyrer for lukning af en konto), der gør omkostningerne ved at skifte bank større for forbrugerne og dermed virker hæmmende for konkurrencen.
35. Undersøgesdataene viser, at der generelt er ringe kundemobilitet i forbindelse med anfordringskonti. Denne lave mobilitet kan til dels forklares med en udbredt tilfredshed hos kunderne. Men undersøgelsen tyder også på, at bankerne nok har et større spillerum til at udnytte deres markedsstyrke, når kunderne ikke er så mobile.
36. Priserne på detailbankprodukter varierer betydeligt fra den ene medlemsstat til den anden. I undersøgelsen fandt man imidlertid ud af, at der på nationalt plan er tendenser til sammenfald i prissætning og strategi for de almindelige detailbankprodukter. I forbindelse med anfordringskonti kan man konstatere et sådant sammenfald i adfærd i relation til fastsættelsen af adskillige parametre, bl.a. administrationsgebyr, gebyr for lukning af konto, gebyrer for brug af kontantautomater og renter for overtræk.
37. Et andet aspekt er bundtning, hvor bankerne i flertallet af medlemsstaterne udviser en sammenfaldende adfærd. Bundtning kan svække konkurrencen i detailbanksektoren ved at øge omkostningerne ved at skifte bank, mindske pristransparensen og afskrække nye aktører fra at søge ind på markedet (især de banker, der specialiserer sig i et bestemt bankprodukt). Den markedsundersøgelse, der blev gennemført som led i sektorundersøgelsen, tyder på, at flertallet²⁰ af bankerne i flertallet af medlemsstaterne gør realkreditlån, personlige lån og lån til små og mellemstore virksomheder betinget af en anfordringskonto i samme bank. Desuden ser det ifølge undersøgelsen ud til, at når den største bank i en medlemsstat foretager en sådan bundtning, følger de fleste af dens konkurrenter også trop.

3. DE NÆSTE SKRIDT

38. På baggrund af resultaterne af sektorundersøgelsen anbefaler Kommissionen, at der træffes en række foranstaltninger til at styrke konkurrencen inden for detailbanksektoren, herunder på markedet for betalingskort.

¹⁹ Bundtning ("*tying*") forekommer, når en bank gør køb af ét produkt (f.eks. et realkreditlån) afhængigt af, at kunden accepterer at aftage et andet produkt (f.eks. en anfordringskonto).

²⁰ Med "flertallet" af banker menes de banker i Kommissionens markedsundersøgelse, der tilsammen sidder på en markedsandel på over 50 %.

3.1. Håndhævelse af konkurrencereglerne

39. En stringent håndhævelse af konkurrencereglerne kan løse mange af de konkurrenceproblemer, sektorundersøgelsen har afdækket. For det første kunne man skride ind over for adgangsbarrierer, diskriminerende vilkår, gebyrstrukturer og governance-aftaler inden for nogle betalingskortsystemer og clearing- og afregningssystemer.
40. For det andet kunne det også være en god idé at sætte ind mod de høje interchangegebyrer og gebyrer over for erhvervsdrivende, der findes i nogle betalingskortsystemer.
41. For det tredje kunne Kommissionen skaffe sig flere oplysninger til vurdering af, om samarbejde mellem sparekasser og/eller andelsbanker, der står stærkt på markedet, kan indebære en betydelig begrænsning af konkurrencen, enten deres indbyrdes konkurrence eller konkurrencen med faktiske eller potentielle konkurrenter.
42. For det fjerde er visse former for bundtning foretaget af visse banker muligvis i strid med konkurrencereglerne, f.eks. hvor bundtning udgør et misbrug af dominerende stilling på de relevante produktmarkeder.
43. Og endelig kunne man også på grundlag af konkurrencereglerne skride ind over for adgangsbarrierer og diskriminerende regler i relation til kreditregistre.
44. I hvert enkelte tilfælde vil det være nødvendigt at se indgående på de specifikke forhold i den enkelte sag i samråd med de nationale konkurrencemyndigheder.

3.2. Regulerings- og selvreguleringsforanstaltninger til løsning af konkurrenceproblemerne

3.2.1. Betalingssystemer

3.2.1.1. Det Fælleseuropæiske Betalingsområde (SEPA)

45. Flere af de konkurrencebarrierer, som sektorundersøgelsen har afdækket, vil kunne elimineres ved at etablere et konkurrencefremmende SEPA. For betalingskortsystemernes vedkommende frembyder SEPA en mulighed for at få fjernet mange konkurrencebegrænsende regler. Kommissionen vil især bestræbe sig på at sikre, at restriktioner angående co-branding ikke bruges til at afskærme markederne.²¹
46. SEPA-rammen for betalingskort skulle kunne give de erhvervsdrivende større muligheder for at vælge kortindløser, hvilke kan åbne op for mere konkurrence på dette stærkt koncentrerede marked.²²

²¹ Det kunne f.eks. være tilfældet, hvis et internationalt kortsystem behandler et andet system som en konkurrent, alene fordi det beslutter at gå ind på et marked uden for sit hjemland.

²² For i nogle medlemsstater står de erhvervsdrivende kun over for én kortindløsende bank med monopol på disse tjenester (se nærmere herom under punkt [17]).

47. Europa-Kommissionen har beføjelse til at foreslå lovgivningsforanstaltninger med henblik på at sikre det indre markeds rette funktion. Kommissionens direktivforslag om betalingstjenester²³ indeholder forbud mod restriktioner for adgang til betalingssystemer og –infrastrukturer, der er begrundet i national status. Direktivforslaget er nu til behandling i Rådet og Europa-Parlamentet. Dets gennemførelse vil komme borgerne til gode i form af mere konkurrencedygtige og effektive betalingstjenester. Inden for SEPA bør betalingskortsystemer og clearing- og afregningssystemer ikke kunne fordreje konkurrencen gennem diskriminerende vilkår og governance-aftaler.
48. Sammen med de nationale konkurrencemyndigheder vil Kommissionen fortsat holde et vågent øje med, om SEPA-rammen stemmer overens med konkurrencereglerne, således som den blev opfordret til af Økofin-Rådet.²⁴

3.2.2. Kreditregister

49. Af sektorundersøgelsen fremgik, at princippet om ikke-diskriminerende, gensidig adgang til kreditoplysningsregistre endnu ikke praktiseres fuldt ud. Der er stadigvæk også betydelige barrierer, der lægger hindringer i vejen for grænseoverskridende dataudveksling. Direktivforslaget om forbrugercredit indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne skal sikre grænseoverskridende adgang til kreditregistre på et ikke-diskriminerende grundlag²⁵. Kommissionen er i gang med at se nærmere på disse spørgsmål i relation til det europæiske realkreditmarked²⁶. Der kan også blive behov for at se nærmere på, om markedet opfylder betingelserne for et åbent og konkurrencepræget europæisk lånemarked.
50. Myndigheder, der ønsker at fremme konkurrence og effektivitet på kreditmarkederne, kunne måske overveje lovgivningsreformer angående gensidig udveksling af kreditoplysninger, bl.a. for at sikre kreditregistrene en bredere dækning. Men databaseskyttelse og dataudveksling er følsomme områder, og medlemsstaternes regeringer må træde varsomt. I et fåtal af medlemsstater har undersøgelsen afdækket, at der kan være problemer med kreditregistrenes overholdelse af databaseskyttelsesreglerne.

²³ Se http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_en.htm

²⁴ Se Rådets konklusioner angående SEPA af 10. oktober 2006:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/COUNCIL-LIVE/20061010_14209_6.PDF

²⁵ Se http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fina_serv/cons_directive/2ndproposal_en.pdf. De relevante bestemmelser findes i artikel 8.

²⁶ Kommissionen offentliggjorde i juli 2005 en hvidbog om realkredit, som findes på netstedet http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/home-loans/integration_en.htm#greenpaper

3.2.3. Prissætning og prisstrategi

51. Det vil muligvis være en god idé at undersøge, hvilke virkninger bundtning har på konkurrencen inden for bestemte bankprodukter. I enkelte medlemsstater har myndighederne indført lovgivning, der begrænser adgangen til eller forbyder bundtning i detailbanksektoren.
52. Kommissionen har nedsat en ekspertgruppe²⁷, der skal se nærmere på kundernes mobilitet i forbindelse med anfordringskonti. Gruppen har overvejelser i gang om foranstaltninger, der kan gøre det lettere at åbne bankkonti og skifte bank på nationalt og grænseoverskridende grundlag, baseret på *best practices* i medlemsstaterne. Ekspertgruppen vil fremlægge sine henstillinger i første halvdel af 2007.

4. KONKLUSION

53. Denne sektorundersøgelse har fremdraget fire nøglespørgsmål, som Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder vil være nødt til at tage op:
 - udformning og drift af betalingssystemer, herunder også kortbetalingssystemer
 - kreditregistre
 - samarbejde mellem banker og
 - bankernes prissætning og prisstrategi, herunder bundtning af bankprodukter.
54. Europa-Kommissionen vil ikke tøve med at gøre brug af de håndhævelsesbeføjelser, EF-traktatens artikel 81 82 og 86 giver den, for at sikre, at banksektoren overholder konkurrencereglerne, og specielt i relation til de forskellige betalingsmarkeder og SEPA-projektet. Europa-Kommissionen vil også fortsætte sine bestræbelser på andre områder end det konkurrenceretlige for at sikre, at borgerne får større fordele af det indre marked i detailbanksektoren.

²⁷

Se http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/baeg_en.htm