

# ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 3/1998

Greiðslumiðlun hf. - Visa Ísland

gegn

samkeppnisráði

## I.

Með bréfum dags. 16. janúar og 23. janúar 1998 hefur Greiðslumiðlun hf.-Visa Ísland kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/1998](#) frá 12. janúar 1998 um viðskiptahætti í greiðslukortastarfsemi. Í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar er m.a. þeim fyrirmælum beint til áfrýjanda, með vísan til 17., 35. og 37. gr. samkeppnislaga, að 2. gr. viðskiptaskilmála áfrýjanda sé bönnuð og skuli felld úr samstarfssamingum við áfrýjanda við greiðsluviðtekendur. Þá segir að áfrýjanda sé óheimilt að taka upp samskonar ákvæði í nýjum samstarfssamningum við greiðsluviðtakendur.

Kröfugerð áfrýjanda er í þremur liðum. Í fyrsta lið er þess krafist að 1. tl. í I. hluta ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar verði felldur úr gildi. Í öðrum lið er þess krafist að réttaráhrifum 1. tl. I. hluta ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað, með vísan til 2. mgr. 29. gr. laga nr. 37/1993. Þá er gerð krafa um það, þriðja lið kröfugerðarinnar, að það álit sem fram kemur í kafla 5 í III. hluta ákvörðunar samkeppnisráðs (bls. 56-57) um nauðsyn löggjafar um greiðslukortastarfsemi verði ógilt.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála varð við kröfu áfrýjanda um frestun réttaráhrifa með ákvörðun, dags. 27. janúar 1998.

Samkeppnisráð krefst þess að 1. tl. I. hluta ákvörðunarorða ákvörðunar nr. 1/1998 verði staðfestur og að kröfu áfrýjanda um að 5. kafli III. hluta hinnar kærðu ákvörðunar verði ógildur, verði vísað frá. Til vara er þess krafist að 1. tl. I. hluta hinnar kærðu ákvörðunar verði staðfestur og hafnað verði kröfu áfrýjanda um ógildinguna 5. kafla III. hluta ákvörðunar nr. 1/1998.

## II.

Málavextir eru þeir að með erindi til Samkeppnisstofnunar, dags. 15. júní 1994, óskaði Sigurður Lárusson, kaupmaður í Dalsnesti í Hafnarfirði, eftir að Samkeppnisstofnun aflaði ýmissa upplýsinga, á grundvelli VIII. kafla samkeppnislaga, um gjaldskrár greiðslukortafyrirtækjanna Greiðslumiðlunar hf. og Kreditkorts hf. Sérstaklega óskaði Sigurður eftir upplýsingum um mismunandi gjaldþrep þjónustugjalda og hvers vegna mikil velta gæfi tilefni til lægri gjalda. Einnig óskaði hann eftir því að gjaldskrár fyrirtækjanna yrðu birtar opinberlega.

Í framhaldi af erindi Sigurðar óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum frá greiðslukortafyrirtækjunum um gjaldskrár og viðskiptaskilmála þeirra gagnvart korthöfum og greiðsluviðtakendum. Svör fyrirtækjanna voru síðan send Sigurði í maí 1995, ásamt því mati stofnunarinnar að áfrýjandi og Kreditkort hf. fullnægðu skilyrðum VIII. kafla samkeppnislaga.

Með erindi til Samkeppnisstofnunar, dags. 29. september 1995, ítrekaði Sigurður beiðni sína um opinbera birtingu gjaldskráa greiðslukortafyrirtækjanna. Þá ítrekaði hann ósk sína um upplýsingar um það hversu mikil velta lægi til grundvallar mismunandi gjaldþrepum í gjaldskrá áfrýjanda. Jafnframt óskaði Sigurður eftir athugun á svonefndri posaleigu ásamt almennri athugun á viðskiptaháttum sem tengjast greiðslukortaviðskiptum.

Í framhaldi af erindi sínu sendi Sigurður Lárusson Samkeppnisstofnun enn frekari gögn og rökstuðning fyrir máli sínu. Þá átti hann nokkra fundi með starfsmönnum stofnunarinnar, m.a. í júlí 1996 og í mars, apríl og maí 1997.

Með bréfum í júlí 1997 var áfrýjanda og Kreditkort hf. kynntar frumniðurstöður af athugun samkeppnisyfirvalda á greiðslukortamarkaðinum og þeim gefið tækifæri til að koma að athugasemdum áður en endanleg ákvörðun yrði tekin í málinu. Jafnframt var greiðslukortafyrirtækjunum send afrit allra skriflegra athugasemda Sigurðar Lárussonar sem borist höfðu Samkeppnisstofnun.

Athugasemdir áfrýjanda bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 25. ágúst 1997. Einnig bárust athugasemdir frá Sigurði Lárussyni við frumniðurstöður samkeppnisyfirvalda.

Hinn 31. október 1997 sendi Samkeppnisstofnun áfrýjanda og Kreditkorti hf. bréf þar sem fyrirtækin voru upplýst frekar um afstöðu samkeppnisyfirvalda og þeim gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Í

bréfunum kom fram að samkeppnisyfirvöld teldu að regla um bann við mismunun samræmdist ekki samkeppnislögum.

Áfrýjandi gerði athugasemdir við bréf Samkeppnisstofnunar, með bréfi dags. 4. desember 1997.

Meðferð samkeppnisyfirvalda er lýst ítarlega í hinni kærðu ákvörðun og vísast til hennar.

Á fundi samkeppnisráðs 12. janúar 1998 var tekin ákvörðun varðandi viðskiptahætti greiðslukortafyrirtækjanna. Ákvörðunin er nr. 1/1998. Í ákvörðunarorðum I. hluta segir m.a.:

„Með vísan til 17., 35. og 37. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 beinir samkeppnisráð eftirfarandi fyrirmælum til Greiðslumiðlunar hf., Álfabakka 16, Reykjavík:

1.2. gr. viðskiptaskilmála Greiðslumiðlunar hf., sem hljóðar svo:

*„Söluaðila er skylt að veita korthöfum VISA sömu viðskiptakjör, verð og þjónustu og það veitir þeim, sem greiða með reiðufé. Óheimilt er að hækka verð á vöru eða þjónustu þegar kaupandi framvísar greiðslukorti við kaup. Söluaðila ber, þegar verð er auglýst á prenti, í textaauglýsingu í sjónvarpi eða er sett fram á sölustað, jafnan að gæta þess að fram komi það almenna verð sem öllum viðskiptavinum stendur til boða. Söluaðila er í sjálfsvald sett hvort hann auglýsir samhliða staðgreiðsluafslátt eða staðgreiðsluverð. Auglýsi söluaðili á prenti, í textaauglýsingu í sjónvarpi eða setji fram á sölustað aðeins eitt verð, má viðskiptavinur, þótt hann framvísi greiðslukorti, líta á það sem hið almenna verð sem honum standi til boða.“*

er hér með bönnuð og skal felld úr samstarfssamningum Greiðslumiðlunar hf. við greiðsluviðtakendur. Greiðslumiðlun hf. er óheimilt að taka upp samskonar ákvæði í nýjum samstarfssamningum við greiðsluviðtakendur.“

Mál þetta var flutt munnlega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála 12. febrúar 1998. Fulltrúa upphaflegs kæranda var þá einnig veittur kostur á að tjá sig.

### III.

#### 1.

Áfrýjandi bendir á að tildrög máls þessa megi rekja allt til ársins 1994, þegar Sigurður Lárusson kaupmaður óskaði eftir afskiptum Samkeppnisstofnunar af starfsemi greiðslukortafyrirtækjanna. Þá hafi niðurstaða samkeppnisyfirvalda verið sú að skilmálar greiðslukortafyrirtækjanna væru í samræmi við samkeppnislög. Sigurður hafi leitað aftur til Samkeppnisstofnunar í september 1995 og þá hafi stofnunin leitað eftir álitum áfrýjanda sem var sent stofnuninni 10. nóvember 1995. Áfrýjandi hafi talið að með því hefði málinu verið lokið. Í tæp tvö ár hafi Samkeppnisstofnun ekkert látið upp um það að borist hefði ný kæra frá Sigurði Lárussyni. Á þessum tíma hafi verið leitað eftir upplýsingum hjá áfrýjanda með tilvísun til bókunar samkeppnisráðs og nefnt í framhjáhlaupi að ástæða bókunarinnar væri m.a. að kvartanir hefðu borist. Ekki hafi verið tilgreint að formleg kæra hefði borist stofnuninni eða hvers efnis hún væri. Að mati áfrýjanda samrýmist þessi málsmeðferð Samkeppnisstofnunar ekki meginsjónarmiðum stjórnisýsluréttar um andmælarétt og réttaröryggi, sbr. einkum 14. gr. stjórnisýslulaga og jafnframt 11. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 672/1994.

Áfrýjandi bendir á að með hinni kærðu ákvörðun sé gripið inn í frjálsa samninga á íþyngjandi hátt og að samkvæmt meginreglum íslensks réttar verði handhafar opinbers valds að færa veigamikil og ótvíræð rök fyrir beitingu íþyngjandi stjórnisýsluúrræða. Jafnframt verði slíkar ákvarðanir að styðjast við ótvíræðar lagaheimildir. Í máli þessu leiði beiting hins íþyngjandi úrræðis til takmörkunar á samningsfrelsi aðila. Áfrýjandi telur að gera verði þá kröfu til stjórnvaldsins að það sýni fram á með ótvíræðum hætti að tilefnið hafi verið til takmörkunarinnar og að meðalhófs hafi verið gætt.

Bent er á að hin kærða ákvörðun sé byggð á ákvæðum 17., 35. og 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga. Ákvæði 35. og 37. gr. sé að finna í VIII. kafla samkeppnislaga sem feli samkeppnisyfirvöldum að hafa eftirlit með greiðslukortastarfsemi. Í 35. gr. sé kveðið á um það að samkeppnisyfirvöld skuli gæta þess að viðskiptahættir séu sambærilegir við það sem almennt gerist í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga og í 2. mgr. 37. gr. sé samkeppnisráði heimilað að leggja bann við tilteknum ákvæðum í viðskiptaskilmálum kortaútgefenda að uppfylltum tveimur skilyrðum. Fyrra skilyrðið sé að viðskiptaskilmálarnir feli í sér óréttmæt skilyrði sem taki aðeins mið af eigin hagsmunum kortaútgefenda

eða komi illa niður á hagsmunum korthafa eða greiðsluviðtakenda. Hitt skilyrðið sé að viðskiptaskilmálarnir séu ekki í samræmi við ákvæði 35. gr., þ.e. ekki sambærilegir því sem tíðkast í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga. Áfrýjandi telur einsýnt af orðum 2. mgr. 37. gr. að bæði þessi skilyrði þurfi að vera uppfyllt til þess að beita megi hinum íþyngjandi úrræðum ákvæðisins.

Að mati áfrýjanda verður að telja að ákvæði 2. mgr. 37. gr. séu sérákvæði sem gangi frammar hinum almennu ákvæðum í 17. gr. samkeppnislaga. Jafnframt verði að telja að þessum ákvæðum verði ekki beitt samtímis um samkeppnishömlur af völdum viðskiptaskilmála greiðslukortafyrirtækja. Falli skilmálar þessara fyrirtækja ekki undir ákvæði 2. mgr. 37. gr. verði þeim ekki breytt með stoð í 17. gr. samkeppnislaga, þó svo að önnur samkeppnishegðun greiðslukortafyrirtækjanna kunni að falla þar undir. Þar sem hin kærða ákvörðun fjalli eingöngu um viðskiptaskilmála áfrýjanda sé ekki grundvöllur til að beita ákvæðum 17. gr. laganna í þessu tilviki.

Þá kveður áfrýjandi viðskiptaskilmála sína standast fyllilega þær kröfur sem gerðar eru í 35. og 2. mgr. 37. gr. laganna.

Bent er á að meginforsendur samkeppnisráðs fyrir verðlagsafskiptum af samningum áfrýjanda við greiðsluviðtakendur séu að þeir verði fyrir kostnaði umfram hagræði af greiðslukortaviðskiptum. Jafnframt telur áfrýjandi að hið huglæga, órökstudda og pólitíska mat að „eðlilegt sé að korthafar greiði að mestu þann kostnað sem er samfara notkun greiðslukorta“ ráði ferðinni. Að mati áfrýjanda samræmist þessi röksemd illa lagapróun, vilja löggjafans, fyrri afstöðu og meðalhófsreglu.

Bent er á að samkeppnislög hafi leyst af hólmi lög um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti. Almennt markmið með setningu samkeppnislaga hafi verið að draga úr verðlagsafskiptum og að þeim væri ekki beitt nema „í undantekningartilfellum“ og þá aðeins „ef önnur úrræði dygðu ekki til“. Með hliðsjón af þessu telur áfrýjandi ljóst að vilji löggjafans hafi staðið eindregið til þess að samkeppnisyfírvöld hefðu ekki afskipti af verðlagningu nema við sérstakar aðstæður og að brýna nauðsyn bæri til.

Í annan stað telur áfrýjandi að hafa verði í huga að ákvæðið um „bann við mismunun“ hafi verið hluti af verðlagningu í greiðslukortaviðskiptum frá árinu 1981. Þrátt fyrir þetta hafi löggjafinn ekki talið rétt að setja í lög ákvæði um kostnaðarskiptingu á milli korthafa og greiðsluviðtakenda, þó svo að tilefnið hafi gefist til. Löggjafinn hafi ítrekað þetta viðhorf með breytingum á frumvarpi til samkeppnislaga og hafi þá gefið skýrlega til kynna að hann teldi óráðlegt að lögfesta ákvæði sem gætu falið í sér heimild til opinberrar íhlutunar í verðlagningu greiðslukortaviðskipta.

Í þriðja lagi bendir áfrýjandi á að hvorki samkeppnisráð né fyrirrennari þess, Verðlagsráð, hafi séð ástæðu til þess að gera athugasemdir við umrætt ákvæði skilmálanna, þrátt fyrir sambærilegar lagaheimildir og nú sé vísað til. Þá er bent á að samkeppnisyfirvöld hafi ekki talið efni til aðgerða á árinu 1995.

Í fjórða lagi kveður áfrýjandi að ekkert hafi breyst sem réttlæti slíkan umsnúning á afstöðu hjá samkeppnisyfirvöldum né réttlæti beitingu svo íþyngjandi úrræða. Markaðurinn hafi ekki breyst, nema þá í átt til aukinnar samkeppni, löggjöf hafi ekki breyst og framkvæmd skilmálanna hafi ekki breyst.

Áfrýjandi heldur því fram að viðskiptakostnaður vegna greiðslukortaviðskipta sé síst meiri en vegna viðskipta þar sem aðrir greiðslumiðlar séu notaðir, t.d. reiðufé eða ávísanir. Jafnframt feli greiðslukortaviðskipti í sér hagræði umfram hina greiðslumiðlana fyrir greiðsluviðtakendur. Ýmislegt hagræði, öryggi, aukin velta og söluhagnaður komi til móts við kostnað af greiðslukortaviðskiptum auk þess sem viðtaka greiðslukorta er leið greiðsluviðtakenda til að auka þjónustu sína og skapa hvata til viðskipta. Að öllu virtu sé hagræðið af greiðslukortaviðskiptum meira en kostnaðurinn. Þá kveður áfrýjandi umtalsverðan þjóðfélagslegan kostnað vera af notkun reiðufjár og tékka. Sá kostnaður sé mun meiri en af rafrænni greiðslumiðlun. Hann bendir á að greiðslukort geti komið í veg fyrir að neytendur skaðist vegna vörusvika eða vanefnda á þjónustu, að færslur vegna greiðslukortaviðskipta séu rekjanlegar sem getur verið kostur fyrir marga, m.a. skattayfirvöld, og að notkun greiðslukorta fylgi mikið hagræði og öryggi fyrir ferðamenn.

Áfrýjandi bendir á að neytendur sækist eftir greiðslukortaviðskiptum. Hann telur rangt að líkja viðtöku greiðslukorta við svokallaða „ómissandi aðstöðu í skilningi samkeppnisréttar“. Samningar um viðtöku greiðslukorta séu frjálssir samningar og séu ýmis dæmi um það að verslunar- og þjónustuaðilar bjóði ekki upp á móttöku greiðslukorta.

Bent er á að innan Evrópusambandsins hafi komið fram skoðanir um að þjóðfélagslegur kostnaður vegna peninga sé á bilinu 1–4% af verðmæti allrar vöru og þjónustu (ekki bara þeirrar vöru og þjónustu sem greitt er fyrir með reiðufé), og þar sé unnið að gerð tilskipunar til að auðvelda tilkomu svokallaðs rafeyris eða „electronic cash“. Rafeyrir sé talinn mikilvægur vegna almenns hagræðis af rafrænum viðskiptum bæði fyrir korthafa og greiðsluviðtakendur, að viðbættum þjóðfélagslegum ávinningi.

Þá er bent á að þjóðfélagslegur kostnaður vegna tékkaviðskipta sé einnig umtalsverður.

Að mati áfrýjanda hefur samkeppnisráð ekki með óyggjandi hætti sýnt fram á réttmæti fullyrðinga sinna um að kostnaður af greiðslukortaviðskiptum sé umfram hagræði vegna slíkra viðskipta. Samkeppnisráð reyni t.a.m. ekki að meta hagræði af greiðslukortaviðskiptunum, þó svo að ráðið viðurkenni að það sé til staðar. Einungis sé reynt að meta kostnað af viðskiptunum og þar sé framsetning samkeppnisráðs villandi því í niðurstöðum þess sé einungis nefnt hæsta mögulega þjónustugjald, sem er 4%, en ekki meðalgjaldið 1,5%, sem gefi mun réttari mynd. Þá er bent á að samkeppnisráð hafi ekki reynt að meta kostnað vegna annarra greiðslumiðla.

Áfrýjandi telur að ákvæðið um „jafnræði eða bann við mismunun“ í viðskiptaskilmálum sínum takmarki ekki verðsamkeppni á milli greiðsluviðtakenda á nokkurn hátt. Ákvæðið feli í sér að greiðsluviðtakendum sé óheimilt að hækka auglýst verð til þeirra sem greiða með greiðslukorti. Greiðsluviðtakendur geti veitt staðgreiðsluafslátt eða annars konar ívilnun frá hinu auglýsta verði og geti þannig fyllilega stjórnað því hvernig kostnaður færist á viðskiptamenn sem nota greiðslukort. Greiðsluviðtakendur hafi því öll tök á því að hvetja viðskiptavini til þess að greiða á annan hátt en með greiðslukortum. Þannig telur áfrýjandi að ákvæðið snúi eingöngu að framsetningu á verði en ekki að verðákvörðuninni sjálfri. Ákvæði skilmálanna hefti þannig greiðsluviðtakendur á engan hátt í að ákveða uppsett verð né heldur endanlegt verð.

Að mati áfrýjanda er kostnaður vegna greiðslukortaviðskipta eins og hver annar umsaminn rekstrarkostnaður. Almennt tíðkist ekki að innheimta sérstaklega fyrir einstaka kostnaðarliði, jafnvel þó að um kostnað sé að ræða sem verður til vegna þjónustu við afmarkaðan hóp, t.d. varðandi heimsendingarþjónustu. Greiðsluviðtakendur líti til þessa kostnaðar eins og annars kostnaðar þegar þeir ákveða verð. Þar með sé sá kostnaður innifalinn í verðinu þrátt fyrir ákvæðið um „jafnræði“. Því telur áfrýjandi að afnám skilmálanna hefði í för með sér að þeir greiðsluviðtakendur sem hefðu afstöðu til, gætu aukið við álagningu sína undir heiti sérstaks kostnaðarálags. Þetta og skortur á gegnsæi gæti leitt til hækkunar á vöruverði á tilteknum sviðum.

Þá er bent á að í niðurstöðum samkeppnisráðs sé ekki að finna neinar sannanir á því að sú aðgerð, að banna ákvæði skilmálanna, skili sér í aukinni verðsamkeppni á milli greiðsluviðtakenda. Engar kannanir hafi verið gerðar né tilraunir til að meta á hlutlægan hátt áhrif þessa á verðsamkeppni og verðlagningu.

Áfrýjandi kveðst eiga erfitt með að sjá hvernig staðlaðir skilmálar greiðslukortafyrirtækja tengist verðsamkeppni á milli greiðsluviðtakenda eða geti haft áhrif á þá samkeppni.

Áfrýjandi telur að þessir skilmálar hafi ekki meiri áhrif á samkeppni greiðsluviðtakenda en skilmálar annarra fyrirtækja sem þeir kunna að eiga viðskipti við s.s. banka, tryggingafélaga og flutningafélaga. Staðlaðir skilmálar séu sem slíkir ekki óheimilir. Þá er bent á að greiðslukortamarkaðurinn sé fákeppnismarkaður og því sé ekki óeðlilegt að skilmálar fyrirtækjanna séu svipaðs eðlis. Skilmálarnir séu jafnframt reistir á alþjóðlegum fyrirmyndum og ákvæðið um „jafnræði“ afleiðing viðtækrar sáttargjörðar á markaðinum.

Loks er bent á að það séu samningar um þjónustugjöld greiðsluviðtakenda, sem mest hafi að segja um verðsamkeppni þeirra. Þeir samningar séu einstaklingsbundnir hjá hvoru greiðslukortafyrirtæki um sig og gjaldskrár mismunandi. Þessir samningar taki breytingum t.d. eftir því hve viðskipti vara lengi, viðskiptaveltu eða áhættu.

Að því er varðar þá niðurstöðu samkeppnisráðs að ákvæðið um „jafnræði“ dragi úr samkeppni milli mismunandi greiðslumiðla og milli greiðslukortafyrirtækjanna sjálfra er bent á að engin sérstök rök eða kannanir séu því til stuðnings.

Bent er á að ákvæðið um „bann við mismunun“ hafi verið við lýði frá árinu 1981 og samkeppni á sviði greiðslumiðla frekar vaxið en hitt og vænta megí að sú samkeppni muni fara vaxandi með tilkomu sérviðskiptakorta og rafeyris. En ekki verði séð að samkeppni á milli greiðslumiðla muni aukast við það eitt að fella umrædda reglu úr gildi. Áfrýjandi telur að neytendur yrðu ekki meðvitaðri um kostnað sinn eða hagræði af notkun greiðslukorta þar sem engin trygging yrði fyrir því að þeir yrðu látnir greiða raunkostnað af greiðslukortaviðskiptum. Þá myndu aðilar á markaði ekki heldur hafa „glöggar upplýsingar“ um kostnað og hagræði við mismunandi greiðslumiðla, þar sem þeir hefðu enga vitneskju um kostnað eða hagræði af notkun annarra greiðslumiðla s.s. reiðufjár eða niðurgreiddra sérviðskiptakorta. Þá telur áfrýjandi að hin kærða ákvörðun mismuni einstökum greiðslumiðlum. Ákvörðunin muni leiða til verri stöðu kreditkorta gagnvart öðrum greiðslumiðlum, sem ekki er gert að bera kostnaðarhlutdeild sína og muni þannig veikja hina miklu samkeppni sem nú þegar er til staðar. Með þessu móti væri brotin jafnræðisregla íslenskra laga. Sérstaklega er bent á þann mismun sem þetta gæti haft á milli sérkorta og almennra korta.

Hvað varðar það atriði í niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar að ákvæðið um „jafnræði“ dragi úr samkeppni á milli greiðslukortafyrirækjanna, bendir áfrýjandi á að sú málsástæða hafi ekki verið höfð upp gagnvart



áfrýjanda. Því hafi verið brotið gegn lögmæltum andmælarétti áfrýjanda og af þeirri ástæðu sé fullyrðingin að engu hafandi. Þó tekur áfrýjandi fram að samkeppni greiðslukortafyrirtækjanna ráðist ekki af heimild greiðsluviðtakenda til að leggja á sérstakt kostnaðarálag, sérstaklega þegar báðum fyrirtækjunum sé bannað að semja við einstaka greiðsluviðtakendur um hvort slíkt álag skuli vera eða ekki. Auk þess er bent á að gjaldskrár greiðslukortafyrirtækjanna séu mismunandi.

Hvað varðar það mat samkeppnisráðs að ákvæðið um „jafnræði“ feli í sér óréttmæt skilyrði sem eingöngu taki mið af hagsmunum greiðslukortafyrirtækja og takmarki athafnafrelsi greiðsluviðtakenda þannig að hagsmunir þeirra skaðist, bendir áfrýjandi á að um sé að ræða fyrirtæki á samkeppnismarkaði sem stefna að því að ná sem mestri arðsemi eins og greiðsluviðtakendur. Þessir aðilar geri samninga sín á milli sem báðir telja sig hafa ávinning af. Enginn hafi haldið því fram að þessir samningar séu ósanngjarnir í skilningi samningalaga nr. 7/1936, en það sé sá mælikvarði sem miða verði við þegar meta á hvort samningar á milli atvinnufyrirtækja halli óeðlilega á annan hvorn samningsaðila.

Jafnframt telur áfrýjandi að hafa verði í huga að ákvæðið um „jafnræði“ hafi verið sett í samráði við greiðsluviðtakendur. Almenn sátt hafi ríkt um núverandi fyrirkomulag í verðlagningu greiðslukortamiðlunar og verðkynningu frá árinu 1988, en það ár hafi verið gerð sérstök bókun um þetta efni fyrir tilstuðlan Verslunarráðs Íslands.

Þá bendir áfrýjandi á að þrátt fyrir ákvæðið um „jafnræði“ sé greiðsluviðtakendum heimilt að gera samninga um móttöku annarra greiðslukorta, móttöku annarra greiðslumiðla og veitingu afslátta frá uppgefnu verði.

Loks er bent á að neytendaverndarsjónarmið endurspeglar í ákvæðinu um „jafnræði“. Með því að gefa upp eitt almennt verð sem síðan má veita afslátt frá sé stuðlað að auknu gegnsæi og verðsamanburður auðveldaður. Engin trygging sé fyrir því að greiðslumóttakendur innheimti kostnaðarálag sem næmi raunkostnaði né heldur að verðlagning myndi almennt lækka. Áfrýjandi bendir sérstaklega á að ferðamenn yrðu viðkvæmur hópur sem erfitt væri að verja gagnvart misbeitingu auk þeirra neikvæðu áhrifa sem kostnaðarálagning gæti haft á ferðamannaþjónustu.

Einnig er bent á að Evrópusamtök neytenda, BEUC, styðji sem fyrsta kost það fyrirkomulag að um eitt verð sé að ræða og ef hafa eigi annan hátt á, þá komi helst til greina að gera það í formi afslátta.

Að því er varðar umfjöllun samkeppnisráðs um réttarstöðuna í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga og beitingu 35. og 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga

telur áfrýjandi umfjöllunina yfirborðskenna og að framsetning hennar sé hlutdræg þar sem ekki sé minnst á veigamikil atriði sem máli skipta.

Í fyrsta lagi sé lítil áhersla lögð á það að skilmálar áfrýjanda séu ekki sambærilegir þeim sem vitnað er til og almennt tíðkast erlendis. Íslensku skilmálarnir séu mun sveigjanlegri en þeir erlendu og veiti greiðsluviðtakendum fullt svigrúm til að ákveða hvort þeir láta menn njóta þess eða gjalda að versla með kreditkort.

Í öðru lagi sé ljóst að í þeim löndum þar sem athugasemdir hafa verið gerðar við regluna um „jafnræði“ byggja slíkar ákvarðanir á allt öðrum lagaforsendum en í hinni kærðu ákvörðun. Erendis hafi athugasemdirnar byggt á því að brotið sé gegn ákvæðum sem banna samráð, þ.e. sambærilegum 10. gr. samkeppnislaga, og yfirleitt hafi málið borið að þannig að hafnað hafi verið að veita undanþágu frá samráðsbanninu, þ.e. að beita ákvæðum sambærilegum 16. gr. samkeppnislaga. Hinir erlendu úrskurðir verði því ekki notaðir til að rökstyðja þann lagagrundvöll sem samkeppnisráð byggja á.

Í þriðja lagi telur áfrýjandi að samkeppnisráð fari frjállega með það hver séu helstu viðskiptaríki Íslands. Ráðið tiltaki Evrópulönd sem helstu viðskiptaríkin en sleppi Bandaríkjunum og Japan, en viðskipti við þær þjóðir nemi um 18% af inn- og útflutningi Íslendinga. Helstu viðskiptaríki Íslands séu ekki nágrannaríkin heldur þau ríki sem við eigum mest viðskipti við. Tíu helstu viðskiptaríki Íslendinga séu Bretland, Þýskaland, Bandaríkin, Japan, Noregur, Danmörk, Frakkland, Holland, Svíþjóð og Spánn og að ákvæðið um „bann við mismunun“ hafi aðeins verið bannað í Hollandi og Noregi.

Áfrýjandi segir að í Svíþjóð hafi verið talið að reglan um bann við mismunun fæli í sér óheimilt samráð ef henni væri beitt í samningum greiðslukortafyrirtækjanna við greiðsluviðtakendur. Hins vegar sé reglan heimil í samningum á milli þjónustumiðstöðva, þ.e. einstakra banka, og greiðsluviðtakenda.

Að því er viðkemur banninu í Bretlandi bendir áfrýjandi á að það eigi ekki við um allar gerðir kreditkorta. Bresku reglurnar eigi eingöngu við um hin svokölluðu veltukort, „revolving credit“, en ekki um hin svokölluðu „charge cards“, eða kröfukort eins og þau sem áfrýjandi gefur út.

Með hliðsjón af framangreindu telur áfrýjandi að viðskiptahættir skv. skilmálum áfrýjanda séu sambærilegir því sem tíðkast í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga og því í samræmi við 35. gr. samkeppnislaga.

Áfrýjandi bendir á að þar sem að umræddir skilmálar séu í fullu samræmi við ákvæði 35. gr. samkeppnislaga þá skorti annað af tveimur

nauðsynlegum skilyrðum fyrir beitingu 2. mgr. 37. gr. laganna. Þegar af þeirri ástæðu verði greininni ekki beitt.

Þá bendir áfrýjandi á að mál varðandi regluna um „jafnræði“ séu nú til skoðunar hjá evrópskum samkeppnisyfirkvöldum. Ákvörðun í samkeppnis-málum sé tekin af allri framkvæmdastjórn ESB, „the Commission College“, en ekki bara samkeppnisdeildinni, en innan framkvæmdastjórnarinnar séu mjög svo skiptar skoðanir á þessu máli. Með öllu sé óvíst hver niðurstaðan verði. Áfrýjandi telur því einkennilegt að íslensk samkeppnisyfirkvöld fari fram úr evrópskum samkeppnisyfirkvöldum hvað þetta varðar. Bent er á að ákvörðun íslenskra samkeppnisyfirkvalda, sem síðar kynni að vera í andstöðu við evrópskar reglur og þyrfti að taka til baka, gæti valdið áfrýjanda verulegu tjóni.

Í þriðja lið kröfugerðar áfrýjanda er þess krafist að ógilt verði það álit, sem frem kemur í 5. kafla III. hluta í niðurstöðum hinnar kærðu ákvörðunar, að setja þurfi sérstaka löggjöf um greiðslukortastarfsemi.

Áfrýjandi telur að álitid sé ekki gefið vegna nauðsynjar á því að vernda samkeppni eða ná fram markmiði samkeppnislaga. Álitid sé sett fram sem almenn ábending um löggjöf sem ráðið telur skynsamlegt að setja.

Bent er á að í íslenskum rétti sé byggt á því að stjórnvöld séu bundin af lögmætisreglunni. Stjórnvöldum beri að halda sig innan þess lagaramma sem þeim er ætlaður. Samkeppnisráð hafi sérstakar heimildir til að birta álit, annars vegar skv. 19. gr. samkeppnislaga og hins vegar skv. d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna. Þær heimildir séu afmarkaðar hvað varðar tilefni slíkra álita og með hliðsjón af lögmætisreglunni verði að telja að samkeppnisráð geti ekki gefið álit umfram þessar lagaheimildir.

Áfrýjandi bendir á að það sé skilyrði fyrir beitingu fyrrnefndu heimildarinnar að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiðum samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni. Það ákvæði eigi ekki við enda sé í álit samkeppnisráðs ekki verið að fjalla um samkeppnis-hömlur í lögum eða reglum. Síðarnefnda heimildin eigi ekki heldur við þar sem markmiðið með væntanlegri lagasetningu, skv. rökstuðningi samkeppnisráðs, sé ekki samkeppnisleg sjónarmið heldur að setja almenna umgjörð um starfsemi greiðslukortafyrirtækjanna. Með hliðsjón af framansögðu telur áfrýjandi að samkeppnisráð hafi farið úr fyrir valdheimildir sín með umræddu álit.

Áfrýjandi telur að ýmsir ágallar hafi verið á málsmeðferð samkeppnis-yfirkvalda. Flest snúi að andmæla-reglu og rannsóknar-reglu auk þess sem víða skorti á fullnægjandi rökstuðning. Áfrýjandi telur að þessir ágallar ættu einir og sér að leiða til þess að hin kærða ákvörðun yrði ógilt.

Áfrýjandi bendir á að hin kærða ákvörðun feli í sér mjög íþyngjandi og afdráttarlaust inngríp í frjálsa atvinnustarfsemi og ýti til hliðar meginreglu íslensks viðskiptaréttar um samningafrelsi. Til að slík ákvörðun fái staðist að lögum þurfi hún að uppfylla tiltekin skilyrði. Hún þarf að byggja á traustum lagagrundvelli, þörfin fyrir aðgerðir þarf að vera ótvíræð, ákvörðunin þarf óumdeilanlega að leiða til betra ástands en ríkti fyrir, ákvörðunin má ekki vera meira íþyngjandi en nauðsyn ber til og málsmeðferð við ákvarðanatöku þarf að vera óaðfinnanleg.

Ákvörðun sú sem hér sé til endurskoðunar byggir ekki á traustum lagagrundvelli auk þess sem málsmeðferðin hafi verið langt frá því að vera óaðfinnanleg. Þá telur áfrýjandi að ekki hafi verið sýnt fram á að brýn nauðsyn hafi verið til þess að breyta því réttarástandi sem ríkt hefur í 17 ár og ekki hafi heldur verið sýnt fram á nauðsyn þess að taka upp aðra reglu á Íslandi en tíðkast í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga. Engin rök hafi verið færð fyrir því að réttarástand verði betra, framleiðsluþættir verði betur nýttir, samkeppni verði meiri eða neytendur betur verndaðir með beitingu svo íþyngjandi aðgerðar.

Bent er á að samkeppnislög séu safn reglna sem feli í sér inngríp í starfsemi markaðarins. Meginreglan sé viðskipta- og samningafrelsi og því beri að gæta ítrustu varkárni við ákvarðanir sem takmarkað geti slíkt frelsi. Samkeppnislögum sé ætlað að tryggja frjálsa samkeppni en hins vegar ekki að vernda keppinauta fyrir samkeppni, gera skynsamlega samninga fyrir þá eða dreifa kostnaði í viðskiptum.

## 2.

Samkeppnisráð bendir á að í ríkjum sem búa við markaðshagkerfi sé það talin vera grunnforsenda fyrir virkri samkeppni að hvert fyrirtæki fyrir sig ákveði verð á vöru sinni eða þjónustu á grundvelli eigin kostnaðar og aðstæðna á markaði. Samkeppnislögunum sé ætlað að tryggja frjálsa verðlagningu fyrirtækja. Regla áfrýjanda um bann við mismunun banni fyrirtækjum að innheimta af viðskiptamönnum sínum sérstaklega fyrir ákveðinn kostnað. Bannreglan sé því beint inngríp í frelsi fyrirtækja til þess að verðleggja vörur sínar að vild. Þegar af þessari ástæðu stríði bannið gegn markmiði samkeppnislaga og beri að fella það úr gildi. Þá telur samkeppnisráð að hafa beri í huga hver sé tilgangur bannreglu áfrýjanda. Hann sé ekki að vernda neytendur eða gæta hagsmuna kaupmanna heldur sé tilgangurinn að auka sem mest notkun greiðslukorta og þar með hag áfrýjanda.

Samkeppnisráð mótmælir því að áfrýjandi hafi ekki haft vitneskju um að mál Sigurðar Lárussonar væri enn til meðferðar og að engar ábendingar um það hafi komið frá Samkeppnisstofnun frá 29. október 1995 til 15. júlí 1997. Meðal annars er bent á að í apríl 1996 hafi forstjóri áfrýjanda og forstöðumaður þjónustusviðs komið á fund hjá Samkeppnisstofnun.

Samkeppnisráð telur að bann áfrýjanda hafi samkeppnishamlandi áhrif á skilningi 17. gr. samkeppnislaga með þrennskonar hætti. Í fyrsta lagi takmarki bannið verðsamkeppni milli greiðsluviðtakenda, í öðru lagi raski bannið samkeppni milli greiðslumiðla og í þriðja lagi hamli bannið samkeppni milli greiðslukortafyrirtækja.

Það er mat samkeppnisráðs að bannregla áfrýjanda takmarki möguleika fyrirtækja á að verðleggja vörur sínar á eigin forsendum. Reglan sé í raun verðlagsafskipti áfrýjanda af viðskiptamönnum sínum.

Hvað varðar þá athugasemd áfrýjanda að ákvæði 2. mgr. 37. gr. sé sérákvæði sem gangi framur 17. gr. laganna er bent á að hvergi sé minnst á orðið samkeppni eða samkeppnishömlur í ákvæðum VIII. kafla samkeppnislaga. Ákvæði kaflans veiti samkeppnisyfirvöldum því engar valdheimildir til þess að grípa til aðgerða gegn samkeppnishömlum sem stafi af viðskiptaskilmálum greiðslukortafyrirtækja. Ef farið væri eftir kenningu áfrýjanda gætu samkeppnisyfirvöld ekkert gert við slíkum samkeppnishömlum greiðslukortafyrirtækja. Samkeppnisráð fellst ekki á slíka túlkun. Löggjafinn hafi kosið að setja ekki sérstök lög um greiðslukortastarfsemi með beinum ákvæðum til þess að tryggja hag neytenda og greiðsluviðtakenda. Þess í stað hafi verið felldur inn í frumvarp til samkeppnislaga kafli um eftirlit með greiðslukortastarfsemi. Samkeppnisráð telur að tilgangur VIII. kafla sé aðallega að veita samkeppnisyfirvöldum heimildir til þess að grípa til ráðstafana til þess að vernda neytendur og tryggja góða viðskiptahætti í greiðslukortastarfsemi en ekki heimildir til þess að vernda samkeppni. Því séu ákvæði kaflans sérákvæði gagnvart 20. gr. samkeppnislaga í VI. kafla laganna um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum. Hins vegar sé ljóst að þau ákvæði samkeppnislaga sem ætlað er að vinna gegn samkeppnishömlum taki að fullu til greiðslukortafyrirtækja og viðskiptaskilmála þeirra. Í máli þessu hafi 17. gr. samkeppnislaga verið beitt vegna þess að bannregla áfrýjanda feli í sér samkeppnishömlur og 35. og 37. gr. verið beitt vegna þess að reglan felur einnig í sér óréttmæta viðskiptahætti.

Samkeppnisráð telur það ekki vera sitt hlutverk að sanna eða afsanna hvort hagræði kaupmanna sé umfram kostnað. Kjarni málsins sé að bannregla áfrýjanda takmarki viðskiptafrelsi greiðsluviðtakenda. Ef milliliður eins og áfrýjandi skerði með einhliða skilmálum sínum möguleika fyrirtækja til þess að ákveða sjálf verð á vöru sinni sé um að ræða óhæfilega hindrun á frelsi í atvinnurekstri í skilningi a. liðar 1. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisráð bendir á, í þessu sambandi, álit sænskra, norskra, hollenskra, breskra, írskra, portúgalskra, finnskra og belgískra samkeppnisyfirvalda og álit samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar ESB. Hjá þessum aðilum sé nálgunin sú sama og hjá samkeppnisráði. Reglan um bann við mismunun hindri samkeppni vegna þess að hún takmarki frelsi fyrirtækja. Hvergi sé farið í það að sanna eða afsanna hvort kostnaður sé umfram hagræði.

Samkeppnisráð kveður nægjanlegt í samkeppnismálum að sýna fram á það að tiltekin atriði séu almennt fallinn til þess að raska samkeppni. Öll ákvæði sem hamli viðskiptafrelsi séu þessu marki brennd og komi beinlínis fram í 1. gr. samkeppnislaga að löggjafinn sé þeirrar skoðunar. Þrátt fyrir þetta telur samkeppnisráð rétt að fjalla um þá fullyrðingu áfrýjanda að hagræðið af notkun greiðslukorta sé meira en kostnaðurinn. Meðal annars er bent á að greiðsluviðtakendur greiði allt að 4% þjónustugjald, auk posaleigu og símakostnaðar vegna greiðslukortaviðskipta. Þar fyrir utan verði greiðsluviðtakendur að lána kreditkortahöfum andvirði viðskiptanna í tvær til sex vikur vaxtalaust. Kostnaður af notkun peninga sé að meginstefnu til greiddur með sköttum. Greiðsluviðtakendur finni því lítt fyrir þeim kostnaði þegar neytendur greiði með reiðufé. Því sé erfitt að fallast á þá staðhæfingu áfrýjanda að almennt séð sé hagræði af notkun greiðslukorta umfram kostnað.

Samkeppnisráð kveðst ekki þurfa að sanna að afnám bannreglu áfrýjanda leiði til aukinnar samkeppni. Meginatriðið sé að bannreglan takmarki viðskiptafrelsi og slíkt dragi úr samkeppni.

Af hálfu samkeppnisráðs er látinn í ljós vafi um að víðtæk sátt hafi ríkt um bannákvæði áfrýjanda. Sátt þessi hafi verið gerð af nokkrum stærstu fyrirtækjum landsins, greiðslukortafyrirtækjunum og Verslunarráði.

Að mati samkeppnisráðs hefur það áhrif á samkeppni að bæði kortafyrirtækin hér á landi hafa samskonar samkeppnishamlandi ákvæði í sínum skilmálum. Greiðsluviðtakendur sem ósáttir séu við þessa skilmála geti því ekki snúið sér annað. Það að bannreglan sé í skilmálum beggja greiðslukortafyrirtækjanna hér á landi geri samkeppnishömlurnar mun

alvarlegri. Það skipti ekki máli hvort greiðslukortafyrirtækin hafi haft samráð um skilmálana eða að það sé afleiðing markaðsaðstæðna hversu líkir þeir eru. Þetta hafi jafn skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisráð bendir á að bannregla áfrýjanda sé hluti af stöðluðum skilmálum hans. Einstakir greiðsluviðtakendur geti því ekki í samningum við áfrýjanda samið sig undan bannreglunni. Þeir verði annaðhvort að sætta sig við bannregluna eða sleppa því að bjóða viðskiptavinum sínum upp á borgun með greiðslukorti. Í orði megi fallast á það með áfrýjanda að það sé frjálst val hjá hverjum og einum hvort hann býður upp á greiðslukort. En hinn efnahagslegi raunveruleiki sé annar. Að bjóða ekki upp á kort myndi takmarka samkeppnisstöðu flestra greiðsluviðtakenda. Að mati samkeppnisráðs sé það einungis í undantekningartilvikum sem fyrirtækið bjóði ekki upp á greiðslu með kreditkortum.

Hvað varðar þá fullyrðingu áfrýjanda að hann hafi ekki fyrir samkeppnisráði getað tjáð sig um þá skoðun ráðsins að bannregla hans takmarki samkeppni milli kortafyrirtækja er bent á að þetta atriði komi fram í gögnum málsins.

Samkeppnisráð mótmælir því að ekki hafi verið sýnt fram á nein rök fyrir því að bannregla áfrýjanda hamli samkeppni milli greiðslumiðla og vísar til hinnar kærðu ákvörðunar.

Að mati samkeppnisráðs er augljóst að afnám bannreglu áfrýjanda stuðli að aukinni samkeppni hans við Kreditkort hf. Greiðsluviðtakendum gefist þá kostur á að semja við greiðslukortafyrirtæki á þeim grundvelli að séu gjöld þeirra hærrí en hagræði greiðsluviðtakenda muni þeir leggja kostnaðinn á korthafann. Ef greiðsluviðtakendur fari að innheimta kostnað af korthöfum þá sé líklegt að korthafar snúi sér að því korti sem hefur minni kostnað í för með sér. Þetta leiði til þess að kortafyrirtækin fari að keppa í verði með lægri þjónustugjöldum. Jafnvel þó greiðsluviðtakendur kysu það að innheimta ekki fyrir kostnaði þá gæti möguleikinn einn aukið samkeppni milli kortafyrirtækja og lækkað þjónustugjöld. Samkeppnisráð telur að afnám bannreglunnar gæfi greiðsluviðtakendum aukinn samningsstyrk gagnvart áfrýjanda.

Hvað varðar þá athugasemd að hin kærða ákvörðun leiði til verri stöðu kreditkorta gagnvart öðrum greiðslumiðlum er bent á að þeir sem gefi út aðra greiðslumiðla, t.d. ávísanir, hafi ekki bannað greiðsluviðtakendum að taka tillit til kostnaðar. Jafnframt beri greiðendur oftast kostnaðinn í slíkum tilvikum en ekki greiðsluviðtakendur. Við afnám bannreglunnar muni aðrir greiðslumiðlar standa jafnfætis kreditkortum að þessu leyti. Þannig muni hin kærða ákvörðun

koma á samkeppni milli greiðslumiðla sem ekki var til staðar vegna bannreglu áfrýjanda.

Það er mat samkeppnisráðs að bannregla áfrýjanda feli í sér óréttmæt skilyrði í skilningi 37. gr. samkeppnislaga. Bent er á að vegna umfangs greiðslukortaviðskipta skerði það samkeppnisstöðu flestra kaupmanna að taka ekki við greiðslukortum. Bannregla áfrýjanda komi í veg fyrir að neytendur viti hvað það kosti að nota greiðslukort og því séu þau notuð meira en ella. Að mati samkeppnisráðs er bannreglan ekki á nokkurn hátt til hagsbóta fyrir greiðsluviðtakendur.

Samkeppnisráð telur að bannreglan takmarki samkeppni og virk samkeppni sé neytendum til hagsbóta. Því samræmist það ekki neytendaverndarrsjónarmiðum að þeir sem staðgreiði greiði kostnað vegna greiðslukorta.

Samkeppnisráð bendir á að hin kærða ákvörðun sé reist á tveimur megin stöðum sem báðar feli í sér fullnægjandi grunn fyrir hinni kærðu ákvörðun. Annars vegar samkeppnisstöð 17. gr. samkeppnislaga og hins vegar stöð 35. og 37. gr. sem lúti að góðum viðskiptaháttum. Vakin er athygli á þessu vegna þeirrar skoðunar áfrýjanda að óeðlilegt hafi verið að taka ákvörðun um bannregluna nú vegna þess að vænst sé úrskurðar frá framkvæmdastjórn ESB. Ef áfrýjunarnefnd fellst á þessa málsástæðu þá telur samkeppnisráð að hún taki einungis til 35. og 37. gr. samkeppnislaga. Eftir sem áður stæðu rök 17. gr. óhöggud.

Hvað viðkemur þróun í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga bendir samkeppnisráð m.a. á að í nóvember 1997 hafi framkvæmdastjórn ESB boðað öll samkeppnisyfirvöld í ESB- og EFTA-ríkjunum, þ.m.t. Samkeppnisstofnun, til fundar í Brussel til að ræða afnám reglunnar um bann við mismunun. Á fundinum hafi framkvæmdastjórnin óskað eftir og fengið einróma stuðning samkeppnisyfivalda í sautján ríkjum við afnámi bannreglunnar. Þá er bent á að lagður hafi verið fram úrskurður sænskra samkeppnisyfivalda, skýrsla og reglugerð breskra yfirvalda, álit finnskra og írskra samkeppnisyfivalda og þrjú álit samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar ESB. Í þeim komi alls staðar það sama fram. Regla eins og bannregla áfrýjanda takmarki viðskiptafrelsi og raski samkeppni og því beri að afnema hana.



Samkeppnisráð bendir á að Ísland hafi gert ítarlegan og margbrotinn viðskiptasamning við aðildarlönd ESB, þ.e. EES-samninginn. Í athugasemdum um greiðslukortakaflann í frumvarpi til samkeppnislaga komi fram að við mat á viðskiptaháttum erlendis eigi að líta til þess sem almennt gerist í ríkjum EES. Telur ráðið því augljóst að horfa beri til þeirra ríkja sem nefnd eru í hinni kærðu ákvörðun. Jafnframt verði að hafa í huga orðalag 35. gr. en þar sé talað um að viðskiptahættir skuli vera sambærilegir við það sem almennt gerist erlendis. Samkeppnisráð telur sig hafa sýnt fram á að bannregla áfrýjanda og annarra evrópskra greiðslukortafyrirtækja sé á undanhaldi.

Samkeppnisráð kveður það ekki rétt að skilmálar áfrýjanda séu einstakir að því leyti að þeir heimili staðgreiðsluafslátt. Þá hafi það enga þýðingu í þessu máli að áfrýjandi leyfi greiðsluviðtakendum að veita afslátt. Kjarni málsins sé að hann takmarki frelsi þeirra við verðlagningu. Í þjóðfélagi sem byggir á frjálsri samkeppni og markaðshagkerfi eigi ekki að una við slíkt. Samkeppnisráð telur að þrátt fyrir að bannregla áfrýjanda heimili staðgreiðsluafslátt dragi það á engan hátt úr nauðsyn þess að afnema hana til þess að efla samkeppni. Vegna tilvísunar áfrýjanda í meðalhófsreglu stjórnslulaga er tekið fram að það sé eindregin skoðun ráðsins að markmiði samkeppnislaga verði ekki náð með öðru og vægara móti en að fella bannreglu áfrýjanda úr gildi.

Hvað viðkemur athugasemdum áfrýjanda varðandi málsmeðferð samkeppnisyfirvalda mótmælir ráðið því eins og fyrr segir að áfrýjandi hafi ekki haft vitneskju um að mál Sigurðar Lárussonar væri enn til umfjöllunar og að engar ábendingar um það hafi komið frá Samkeppnisstofnun frá árinu 1995.

Þá bendir samkeppnisráð á að þar sem mál þetta sé yfirgripsmikið og margþætt hafi Samkeppnisstofnun tvívegis skrifað áfrýjanda og lýst frumskoðun sinni og hafi í þeim bréfum ávallt verið tekið fram að frumniðurstaðan kynni að breytast ef röksemdir aðila gæfu tilefni til þess. Með þessu móti hafi Samkeppnisstofnun auðveldað áfrýjanda að nýta andmælarétt sinn. Fráleitt sé því að ásaka Samkeppnisstofnun um að hafa tekið afstöðu til veigamikilla málefna án þess að gæta andmælaréttar.

Hvað varðar þá athugasemd áfrýjanda að það brjóti í bága við meginreglur stjórnslulaga að Samkeppnisstofnun hafi ekki svarað röksemdum áfrýjanda sem komu fram í einu af bréfum hans er bent á að stjórnvöldum hvíli engin skylda til að rökræða við aðila meðan mál er til meðferðar.

Samkeppnisráð krefst þess að kröfu áfrýjanda, um að málsgreinarnar á síðu 56 og öll síða 57 í hinni kærðu ákvörðun verði ógildar, verði vísað frá. Því til stuðnings bendir samkeppnisráð á að skv. 9. gr. samkeppnislaga sæti einungis bindandi ákvarðanir áfrýjun til áfrýjunarnefndar. Á nefndum síðum setji samkeppnisráð fram skoðun sína um þörf tiltekinnar lagasetningar. Skoðun þessi feli ekki í sér ákvörðun í skilningi stjórnsluréttarins. Því beri að vísa þessari kröfu áfrýjanda frá.

Varakrafa samkeppnisráðs er að kröfu áfrýjanda verði hafnað. Því til stuðnings bendir samkeppnisráð á að samkeppnisyfirvöldum sé að lögum ætlað að hafa eftirlit með greiðslukortafyrirtækjum. Því sé eðlilegt að þau hafi skoðun á því hvort þörf sé á frekari lagasetningu um þetta málefni og lýsi þeirri skoðun.

Að öðru leyti vísast til hinnar kærðu ákvörðunar.

#### IV.

#### Niðurstöður.

Svo sem fram er komið er kröfugerð áfrýjanda í þremur liðum. Því hefur fyrr verið lýst að hinn 27. janúar 1998 ákvað áfrýjunarnefnd samkeppnismála að fallast á kröfu hans um frestun réttaráhrifa, með heimild í 29. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Skal nú vikið að 1. og 3. kröfulið kærunnar.

##### Um 1. kröfulið

Þau ákvæði samkeppnislaga, sem til álita kemur að beitt verði til úrlausnar í kærumáli þessu, eru í 17., 35. og 37. gr. þeirra.

Í 17. gr. laganna gefur að finna almenna heimild fyrir samkeppnisyfirvöld til þess að grípa til nánar tilgreindra aðgerða „gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum, sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni.“ Má segja að umtalsverður þáttur í starfsemi samkeppnisyfirvalda sæki heimild sína til þessa ákvæðis. Án ákvæðis af þessu tagi í samkeppnislögum væri ekki unnt að fullnægja eða framfylgja þeirri meginstefnu varðandi umbætur í viðskiptaháttum, sem fjallað er um í 1. gr. laganna. Verður að telja að ákvæðið eigi við um öll þau svið íslensks viðskiptalífs, er heyra á annað borð undir eftirlits- og aðgerðavald samkeppnisyfirvalda.

Ákvæðunum í 35. og 37. gr. laganna er fyrir komið í VIII. kafla þeirra, sem fjallar um eftirlit með greiðslukortastarfsemi. Í 35. gr. segir, að Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð skuli hafa eftirlit með greiðslukortastarfsemi, en jafnframt segir að þessu skuli gætt að „viðskiptahættir séu sambærilegir hér við það sem almennt gerist í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga.“ Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. er samkeppnisráði heimilað að leggja bann við tilteknum skilmálum kortaútgefenda og jafnframt lagt fyrir kortaútgefendur að breyta viðskiptaháttum sínum, ef ráðið telur að þeir skilmálar „feli í sér óréttmætt skilyrði sem aðeins taki mið af eigin hagsmunum eða komi illa niður á hagsmunum korthafa eða greiðsluviðtakenda.“

Áfrýjandi hefur haldið því fram, gegn andmælum samkeppnisráðs, að nefnd ákvæði VIII. kafla laganna hafi sérstöðu gagnvart öðrum ákvæðum samkeppnislaga sem um leið útiloki beitingu almenna ákvæðisins í fyrrnefndri 17. gr. laganna, varðandi greiðslukortaviðskipti. Telur áfrýjandi að rétt sé að skilja 2. mgr. 37. gr. á þann veg m.a., að aðgerðum samkvæmt henni verði ekki beitt, hvað sem öðrum skilyrðum ákvæðisins líður, nema umræddir viðskiptaskilmálar kortaútgefenda séu jafnframt í ósamræmi við það, „sem almennt gerist í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga“, sbr. fyrrnefnda 35. gr.

Af orðalagi samkeppnislaga og lögskýringargögnum verður ekki annað ráðið en samkeppnisyfírvöldum sé unnt að beita ákvæði 17. gr. samkeppnislaga samhliða nefndum sérákvæðum í 35. og 37. gr. laganna, sé nægilegt tilefni til. Hefði vilji löggjafans verið sá að túlka bæri ákvæði VIII. kafla eins og sér án tillits til þeirrar meginstefnu samkeppnislaga sem birtist m.a. í 1. og 17. gr. laganna, hefði mátt vænta þess að sá vilji hefði verið orðaður með skýrum hætti í ákvæðum laganna, en svo var ekki gert.

Ekki verður fallist á, að algert skilyrði til aðgerða í þessu sambandi sé að fullsannað verði að hlutaðeigandi viðskiptahættir greiðslukortaútgefenda séu ekki í samræmi við það, sem „almennt gerist í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga.“ Það atriði skiptir þó að sjálfsögðu máli til skýringar valdbeitingarheimildar, ásamt öðru, en er þó of óljóst orðað í lögnum til þess að það verði látið ráða úrslitum, þegar meta skal réttarstöðu hlutaðeigandi aðila. Ljóst er, að orðalagið „helstu viðskiptaríki Íslendinga“ felur í sér afar víðtæka og teygjanlega merkingu. Af lögskýringargögnum má m.a. ráða að við mat á því hvað teljist helstu viðskiptaríki Íslendinga sé einkum átt við ríki Evrópska efnahagssvæðisins. Í kærumáli því sem hér er til úrlausnar hefur ekki verið sýnt fram á annað en að samkeppnisyfírvöld hafi beitt eðlilegu mati um framangreint atriði. Telja verður að það sé ekki fortakslaust skilyrði fyrir beitingu bannreglu 17. gr. að ákvæði 35. gr. séu uppfyllt.

Í forsendum þeim, sem fylgdu hinni kærðu ákvörðun samkeppnisráðs, hefur verið sýnt fram á, með fullnægjandi hætti, að rétt sé að banna þau ákvæði í stöðluðum samningsskilmálum milli áfrýjanda og einstakra greiðsluviðtakenda, sem hér um ræðir. Í því sambandi er m.a. ljóst af málgögnum, að umrædd samningsákvæði, sem fela í sér skýrt bann við mismunun af hálfu greiðsluviðtakenda gagnvart notendum kreditkorta, taka fyrst og fremst mið af eigin hagsmunum áfrýjanda sjálfs, sbr. 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga. Áfrýjandi hefur í reynd yfirburðaaðstöðu gagnvart einstökum greiðsluviðtakendum til þess að knýja á um að þessir einhliða skilmálar - og aðrir sambærilegir - verði teknir upp í samninga þeirra á milli. Er jafnframt ljóst, að áfrýjandi hefur sjálfur samið að öllu leyti hina stöðluðu samningsskilmála, sem hér um ræðir. Þá er og í ljós leitt, að þrátt fyrir það hagræði, sem sannanlega getur fylgt notkun kreditkorta frá sjónarhóli neytenda, hefur fyrrgreind regla um bann við mismunun skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga, sökum þess að beiting hennar með þeim hætti, sem hér um ræðir, takmarkar mjög verðsamkeppni milli greiðsluviðtakenda. Samkvæmt skilmálunum verður greiðsluviðtakandi að bera þann kostnað sem viðskiptunum fylgir og standa honum þá í reynd ekki aðrir kostir til boða en að lækka álagningu sína eða velta honum út í verðlagið. Greiðsluviðtakandinn getur því ekki ráðið því sjálfur hvernig kostnaður af greiðslukortaviðskiptunum færist yfir á þá viðskiptamenn sem nota greiðslukort. Takmarkar þetta mjög athafnafrelsi greiðsluviðtakenda og skerðir möguleika þeirra til að stunda verðsamkeppni á þessu sviði. Er þá jafnframt vegið að hagsmunum þeim, sem samkeppnisyfirvöldum ber að standa vörð um og sem markmið þau sem talin eru í 1. gr. samkeppnislaga, lúta að. Verður ekki við það unað, að áfrýjandi, sem er milliliður í viðskiptum, geti með einhliða skilmálum af þessu tagi, dregið úr frelsi greiðslumóttakenda til þess ákveða verð á vöru eða þjónustu. Séu skilmálar þessir um bann við mismunun felldir úr gildi öðlast greiðsluviðtakendur styrkari stöðu gagnvart áfrýjanda og hafa þeir þá möguleika til þess að innheimta sérstaklega fyrir þjónustugjöldin hjá korthöfum. Afnám fyrrnefnds banns við mismunun mun tvímælaust gera þann viðskiptamarkað, er hér um ræðir, „gagnsærri“ en nú er, frá sjónarhóli neytenda, efla verðskyn þeirra og auðvelda þeim að velja milli greiðslumiðla á grundvelli raunverulegs kostnaðar af notkun þeirra, sem er vissulega í samræmi við markmið samkeppnislaga.

Af þeim ástæðum, sem hér hafa verið raktar, svo og að öðru leyti með vísan til forsendna hinnar kærðu ákvörðunar samkeppnisráðs, verður ekki hjá því komist að staðfesta efnislega þá ákvörðun ráðsins sem þessi kæruliður lýtur að. Hins vegar er í ljós leitt, að umræddir viðskiptahættir áfrýjanda við

greiðslumóttakendur, sem m.a. fela í sér bann við mismunun eins og rakið hefur verið, hafa verið við lýði hátt í annan tug ára, eða frá því að áfrýjandi hóf starfsemi sína, án þess að hlutaðeigandi yfirvöld hafi fyrr en nú séð næga ástæðu til þess að grípa til íþyngjandi aðgerða lögum samkvæmt. Með vísun til þessarar löngu framkvæmdar og jafnframt þess að eðlilegt er að ætla áfrýjanda allnokkurn tíma til þess að laga umrædda viðskiptahætti sína að framangreindu banni, þykir rétt að mæla fyrir um, að hið fyrirskipaða bann við notkun umræddra viðskiptaskilmála komi ekki til framkvæmda fyrr en 1. október 1998.

### Um 3. kröfulið

Í 5. undirkafla III. kafla hinnar kærðu ákvörðunar kemur fram það álit ráðsins að nauðsyn sé á setningu löggjafar um greiðslukortastarfsemi. Ummæli af þessu tagi eru ekki nauðsynleg til skýringar á ákvörðun ráðsins í máli þessu, en ekki verður séð að ráðinu hafi verið óheimilt að tjá almennt hug sinn til þess málefnis, sem vissulega hefur margvísleg tengsl við sumar þær röksemdir er fram hafa komið í málinu af hálfu beggja málsaðila. Verða ummælin m.a. réttlætt með vísan til þeirrar meginreglu um heimild samkeppnisyfirvalda til að tjá sig um löggjafarmálefni, er fram kemur í 19. gr. samkeppnislaga. Eru þar af leiðandi ekki efni til að verða við þessum kröfulið áfrýjanda.

### Um málsmeðferð.

Upphaf máls þessa er að rekja til erindis til Samkeppnisstofnunar dags. 15. júní 1994. Umfjöllun þess erindis leiddi til niðurstöðu stofnunarinnar 9. maí 1995 sem tilkynnt var málsaðilum. Samkeppnisstofnun barst nýtt erindi dags. 29. september 1995. Áfrýjandi svaraði því erindi með bréfi til stofnunarinnar dags. 10. nóvember 1995. Málsgögn bera með sér að málið var síðan til umfjöllunar hjá Samkeppnisstofnun. Áfrýjanda var hins vegar ekki tilkynnt með formlegum hætti um að mál þetta væri enn til umfjöllunar hjá stofnuninni fyrr en með bréfi dags. 15. júlí 1997, þegar frumniðurstöður lágu fyrir. Slíkt bar þó að gera með vísun til 14. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993, sbr. og 11. gr. reglna nr. 672/1994. Varð þetta til þess að áfrýjandi fékk ekki sem skyldi notið þess andmælaréttar sem honum er tryggður í 13. gr. stjórnáskilulaga. Er óhjákvæmilegt að átelja þessi vinnubrögð Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs.

## V.

### Úrskurðarorð.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/1998, dags. 12. janúar 1998, er staðfest með þeirri breytingu að hún komi eigi til framkvæmda fyrr en 1. október 1998.

Reykjavík 2. mars 1998.

Páll Sigurðsson

Þórunn Guðmundsdóttir

### Sérálit

**vegna úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/1998,  
að því er varðar 1. kröfulið áfrýjanda.**

Mál þetta snýst um það hvort nema beri úr gildi þá grein skilmála íslensku greiðslukortafyrirtækjanna sem felur í sér að greiðsluviðtakendum (seljendum vöru og þjónustu) er bannað að hækka verð til þeirra sem greiða með greiðslukorti. Í þeirri grein er jafnframt gert ráð fyrir að greiðsluviðtakendur geti veitt staðgreiðsluafslátt til þeirra sem ekki nota kort. Skilmálar þessir hafa verið í gildi í tíu ár. Á þeim tíma hefur þróast tiltekið jafnvægisástand á markaðinum sem varasamt kann að vera að raska af litlu tilefni. Einboðið er að álykta að sá kostnaður sem fylgir notkun greiðslukorta sé þegar kominn út í verðlagið. Sá kostnaður er því nú í raun greiddur af neytendum. Þeir sem ekki nota greiðslukort ættu að njóta þess í staðgreiðsluafslætti í samræmi við þann hag sem greiðsluviðtakendur telja sig hafa af slíkum viðskiptum. Ef afnumin verður sú grein sem hér um ræðir er sú hætta fyrir hendi að neytendur verði látnir bera þennan kostnað á nýjan leik í hækkuðu verði. Þar með hækkaði verðlag án nokkurs raunverulegs tilefnis. Jafnframt gæti núverandi staðgreiðsluafsláttur horfið þar sem hið almenna verð sem í dag gildir yrði við þessar aðstæður orðið að staðgreiðsluverði.

Mikill vafi leikur á því að hagsmunir neytenda hafi verið hafðir nægilega að leiðarljósi í þessu máli og ekki gerð skýr grein fyrir því með hvaða hætti svo sé.

Í sérstökum kafla samkeppnislaga um eftirlit með greiðslukortastarfsemi er gert ráð fyrir að viðskiptahættir hér séu sambærilegir við það sem almennt gerist í helstu viðskiptaríkjum Íslendinga. Nú er til meðferðar innan samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar ESB erindi hagsmunasamtaka evrópskra fyrirtækja um skaðleg áhrif banka og greiðslukortafyrirtækja á samkeppni. Eðlilegt hlýtur að teljast, áður en gengið er til svo áhrifamikillar breytingar eins og hér um ræðir, að beðið sé niðurstöðu þeirrar vinnu og reglna sem hugsanlega verða settar af framkvæmdastjóra ESB og Íslendingar gætu þurft að staðfesta í samræmi við EES-samninginn.

Þegar þess er jafnfram gætt að í ákvörðun samkeppnisráðs kemur fram að ýmis önnur atriði greiðslukortaviðskipta en þessi ákvörðun snertir eru enn til athugunar hjá samkeppnisyfirkvöldum má ljóst vera að æskilegt er að vanda og undirbúa vel viðamiklar breytingar á þessu sviði. Á viðkvæmum markaði eins og hér um ræðir þjónar það ekki hagsmunum neytenda að breytingar og tilfærslur sem áhrif hafa á verð séu tíðar eða tilviljanakenndar. Slíkt skapar óvissuástand og truflar verðskyn neytenda.

Niðurstaða:

Fella ber 1. tl. I. hluta ákvörðunarorða samkeppnisráðs í ákvörðun nr. 1/1998 úr gildi.

Reykjavík 2. mars 1998.

Inga Jóna Þórðardóttir

*[Þessu máli var skotið til dómstóla; sjá dóm Hæstaréttar í máli [nr. 441/1998](#) (18. mars 1999)]*