

NOTAT

Dato: 4. maj 2022
Sag: TECH 18/11140, 18/11141
og 19/11158
Sagsbehandler: /MMO

Rådssager om hhv. Danske Banks og Nordeas valutatillæg

Indstilling (ændres til "Beslutning" efter chef- og DIR-godkendelse)	<p><i>Ved indstilling:</i></p> <p>Det <u>indstilles</u>, at rådsagerne om henholdsvis Danske Banks og Nordeas valutatillæg afsluttes og nedenstående erfaringer formidles i styrelsen.</p> <p><i>Efter beslutning:</i></p> <p>Rådssagerne om hhv. Danske Banks og Nordeas valutatillæg er afsluttet og slettet fra porteføljen.</p>
Erfaringer (punktform)	<ul style="list-style-type: none">• Vær ekstra kritisk ved afgrænsningen af projektets omfang i sager inden for betalingsområdet, og ved afgrænsning af det produkt, som undersøgelsen skal tage udgangspunkt i, ved projektets start, så der er overensstemmelse mellem projektets omfang og de allokerede ressourcer.• Vær ekstra kritisk ved estimeringen af ressourceforbruget ved at tage højde for eventuelle knaster i projektet og tilføj en tidsmæssig buffer, så behovet for opdateringen af projektbeskrivelsen minimeres.• Hav et notat om de metoder, der skal anvendes til gennemførelsen af omkostningstesten og om, hvordan metoderne vil implementeres. Det notat kan tillige benyttes ved anmodningen om oplysninger til virksomheder til at øge transparens og effektivisere dialogen.• Hav et opdateret regneark med de bagvedliggende beregninger i afgørelsen, så andre kan reproducere analyserne i afgørelsen.• Behandl spørgsmålet om fortrolighed tidligst muligt, så sandsynligheden for at afgørelsen offentliggøres på afgørelsesdagen øges. Dette vil endvidere medføre, at eventuelle aktindsigtsanmodninger kan behandles hurtigere.
Resumé af rådssagen	<p>Både Danske Bank og Nordea hævdede i 2017 deres 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 Europa.</p>

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

KONKURRENCERÅDET

Konkurrencerådet har afgjort, at både Danske Bank og Nordea 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.

Bankernes overtrædelse af betalingslovens §122, stk. 1, betyder konkret, at forbrugerne har betalt mere for valutaomveksling ved betalinger med Visa/Dankort i udlandet end de skulle i perioden 2016-2019.

Konkurrencerådet har derfor påbudt henholdsvis Danske Bank og Nordea at nedsætte valutatillægget over for kortindehaveren for betalinger med Visa-delen af Visa/Dankortet henholdsvis inden for- og uden for Europa, således at Danske Bank og Nordea ikke anvender urimelige priser og avancer i henhold til betalingslovens § 122, stk. 1.

Væsentligste problemer

De væsentligste faglige udfordringer i sagen:

- Det var en væsentlig udfordring at afgrænse det relevante produkt. Bankerne gjorde gældende, at omkostningstesten skulle gennemføres på et bredere grundlag end valutatillæg isoleret set.
- Det var en udfordring at implementere hensigtsmæssige metoder for gennemførelsen af omkostningsundersøgelsen, herunder at fremskaffe og validere dataene til omkostningstesten.

De væsentligste processuelle udfordringer i sagen:

- Betalingsområdet har begrænsede ressourcer, hvorfor det kan være forbundet med ekstra udfordringer på tværs at løfte store og langvarige sager. Konkret har bl.a. lovgivningsprojekter medført, at sagen har været nedprioriteret i perioder. Dette har forlænget sagsbehandlingstiden, hvilket har gjort sagen mere eksponeret for udskiftninger på teamet, hvilket igen har forlænget sagsbehandlingstiden.
- Caseteamet har endvidere anvendt en signifikant del af ressourcerne i forbindelse med håndteringen af aktindsigt i begge sager. Her kunne caseteamet tidligere

kunne strømline processen ved fx at have en konkret handlingsplan for håndtering af en anmodning om aktindsigt, ved at afklare fortrolighed løbende og ved at forankre en god journaliseringsskik i sagsbehandlingen.

- Caseteamet har håndteret spørgsmålet om fortrolighed over for offentligheden i slutfasen. Dette var ikke optimalt, fordi håndteringen af fortrolighed er en meget ressourcetung opgave når man anvender oplysninger fra flere parter i afgørelsen. Havde caseteamet afklaret spørgsmålet om fortrolighed over for offentligheden løbende, havde processen været væsentligt mindre ressourcetungt at skulle igennem efter afgørelsen var truffet.

**Succes-
kriterier og
leverancer**

Caseteamet har løbende opdateret projektbeskrivelsen, herunder projektets omfang, leverancer, milepælsplaner og ressourcer. Det skyldes bl.a. ændring i Konkurrencerådets kompetencer og opgaver. I løbet af projektets levetid, overtog Rådet ansvaret for at træffe afgørelserne i sagerne. Projektets succeskriterier var dog uændret.

Projektets væsentligste opdateringer var:

- Projektet skiftede til at kun omfatte to banker - frem for fem.
- Det blev tilføjet nye leverancer, herunder en uddybende anmodning om oplysninger til parterne og gennemførelse af nye og omfattende omkostningstest.
- Ressourceforbruget blev ændret fra 800-1200 timer ved projektets start i maj 2018 til 6.000- 8.000 timer ved afgørelses tidspunkt i marts 2022.

Hvis der tages udgangspunkt i de løbende opdateringer, herunder de afstemte milepælsplaner for projektet, er de aftalte leverancer overholdt.

Projektet har overholdt de aftalte succeskriterier, dog ikke ressourceestimatet:

- Der er ikke indtil videre modtaget berettiget kritik mod projektets proces eller resultat.
- Caseteamet har brugt flere ressourcer end det estimerede ressourceforbrug i projektbeskrivelsen, jf. nedenfor om opgørelse af ressourceforbrug.

- Pengeinstitutterne er i høj grad blevet gjort opmærksomme på, at styrelsen griber ind over for gebyrer, der medfører en urimelig høj avance jf. § 122 i Lov om betalinger.
- Styrelsens afgørelse fik omtale i flere af de største nationale medier i forbindelse igangsættelsen af projektet og afgørelserne - eksempelvis skrev bl.a. DR, Finans.dk, Finanswatch, Børsen og Politikken om afgørelserne. Desuden har styrelsen har behandlet tre yderligere henvendelser om valutatillæg efter afgørelserne blev truffet.

Fremdrift

Fra modtagelse af klage (juni 2017) til endelig afgørelse (marts 2022) har sagen taget ca. 5 år. Sagen havde dog først reelt opstart i 2018, og har herefter været periodevist sat i bero.

Case teamet vurderer, at både undersøgelsesfasen og høringsfasen har været længere end optimalt. Det skyldtes i undersøgelsesfasen bl.a., at caseteamet havde regnet med en højere kvalitet i besvarelserne fra pengeinstitutterne – men det viste sig mere vanskeligt end forventet at opgøre de relevante omkostninger. Det var bl.a. derfor nødvendigt at gennemføre en anden mere omfattende omkostningsundersøgelse.

Desuden skulle caseteamet på grund af høringsvaret og på baggrund af Konkurrencerådets bemærkninger udarbejde en udvidet omkostningsundersøgelse, der medførte yderligere anmodninger om oplysninger til bankerne og validering af datasættet. Dette forlængede sagsbehandlingstiden.

Primære udfordringer for fremdrift i skrivefasen har været:

- Øvrige prioriterede sager for caseteamets deltagere,
- At fremskaffe og validere dataene til omkostningstesten, pga. manglende komplette og hensigtsmæssige data til undersøgelsen.

Udkast til afgørelse

- Udsiftninger i case teamets sammensætning, herunder udsiftning af projektledere (KSPE og MJO), afgang af teammedlemmer med økonomisk baggrund (SEM og BNK), barsel og afgang af erfarne jurister (ANJ og

MJO) samt oplæring af nyuddannede projektdeltagere (AHM og BFG).

- Vurdering af styrelsens grundlag for mistanke i begge sager.
- Håndtering af Danske Banks supplerende indlæg tæt på afgørelsestidspunktet.
- Håndtering af Nordeas nye dataleverancer tæt på afgørelsestidspunktet.

Offentliggørelse

- Udfordringer med at afklare fortrolige oplysninger med Nets og Visa, som har en meget konservativ tilgang.

Case teamets opfattelse er, at udfordringerne for fremdrift er blevet løst løbende, men dog medført en lang sagsbehandlingstid. Det er samtidig case teamets vurdering, at hovedparten af udfordringerne og håndteringen heraf, faktisk har været medvirkende til at styrke sagen. Flere undersøgelser og flere gennemskrivninger af sagen har efter case teamets opfattelse bidraget til en mere solid afgørelse.

Ressourcer

Der er blevet i alt brugt **8.012** timer indtil i dag. Vi er ved at håndtere offentliggørelse, og dette vil medføre et yderligere tidsforbrug, hvilket er mere end det planlagte på **8.000** timer.

Det bemærkes desuden, at der derudover blev brugt ca. 365 timer på at behandle parternes anmodninger om aktindsigt.

De væsentligste forklaringer på, at der har været brugt mange ressourcer er:

- at der var flere store udskiftninger i caseteamet undervejs, herunder af to projektleder,
- at der var tale om en fagligt svær sag med begrænset praksis på området,
- at det var svært at definere det produkt, som skulle være genstand for omkostningsundersøgelsen,
- at det var mere vanskeligt end forventet at fremskaffe og validere data til omkostningstesten, og
- at sagen skulle omfatte yderligere processer pga. at sagerne som noget nyt på betalingsområdet skulle afgøres af Konkurrencerådet.

Det er dog caseteamets vurdering, at det har været nødvendigt at anvende yderligere ressourcer for at kunne træffe afgørelse i sagerne. Det er derudover case teamets vurdering,

at det oprindeligt estimerede ressourceforbrug kun var realistisk, hvis pengeinstitutternes første besvarelser havde muliggjort, at styrelsen umiddelbart kunne træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. Den mere grundige proces har medført behov for at tilføre sagen yderligere ressourcer.

Erfaringer til udbredelse i styrelsen

- Det bør fremgå klart af en projektbeskrivelse, at hvis eventuelle knaster kan medføre væsentligt forhøjet tidsforbrug, så bør dette tidsforbrug allerede ved projektstart (om muligt) opgøres eller anskueliggøres.
- Det er en stor fordel at beskrive de metoder, der anvendes til gennemførelsen af omkostningstesten. Beskrivelsen kan anvendes internt – men også eksternt til at øge transparensen og effektivisere dialogen med parterne.
- Det er en stor fordel at have et løbende opdateret regneark med de bagvedliggende beregninger i afgørelsen, så andre kan reproducere analyserne i afgørelsen. Dette var en stor fordel for caseteamet, da Nordea anmodede om aktindsigt i de bagvedliggende beregninger i afgørelsen, da nye medarbejder trådte ind i projektet og ved dialogen med Konkurrencerådet, STG og MØK om sagerne.
- Det kan være en fordel at behandle spørgsmålet om fortrolighed tidligst muligt, så sandsynligheden for at afgørelsen offentligføres på afgørelsesdagen øges.

Ansvarlig for denne formidling er MMO.

Opfølgingsplan

Det er ikke nødvendigt med en opfølgingsplan.

Betalingsteamet er dog ved at overveje en opfølgingsplan for øvrige pengeinstitutter, som rækker ud af dette projekts omfang.