

**Miðvikudagurinn 25. maí 1994 kl. 12:00**

**29. fundur samkeppnisráðs**

**Ákvörðun nr. 9/1994**

**Staðfesting á bráðabirgðaákvörðun Samkeppnisstofnunar nr. 1/1994, frá 20. apríl 1994, um samstarf fjármálastofnana um debetkort**

**I.  
Málsatvik**

Þann 9. desember 1993 barst Samkeppnisstofnun bréf frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja og Neytendasamtökunum vegna útgáfu debetkorta. Í bréfinu segir m.a.:

"Í ljósi þess mikla samráðs sem verið hefur að undanfögnu í debetkortamálinu er þess farið á leit við Samkeppnisstofnun að hún kanni hvort það samráð stangist á við lög."

Bréfið var sent aðilum málsins til umsagnar, þ.e. viðskiptabönkunum, Sambandi íslenskra sparisjóða og greiðslukortafyrirtækjum og var jafnframt beðið um aðrar upplýsingar sem aðilar teldu ástæðu til að koma á framfæri vegna málsins.

Snemma í desember 1993 barst einnig bréf frá Kaupmannasamtökum Íslands varðandi útgáfu debetkorta en engin ný efnisatriði voru í því bréfi og ekki talin ástæða til að senda það út til umsagnar.

Snemma í janúarmánuði 1994 bárust umsagnir frá Búnaðarbanka Íslands, Landsbanka Íslands, Íslandsbanka hf. og Sambandi íslenskra sparisjóða. Jafnframt bárust umsagnir frá Greiðslumiðlun hf. og Kreditkortum hf.

Samkeppnisstofnun tók saman greinargerð um málið undir heitinu "Samstarf bankastofnana um debetkort", dags. 9. febrúar 1994 og sendi aðilum til umsagnar. Nokkur dráttur varð á viðbrögðum en þann 21. mars barst sameiginleg greinargerð frá viðskiptabönkunum og Sambandi íslenskra sparisjóða. Í millitíðinni höfðu verið haldnir tveir fundir með fulltrúum Samkeppnisstofnunar og fulltrúum viðskiptabanka og Sambands íslenskra sparisjóða. Samkeppnisstofnun tók tillit til ýmissa ábendinga og setti fram drög að niðurstöðum í málinu í greinargerð dags. 15. þ.m., sem send var viðskiptabönkum og sparisjóðum til andmæla 18. þ.m. Í greinargerð Samkeppnisstofnunar var m.a. mælt til þess með vísan til 10. gr. samkeppnislaga að samstilltum aðgerðum banka og sparisjóða um þá þóknun sem greiðsluviðtakendur eigi að greiða yrði hætt. Daginn eftir boðuðu forsvarsmenn viðskiptabanka og sparisjóða annars vegar og svokallaðra greiðsluviðtakenda hins vegar til blaðamannafundar þar sem kynnt var samkomulag þessara aðila um skiptingu kostnaðar vegna debetkortaviðskipta. Þann 20. apríl voru talsmenn viðskiptabanka og sparisjóða boðaðir á fund Samkeppnisstofnunar þar sem farið var yfir drög að niðurstöðum í málinu. Þar var talsmönnum þessara aðila gerð grein fyrir að Samkeppnisstofnun myndi taka ákvörðun til bráðabirgða á grundvelli þeirra gagna sem aðilunum hefðu verið kynnt og þeim gefinn kostur á að tjá sig um efni þeirra. Um málsatvik að öðru leyti vísast til áður tilvitnaðra gagna.

## **II. Lagasjónarmið**

Vegna umfangs málsins og þess hve ríkir hagsmunir eru í húfi að ljúka málinu án frekari tafa er vísað til gagna málsins um þær málsástæður og lagarök sem komið hafa fram í áður tilvitnuðum greinargerðum að því leyti sem ekki er gerð grein fyrir þeim hér á eftir.

### III. Álit Samkeppnisstofnunar

#### A. Samkomulag fjármálastofnana og greiðsluviðtakenda

##### 1.

Samkeppnisyfirvöldum hefur ekki verið gerð með formlegum hætti grein fyrir efni þess samkomulags sem fjármálastofnanir hafa gert við greiðsluviðtakendur og kynnt var á blaðamannafundi 19. þ.m. Samkvæmt upplýsingum sem fram komu á þeim fundi verða þjónustugjöld af debetkortaveltu 0,2%-0,8%, lágmarksgjald verður 6 krónur á hverja færslu en hámarksgjald 110 krónur. Leiga fyrir afnot af beinlínutengdum kortavélum verður 1.750 krónur á mánuði. Jafnframt munu greiðslukortafyrirtækin hafa veitt vilyrði fyrir að lækka þóknun sína fyrir greiðslukortaviðskipti um 7,75% hjá þeim aðilum sem taka upp debetkortaviðskipti. Fram kom á fundi Samkeppnisstofnunar með fulltrúum viðskiptabanka og sparisjóða degi eftir að samkomulagið var kynnt að ekki sé um formlegan undirritaðan samning að ræða heldur einhvers konar rammksamkomulag um kostnaðarskiptingu vegna debetkortanotkunar. Miðað við þær upplýsingar sem fram komu á fyrrnefndum blaðamannafundi er með samræmdum hætti búið að ákveða verðlagningu og kostnaðarskiptingu á þeim þætti debetkortaviðskipta sem lýtur að greiðsluviðtakendum. Þannig er búið að ákveða lágmarksverð og hámarksverð. Hér er um brot á bannákvæðum samkeppnislaga við verðsamráði að ræða hvað sem formi samkomulagsins líður. Minnt skal á ummæli í greinargerð með frumvarpinu sem varð að samkeppnislögum þar sem segir til skýringar á 10. gr.: "Hver grundvöllurinn er, þ.e. hvort tiltekna samkeppnishömlur byggja á samningi, samþykkt eða þegjandi samkomulagi sem lýsir sér í samstilltum aðgerðum skiptir ekki máli."

##### 2.

Þrátt fyrir hinar takmörkuðu upplýsingar sem samkeppnisyfirvöldum hafa borist vegna ofangreinds samkomulags er ljóst að í því felst samráð milli fyrirtækja á sama sölustigi sem ætlað er að hafa áhrif á verð, afslætti eða álagningu. Enda þótt upplýst sé að sameiginlegar viðræður bankastofnana við greiðsluviðtakendur séu ekki að frumkvæði bankastofnana er ljóst að þetta samráð er til þess fallið að draga úr virkri samkeppni í viðskiptum og brýtur því í bága við markmið samkeppnislaga og 10. gr. sem er eitt af bannákvæðum laganna. Samkvæmt 1. mgr. 49. gr. samkeppnislaga eru samningar sem brjóta í bága við bannákvæði laganna ógildir. Meðan ekki hefur verið sótt um

undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga og hún ekki verið veitt verður að telja fyrrgreint samkomulag um skiptingu kostnaðar vegna debetkortaviðskipta ógilt.

*B. Samstarf banka, sparisjóða og greiðslukortafyrirtækja um debetkort*

1.

Samstarf fjármálastofnana um debetkort hefur annars vegar falist í tæknilegri samvinnu og hins vegar viðskiptalegri samvinnu. Viðskiptabankar og sparisjóðir hafa fært rök fyrir því að tæknilega samvinnan hafi leitt til lægri kostnaðar við debetkortakerfið en ella og gerir Samkeppnisstofnun ekki athugasemdir við hina tæknilegu samvinnu. Í greinargerðum bankastofnana og á fundum með fulltrúum þeirra hafa einnig komið fram viðhlítandi skýringar á sumum þeirra athugasemda sem Samkeppnisstofnun gerði á fyrri stigum við hina viðskiptalegu samvinnu. Samkeppnisstofnun telur hins vegar ástæðu til að gera athugasemdir við nokkur atriði í hinni viðskiptalegu samvinnu fjármálastofnana um debetkort. Þannig stríðir samráð við undirbúning og markaðssetningu debetkorta í ýmsum atriðum gegn ákvæðum og markmiði samkeppnislaga. Að hluta til er skýringu að finna í að samstarf bankastofnana hófst áður en samkeppnislögin gengu í gildi.

Í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 43/1993, er að finna í 52. gr. ákvæði sem bannar viðskiptabönkum og sparisjóðum að hafa samráð við aðrar innlánsstofnanir við ákvörðun vaxta og þjónustugjalda. Þó er Sparisjóðabanka Íslands heimilt að leggja fyrir hlutaðeigandi sparisjóð leiðbeinandi tillögur um vexti og þjónustugjöld enda brjóti slíkt ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga, sbr. IV. kafla þeirra. Í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar segir m.a. að í ákvæðinu felist að "... í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði mun sparisjóðum ekki veitt afdráttarlaus undanþága frá meginreglu samkeppnislaga um bann við samráði."

Ljóst er af tilvitnuðum orðum í nefndaráliti að vilji löggjafans stendur til þess að ákvæðum samkeppnislaga verði beitt samhliða ákvæðum laga um viðskiptabanka og sparisjóði, hvað samráð um þjónustugjöld varðar. Þannig gilda um þessa háttsemi skýr bannákvæði laga um viðskiptabanka og sparisjóði og skýr bannákvæði samkeppnislaga, sem nú skal vikið að.

Ákvæði 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993, hljóðar svo:

"Samningar og samþykktir, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi eru bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á:

- a. verð, afslætti eða álagningu,
- b. skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskiptavinum eða eftir sölu og magni,
- c. gerð tilboða"

Í athugasemdum með frumvarpinu, sem varð að samkeppnislögum, er m.a. að finna eftirfarandi leiðbeiningar um skýringu á 1. mgr. 10. gr.: "Greinin tekur til láréttra samkeppnishamla, þ.e. samkeppnishamla sem fyrirtæki á sama sölustigi standa að. Hver grundvöllurinn er, þ.e. hvort tiltekna samkeppnishömlur byggja á samningi, samþykkt eða þegjandi samkomulagi sem lýsir sér í samstilltum aðgerðum, skiptir ekki máli."

Um a.-lið 1. mgr. 10. gr. segir í athugasemdunum að "...vart er að finna alvarlegri samkeppnistakmarkanir en þegar fyrirtæki koma sér saman um verð, álagningu eða hvaða afslætti skuli veita."

## 2.

Fyrir liggur og ómótmælt er að viðskiptabankar og sparisjóðir hafi gert með sér samning í upphafi árs 1992 um að undirbúa og hrinda af stað notkun debetkorta í viðskiptum (samningur um rafgreiðslur á sölustað). Samkvæmt samningnum var sett á stofn framkvæmdanefnd (RÁS-nefnd) sem m.a. átti að sjá um undirbúning og skipulagningu debetkortakerfisins.

Samningurinn felur m.a. í sér samstarf banka og sparisjóða um að stuðla að því að greiðslumiðlun verði verðlögð þannig að það hvetji til notkunar á RÁS-þjónustu í

stað dýrari greiðsluhátta. Jafnframt er í samningnum kveðið á um að endurheimta eigi kostnað við kerfið, bæði stofn- og rekstrarkostnað, í formi þjónustugjalda sem framkvæmdanefndin á að útfæra í samráði við banka og sparisjóði. Þá er í samningnum mælt fyrir að til skuli vera reglur og staðlar um alla viðskiptaþætti málsins.

Framkvæmdanefndin skipaði a.m.k. sjö starfshópa vegna verkefnisins auk þess sem hópar á vegum Reiknistofu bankanna unnu að því. Meðal starfshópanna hafa verið starfshópur um kostnaðargreiningu sem m.a. hefur greint sundur kostnaðinn við tékkakerfið og starfshópur um markaðsmál.

Þegar litið er á samninginn um rafgreiðslur á sölustað, störf framkvæmdanefndarinnar og starfshópa hennar í samhengi við framkvæmdina er ljóst að samstarf banka og sparisjóða hefur einnig verið víðtækt á öðrum sviðum en þeim sem snerta tæknilega hagræðingu. Með samstarfinu hefur beinlínis verið hlutast til um almenna verðlagningarstefnu banka og sparisjóða og fer slíkt í bága við 10. gr. samkeppnislaga.

Í kynningu á debetkortum hefur rík áhersla verið lögð á að debetkortanotkun sé ódýrari en notkun tékka. Í því skyni hafa verið birtar sameiginlegar kostnaðartölur banka og sparisjóða vegna tékkanotkunar. Samkeppnisstofnun gerir athugasemdir við þessa birtingu á kostnaðartölum enda hlýtur kostnaður þessara aðila að vera misjafn. Einnig gerir stofnunin athugasemd við atriði í kynningarbæklingi Visa og banka og sparisjóða frá desember 1993 þar sem getið er um samræmt gjald vegna debetkorta. Er þar um brot á 10. gr. samkeppnislaga að ræða.

Samkeppnisstofnun gerir enn fremur athugasemdir við að bankar tengi útbreiðslu á debetkortum við hækkun á gjöldum eða nýja gjaldtöku vegna tékkareikninga. Í þessu sambandi skal vitnað í samning banka og sparisjóða um rafgreiðslur á sölustað þar sem segir að framkvæmdanefnd skuli stuðla að því að greiðslumiðlun í landinu verði verðlögð þannig að hvetji til notkunar RÁS-þjónustu í stað dýrari greiðsluhátta.

3.

Hluti af starfi framkvæmdanefndar var að semja reglur og skilmála um notkun debetkorta. Drög að reglunum voru kynntar Samkeppnisstofnun í maí 1993. Stofnunin gerði þá ekki athugasemdir við einstök atriði reglnanna en benti á að samráð um verðlagningu væri óheimilt samkvæmt samkeppnislögum.

Í Reglum og skilmálum sem bankar, sparisjóðir og greiðslukortafyrirtæki gáfu sameiginlega út í desember 1993 er m.a. fjallað um reglur og form á gjaldtöku vegna debetkorta. Það er mat Samkeppnisstofnunar að nokkur ákvæði í reglunum falli undir bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Þau atriði sem hér er átt við eru annar málslíður í grein 9.1. og greinar 11.2. og 11.3. Í umræddum greinum koma fram atriði sem eru til þess fallin að hafa leiðbeinandi áhrif á verðmyndunarstefnu fyrirtækjanna.

4.

Samkvæmt ofansögðu verður að telja að ýmis atriði í samstarfi banka, sparisjóða og greiðslukortafyrirtækja brjóti í bága við 52. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði og 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga. Markaðshlutdeild umræddra aðila og eðli þeirra samkeppnishindrana sem um ræðir stendur í vegi þess að undantekningarákvæði 13. gr. samkeppnislaga eigi við.

#### IV.

#### Ákvörðunarorð:

**Samkeppnisráð staðfestir neðangreinda bráðabirgðaákvörðun Samkeppnisstofnunar nr. 1/1994 frá 20. apríl 1994 með vísan til forsendna hennar.**

**"Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 eru samningar og samþykktir, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif m.a. á verð og afslætti. Í 12. gr. laganna er m.a. kveðið á um að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Samkvæmt 1. mgr. 49. gr. eru samningar sem brjóta í bága við bannákvæði laganna ógildir. Meðan ekki hefur verið sótt um undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga og hún ekki verið veitt verður að**

telja samkomulag þessara aðila um skiptingu kostnaðar vegna debetkortaviðskipta ógilt, sbr. 49. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisstofnun telur ýmis önnur atriði í samstarfi fjármálastofnana vegna debetkortakerfisins stríða gegn markmiði samkeppnislaga, sbr. 1. gr. laganna, og ákvæðum þeirra um bann við samráði. Stofnunin telur það ekki hafa verið ásetningur þessara aðila að fara gegn samkeppnislögum heldur sé um að ræða ókunnugleika þeirra á texta og túlkun laganna. Ekki er unnt að meta slíkan ókunnugleika einan og sér bankastofnunum í hag. Hins vegar má að hluta til rekja þessa háttsemi til þess að samstarfið hófst áður en samkeppnislög tóku gildi, en samkeppnislögin breyta því lagaumhverfi sem íslenskum fyrirtækjum er gert að starfa í. Því þykir að samanlögðu ekki ástæða til að líta svo á að gerningar þessara aðila séu ógildir með sama hætti og samkomulagið við greiðsluviðtakendur um kostnaðarskiptingu. Með hliðsjón af því sem að framan greinir mælist Samkeppnisstofnun til þess að viðskiptabankar og sparisjóðir láti af hvers konar verðsamráði, sbr. 10. gr. samkeppnislaga. Hér er átt við:

1. að samningi viðskiptabanka og sparisjóða um rafgreiðslur á sölustað verði breytt á þann veg að atriði er lúta að verðlagningu falli brott,
2. að samstarfshópar viðskiptabanka og sparisjóða sem fjalla um kostnaðargreiningu og markaðsmál verði lagðir niður,
3. að sameiginlegri kynningu viðskiptabanka og sparisjóða þar sem fram koma upplýsingar um verð og kostnað verði hætt,
4. að sameiginlegar Reglur og skilmálar vegna debetkortaþjónustu verði endurskoðaðar þannig að 2. ml. greinar 9.1 falli niður svo og greinar 11.2 og 11.3,
5. að ákvarðanir og áætlanir viðskiptabanka og sparisjóða um að tengja gjaldtöku vegna tékkaviðskipta við gjaldtöku vegna debetkorta verði endurskoðaðar."