

Föstudaginn 12. maí 1995 kl. 14:00

52. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 19/1995

**Erindi Neytendasamtakanna
er varðar gjaldskrár banka og sparisjóða.**

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 20. júlí 1994, frá Neytendasamtökunum þar sem óskað er „...eftir því við samkeppnisyfirvöld, að rannsakað verði hvort bankar og sparisjóðir hafi brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga með ólögæmtu samráði (sérstaklega hvað varðar 10. gr.). Einnig að kannað verði hvort um raunverulega og virka samkeppni sé að ræða á þessu sviði.“

Neytendasamtökin telja að bankar og sparisjóðir mismuni viðskiptavinum með því að gera fyrirtækjum kleift að semja við stofnanirnar um að greiða ekki útskriftar- og færslugjöld sem heimilin verði hins vegar að greiða. Samtökin óska eftir álitum Samkeppnisstofnunar á hvort þessi mismunun geti talist eðlileg.

2.

Með erindi Neytendasamtakanna fylgir samantekt um þjónustugjöld og vaxtamun banka og sparisjóða. Í samantektinni er tafla yfir nokkra liði úr gjaldskrár banka og sparisjóða eins og þær voru 13. júní 1994. Þar kemur fram að gjaldskrárnar tóku gildi á tímabilinu 7. mars til 9. júní það ár. Einnig fylgir tafla og línurit yfir vaxtamun og þróun vaxtamunar, en þar er átt við „...hæstu útlánsvexti á almennum skuldabréfum“ og „...innlánsvexti á almennum sparireikningum“. Vaxtamunur banka og sparisjóða á Norðurlöndunum er sýndur í töflu og er þar miðað við 1. júlí 1992. „Innlánsvextir eru miðaðir við almenna reikninga og útlánsvextir eru af neytendalánum (forbrugerlån)“ segir í athugasemdum.

Töflu með þjónustugjöldum nokkurra banka og sparisjóða á Norðurlöndunum, miðað við 1. júlí 1992, ásamt súluritum fyrir þjónustugjöld og kostnaði við tékka, er einnig að finna í samantekt Neytendasamtakanna. Þar segir í texta: „Þó ber að varast of miklar ályktanir af þessu þar sem upplýsingar um þjónustugjöld hér eru frá mismunandi tíma“. Tölur fyrir Ísland í þessu sambandi eru eins og gjöld voru hér á landi 13. júní 1994.

Með erindinu fylgir samþykkt stjórnar Neytendasamtakanna, „Færslugjöldum harðlega mótmælt“, frá 5. júlí 1994 sem send var fjölmiðlum. Í samþykktinni segir meðal annars:

„Bankar og sparisjóðir hafa sameiginlega tekið ákvörðun um að leggja viðbótargjöld á neytendur sem nemur um 700 milljónum króna með því að hefja töku færslugjalda við notkun ávísana og debetkorta auk annarra þjónustugjalda.

Bankar taka ákvörðun um það sameiginlega að taka upp þessa gjaldtöku og um er að ræða sömu fjárhæðir í nánast öllum tilvikum. Það bendir til náins samráðs banka og sparisjóða. Samráðs, sem er andstætt samkeppnislögum.

Neytendasamtökin mótmæla þessari gjaldtöku harðlega, bæði vegna þess hve há hún er og vegna þess mismunar sem hún felur í sér milli greiðsluforma. Þessi gjaldtaka er hins vegar ákveðin einhliða af lánastofnunum og full ástæða til að ætla að hún sé ekki í samræmi við raunkostnað. Á það er einnig bent að lánastofnanir hafa ekkert samráð við fulltrúa þeirra sem eiga að borga þessar 700 milljónir árlega.“

II.

Athugasemdir banka og sparisjóða

1.

Erindi Neytendasamtakanna ásamt fylgigögnum var sent til Búnaðarbanka Íslands, Íslandsbanka hf., Landsbanka Íslands, og Sparisjóðabanka Íslands. Óskað var eftir athugasemdum ofangreindra aðila um erindi samtakanna ásamt

upplýsingum um hvernig staðið er að ákvörðunum um gjaldskrármál og hver sé grundvöllur einstakra gjaldskrárliða.

Beðið var um upplýsingar um gjaldskrármál banka í nálægum löndum ef þær lægju fyrir ásamt upplýsingum um samstarfsnefndir, formlegar og óformlegar, sem stofnanirnar væru ásamt öðrum fjármálastofnunum aðilar að.

2.

Búnaðarbanki Íslands vísar í greinargerð sinni, dags. 22. ágúst 1994, í bréf bankans til Samkeppnisstofnunar, dags. 5. janúar 1994, og greinargerð, dags. 21. mars sama ár, sem bankar og sparisjóðir sendu stofnuninni sameiginlega vegna skýrslu hennar „*Samstarf bankastofnana um debetkort*“ frá 9. febrúar 1994. Bankinn upplýsir að það sem fram kemur um verðlagningu debetkorta í fyrrnefndu bréfi og greinargerð eigi einnig við um verðlagningu annarra þjónustupátta sem nefndir eru í erindi Neytendasamtakanna.

Um greinargerðina frá 21. mars segir meðal annars: „*Þar er meðal annars fjallað um þann kostnað sem þessari þjónustu fylgir hjá bönkum og sparisjóðum en hann skiptist í (1) sameiginlegan kostnað innan Reiknistofu bankanna og dreifikerfis greiðslukortafyrirtækjanna hérlendis og erlendis, (2) beinan kostnað vegna debetkorta hjá hverjum banka og sparisjóði og (3) óbeinan kostnað eins og til dæmis hlutdeild í launum gjaldkera og hlutdeild í húsnæðiskostnaði. Liður (1) er sá sami hjá öllum og liður (2) mjög svipaður. Mat á lið (3) hlýtur hins vegar að verða eitthvað mismunandi hjá einstökum fjármálaafyrirtækjum þannig að ef verðlagning er eingöngu byggð á kostnaðarútreikningum má í fljótu bragði reikna með einhverjum mun á verði debetkortþjónustunnar hjá einstökum fyrirtækum.*“

Vitnað er í greinargerðina frá 21. mars og þar segir: „*Þegar útreiknað verð einstakra banka og sparisjóða er sett á markaðinn fara hins vegar öfl í gang sem hafa áhrif í þá átt að draga úr verðmismuni, eða eyða honum að fullu. Engum blandast hugur um að samkeppni milli innlánsstofnana er orðin mjög hörð. Þetta kemur einna skýrast fram í innlánastarfsemi. Vegna þessarar samkeppni eru vextir af ýmsum stöðluðum innlánaformum þeir sömu hjá öllum eða mjög svipaðir. Enginn banki eða sparisjóður getur til lengdar boðið sínum viðskipavinum umtalsvert lakari innlánakjör en í boði eru hjá banka á næsta götuhorni. En þetta kemur einnig skýrt fram að því er varðar ýmis þjónustugjöld banka og sparisjóða. Gjöld fyrir almenna tékkþjónustu hafa til*

dæmis aldrei til lengdar verið mjög mismunandi í bankakerfinu. Samkeppnin leyfir einfaldlega ekki slíkan mun á almenntri og staðlaðri þjónustu.“

Eftirfarandi kemur fram í greinargerð Búnaðarbankans um erindi Neytendasamtakanna: *„Debetkortþjónustan er ný þjónusta og því hlutu bankar og sparisjóðir að birta viðkomandi gjaldskrárliði á mjög svipuðum tíma“. – og einnig að „Aðrar þær gjaldskrárbreytingar sem hér eru til umræðu, fyrst og fremst færslugjöld af tékkum og reikningsútskriftagjöld, eru einnig á sviði greiðslumiðlunar. Þessi gjaldtaka er grundvallarþáttur í eðlilegum rekstri greiðslumiðlunar-kerfisins og hún hafði lengi verið í skoðun innan einstakra banka og sparisjóða, meðal annars með hliðsjón af nýskipan þessara mála í öðrum löndum. Bankastjórn Búnaðarbankans tók sjálfstæða ákvörðun í þessu efni, eins og á öðrum sviðum gjaldskrármála, og ekkert er óeðlilegt við það að aðrir bankar og sparisjóðir skuli hafa tekið hliðstæðar ákvarðanir um svipað leyti“.*

Varðandi mismunun viðskiptavina er Neytendasamtökin óska eftir álitum Samkeppnisstofnunar á, segir í greinargerð bankans: *„Því er til að svara að vart getur talist óeðlilegt að bankinn veiti sínum stærstu viðskiptavinum einhverja afslætti vegna umfangs viðskiptanna sbr. magnaflætti í öllum almennum viðskiptum. Bent skal á að hjá fyrirtækjum er meðalupphæð tékka mun hærri en hjá einstaklingum og velta á reikningum meiri. Hins vegar er til skoðunar að Búnaðarbankinn bjóði viðskiptavinum sínum upp á einhvers konar pakka sem innihaldi mismunandi margar færslur og yfirlit á lægri gjöldum, allt eftir umfangi viðskiptanna.“*

Vegna samanburðar Neytendasamtakanna á vaxtamun og þjónustugjöldum á Norðurlöndunum segir í greinargerð Búnaðarbankans: *„Ekki fæst af þeim samanburði séð að íslenskt bankakerfi standi höllum fæti gagnvart nágrönnum sínum í austri.“ – og hvað vaxtamun varðar segir: „Rétt er að benda á í þessu sambandi að því fer fjarri að hinn almenni neytandi standi yfirleitt frammi fyrir hæstu vöxtum á almennum skuldabréfum við lántöku. Fer það eftir ýmsum þáttum en aðallega þeim tryggingum sem fram eru lagðar hvar lántakandinn raðast í kjörvaxtaflokkun útlána. Hvað innlánahliðina varðar er einnig hæpið að nota sparisjóðsbókarvexti sem mælikvarða þar sem bróðurpartur innlána bankakerfisins er á mun betri og yfirleitt verðtrygðum kjörum.“*

Fram kemur í greinargerð Búnaðarbankans að bankaráð bankans hafi markað ákveðna stefnu fyrir bankastjórn bankans í gjaldskrármálum. Vitnar bankinn í nokkrar greinar þessarar „...stefnumörkunar í gjaldskrármálum“:

„Ákvarðanir bankastjórnar um þóknanir og hliðstæðar tekjur vegna hvers konar innlendrar og erlendrar þjónustu bankans skulu miðast við þá meginforsendu að þessar tekjur standi undir öllum kostnaði við þjónustuna og skili ávöxtun af eigin fé sem sé í samræmi við ávöxtunarkröfu bankans og þörf bankans á að viðhalda sterku eiginfjárlutfalli.“

„Í samræmi við þetta markmið skulu reglulega fara fram athuganir á beinum kostnaði við helstu þjónustugreinar bankans og jafnframt skal metin hlutdeild hverrar greinar í óbeinum kostnaði og ávöxtun eigin fjár.“

„Við útfærslu þessarar stefnu í einstökum atriðum skal meðal annars tekið tillit til samkeppnis- og markaðsaðstæðna hverju sinni.“

Búnaðarbankinn sendi með greinargerð sinni nokkrar upplýsingar um verðlagningu erlendra banka á svipaðri þjónustu. Þau gjöld sem gefin eru upp fyrir nokkra banka á Norðurlöndunum og einn banka í Þýskalandi eru mun hærri en gjöld fyrir sambærilega þjónustu hér á landi. Í gjaldskrá *Kreditkassen* sem fylgir með greinargerðinni kemur t.d. fram að gjald vegna úttektar í hraðbanka utan venjulegs afgreiðslutíma er kr. 30 ísl., en hér á landi er ekkert gjald vegna úttektar í hraðbanka. Einnig kemur fram „...að bankar og sparisjóðir um allan heim fylgja nú þeirri stefnu að sá sem notar þjónustu skuli greiða þann kostnað sem henni fylgir.“ – og einnig að „...alltaf hljóta að vera nokkur vandkvæði á að bera saman gjaldskrár í greiðslumiðlum í einstökum löndum, meðal annars vegna mismunandi tækni sem notuð er og mismunandi aðstæðna að öðru leyti.“

3.

Í greinargerð Íslandsbanka hf., dags. 19. ágúst 1994, um erindi Neytendasamtakanna kemur fram að farið hafi fram útreikningur á tilkostnaði banka og sparisjóða vegna tilkomu debetkorta hér á landi. Um kostnaðinn segir í greinargerðinni: „Sá kostnaður er mjög svipaður hjá öllum, enda fara öll viðskipti í greiðslumiðlun gegnum Reiknistofuna og dreifikerfi debetkortanna“. Einnig segir: „Verð þess banka sem fyrstur gaf út verðskrá

var undir kostnaðarverði, þannig að lægra varð ekki komist í verðlagningu og augljóslega gat enginn verið með hærra verð svo neinu næmi, án þess að eiga það á hættu að missa viðskiptavinum yfir til keppinautanna“.

Í greinargerð Íslandsbanka segir ennfremur: *„Ákvarðanir um gjaldskrá er tekin af bankastjórn eftir tillögu sérstakrar verðlagsnefndar sem starfar innan bankans. Ákvarðanirnar byggjast í vaxandi mæli á tilkostnaði við viðkomandi þjónustulið“.*

Bankinn upplýsir að kostnaður vegna tékkafærslna sé niðurgreiddur þar sem hver færsla kosti á bilinu 50–60 krónur en gjaldtaka sé nú 30 krónur. Bankinn upplýsir einnig að gjaldtaka vegna debetfærslna sé 9 krónur, sem sé um það bil helmingur af kostnaði.

Varðandi þá mismunun sem Neytendasamtökin telja að felist í því að sumir viðskiptavinir greiði ekki útskriftar- eða færslugjald, telur Íslandsbanki að samtökin eigi við skjálínu sem fyrirtæki geta leigt frá bönkum og sparisjóðum. Íslandsbanki segir að allir neytendur geti fengið upplýsingar um stöðu endurgjaldslaust og komist hjá færslugjöldum með því að nota þjónustusímann og hraðbanka.

Hvað varðar samanburð Neytendasamtakanna á þjónustugjöldum banka á Norðurlöndum og hér á landi þá telur bankinn það *„...fullkomlega óeðlilegt að taka nýjar gjaldskrár íslenskra banka og bera þær saman við tveggja ára gamla gjaldskrá á Norðurlöndunum“.* Síðar segir: *„Reyndar koma íslensku bankarnir vel út úr samanburðinum, þrátt fyrir þetta“.*

Í greinargerð Íslandsbanka segir að miklar breytingar hafi verið gerðar á gjaldskrá bankastofnana erlendis. Í fylgiskjali með greinargerðinni kemur t.d. fram að þjónustugjöld banka í Bandaríkjunum hafa nærri tvöfaldast á árunum 1985 til 1992 og á línuriti í fylgiskjalinu má sjá að færslugjald fyrir notkun debetkorts í hraðbanka hefur farið úr \$ 0,71 árið 1990 í \$ 1,20 árið 1993.

Íslandsbanki bendir á að allur samanburður milli landa sé mjög viðkvæmur, þar sem verðlagning miðist eðlilega við það hvernig mismunandi greiðslumiðlar séu notaðir.

Í fylgiskjölum Íslandsbanka er og að finna samanburð bankans við tvo banka á Norðurlöndunum á kostnaði af tékka- og debetkortanotkun, ásamt upplýsingum um helstu gjöld eins annars banka í Noregi.

4.

Í svari Landsbanka Íslands, dags. 23. ágúst 1994, kemur fram að gjaldskrá er ákveðin af bankastjórn bankans að fenginni umfjöllun sérfræðinga bankans. Einnig kemur fram að það sé stefna Landsbankans að þeir sem noti þjónustuna greiði í sem flestum tilfellum fyrir hana sjálfir.

Um kostnað vegna þjónustu bankans segir í greinargerð Landsbankans: „*Hvað varðar ýmsa liði þá getur kostnaður verið mismunandi milli einstakra viðskiptamanna og kostnaður verið meiri í smærri afgreiðslum á landsbyggðinni, en samkvæmt gjaldskrá er tekið sama gjald af öllum og sama gjaldskrá gildir í öllum afgreiðslum bankans. Með aukinni tækni hafa opnast möguleikar til meiri sjálfvirkni sem er í flestum tilfellum ódýrari leið*“. Einnig segir: „*Launakostnaður er mjög stór þáttur í rekstri bankans og til að geta mætt álagstoppum, sem eru miklir í bankaþjónustu, þarf bankinn að hafa starfsfólk sem getur nýst misjafnlega vegna þeirra sveiflna sem eru í álagi*“.

Landsbankinn segir að þær breytingar sem orðið hafi á gjaldskrá bankans undanfarið hvetji viðskiptavini til að velja þá þjónustu bankans sem sé þeim ódýrust. Það kemur einnig fram að margar leiðir séu í boði hjá bankanum fyrir viðskiptavini hvað greiðsluþjónustu varðar.

Varðandi vaxtamun segir bankinn m.a.: „*...vaxtamunur er mismunur á milli vaxtatekna og vaxtagjalda af öllum vaxtaberandi eignum og skuldum bankans, en ekki munur milli hæstu útlánsvaxta og lægstu innlánsvaxta eins og dæminu er stillt upp í greinargerð NS. Ef aðeins er tekinn vaxtamunur inn- og útlána er eðlilegast að nota vegið meðaltal inn- og útlánsvaxta. Taka verður einnig tillit til lausafjár- og bindiskyldu*“.

Meðal fylgiskjala sem bárust með bréfi Landsbankans eru nokkrar þjónustugjaldskár frá Norðurlöndunum. Þar kemur meðal annars fram að á undanförunum árum og misserum hefur bæði gjaldaflokkum fjölgað og gjöld hækkað. Tvær erlendar greinar fylgja með sem fylgiskjöl. Þar kemur fram að bankar víða um heim hafa aukið gjaldtöku vegna veittrar þjónustu.

Í greininni „*Charging for Bank Services*“, úr ársskýrslu írska bankasambandsins 1993, segir meðal annars: „*Right around the world, as more and more competition develops from the deregulation of financial services, banks are attempting to increase their non-interest income, i.e. the income generated by services which are charged out to customers. Charges for specific services are increasingly being levied on those customers who use them, and according to their frequency of use. This represents a slow but steady phasing out of the practice of cross-subsidisation, whereby a customer using the services sparingly is effectively subsidising a customer with higher usage levels. This approach also more accurately reflects the cost to banks of providing these services*“.

Í sömu grein segir einnig: „*The most commonly-arising service charges are those relating to banks' money transmission services. Among other benefits, these enable users to make payment, withdrawals, debits, transfers, etc efficiently, by moving money into and out of accounts, between points up and down the country as well as internationally. Charges can arise under three main headings:*

Money Transmission Services relate to account set up, maintenance and transactions on the account. The account maintenance charge is a fixed quarterly amount designed to cover costs incurred in respect of computer space, programming, statements issue, etc. Transaction charges relate to the cost of processing the individual items, technology costs, central and branch staffing costs, etc. Customers are charged according to their use.

Cash Handling Services give rise to substantial associated costs such as nationwide distribution, security, staff, funding costs, etc, making notes and coins a very expensive commodity to handle. Commercial customers are charged on a volume basis.

Other Services relate to a number of functions including "stop payment" instructions and unpaid cheques to which fixed charges apply. Excessive time necessary for the administration of an account by branch management and staff gives rise to an administration charge in certain specific instances, predominantly involving commercial customer accounts. These would include troublesome accounts on which cheques are regularly returned

unpaid, ongoing non-compliance with agreed arrangements, regular restructuring of accounts, etc.“

Fram kemur einnig í þessu fylgiskjali hvernig gjaldskrármálum banka á Írlandi er háttað. Um þau segir meðal annars: *„While the basic range of money transmission services to which charges can apply is fairly common to all of the retail banks, the charges themselves can vary considerably – whether to the personal or commercial customer”. – „Each bank has to make its own, separately-timed submission of detailed figures and arguments to the Central Bank of Ireland, as supervisor of the banking system, in an effort to obtain agreement before any change in charges can take place. International comparisons have indicated that the range of charges which apply in Ireland tends to compare favourably with the corresponding range in other European countries such as Italy, the UK, Germany, Spain and the Netherlands.”*

5.

Í greinargerð sinni, dags. 2. september 1994, um erindi Neytendasamtakanna, vísar Sparisjóðabanki Íslands í bréf Sambands íslenskra sparisjóða frá 7. janúar 1994 og sameiginlegt bréf banka og sparisjóða frá 21. mars sama ár til Samkeppnisstofnunar en í báðum þessum bréfum er fjallað um þjónustugjöld vegna debetkorta.

Í bréfi Sambands íslenskra sparisjóða frá 7. janúar 1994 segir meðal annars: *„Allmörg undanfarin ár hefur sú þróun verið að eiga sér stað að greiðslumiðlun og þar með talin innheimta alls konar hefur í æ ríkari mæli verið að flytjast yfir í bankakerfið“. – „Afleiðing þessarar þróunar var mikil fjölgun starfsmanna bankanna sem jafnframt kallaði á aukið húsnæði, aukinn vélakost og aukna tölvuvinnslu. Á sama tíma var þess ekki gætt að verðleggja þjónustuna í samræmi við tilkostnað enda dró úr nauðsyn þess því opinberir aðilar sem ákváðu vexti banka og sparisjóða tóku tillit til aukins rekstrarkostnaðar við ákvarðanir í þeim efnum. Afleiðingin varð vaxandi munur inn- og útlánsvaxta þar sem tekjur af þeim þætti starfseminnar stóðu undir kostnaði við greiðslumiðlunina.*

Þegar bankar og sparisjóðir tóku síðan fyrir um átta árum síðan sjálfir við ákvörðunum um vexti var kostnaður við greiðslumiðlun á þeim tíma orðinn óaðskiljanlegur hluti vaxtaákvarðana. Næstu ár á eftir gerðu einstakar stofnanir tilraunir til að breyta þessum kostnaðarhlutföllum en með litlum

árangri vegna andstöðu viðskiptamanna. Á sama tíma hófst þróun í nágrannalöndum sem hafði að markmiði að verðleggja einstaka þætti í þjónustu banka því verði sem hún kostaði í raun. Með slíkum aðgerðum ásamt með aukinni sjálfvirkni tókst að lækka vaxtamun í ýmsum löndum. Því fór að bera meira á gagnrýni á íslenskt bankakerfi um að vaxtamunur hér á landi væri hærri en í tilteknum viðmiðunarlöndum.“ – „Því jókst þeirri skoðun fylgi meðal íslenskra bankamanna að leita yrði allra leiða til að minnka vaxtamun í bankakerfinu hér á landi annars vegar með aukinni sjálfvirkni og hins vegar með meiri aðgreiningu lánsfjármíðlunar og greiðslumíðlunar.“

Ennfremur segir í bréfi Sambandsins: „Magn útgefina tékka er gífurlegt hér á landi. Í umræðum um lækkun vaxtamunar beindust augu manna fljótt að því hvaða áhrif þessi staðreynd gæti haft. Útreikningar sem framkvæmdir voru árið 1990 sýndu að kostnað mætti áætla milli 40 og 45 kr. (nú rúmlega 50 kr.) fyrir hvern tékka þegar allur kostnaður væri reiknaður. Tekjur til að mæta tilkostnaði voru hins vegar aðeins um 10 kr. Þessi niðurstaða sem síðan var sannreynd af hverjum banka fyrir sig og vakti miklar umræður leiddi til að ákveðið var að leita leiða til sparnaðar“.

Í bréfinu er einnig útskýrt hvernig bankar og sparisjóðir hafi haft samvinnu á árunum 1990 til 1992 um að koma á fót nefndum/vinnuhópum til undirbúnings upptöku á debetkortum hér á landi. Um niðurstöðu einnar þeirrar segir eftirfarandi: „Þá var það einnig niðurstaða þessarar nefndar að samvinna um verkefnið væri forsenda fyrir því að hægt yrði að hrinda því í framkvæmd“. Síðar í bréfinu segir: „Vinna undanfarinna ára hafði rækilega leitt í ljós að tékkaverð yrði að stórhækka ef það ætti svo mikið sem að nálgast tilkostnaðarverð. Kolröng verðlagning væri líka stór þáttur í ofnotkun tékkakerfisins eins og gjarnan er þegar raunverð er skekkt með niðurgreiðslum. Ljóst var þó að breyting yrði erfið. Því hlyti það að vera allra hagur ef hægt yrði að bjóða neytendum – viðskiptavinum bankanna – leið til að inna greiðslu af hendi við svipuðu verði og þeir eru vanir á sama tíma og óhjákvæmileg hækkun komi til framkvæmda á eldri greiðslumáta. Sparisjóðirnir héldu þessu sjónarmiði mjög fram og hvöttu því til að óhjákvæmileg hækkun tékka yrði dregin fram til þess að nýr valkostur væri orðinn markaðshæf vara. Ef ekki hefði verið fallist á þessi sjónarmið hefði tékkaverð hækkað á sl. ári án þess að nýir valkostir hefðu verið fyrir hendi.“

Þessi fráma ósk er eina tenging verðs á tékkheftum og markaðssetningu debetkorta en ekki að debetkort séu orsakavaldur hækkunar tékka eins og haldið hefur verið fram. Í þessu sambandi má geta þess að tékkaverð í nágrannalöndunum er yfirleitt miklu hærra en hér á landi. T.d. tóku sænsku sparisjóðirnir ákvörðun um það fyrir ári síðan að hækka verð hvers tékka úr ca. 30 kr. ísl. í um 150 kr. til að mæta tilkostnaði og um leið að gera tilraun til að lágmarka notkun óhagkvæms greiðslumiðils.

Áður er sagt að alþjóðleg þróun í verðlagningu bankaþjónustu sé sú að verðleggja hvern einstakan þjónustuhátt sem næst því verði sem hann kostar. Aðild Íslands að EES og sú opnun fjármagnsmarkaða sem af henni leiðir, þar með heimildir erlendra banka til að starfa hér á landi, er lokaundirstrikun þess, að íslensku bankakerfi er nauðugur einn kostur að aðlaga verðlagningu sína því sem gerist innan EB og EFTA. Í því felst að lækka vaxtamun þannig að hann sé sambærilegur því sem gerist í þessum löndum. Öðruvísi verður bankakerfið ekki samkeppnishæft gagnvart erlendum aðilum sem koma hér inn á markað og bjóða valda þætti bankaþjónustu, það er þá þætti sem teljast arðvænlegir en ekki hina sem niðurgreiddir eru af tekjum af vaxtamun. Þetta er markaðsveruleiki. Heimsmarkaðsverð á bankaþjónustu ræðst ekki á Íslandi frekar en millibankavextir á alþjóðamarkaði svo sem LIBOR (London inter bank offered rates) sem bankar um allan heim taka mið af og engum dettur í hug að kalla samráðsvexti. Aðlögun að alþjóðlegu umhverfi er nauðsyn, því einangrun og hömlur á alþjóðleg viðskipti skapa ekki lengur verndað starfsumhverfi.“

Auk ofangreinds kemur eftirfarandi fram í bréfinu: „Þjónusta banka varðandi greiðslumiðlun er ekki aðeins þjónusta við greiðendur. Þjónustan tekur ekki síður til greiðsluviðtakandans. Þessi staðreynd er ljós í flestum löndum. Því er kostnaði við greiðslumiðlun gjarnan skipt milli þessara aðila. Bankar og sparisjóðir eru þjónustufyrirtæki sem selja tilteknar vörur. Hluti þessara vara hefur verið seldur langt undir kostnaðarverði, þ.e. gefið hefur verið með vörinni. Skiljanlegt er að þeir sem vanir eru að fá vöru stórlega niðurgreidda eða jafnvel gefna hnykki við þegar greiða á fyrir hana í samræmi við tilkostnað. Þetta þekkja allir úr þjónustuháttum ríkis og sveitarfélaga. Bankar og sparisjóðir eru hins vegar ekki hið opinbera sem getur lagt á gjöld í formi skatta til að mæta tilkostnaði. Þeir eru fyrirtæki sem lögskilt er að hagnast til að mæta lögbundnum eiginfjárkröfum að viðlögðum missi starfsleyfis sé eiginfjárkröfu ekki fullnægt og það jafnvel þótt eigið fé skipti milljörðum

króna. Þessar nýju og auknu kröfur leyfa ekki að þeir leiki áfram hlutverk jólasveinsins. Hafi þjónusta áður verið gefin er sá tími einfaldlega liðinn. Enginn framleiðandi með fullu ráði framleiðir vöru fyrir 50 kr. og selur hana út á 10 kr. til lengdar. Hann getur hins vegar breytt framleiðsluháttum og boðið nýja vöru sem þjónar sama tilgangi og þá e.t.v. boðið hliðstætt verð og áður. Það er einmitt þetta sem er að gerast í bankakerfinu og það sem knýr á eru þær breytingar á starfsskilyrðum, sem lýst hefur verið.“

Varðandi tilvitnun Sparisjóðabankans í bréf viðskiptabankanna, dags. 21. mars 1994, þá er fjallað um hana hér að framan í greinargerð Búnaðarbanka Íslands.

Í greinargerð Sparisjóðabankans frá 2. september sl., um erindi Neytendasamtakanna, segir meðal annars: „Eins og fram kemur í fyrri greinargerðum er gjaldtaka í greiðslumiðlun hluti af alþjóðlegri þróun sem hlaut að ná til Íslands jafnt og annarra V-Evrópulanda ekki síst vegna þeirrar samkeppni sem opnað hefur verið fyrir með samræmdum markaði á sviði fjármálaþjónustu innan EES-svæðisins. Samkeppni á innlendum markaði leiðir síðan til þess að gjöldin hér á landi eru tekin upp á svipuðum tíma.“ – og síðar segir: „Það eru síðan samkeppnisaðstæður sem leiða til þess að einstakar stofnanir treysta sér ekki svo nokkru nemi til að innheimta gjöld fyrir þjónustu sem aðrir aðilar á markaðnum taka ekki gjald fyrir.“ – og einnig: „Hins vegar er það alfarið sjálfstæð ákvörðum sparisjóðanna að ákveða hver gjöldin yrðu og hvenær þau tækju gildi. Um leið er sjálfsagt að viðurkenna að gerðir samkeppnisaðila sem fyrstir tilkynntu verð sín hafa áhrif á slíka ákvarðanatöku.“

Vegna fyrirspurnar Samkeppnisstofnunar um hvernig sparisjóðirnir standi að gjaldskrárákvörðunum upplýsir Sparisjóðabankinn að hann leggi tillögur, sem sérfræðingar hafa undirbúið, fyrir sparisjóðina. Þessar tillögur séu leiðbeinandi og taki hver og einn sparisjóður afstöðu til þeirra.

Vegna umfjöllunar Neytendasamtakanna um vaxtamun segir í greinargerð bankans: „Fátt er um samantekt þessa að segja annað en það að vaxtamunur er reiknaður með nokkuð öðrum hætti en vanalegt er af hálfu bankastofnana sem leggja meiri áherslu á að skilgreina vaxtamun heildareigna og skulda eða heildar vaxtaberandi eigna og skulda. Slík aðferð er nær skilgreiningum um eigið fé og þann mun sem þarf til að uppfylla lögbundnar eiginfjárkröfur. Sú viðmiðun sem höfundur samantektarinnar notar á innlánsvöxtum er hins

vegar allvafasöm þar sem tekið er mið af innlánsformi sem lægsta ber vexti allra spariinnlána og eru að því er sparisjóðina varðar aðeins um 4% heildarinnlána þeirra. Aðrir sparireikningar bera mun hærri vexti og þeir hæstu nær 10 sinnum hærri. Þá rýrir það ennfremur gildi samantektarinnar að tölur sem verið er að bera saman eru frá mjög mismunandi tímum og þannig hreint ekki sambærilegar.“

Að lokum gerir Sparisjóðabankinn athugasemd við fréttatilkynningu sem fylgdi erindi Neytendasamtakanna, þar sem fullyrt er að verið sé að leggja 700 milljón króna álgur á neytendur, og þar segir meðal annars: „Sparisjóðirnir gera ekki ráð fyrir tekjuauka vegna þessara nýju gjalda heldur tilfærslna milli tekjuliða sem skili svipuðum tekjum og voru fyrir upptöku gjaldanna. Hins vegar er með gjöldunum gert ráð fyrir að niðurstaðan verði sanngjarnari en áður þar sem þeir sem nota viðkomandi þjónustu greiða fyrir hana en ekki innstæðueigendur og lántakar. Til lengri tíma litið er einnig búist við því að verðlagningin leiði til tilflutnings frá dýrari þjónustubáttum til þeirra ódýrari og minni notkunar þeirra greiðslumiðla sem eru handvirkir en meiri notkunar rafrænna greiðslumiðla.“

Meðal fylgiskjala með greinargerð Sparisjóðabanka Íslands hf. eru gjaldskrár tveggja banka á Norðurlöndunum.

III.

Lagalegt umhverfi

Í lögum nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands segir í 1. mgr. 13. greinar: „Seðlabankinn hefur eftirlit með því að innlánsstofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemi þeirra.“ – og í 2. mgr. 13. greinar segir meðal annars: „Verkefni þetta skal falið sérstakri deild í bankanum er nefnist bankaeftirlit og starfar hún undir yfirstjórn bankastjórnar og bankaráðs.“ Í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði nr. 43/1993 segir í 52. gr.: „Við ákvörðun vaxta og þjónustugjalda er viðskiptabönkum og sparisjóðum óheimilt að hafa samráð við aðrar innlánsstofnanir. Sparisjóðum er þó heimilt að fela Lánastofnun sparisjóðanna eða félagi sem leysir hana af hólmi, sbr. 99. gr., að leggja fyrir hlutaðeigandi sparisjóð leiðbeinandi tillögur um vexti og þjónustugjöld enda brjóti slíkt ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga. sbr. IV. kafla þeirra laga.“

Í 2. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir að þau taki til hvers konar atvinnustarfsemi, s.s. framleiðslu, verslunar og þjónustu, hvort sem hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga eru „*Samningar, 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 á*“ m.a. verð.

Samkeppnisstofnun leitaði sjónarmiða Bankaeftirlits Seðlabanka Íslands á gildissviði laga um viðskiptabanka og sparisjóði annarsvegar og samkeppnislaga hinsvegar í því máli sem hér er til umfjöllunar.

Í minnisblaði Seðlabanka Íslands frá 20. desember sl. um samskipti og verkaskiptingu Samkeppnisstofnunar og Bankaeftirlits kemur meðal annars fram það sjónarmið að Bankaeftirlitið annist eftirlit með því að lánastofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við þau lög og reglur sem um þær gilda. Hvað varðar 52. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði bendir Bankaeftirlitið á að í henni felist ákvæði sem sé samstíga ákvæðum samkeppnislaga. Telur bankaeftirlitið eðlilegt að samkeppnisyfirvöld fari með mál sem lúta að hugsanlegu samráði um ákvörðun vaxta og þjónustugjalda hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum á sama hátt og þau fari með mál annarra fyrirtækja sem lúta að samráði um verð o.þ.h.

IV.

Niðurstöður

Fram hefur komið í bréfum banka til Samkeppnisstofnunar að á árunum 1990 til 1992 hafi bankar og sparisjóðir haft samstarf vegna undirbúnings debetkorta hér á landi. Samstarf það sem hér um getur átti sér stað fyrir gildistöku samkeppnislaganna. Þetta samstarf laut m.a. að úttekt á kostnaði bankastofnana við tékkakerfið. Samstarfið hélt áfram á árunum 1993 og 1994 og beindist þá fyrst og fremst að því að hrinda debetkortakerfinu í framkvæmd. Samkeppnisyfirvöld fjölluðu um þetta samstarf bankastofnana seinni hluta ársins 1993 og í upphafi ársins 1994.

Í ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 9/1994 sem er staðfesting á bráðabirgðaákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 20. apríl 1994 um samstarf fjármálastofnana um debetkort er m.a. komist að eftirfarandi niðurstöðu í 4. tölulið á bls. 7: „*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*“. Er þarna m.a. vísað til samstarfs sem m.a. laut að sameiginlegri birtingu banka og sparisjóða á kostnaðarupplýsingum vegna tékkanotkunar og samræmt gjald vegna debetkorta sem birt var í kynningarbæklingi. Í ákvörðunarorðum í fyrrnefndri ákvörðun nr. 9/1994 segir m.a.: „*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... 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.*“

Það liggur því ljóst fyrir að samkeppnisyfirvöld höfðu komist að þeirri niðurstöðu þremur mánuðum áður en Neytendasamtökin sendu erindi sitt að bankar og sparisjóðir hefðu haft með sér samvinnu sem bryti í bága við samkeppnislög og beint tilmælum til bankanna af þeim sökum.

Í skýrslu Samkeppnisráðs um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi frá desember 1994 er markaði banka- og sparisjóða lýst sem fákeppnismarkaði (bls. 56). Á fákeppnismarkaði hefur hegðun eins fyrirtækis áhrif á hegðun annarra. Fyrirtækin verða að taka tillit hvert til annars þegar verð og viðskiptakjör eru ákveðin. Verðlagning verður því ósveigjanleg og keimlík hjá fyrirtækjunum á markaðnum. Í greinargerðum bankastofnana sem vitnað hefur verið til hér að framan kemur m.a. fram að stofnanirnar telja að enginn banki eða sparisjóður geti boðið viðskiptavinum sínum umtalsvert lakari kjör en aðrir. Eðli markaðarins og samkeppnin á honum valdi því.

Bankarnir bera því allir við að bankastjórn viðkomandi banka taki sínar gjaldskrárákvarðanir út frá forsendum sem sérfræðingar á vegum hvers banka leggi til. Fram kemur að meginstefna í gjaldskrármálum banka og sparisjóða sé að þeir sem nýti sér þjónustu greiði kostnað vegna hennar. Ennfremur segir í svörum banka og sparisjóða að sú stofnun sem fyrst setji fram gjaldskrá vegna nýrra þjónustuliða eða breytingar á þjónustugjaldskrá hafi lagt línuna fyrir þá sem síðar komi með gjaldskrár fyrir sömu liði. Þannig verði lítill eða

enginn munur á gjaldtöku banka og sparisjóða fyrir þessa liði. Fram kemur í bréfum bankanna að hræðsla við að tapa viðskiptum setji bönkum mörk í þessum efnum.

Bankastofnanirnar hafa lýst því í greinargerðum sínum að þær hafi verið að laga sig að almennt viðurkenndum reglum í rekstri banka sem miða að því að þeir greiði fyrir veitta þjónustu sem njóta hennar. Til skamms tíma hafi mikill vaxtamunur greitt niður ýmsa þá þjónustu sem veitt hafi verið gegn gjaldi sem var lægra en tilkostnaður eða endurgjaldslaust. Ný gjaldtaka og hækkuð gjöld fyrir ýmsa liði eigi að draga úr vixlniðurgreiðslum eins og áður hafi tíðkast.

Ýmsir þættir í starfi, einkum markaðsmálum, banka og sparisjóða benda til þess að samkeppni fari vaxandi þeirra á milli. Hin ýmsu form innlánsreikninga benda m.a. til þess. Þó eru það einkum atriði sem tengjast viðskiptum banka við fyrirtæki sem benda til aukinnar samkeppni. Má sem dæmi nefna möguleika fyrirtækja á að semja við bankana um að greiða ekki ýmis gjöld þeirra og njóta annars konar afsláttar. Þess eru einnig dæmi að bankar stundi virka markaðsstarfsemi og geri tilboð í viðskipti við fyrirtæki.

Neytendasamtökin óska einmitt eftir álitni samkeppnisyfirvalda á því hvort það geti talist eðlilegt að bankar og sparisjóðir semji við viðskiptavinum sína um hækkun eða niðurfellingu á tilteknum þjónustugjöldum. Eins og áður segir er það vísbending um samkeppni milli viðskiptabanka og sparisjóða að þeir bjóði viðskiptavinum afslátt frá gjaldskrá og er það ekki andstætt samkeppnislögum. Það er hins vegar meginregla samkvæmt markmiði samkeppnislaga að í sams konar viðskiptum njóti aðilar sömu kjara. Ennfremur er það mikilvægt til að vinna að markmiði samkeppnislaga að verð og viðskiptakjör á markaðnum séu sem gagnsæust. Því er þeim tilmælum beint til banka og sparisjóða að ávallt liggi frammi á afgreiðslustað glöggar upplýsingar um vexti og þjónustugjöld og þar komi fram, eftir því sem unnt er, mismunandi viðskiptakjör ef þau tíðkast.

Reynt hefur verið að gera samanburð á þjónustugjöldum bankastofnana hér á landi og í nágrannalöndum. Samanburður er torveldur þar sem framsetning gjalda er mjög misjöfn. Þó virðist ljóst að þar sem unnt er að bera saman gjöld séu þau að öllu jöfnu hærri í nágrannalöndunum en hér á landi.

Það er mat samkeppnisfirvalda að mikill munur á verði og viðskiptakjörum á markaði banka og sparisjóða væri líklegri vísbinding um samkeppnishindranir en hið gagnstæða. Það hafa ekki komið fram nægilegar vísbindingar um samráð banka og sparisjóða um þjónustugjöld til að grípa til íhlutunar. Vegna eðlis markaðarins og með hliðsjón af breyttri gjaldtöku sem leiða á til minnkandi vaxtamunar telur Samkeppnisstofnun nauðsynlegt að fylgjast mjög náið með markaðnum og hegðun einstakra fyrirtækja á honum.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er talin ástæða til íhlutunar vegna erindis Neytendasamtakanna er varðar gjaldskrár banka og sparisjóða.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 15/1995](#)]