



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mánudagur, 15. desember 2008

Ákvörðun nr. 62/2008

## **Ósk Valitors hf. um undanþágu fyrir samræmt milligjald í kortaviðskiptum**

### **I.**

#### **Erindið**

##### **1.**

Í ákvörðun þessari er til meðferðar ósk Valitors hf. (Valitor) um undanþágu til þess að ákvarða og setja, fyrir hönd íslenskar banka og sparisjóða, sérstakt samræmt milligjald vegna notkunar VISA greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum (t.d. verslunum). Milligjaldið á að vera greiðsla söluaðila fyrir þjónustu sem útgefendur kortanna veita þeim í greiðslukortaviðskiptum. Hvað varðar samsetningu gjaldsins og rök fyrir því að setning þess uppfyllti skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu þá vísar Valitor til ákvörðunar framkvæmdastjórnar EB frá árinu 2002 í máli tengt VISA International þar sem tímabundin undanþága fyrir milligjaldi var veitt. Sú ákvörðun féll úr gildi í lok ársins 2007. Í desember 2007 var birt ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli gagnvart MasterCard í Evrópu þar sem sambærilegt milligjald var talið samkeppnishamlandi og ólöglegt.

Samkeppniseftirlitið óskaði umsagnar um erindið frá mörgum hagsmunaaðilum. Ítarleg gagna- og upplýsingaöflun hefur einnig farið fram við meðferð málsins. Í mars á þessu ári var Valitor sent frummat Samkeppniseftirlitsins þar sem afstaða eftirlitsins var reifuð. Félaginu var m.a. gert ljóst að rökstuðningi þess væri verulega ábótavant hvað varðaði gjaldið sjálft og að öll skilyrði fyrir undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga væru uppfyllt. Var félaginu boðið að koma að frekari sjónarmiðum og rökstuðningi. Verður þessu nú lýst nánar.

##### **2.**

Í bréfi, dags. 17. september 2007, til Samkeppniseftirlitsins óskar Valitor eftir því að Samkeppniseftirlitið samþykki að félagið ákveði og setji svonefnt milligjald (e. IRF/Interchange Reimbursement Fee eða MIF/Multilateral Interchange Fee) á innanlandsmarkaði fyrir greiðslukortaviðskipti. Nánar tiltekið er þess óskað, telji Samkeppniseftirlitið að gjaldið falli undir 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, að veitt verði undanþága á grundvelli 15. gr. sömu laga.



Í erindinu kemur fram að Valitor starfi sem vinnsluaðili í kortaútgáfu og útgefandi fyrir hönd banka og sparisjóða, vinnsluaðili í færsluhirðingu og sem færsluhirðir í greiðslukortaviðskiptum. Þannig hagi til að kortaútgáfa standi ekki undir sér ein og sér ef ekki kæmi til tekjur vegna færsluhirðingar. Hafi sá háttur verið hafður á hjá fyrirtækjum sem vinni kort til útgáfu taki við ákveðnu gjaldi, svo kölluðu milligjaldi, af þeim sem sjái um færsluhirðingu. Alþjóðlegu kortafélögin VISA og MasterCard gefi út töflur þar sem fram komi milligjald fyrir einstakar tegundir korta og tegundir kortafærslna. Hafi ekki verið skráð sérstakt milligjald fyrir innanlandsmarkað viðkomandi lands fari uppgjör fram í samræmi við þessar töflur.

Í erindinu er vísað til þess að á árinu 2002 hafi framkvæmdastjórn Evrópusambandsins veitt VISA Europe (EU) undanþágu fyrir milligjaldi vegna færsluhirðingar yfir landamæri gegn ákveðnum skilyrðum. Veigamesta skilyrðið fyrir undanþágunni hafi verið að gjaldið skyldi aldrei vera hærra en sem næmi raunkostnaði af þeirri þjónustu sem kortaútgefendur veiti söluaðilum. Milligjaldið ætti aldrei að vera hærra en samanlagður kostnaður þriggja þátta, kostnaður við vinnslu kortafærslna, fjármagnskostnaður og kostnaður vegna ábyrgðarskuldbindinga. Útreikningur þessara kostnaðarþátta skyldi síðan endurskoðaður og staðfestur af sjálfstæðum óháðum endurskoðendum.

Þá kemur fram að á árinu 2002 hafi danskt fyrirtæki, PBS International (PBS), hafið færsluhirðingu á Íslandi vegna VISA greiðslukorta. Þar sem ekki hafi verið skráð sérstakt milligjald hér á landi þá fari uppgjör milli Valitor og PBS fram samkvæmt uppgjörsaðferð VISA EU og gegn milligjaldi sem sett hafi verið af VISA EU fyrir færsluhirðingu yfir landamæri. Félagið þurfi fyrir hönd útgefenda kortanna, þ.e. banka og sparisjóða, að standa skil á uppgjöri daglega til PBS sem síðan greiði söluaðilum sem PBS annist færsluhirðingu fyrir. PBS sem færsluhirðir greiði síðan Valitor fyrir hönd útgefenda kortanna milligjald samkvæmt ákvörðun VISA EU sem sé um 0,90% af veltu.

Þá segir að ástæða þess að stefnt sé að skráningu sérstaks milligjalds fyrir innanlandsmarkað hér á landi, sem kæmi í stað þess sem sett hafi verið af VISA EU, sé að fjármagnskostnaður á Íslandi hafi þróast með þeim hætti að ekki sé hægt að vinna innan ramma Evrópumeðaltals sem útreikningur VISA EU miðist við. Í þeim útreikningum sé miðað við rúmlega 4% ársvexti á fjármagn en þeir séu u.þ.b. 10 prósentustigum lægri en stýrivextir hér á landi. Þannig segir félagið ljóst að það sé að greiða niður íslensk umsvif PBS sem þessu nemi. VISA EU hafi reglulega látið vinna kostnaðargreiningu fyrir íslenska markaðinn sem endurskoðuð hafi verið af hlutlausum endurskoðanda hjá Grant Thornton. Á grundvelli þessarar greiningar óskar Valitor eftir heimild, sem „principal member“ að VISA EU fyrir íslenska markaðinn, að skrá [...] <sup>1</sup> % milligjald sem gildi fyrir alla færsluhirða og útgefendur sem starfa á hinum íslenska markaði. Ljós sé að verði slíkt ekki heimilað sé fyrirkomulag kortaviðskipta hér á landi í fullkomnu uppnámi, enda geti félagið og aðrir útgefendur hér á landi ekki til langs tíma tekið á sig þann kostnað gagnvart erlendum færsluhirðum sem þeir hafi gert síðastliðin misseri.

<sup>1</sup> Upplýsingar innan hornklofa [...] í þessu skjali eru felldar út vegna trúnaðar.



Valitor bendir á að ákvörðun framkvæmdastjórnar EB hafi aðeins náð til færsluhirðingar yfir landamæri en ekki til færsluhirðingar innanlands þar sem söluaðili starfi í sama landi og korthafi. Í fjölmörgum löndum hafi þó sambærilegt gjald verið lagt á innanlandsfærslur þar sem samvinna hafi verið höfð við samkeppnisyfirvöld viðkomandi landa. Telur Valitor að nákvæmlega sömu rök eigi við um færslur á innanlandsmarkaði og um færsluhirðingu yfir landamæri sem ákvörðun framkvæmdastjórnar EB laut að á sínum tíma.

Valitor bendir á að framkvæmdastjórn EB hafi komist að þeirri niðurstöðu í umræddri ákvörðun sinni að það væri óumdeilt að greiðslukerfi VISA fæli í sér umtalsverðar tæknilegar og efnahagslegar framfarir. Meta þyrfti hvort samræmd skráning milligjalda stuðlaði að þessum framförum og að eðlilegt væri að meta það samhliða því hvort neytendum væri veitt sanngjörn hlutdeild í þeim ávinningi sem af því hlytist. Framkvæmdastjórnin hafi bent á að um tvenns konar neytendur væri að ræða í málinu, þ.e. söluaðila annars vegar og korthafa hins vegar. Þessir aðilar hafi mjög ólíkra hagsmuna að gæta þegar kæmi að milligjaldi. Það sé í hag söluaðila að gjaldið sé sem lægst eða ekkert og að útgefendur innheimti hjá korthafa beint þann kostnað sem útgefendur bæru. Korthafar hafi hins vegar hag af því að gjaldið sé sem hæst svo að söluaðilar beri í raun þann kostnað sem af hljótist og korthafar verði ekki krafðir um greiðslu fyrir alla veitta þjónustu. Hagsmuni þessara aðila verði að meta saman þar sem þjónusta útgefenda sé þeim báðum til hagsbóta. Söluaðilar hagnist af þeirri greiðslutryggingu sem útgefendur veiti og korthafar hagnist af greiðslufresti („free funding“), þ.e. þeir þurfi ekki að greiða fyrir vöru og þjónustu fyrr en síðar.

Framkvæmdastjórn EB hafi komist að þeirri niðurstöðu að útgefendur geti ekki kafið söluaðila beint fyrir þá þjónustu sem þeim sé veitt enda sé ekkert samningssamband á milli þessara aðila. Því sé milligjaldið nauðsynlegt til að viðhalda því kerfi sem sé á kortaviðskiptum í heiminum, þ. á m. á Íslandi. Fallist sé á að samræming slíks gjalds sé öllum til hagsbóta m.a. með þeim rökum að gífurlegur kostnaður og vinna færi í að semja sérstaklega við hvern aðila viðskiptanna. Valitor telur að öll rök sem fram komi í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar eigi við í þessu máli. Það sé raunar augljóst þar sem undanþágubeiðnin sé í raun sú sama, aðeins kostnaðarmatið sé annað. Bendir Valitor á að ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar hafi ekki beinst að neinni sérstakri fjárhæð gjaldsins heldur aðeins að því hvernig það væri fundið út. Öllum þeim reglum hafi verið beitt við útreikning þess gjalds sem Valitor óski nú eftir undanþágu fyrir. Samkvæmt framansögðu telji félagið að skilyrði a. og b. liða 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt í málinu.

Til viðbótar bendir Valitor á að framkvæmdastjórnin hafi komist að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni að samræmt milligjald væri nauðsynlegt til að ná markmiði þess, þ.e. hinum jákvæðu áhrifum af því greiðslukerfi sem sé við lýði í kortaviðskiptum. Framkvæmdastjórnin hafi lagt á það áherslu að þar sem ekkert samningssamband væri á milli kortaútgefenda og söluaðila, en útgefendur veiti söluaðilum þrátt fyrir það ákveðna þjónustu, sé einhvers konar milligjald nauðsynlegt fyrir framgang kerfisins. Án þátttöku söluaðila í kostnaði útgefenda



myndi kerfið eindfaldlega falla um sjálft sig með mjög slæmum afleiðingum fyrir alla aðila. Þá taldi framkvæmdastjórnin að gagnsætt gjald sem reiknað væri nákvæmlega út á grundvelli þess kostnaðar sem útgefandi tæki á sig, væri sú leið sem minnst takmarkaði samkeppni. Engar útfærslur væru til í dag sem næðu þeim jákvæðu áhrifum sem lýst hafi verið en takmörkuðu samkeppni minna. Með hliðsjón af þessum rökum telji Valitor að skilyrði c. liðar 15. gr. samkeppnislaga sé uppfyllt í málinu.

Þá segir í erindinu að framkvæmdastjórn EB hafi komist að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni að veiting undanþágu myndi ekki koma í veg fyrir samkeppni á neinum þeim mörkuðum sem máli skipta. Í fyrsta lagi myndi undanþágan engin áhrif hafa á samkeppni milli útgefenda korta sem væri eftir sem áður frjálst að keppa sín í milli um þau gjöld sem þeir legðu á korthafa vegna útgáfu korta. Í annan stað myndi undanþágan ekki koma í veg fyrir samkeppni milli færsluhirða, þrátt fyrir að milligjald setji óhjákvæmilega ákveðið lágmarksverð fyrir þá þjónustu sem þeir veiti söluaðilum. Færsluhirðar geti eftir sem áður keppt sín í milli um heildargjald fyrir þjónustu sína, sem taki til mun fleiri þátta og hærrí fjárhæða en milligjald myndi neyða þá til að krefjast. Að lokum þá myndi undanþágan engin áhrif hafa á samkeppni milli VISA og samkeppnisaðila þess, en sá stærsti þeirra sé Europay. Það sama eigi við hér á landi að mati Valitors.

Valitor bendir á að óumdeild þróun kostnaðarpátta á Íslandi samanborið við viðmiðunarlöndin, og þá sér í lagi fjármagnskostnaðar, leiði til þess að leikreglur aðila á markaði séu ólíkar. Innlendum útgefendum sé gert að fjármagna kortanotkun, í aðalatriðum, í umhverfi hárra stýrivaxta og þannig fjármagna starfsemi erlendra færsluhirða sem búi við annað vaxtaumhverfi.

Valitor telur, með vísan til alls framangreinds, að öll skilyrði séu uppfyllt til að veita undanþágu fyrir setningu samræmds milligjalds, sem tæki strangt mið af þeim kostnaði sem félagið líkt og aðrir kortaútgefendur hljóti af þeirri þjónustu sem þeir veiti hér á landi. Sérstök athygli sé vakin á því að slíkt gjald væri þegar innheimt þegar um erlenda færsluhirða væri að ræða. Þá greiði Valitor, þegar félagið starfi sem færsluhirðir, slíkt gjald til erlendra útgefenda þegar kort þeirra séu notuð hér á landi. Valitor telji samræmingu slíks gjalds vera nauðsynlega til að núverandi fyrirkomulag á greiðslukortavíðskiptum geti gengið upp. Verði undanþágubeiðninni hafnað sé ljóst að kerfið eins og það þekkist í dag muni ekki ganga upp og félaginu verði nauðugur einn kostur að hækka umtalsvert gjöld til korthafa fyrir kortaútgáfu. Það yrði í hæsta máta óeðlilegt fyrirkomulag enda sú þjónusta sem félagið og aðrir útgefendur veiti að langstærstum hluta til hagsbóta fyrir söluaðila.

Að lokum ítrekar félagið ósk um að Samkeppniseftirlitið veiti því undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga til að setja milligjald sem færsluhirðar greiði kortaútgefendum, sem verði ákveðið á grundvelli kostnaðarútreikninga VISA EU, staðfest af óháðum endurskoðendum og samþykkt af Samkeppniseftirlitinu. Bent sé á að veiting slíkkara undanþágu geti verið háð skilyrðum sambærileg þeim sem sett hafi verið í umræddri ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, nánar tiltekið að stjórn félagsins skuli, um leið og kostnaðargreining vegna



Þjónustu þess sé tilbúin, senda Samkeppniseftirlitinu afrit af greiningunni. Þá skuli milligjöld félagsins ekki undir neinum kringumstæðum vera hærrí en sem nemur kostnaði samkvæmt greiningunni.

## **II. Málsmeðferð**

Í því skyni að leggja mat á áhrif af þeirri breytingu sem lögð er til í erindi Valitors sendi Samkeppniseftirlitið það til umsagnar hjá ýmsum hagsmunaaðilum og til samtaka söluaðila. Þeir eru: Borgun hf., Kortþjónustan ehf., Samtök verslunar og þjónustu, Samtök ferðaþjónustunnar, Hagar hf., Norvik hf., Samkaup hf., Skeljungur hf., N1 hf. og Olíuverslun Íslands hf.

Í bréfi frá Valitor til Samkeppniseftirlitsins, dags. 14. janúar 2008, óskaði félagið eftir því að fá að koma að nánari skýringum á erindinu og að þessum viðbótar upplýsingum yrði komið til umsagnaraðila. Var það gert.

Í því bréfi kemur fram, að með milligjaldi, sé ekki verið að leggja viðbótargjald á söluaðila. Í dag standi söluaðilum til boða þrenns konar uppgjör hjá félaginu fyrir færsluhirðingu. Mánaðarlegt uppgjör með engri fjármögnun, vikulegt með fjármögnun að hluta og daglegt með fullri fjármögnun. Þetta þýði að söluaðilar sem kjósi að vera í daglegu eða vikulegu uppgjöri greiði hærra þjónustugjald, en þeir sem séu í mánaðalegu uppgjöri, í formi álags á þóknun. Þá segir að allir færsluhirðar á íslenska markaðnum muni greiða milligjald til útgefenda. Í stað milligjalds samkvæmt alþjóðlegum töflum VISA komi sérstakt milligjald fyrir íslenska markaðinn. Algengt sé að skráð sé milligjald á einstökum mörkuðum svo sem í Noregi, Danmörku, Austurríki og fleiri löndum. Tilgangur milligjaldsins sé að færsluhirðar taki þátt í þeim kostnaði sem kortaútgefendur verði fyrir vegna fjármögnunar, vinnslu og ábyrgðaskuldbindingar. Við ákvörðun á milligjaldinu verði sérstaklega tekið tillit til fjármagnskosnaðar hér á landi og gjaldið muni breytast í takt við breytingar á þeim kostnaði.

### **1.**

Umsögn barst frá N1 hf. 9. janúar 2008. Þar segir að hagsmunir félagsins séu engir vegna mögulegrar undanþágu þar sem félagið fái greitt einu sinni í mánuði vegna móttöku kreditkorta. Þá segir að hár fjármögnunarkostnaður á innanlandsmarkaði geri það að verkum að erlend fyrirtæki sem hingað sækja sem færsluhirðar geti fjármagnað sig ódýrar í gegnum Valitor en ef þau þyrftu að leita beint inn á fjármagnsmarkaðinn. Ljóst væri að þetta hærra milligjald sem Valitor vilji fá samþykkt muni bitna á söluaðilum sem væru í viðskiptum við PBS og fái uppgert daglega. N1 telji að sú aðferðafræði sem lögð sé til að tekin verði upp hafi þann ókost að innbyggður hvati til að spara í rekstri minnki þar sem ávalt muni verða reynt að réttlæta það tekjustig sem búið væri að samþykkja.

Þá segir að sú stefna hafi ríkt að bankar og kortafyrirtækin hafi skipulega reynt að láta korthafa greiða sem allra minnst fyrir kortanotkun og öllum kostnaði hafi verið ýtt á söluaðila sem velti kostnaðinum síðan út í verðlagið sem allir greiði án tillits til greiðslumiðils. Að lokum lýsir N1 því yfir að forsendur Valitors fyrir



umsókninni séu vel skiljanlegar og byggi þær á raunverulegu ójafnvægi sem hár vaxtakotnaður nú um stundir hafi búið félaginu. Hvort að eðlilegt sé að skrá sérstakt íslenskt milligjald hljóti að teljast skoðunarinnar virði og um leið hvort slíkt ætti að leyfa tímabundið til reynslu.

## 2.

Í umsögn Haga hf., sem er dags. 18. janúar 2008, segir að af erindi Valitors verði ekki að fullu ráðið hvort undanþága hafi fjárhagsleg áhrif á Haga og/eða viðskiptavinum félagsins, né heldur hvort undanþágan muni draga úr samkeppni á greiðslukortamarkaði, en félagið leggist gegn veitingu undanþágu verði sú raunin. Þá vísar félagið í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 þar sem Valitor hafi verið gert að greiða sekt vegna brota á samkeppnislögum. Því virðist ekkert benda til annars en að félagið óski nú eftir undanþágu fyrir starfsemi sem með tilgreindri ákvörðun hafi verið metin ólögmæt. Að mati Haga sé það ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að koma ólögmætri starfsemi í lögmætan búning með undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga.

## 3.

Umsögn barst frá Olíuverslun Íslands hf. í bréfi, dags. 25. janúar 2008. Þar kemur fram að félagið telji að hér sé um sjálfsagt réttlætismál að ræða og geri félagið ekki athugasemdir við áform Valitors.

## 4.

Umsögn barst frá Samkaupum hf. (Samkaup) í bréfi, dagsettu 28. janúar 2008. Þar segir meðal annars að milligjaldið hafi veruleg áhrif á þjónustugjald söluaðila sem þeir greiði færsluhirðum og virki í raun sem ákveðið lágmark fyrir það. Almennt hafi þjónustugjaldið síðan áhrif á útsöluverð söluaðila, þannig að neytendur greiði milligjaldið að lokum í formi herra verðs í smásölu, ekki eingöngu neytendur sem greiði með greiðslukorti, heldur einnig þeir sem greiði með reiðufé. Samkaup telji augljóst að milligjald hafi áhrif á samkeppni. Í fyrsta lagi hafi það tvímælaust áhrif á samkeppni færsluhirða með því að setja ákveðið gólf fyrir ákvörðun þjónustugjalds til söluaðila. Samræmt milligjald til útgefenda þýði að stærsti kostnaðarliðurinn í þjónustugjaldi færsluhirða verði samræmdur, sem takmarka muni verulega samkeppni milli færsluhirða. Að hinu leyti þýði herra milligjald herra þjónustugjald til söluaðila og þar með útsöluverð til allra neytenda. Með hækkun milligjalds muni kostnaður af rekstri kortakerfa aukast til óhagræðis fyrir alla neytendur. Samkaup leiða líkur að því að kostnaður félagsins vegna kortþjónustu muni hugsanlega tvöfaldast eða jafnvel þrefaldast. Slíkt muni að sjálfsögðu koma fram í útsöluverði. Fram kemur í umsögninni að forstjóri Valitors hafi á fundi með félaginu, vegna umræddrar undanþágubeiðni, fullyrt að hækkunin muni engin áhrif hafa á Samkaup né aðra söluaðila sem væru með samning um mánaðarlegt uppgjör. Hækkunin muni eingöngu hafa áhrif á söluaðila sem væru með samning um vikulegt eða daglegt uppgjör. Ekki verði þó af erindi Valitors séð að svo muni verða. Með vísan til þessa geti Samkaup ekki annað en lagst alfarið gegn undanþágu fyrir sérstöku milligjaldi Valitors.

Samkaup vísar til þess að Valitor segi ástæðu undanþágubeiðninnar vera þeir háu stýrivextir sem séu við lýði á Íslandi og að Valitor stæði eingöngu til boða að



fjármagna sig á innlendum lánamarkaði og í íslenskri mynt samkvæmt reglum Fjármálaeftirlitsins. Því sé og haldið fram að fjármagnskostnaðurinn sé stærsti kostnaðarliður kortaútgefenda vegna kortaviðskipta. Af þessum ástæðum sé nauðsynlegt að hækka milligjaldið. Samkaup hafna þessu og segja að samkvæmt upplýsingum á heimasíðu VISA-Europe komi fram að fjármagnskostnaður við „free funding“ tímabil sé eingöngu 24% af milligjöldum. Auk þess séu stýrivextir Seðlabankans ekki klappaðir í stein og því sé varhugavert að grundvalla undanþágu fyrir umræddu milligjaldi á ástandi stýrivaxta í augnablikinu.

Þá segir að Valitor grundvalli erindi sitt að miklu leyti á undanþágu framkvæmdastjórnar ESB, sem hafi verið veitt fyrir milligjaldi VISA árið 2002, sem nú sé fallin úr gildi. Þá sýnist að framkvæmdastjórnin hafi tekið nýja og breytta afstöðu til milligjalda kortafyrirtækja með ákvörðun sinni frá 19. desember sl. Í henni hafi MasterCard verið bannað að nota samskonar milligjöld fyrir millilandafærslur og innanlandsfærslur innan átta aðildarríkja EES. Í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar um ákvörðunina komi fram, að framkvæmdastjórnin telji að samræmt milligjald hamli verðsamkeppni milli færsluhirða með því að hækka þann kostnaðargrunn sem færsluhirðar byggja á fyrir þjónustugjald sitt til söluaðila. Milligjaldið myndi ákveðið gólf fyrir þjónustugjaldið, sem söluaðilar geti ekki farið undir í samningum sínum við færsluhirða. Þetta auki kostnað við kortanotkun hjá söluaðilum, sem allir neytendur muni bera.

Að lokum segir í umsögninni að Valitor hafi á engan hátt tekist að varpa ljósi á þau jákvæðu áhrif sem stafa eigi af milligjaldinu. Þau jákvæðu áhrif sem helst sé bent á að stafi af milligjaldinu, væru þau að með milligjaldinu eflist virkni kortakerfisins og sé því beinlínis haldið fram að kortaútgáfa á Íslandi leggist á hliðina, ef hækkun milligjaldsins náist ekki í gegn. Milligjaldið sé nauðsynlegt til þess að þjóðfélagið njóti kosta kortakerfanna til fulls. Í þessu sambandi sé, að mati Samkaupa, nauðsynlegt að vekja athygli á því að áhyggjur framkvæmdastjórnar EB lúti, samkvæmt rannsókn á bankamarkaði sem lauk á síðasta ári, ekki síst að þeim mikla og stöðuga hagnaði fyrirtækja á kortamarkaði, ekki síst í kortaútgáfu. Milligjöldin magni hagnað kortaútgefenda og framkvæmdastjórnin telji líklegt að 62% banka myndi hagnast á kortaútgáfu án nokkurra milligjalda. Framkvæmdastjórnin hafi í raun staðfest hin neikvæðu áhrif sem stafi af umræddu milligjaldi og í MasterCard málinu teldi hún hugsanleg jákvæð áhrif gjaldsins ekki duga til þess að vega upp hin neikvæðu. Samkaup dragi þannig í efa að gjaldið stuðli að framförum í skilningi a. liðar 15. gr. samkeppnislaga.

Með vísan til þessa telji Samkaup skilyrði 15. gr. samkeppnislaga ekki vera uppfyllt fyrir skráningu sérstaks milligjalds fyrir innlendar kortafærslur og telji því að synja beri erindi Valitors.

## 5.

Umsögn barst frá Kortþjónustunni ehf. (Korta) í bréfi, dags. 29. janúar 2008. Þar segir að umrætt milligjald vegna viðskipta með VISA kort sé greiðsla færsluhirða, á Íslandi Valitors og PBS, til útgefenda kortanna þ.e. banka og sparisjóða, en



færsluhirðar innheimti síðan hjá söluaðilum sem síðan velti gjaldinu út í verðlagið. Korta segir að áhrif milligjalds á samkeppni séu almennt talin tvenns konar:

- Í fyrra lagi hafi þau áhrif á samkeppni færsluhirða með því að setja ákveðið gólf fyrir ákvörðun þjónustugjalds til söluaðila. Samræmt milligjald þýði að allir útgefendur krefjist sama milligjalds sem sé stærsti kostnaðarliðurinn í þjónustugjaldinu, en samkeppni í færsluhirðingu snúist að verulegu leyti um hvaða þjónustugjald sé unnt að bjóða söluaðilum.
- Í síðara lagi sé ljóst að því hærra sem milligjaldið sé, því hærra verði þjónustugjaldið til söluaðila og þar með útsöluverð til neytenda.

Auk milligjaldsins innheimti útgefendur einnig sérstakt árgjald og útskriftargjald frá korthöfum, í einhverjum tilfellum færslugjöld og hugsanlega vexti ef korthafi greiði seint.

Þá ítrekar Korta að milligjald sé greiðsla færsluhirða til kortaútgefenda. Valitor sé ekki útgefandi VISA greiðslukorta, heldur séu það íslenskir bankar og sparisjóðir, sem gefi út kortin. Valitor sé vinnsluaðili í kortaútgáfu fyrir þeirra hönd auk þess að vera færsluhirðir í samkeppni við Borgun og PBS. Beiðni um undanþágu frá bannreglu 10. gr. samkeppnislaga verði eðli málsins samkvæmt að berast frá þeim útgefendum sem ætli að samræma gjald sitt. Ekki komi fram í erindi Valitors að sótt sé um undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga fyrir hönd viðskiptabanka og sparisjóða. Að mati Kortu sé nauðsynlegt að umboð Valitors frá kortaútgefendum sé skýrt áður en erindið verði tekið til meðferðar, þannig að fyrir liggja að útgefendur óski eftir undanþágu fyrir slíkri sameiginlegri gjaldahækkun. Þá bendir Korta á að hærra milligjald tengist hagsmunum útgefenda, þar sem þeir fái þar með hærra hlutfall af hverri færslu til sín, á móti kostnaði sem þeir hafi af kortaútgáfu, auk þess sem árgjöld og önnur gjöld korthafa komi einnig á móti slíkum kostnaði. Því komi það spáskt fyrir sjónir að Valitor, sem færsluhirðir, sé að fara fram á heimild fyrir því að það gjald sem fyrirtækið þurfi að greiða útgefendum, verði hækkað. Slík beiðni samræmist alls ekki hagsmunum Valitors sem færsluhirðis. Valitor sé með erindi sínu, efnisinntaki þess og þeim sjónarmiðum sem þar komi fram, að taka hagsmuni verkkaupa sinna, kortaútgefenda, fram yfir eigin hagsmuni í færsluhirðingu. Líta megi svo á að Valitor sé að nýta hagsmuni verkkaupa sinna til að byggja upp samkeppnishindrun í færsluhirðingu. Eða hversu eðlilegt sé það, að keppinautur á markaði færsluhirðingar standi fyrir gjaldahækkun á (öll) fyrirtæki í færsluhirðingu, bæði sjálfan sig og keppinauta sína? Gjaldahækkun þessi stafi frá fyrirtækjum sem séu í nánnum tengslum við færsluhirðinn. Þá er vakin athygli á að viðkomandi færsluhirðir, sem stýri uppbyggingu nýrrar gjaldskrár milligjalda á keppinauta sína, sé í markaðsráðandi stöðu.

Þá segir að í tengslum við heildarrannsókn á bankamarkaði, sem birt hafi verið árið 2007, hafi framkvæmdastjórn EB komist að þeirri niðurstöðu að þar sem sameiginlegt milligjald hafi verið samþykkt, viðgangist jafnframt tvíhliða samningar um milligjald („bilateral/on/us“). Við rannsóknina hafi komið í ljós að í mörgum löndum Evrópu hafi verið fyrir hendi tvíhliða samningar um milligjöld, hjá útgefendum sem hafi jafnframt verið tengdir færsluhirðingu, sem hafi verið mun hagstæðari heldur en gjöld sem öðrum færsluhirðum hafi staðið til boða





(„preferential bilateral fee agreements“). Slíkir samningar séu, að mati framkvæmdastjórnarinnar, til þess fallnir að torvelda innkomu nýrra aðila á markað fyrir færsluhirðingu, og séu því samkeppnishamlandi. Þetta geti bent til þess að umræddum milligjöldum sé ekki ætlað að taka til allra færsluhirða heldur muni Valitor sem færsluhirðir njóti með tvíhliða samningum betri kjara hjá umbjóðendum sínum, kortaútgefendum, heldur en aðrir færsluhirðar.

Í umsögninni er fjallað um svokallað „free funding“ tímabil. Þar segir að ástæða sem Valitor nefni fyrir setningu sérstaks milligjalds innanlands, sé sú að stýrivextir á Íslandi séu svo miklu hærri en í þeim viðmiðunarlöndum, sem VISA Europe hafi tekið mið af. Ef greiðsluferill greiðslukortaviðskipta sé hafður í huga, þá sé ljóst að frá þeim tíma sem útgáfubanki greiði söluaðila söluverð í gegnum færsluhirði og þar til korthafinn greiði útgefendanum, með því að greiða kortareikning sinn, sé útgáfubankinn að lána viðskiptavini (korthafa) sínum söluverðið. Þeim fjármagnskostnaði sem útgefandinn verði fyrir vegna þessa ná hann m.a. inn með umræddu milligjaldi. Ef viðskiptabankarnir hafi falið Valitor fjármögnun sína að þessu leyti, og ef Valitor sé háð takmörkunum Fjármálaeftirlitsins hvað slíka fjármögnun varðar (sem sé ósannað), hljóti það að leiða til þess að útgáfubankarnir leiti sjálfir hagstæðari fjármögnunar. Þá gagnrýnir Korta þá staðhæfingu, að af þeim þremur kostnaðarþáttum sem framkvæmdastjónin heimilaði að taka mætti tillit til við ákvörðun milligjalds, væri fjármagnskostnaðurinn stærsti kostnaðarliðurinn. Þetta sé rangt því að á heimasíðu VISA Europe sé greint frá þessum hlutföllum og þar komi fram að fjármagnskostnaðurinn, sé þvert á mói minnsti kostnaðarliðurinn, eða 24%. Þannig telur Korta að sé ljóst;

- í fyrsta lagi að kortaútgefendum sé í lófa lagið að lækka fjármagnskostnað sinn, með því að leita hagkvæmustu fjármögnunarleiða, en láti ekki verktaka sinn sjá um fjármögnun sé það óhagkvæmt,
- í öðru lagi sé fjármagnskostnaður mun veigaminni hluti milligjaldsins en Valitor haldi fram, sbr. framangreint, þannig að hækkun þess liðar réttlæti engan veginn hækkun milligjaldssins,
- í þriðja lagi að samkvæmt þessu sé augljóst að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafi með undanþágu sinni ekki nauðsynlega samþykkt að allur fjármagnskostnaður kortaútgefenda hafi átt að flytjast til færsluhirðis í milligjaldinu.

Það geti ekki verið réttlæting fyrir herra milligjaldi í öllum greiðslukortaviðskiptum á Íslandi, að samkeppni skorti á markaði fyrir útgáfu greiðslukorta, þannig að ekki sé leitað hagkvæmustu leiða í fjármögnun, eða að samþætting útgefenda og færsluhirða sé það mikil að ekki sé vitað hvað tilheyrir hverjum. Auk þess sé ljóst að hækkun stýrivaxta sé ekki varanleg og því viðurhlutamikið að byggja undanþágu fyrir hækkun milligjalds á stöðu vaxta í augnablikinu. Korta áréttar að færsluhirðir sjái ekki um fjármögnun á lánsviðskiptum milli kortaútgefenda og korthafa. Þannig hafi vaxtaumhverfi í „heimalandi“ færsluhirðisins ekkert að segja. Röksemdafærsla Valitors um vaxtamun vegna ólíks umhverfis erlendra færsluhirða hljóti því að vera byggð á misskilningi.



Í umsögninni fjallar Korta um þá ályktun (staðhæfingu) Valitors að kostnaður við kortaútgáfu sé svo mikill að verði ekki heimilað að hækka milligjald verði „fyrirkomulag kortaviðskipta hér á landi í fullkomnu uppnámi“. Þessar áhyggjur, segir Korta, að stangist á við áhyggjur framkvæmdastjórnar EB af kortamarkaðnum og vísar þar til heildarrannsóknar sem gerð var á evrópskum bankamarkaði og birt hafi verið í skýrslu árið 2007. Áhyggjur framkvæmdastjórnarinnar lúti helst að miklum og varanlegum hagnaði fyrirtækja á þessum markaði og þá sérstaklega í kortaútgáfu. Niðurstaða rannsóknarinnar feli í sér að 62% bankanna myndu hagnast á kortaútgáfu án nokkurs milligjalds. Svipuð sjónarmið hafi einnig komið fram í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í desember 2007 þar sem milligjöld MasterCard hafi verið bönnuð. Í tengslum við þá ákvörðun hafi komið fram hjá forstöðumanni samkeppnismála hjá EB, að viss hættu sé á því að kortaútgjafendur innheimti tvisvar þann kostnað sem hljótist af kortaútgáfu. Annars vegar með árlegum kortagjöldum korthafa og hins vegar í gegnum hækkað útsöluverð sem allir neytendur greiði vegna milligjaldsins.

Þá bendir Korta á að með vildarkerfi, sem bæði kortaútgjafendur og Valitor haldi úti, sé verið að gefa stóra hlutdeild af veltu korthafa aftur til baka í formi alls kyns fríðinda. Sú háttsemi sem viðhöfð sé bendi ekki til þess að kortaútgáfa standi ekki undir sér, þvert á móti þá bendi þessi hegðun til þess að hún hljóti að vera mjög arðbær.

Þá bendir Korta á að þau lágu þjónustugjöld vegna færsluhirðingar sem félagið virðist geta boðið samræmist ekki meintri slakri afkomu Valitors af fjármögnun „free funding“ tímabilsins. Félagið hafi lækkað þóknunir vegna kreditkorta í nóvember 2007 úr 0,90% - 2,50% í 0,90% - 1,99%. Hér beri að hafa í huga að Valitor sé markaðsráðandi fyrirtæki, sem ekki sé heimilt að stunda undirverðlagningu á markaði fyrir færsluhirðingu.

Um afstöðu framkvæmdastjórnar EB segir Korta að í fyrsta lagi sé undanþága framkvæmdastjórnarinnar frá 24. júlí 2002 runnin út og hafi ekki verið framlengd. Undanþágan sem Valitor byggir á sé því ekki lengur í gildi. Í öðru lagi hafi hún aðeins tekið til færsluhirðingar yfir landamæri en ekki heimilað á nokkurn hátt samræmt milligjald á innanlandsmarkaði. Slík gjöld verði því í öllum tilfellum að samræmast samkeppnislögum. Í þriðja lagi sé ljóst að frá töku nefndrar ákvörðunar hafi framkvæmdastjórnin breytt stefnu sinni og skýrt afstöðu sína hvað varðar milligjöld útgefenda. Það megi greina í ákvörðun frá 19. desember 2007 en með henni bannaði framkvæmdastjórnin samskonar milligjald hjá MasterCard. Slíkt milligjald hamli verðsamkeppni milli færsluhirða með því að hækka handvirkt þann kostnaðargrunn sem færsluhirðar byggir á varðandi þjónustugjald til söluaðila. Gjaldið myndi gólf fyrir færsluhirða sem þeir komist ekki undir og auki með því kostnað við kortanotkun hjá söluaðilum sem allir neytendur beri. Þá telji framkvæmdastjórnin að jákvæð áhrif milligjaldsins, sem kortafyrirtækin hafi fyrst og fremst haldið fram að sé efling á virkni kortakerfanna (e. to maximize system output), vegi ekki upp neikvæð áhrif gjaldsins á samkeppni. Korta heldur því fram, með vísan í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli MasterCard og það að undanþágan frá 2002 sé



fallin úr gildi, að undanþágubeiðni Valitors fái engan stuðning í núverandi afstöðu framkvæmdastjórnarinnar. Þvert á móti sé ljóst að milligjöldin séu litin mjög alvarlegum augum þar sem skaðleg áhrif þeirra séu augljós og að rök kortaútgefenda dugi ekki til að réttlæta undanþágu. Korta líti þannig á að eftir 1. janúar 2008 sé Valitor í raun óheimilt að beita samræmdu milligjaldi eftir að undanþágan frá 2002 féll úr gildi.

Korta telur ljóst að hækkun milligjalda sé ekki ætlað að lenda á öllum söluaðilum, heldur sé henni beint að söluaðilum í viðskiptum hjá PBS. Hækkuninni sé að því er virðist eingöngu ætlað að hafa áhrif hjá þeim söluaðilum sem kjósi daglegt uppgjör, sem séu fyrst og fremst viðskiptavinir Kortu. Með slíkri afmörkun takist Valitor að slá enn tryggari skjaldborg um sína eigin viðskiptavini, sérstaklega þá stóru. Valitor hafi til þessa getað varið stóru verslanakeðjurnar gegn samkeppni í færsluhirðingu. Ástæðan sé sú að Kortu hafi reynst erfitt að keppa við Valitor og Borgun um færsluhirðingu vegna notkunar debetkorta hjá söluaðilum. Félagið þurfi að greiða mun hærra milligjald í debetkortafærslum en aðrir færsluhirðar þar sem félagið sé hjá íslensku kortafélögunum flokkað sem „erlendur færsluhirðir“. Þá bendir Korta á, að áðurnefnd rannsókn framkvæmdastjórnarinnar sýni, að það tíðkist á kortamarkaði að til hliðar við hið sameiginlega milligjald, séu tvíhliða samningar útgefenda og færsluhirða um milligjald. Slíkir samningar hafi áhrif á samkeppnina með þeim hætti, að þar sem útgefendur og færsluhirðar séu tengd fyrirtæki sé ákveðin hætta á því að svokallaðir „on-us“ samningar séu við lýði, þannig að hinum tengdu færsluhirðum bjóðist önnur milligjöld en ótengdum. Óljóst sé hvort og þá hvað hátt milligjald Valitor greiði útgefendum. Eins og erindið sé byggt upp virðist sem Valitor fjármagni sjálft „free-funding“ tímabilið. Varla greiði Valitor útgefendum milligjald vegna þeirrar fjármögnunar.

Í umsögn sinni gerir Korta grein fyrir afstöðu sinni til skilyrða 15. gr. samkeppnislaga sem uppfylla þurfi til þess að undanþága geti verið veitt.

Korta telur að Valitor hafi ekki komið fram með gögn sem sýni fram á að samræmt milligjald bæti framleiðslu eða dreifingu á þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir. Gera verði ríkar kröfur til slíkra sönnunargagna eftir að framkvæmdastjórnin hafi bannað samræmt milligjald hjá MasterCard sem geri um leið þau sjónarmið sem hafi legið til grundvallar ákvörðun um undanþágu VISA II frá 2002, sem Valitor byggir á, að engu. Því sé skilyrði a-liðar 15. gr. samkeppnislaga ekki uppfyllt.

Það verði með engu móti séð að umrætt milligjald bæti virkni viðkomandi kortakerfis með þeim hætti að það komi neytendum til góða og hafi Valitor engan veginn sýnt fram á slíkt. Líkleg niðurstaða sé að gjaldið muni þýða aukna byrgði á færsluhirða, söluaðila og að lokum neytendur. Korthafar hafi enga tryggingu fyrir því að kortagjöld lækki að sama skapi, sbr. niðurstöðu lokaskýrslu framkvæmdastjórnarinnar vegna rannsóknar á bankamarkaði, sem áður hafi verið gerð grein fyrir. Skilyrði b-liðar 15. gr. sé því ekki uppfyllt.

Af því sem þegar hefur komið fram hafi framkvæmdastjórn EB hafnað þeim sjónarmiðum að sú takmörkun sem leiði af samræmdu milligjaldi sé nauðsynleg



til þess að efla virkni kortakerfa. Sýnt hafi verið fram á að bankar hafi jafnvel hagnast á útgáfu og rekstri kortakerfa án þess að hafa milligjald. Í lokaskýrslunni komi fram að hinn mikli hagnaður af kortaútgáfu grafi undan rökum kortaútgefenda um að milligjöld séu nauðsynleg fyrir virkni kortakerfanna. Korta hafni því að heimild Valitors fyrir sérstakt innlent milligjald, sé nauðsynleg samkeppnistakmörkun til þess að ná fram þeim jákvæðu áhrifum sem Valitor haldi fram. Skilyrði c-liðar 15. gr. samkeppnislaga sé því ekki uppfyllt.

Hvað varðar d-lið 15. gr. samkeppnislaga þá telur Korta að undanþágan hafi óhjákvæmilega umfangsmikil áhrif á samkeppni færsluhirða sem hafi afar lítið svigrúm til ákvörðunar þjónustugjalds, þar sem sömu aðilar setji félaginu þann kostnaðargrunn sem það þurfi að byggja á við ákvörðun þjónustugjalds, og það þjónustugjald til söluaðila sem það þurfi að keppa við, vilji félagið eiga möguleika á markaði. Því telji félagið að milligjaldið hafi mikil áhrif á samkeppni á markaði sem ekki verði veginn upp með ætluðum jákvæðum áhrifum þess. Auk þess valdi umrædd staða verulegri hættu á misnotkun Valitors á stöðu sinni, en engar undanþágur sé að finna frá bannreglu 11. gr. laganna.

Korta telur afar varhugavert að leyfa umbeðna hækkun milligjalds, þar sem það muni þrengja mjög að verðsamkeppni á markaði fyrir færsluhirðingu og bjóði upp á að markaðsráðandi aðili í færsluhirðingu stjórn milli gjöldum til keppnauta sinna. Að lokum segir Korta í umsögn sinni að verði félaginu með hækkuðum milligjöldum gert að hækka þóknun sína til söluaðila, liggi einfaldlega fyrir, að þá sé úti um þá samkeppni á kortamarkaði, sem félagið stofnaði til árið 2002.

## 6.

Umsögn barst frá Borgun hf. í bréfi, dagsettu 30. janúar 2008. Þar kemur fram að Borgun sé þeirrar skoðunar að setning millikortagjalda (milligjald) í kortaviðskiptum sé lögleg en vegna markaðsráðandi stöðu Valitors falli ákvörðunin sem hér um ræðir, undir bannreglur samkeppnislaga, enda muni slík breyting hafa áhrif á verðlagningu þjónustu færsluhirða á innanlandsmarkaði. Borgun bendir á að greiðslukortaviðskipti hér á landi hafi farið fram samkvæmt hinu upprunalega uppgjörskerfi, en víðast hvar hafi nú verið horfið frá því. Í því felist að útgefendur hafi greitt mánaðarlegar úttektir á sama tíma og gert hafi verið upp við seljendur eða 2. virka dag hvers mánaðar. Alþjóðlegar reglur VISA Europe geri hins vegar ráð fyrir að útgefendur geri upp færslur tveimur dögum eftir að færslan eigi sér stað. Með tilkomu PBS á íslenskan færsluhirðingarmarkað hafi skapast sú staða að færsluhirðar í samkeppni séu að nota tvö mismunandi uppgjörskerfi. Vaxtastig á Íslandi hafi verið með þeim hætti að færsluhirðar hafi ekki verið í jafnri stöðu í samkeppni, þar sem erlendir færsluhirðar hafi fengið úttektir uppgerðar daglega frá útgefendum en innlendir mánaðarlega. Það ástand sem nú ríki leiði til þess að aðilar niðurgreiði eina þjónustu með annarri, þar sem alþjóðleg millikortagjöld standi engan veginn undir þeim fjármagnskostnaði sem af starfseminni hljóttist.

Síðan segir að Borgun geri ekki athugasemd við þá ætlan Valitors að setja á innlend millikortagjöld og telji að annað muni leiða til óviðunandi skekkju á kortamarkaðnum bæði í formi óeðlilegrar niðurgreiðslu þjónustupátta og skakkrar



samkeppnisstöðu. Um leið bendi Borgun á að afar mikilvægt sé að allt varðandi setningu gjaldanna sé gegnsætt, skýrt sé hvernig þau séu reiknuð og hvert þau renni.

Í umsögninni rekur Borgun síðan hugmyndir sínar um útreikning á milligjaldi og hvernig fyrirkomulagið eigi að vera. Að lokum segir að breyting á núverandi fyrirkomulagi yfir í hið alþjóðlega muni hafa í för með sér breytingar hjá söluaðilum. Það sé ljóst að söluaðilar muni bera hærra ábyrgðar- og þjónustugjald en þeir greiði í dag ef þeir fái tíðari uppgjör en mánaðarleg. Hugsanlega muni söluaðilar velta þeim kostnaði öllum út í verðlagið og taki til sín ábatann af tíðari fjármögnun. Í dag hafi ábyrgðar- og þjónustugjaldi vegna mánaðarlegra uppgjöra verið varpað út í verðlag á Íslandi. Vænta megi þess að tíðari uppgjör spari annan fjármagnskostnað söluaðila eða skapi vaxtatekjur og ætti breytingin því ekki að þurfa að hafa áhrif á verðlag. Setning millikortagjalds muni marka grundvallarbreytingu á íslenskum kortamarkaði. Breytingin geti haft afgerandi áhrif á samkeppnisstöðu Borgunar sem og annarra aðila á markaðnum.

## 7.

Umsögn barst frá Samtökum verslunar og þjónustu (SVP) í bréfi, dagsettu 31. janúar 2008. Í umsögninni segja SVP að innan Evrópusambandsins hafi verið settar verulegar skorður við álagningu milligjalds. VISA hafi sett milligjald á grundvelli undanþágu frá framkvæmdastjórninni, en sú undanþága hafi runnið út 31. desember sl. Þá hafi framkvæmdastjórnin jafnframt komist að þeirri niðurstöðu í desember sl. að MasterCard væri óheimilt að leggja á samræmt milligjald. Sé því ljóst að framkvæmdastjórnin hallist núorðið frá því að heimila samræmd milligjöld.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar EB um greiðslukortamarkaðinn hafi milligjöld verið skoðuð sérstaklega. Í niðurstöðu sinni hafi framkvæmdastjórnin dregið þá ályktun að samningar um milligjöld leiddu til tekjutilfærslu frá færsluhirðum til kortaútgefenda og hömluðu þar með samkeppni á milli færsluhirða. Hafi enn fremur verið talið að milligjöld hefðu sömu áhrif og ef hver greiðsla sem innt væri af hendi með greiðslukorti hjá söluaðila væri skattlögð. Þá hafi framkvæmdastjórnin bent á að milligjöld væru ekki ófrávíkjanlegur þáttur í greiðslukortahringrásinni. Reynsla nokkurra landa hafi sýnt að öflugt greiðslukortakerfi þrífist vel án þess að milligjöld séu innheimt. Telji framkvæmdastjórnin því að kortaútgefendur verði að sýna fram á að um sé að ræða gjaldtöku vegna sannanlegs kostnaðar, enda virðist sem stórir aðilar á markaði hafi tilhneigingu til að krefjast hárra milligjalda í skjóli markaðráðandi stöðu sinnar. Jafnframt sé talið að milligjöld kynnu að hindra nýja aðila í því að komast inn á markaðinn.

Þá benda SVP á að erfitt sé að átta sig á hvernig erindi Valitors geti fallið undir 10. gr. samkeppnislaga þar sem aðeins eitt fyrirtæki, Valitor, fyrirhugi gjaldtöku. Án frekari skýringa að þessu leyti blasi við að 10. gr. samkeppnislaga eigi ekki við um erindi Valitors og þar með ekki heldur undanþáguákvæði í 15. gr. laganna. Bankarnir hafi gert samning við Valitor um útgáfu korta fyrir sína hönd. Hinir eiginlegu útgefendur greiðslukorta séu bankar en ekki Valitor. Telji Valitor sökum



Þess að samningar við bankana um útgáfu korta séu ekki arðbærir, verði félagið að bera slíkt upp við gagnaðila sína, þ.e. bankana. Tap félagsins vegna útgáfu korta sé markaði fyrir hirðingu debet- og kreditkortafærslna einfaldlega ótengt. Telji Samkeppniseftirlitið hins vegar af einhverjum ástæðum að í fyrirhuguðum aðgerðum Valitors felist einhvers konar samkomulag á milli aðila á markaði sem falli undir 10. gr. laganna telji SVÞ þá rétt að koma á framfæri þeim sjónarmiðum sínum að samræmt milligjald kortaútgefenda, þ.e. Valitor fyrir hönd allra bankanna, hafi hamlandi áhrif á samkeppni og eigi því að hafna undanþágubeiðni Valitors.

Þá segir í umsögninni að Valitor rökstyðji aukna gjaldtöku meðal annars með því að félagið þurfi að standa skil á uppgjöri til PBS daglega, en korthafar fái að jafnaði lán til 30 daga og að af því skapist mikill fjármögnunarkostnaður. Þetta sjónarmið segja SVÞ að sé að engu hafandi, enda sé það almennt svo í lánaviðskiptum að lántaki, í þessu tilviki korthafi, þurfi að greiða fyrir þann kostnað sem af lántöku stafi. Telja SVÞ því rétt að korthafar taki þátt í þeim kostnaði sem útgefendur verði fyrir vegna lánveitinga.

SVÞ vekja athygli á því að of há milligjöld veiti kortaútgefendum svigrúm til að bjóða viðskiptavinum sínum upp á hin ýmsu fríðindi. Þrátt fyrir að Valitor kveinki sér við háum fjármagnskostnaði í starfsemi sinni hafi félagið ekki látið sitt eftir liggja þegar komi að fríðindum, enda bjóði félagið upp á afar útbreitt vildarklúbbskerfi svo dæmi sé tekið. Eðli máls samkvæmt greiði hins vegar einhver fyrir umrædd fríðindi á endanum. Valitor hyggist velta þessum kostnaði yfir á færsluhirða, sem velti honum áfram yfir á söluaðila og á endanum séu það í flestum tilfellum neytendur sem greiði óháð því hvort þeir noti greiðslukort eða ekki. Samtvinnun ólíkra markaða í þessa veru sé óeðlileg. Þessu til stuðnings benda SVÞ á að framkvæmdastjórn EB hafi meðal annars bent á að kortaútgáfa og færsluhirðing væru tvennt aðskilið og kröfur viðskiptavina þessara aðila væru ólíkar. Valitor virðist leggja að jöfnu kortaútgáfu og færsluhirðingu þar sem Valitor starfi á báðum þessum sviðum. Hér sé hins vegar um tvo aðskilda markaði að ræða og því sé erfitt að sjá hvernig erlendur færsluhirðir geti gert samkeppnisstöðu kortaútgefenda hér á landi óbærilega eins og Valitor haldi fram.

SVÞ telja að milligjöld ákveðin af kortaútgefendum hafi skaðleg áhrif á samkeppni á markaði fyrir færsluhirðingu þar sem milligjald takmarki allt svigrúm fyrir færsluhirða að ákvarða sjálfir þóknun sem söluaðilar greiði þeim. Áhrif kortaútgefenda á samkeppni á markaði fyrir færsluhirðingu séu óeðlileg að þessu leyti.

Að öllu ofangreindu virtu telja SVÞ auðsýnt að umbeðin álagning milligjalds af hálfu Valitors sé til þess fallin að hamla verulega samkeppni, bæði á markaði fyrir kortaútgáfu og á markaði fyrir færsluhirðingu. Af þeim sökum leggist SVÞ alfarið gegn beiðni Valitors.

SVÞ hafna því að milligjöld feli í sér tæknilegar og efnahagslegar framfarir, þvert á móti sé líklegt að milligjöld hægi á framförum, enda muni kortaútgefendur einbeita sér að því að viðhalda og þróa milligjöldin enn frekar í stað þess að þróa



nýjar afurðir í kortaþjónustu. Þá komi milligjöld hart niður á söluaðilum en hlífi með óeðlilegum hætti kortanotendum meðal annars með því að kostnaður sem rekja megi til fríðinda, sem kortanotandi fái, sé færður á söluaðila. Afleiðing þessa sé sú að söluaðili velti auknum kostnaði yfir á alla neytendur, hvort sem þeir noti greiðslukort eða reiðufé í viðskiptum sínum. Af þessum sökum uppfylli undanþágubeiðnin hvorki a- né b-lið 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga.

Varðandi skilyrði c-liðar 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga telja SVÞ að álagning milligjalds sem Valitor sæki um undanþágu fyrir sé ekki nauðsynleg til að ná þeim markmiðum sem að sé stefnt. Eins og fyrr segi veiti kortaútgefandi söluaðila enga þjónustu. Milligjöld séu því fremur einhvers konar skattlagning sem leiði til þess að verulegur kostnaður skapist í greiðslukortakerfinu og neytendur greiði hann á endanum. SVÞ undri sig á þeim málflutningi Valitors að samkeppnisstaða hér á landi sé að verða óbærileg. Um skeið hafi kortavelta á hvert mannsbarn á Íslandi verið um það bil þreföld miðað við þau lönd sem næst koma. Telja SVÞ að málflutningur Valitors standist ekki, þar sem félagið hyggist nú beita verulegri gjaldhækkun vegna meintrar óbærilegrar stöðu á markaði sem velti svo miklum fjármunum sem raun beri vitni.

SVÞ telja ljóst af erindi Valitors, að fyrirhugaðar aðgerðir tengist starfsemi PBS og þeirri samkeppni sem félagið veiti Valitor á markaði fyrir færsluhirðingu. Valitor sé hins vegar í þeirri stöðu að vera beggja vegna borðsins, þ.e. að starfa bæði við útgáfu greiðslukorta skv. verksamningi við bankana, og færsluhirðingu. SVÞ telja að milligjöld muni koma í veg fyrir að heilbrigð samkeppni þrífist á markaðnum og því sé skilyrði d-liðar 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga ekki uppfyllt.

Með vísan til þess sem að framan greinir leggist SVÞ alfarið gegn beiðni Valitors um samþykki samkeppnisyfirvalda fyrir ákvörðun og upptöku samræmds milligjalds vegna greiðslukortaviðskipta á Íslandi.

## 8.

Í tölvupósti frá framkvæmdastjóra Samtaka ferðaþjónustunnar, dags. 5. febrúar 2008, kemur fram að stjórn samtakanna taki undir þau viðhorf sem fram komi í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu.

## 9.

Í upphaflega erindinu frá Valitor til Samkeppniseftirlitsins var óskað eftir undanþágu til að setja milligjald á innanlandsmarkaði fyrir greiðslukortaviðskipti. Í erindinu var þó einungis fjallað um ástæður og rök fyrir setningu milligjalds í viðskiptum þar sem eingöngu VISA kreditkort væru notuð. Vegna þessa þá sendi Samkeppniseftirlitið Valitor bréf, dags. 23. janúar 2008, og óskaði eftir upplýsingum um framkvæmd við færsluhirðingu vegna Electron debetkorta og um milligjöld tengd þeim viðskiptum. Auk þess var óskað eftir nánari upplýsingum um færsluhirðingu Valitors vegna notkunar VISA kreditkorta hjá íslenskum söluaðilum.

Svar barst frá Valitor í bréfi, dags. 6. febrúar sl. Í bréfinu takmarkaði Valitor erindi sitt nú við það að undanþágu væri einungis óskað vegna setningu milligjalds sem færsluhirðar kreditkorta með starfsemi á Íslandi greiði



kortaútgefendum VISA kreditkorta en ekki vegna debetkorta. Fram kemur að þóknun sem Valitor greiði til útgáfubanka sé núna [0,75]% af heildarkreditkortaveltu viðkomandi útgáfubanka, þ.m.t. notkun hjá öðrum færsluhirðum en Valitor. Þá áréttaði Valitor að í milligjaldinu felist eingöngu „skiptigreiðsla“ milli færsluhirða og útgefenda kreditkorta, sem ekki hafi áhrif á umsamin þjónustugjöld söluaðila og færsluhirða. Umrætt milligjald komi aðeins til á milli kortaútgefanda og færsluhirða kreditkorta en söluaðilar inni það ekki af hendi.

#### **10.**

Samkeppniseftirlitið sendi Valitor með bréfi, dags. 4. febrúar 2008, umsagnir sem bárust eftirlitinu vegna erindis Valitors og var félaginu boðið að gera athugasemdir við umsagnirnar.

Þann 18. febrúar 2008 sendi Samkeppniseftirlitið Valitor bréf þar sem óskað var eftir sjónarmiðum félagsins til þess að það væri Valitor sem sent hafi erindið og ræki það en ekki útgefendur kortanna sem séu bankar og sparisjóðir. Er meðal annars vísað til þess að milligjald varði fremur hagsmuni útgefenda en færsluhirða. Einnig var óskað eftir rökum félagsins fyrir því að byggja á aðferð og forsendum sem stuðst hafi verið við í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 2002, sem fallin væri úr gildi, og röksemd fyrir því að félagið notaði kostnaðargrunn frá 2005 til stuðnings tillögu sinni um samræmt milligjald.

#### **11.**

Með bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 19. febrúar 2008, gerir Valitor athugasemdir við umsagnir sem hagsmunaaðilar sendu Samkeppniseftirlitinu og lýsir að hluta til sjónarmiðum sínum varðandi þau atriði sem fram komu í bréfi eftirlitsins frá 18. febrúar 2008.

Í bréfinu kemur fram sú skoðun Valitors að misskilnings eða mistúlkunar gæti í nokkrum þeirra umsagna sem Samkeppniseftirlitinu bárust. Sé þar fyrst að nefna að flestar umsagnirnar virðist byggja á því að umsókn Valitors lúti að því að hækka núverandi milligjald. Svo sé ekki. Umsóknin lúti að því að fá heimild til þess að setja sérstakt milligjald (e. domestic IRF) sem gilda eigi hér á landi í stað þess að nota það milligjald sem VISA EU hafi sett fyrir Evrópumarkað. Þá er bent á að Samkaup haldi því fram í sinni umsögn að með samþykkt sérstaks milligjalds fyrir Ísland muni þjónustugjöld fyrirtækisins hækka. Hið rétta sé að Samkaup hafi samning við Valitor um mánaðarlegt uppgjör og kjósi Samkaup það fyrirkomulag óbreytt, breytist þjónustugjald fyrirtækisins ekki, enda ekki um neina fjármögnun að ræða í því tilfalli. Þá segir í bréfinu að í umsögnum komi fram að vaxtakostnaður vegna svokallaðs „free funding“ tímabils sé ekki stærsti kostnaðarliður af kortaútgáfu heldur sá minnsti og að vísað sé til viðmiðunartaflna VISA EU þessu til stuðnings. Í því sambandi bendi Valitor á að vaxtakostnaður sé stærsti kostnaðarliður félagsins vegna herra vaxtastigs hér á landi en í öðrum löndum Evrópu sem VISA EU miði við.

Í bréfinu segir Valitor að á því sé byggt í nokkrum umsagnanna að verði undanþágubeiðni félagsins samþykkt muni það leiða til hækkunar vöruverðs, þar





sem hækkun milligjalds verði velt yfir á söluaðila og þaðan yfir á neytendur. Þetta segir Valitor að sé ekki rétt og ítrekar að gjaldið taki algerlega mið af þeim kostnaði sem hljótist af kortaútgáfu á hverjum tíma. Sá kostnaður sem falli á útgefendur þegar söluaðilar fái greitt frá færsluhirði áður en korthafi greiði kortaútgefanda, sé það sem málið snúist um í raun. Greiði færsluhirðir söluaðila ekki fyrr en kortaútgefandi fái greitt, sé sá liður ekki innifalinn í milligjaldi eins og Valitor miði útreikning sinn við. Söluaðilar geti ávaxtað þá fjármuni sem þeir hafi í hendi á „free funding“ tímabilinu. Þar sem milligjaldinu sé ætlað að fylgja fjármögnunarkostnaði á hverjum tíma megi ætla að sú ávöxtun yrði a.m.k. jafn mikil og sennilega meiri en milligjaldið. Því sé það misskilningur að beiðnin leiði til hækkunar vöruverðs.

Þá segir að það sé misskilningur í sumum umsagnanna að innheimta milligjalds verði mjög ógagnsæ gjaldheimta. Ýmist þannig að söluaðilar verði leyndir raunkostnaði eða að neytendur geri sér ekki grein fyrir þeim kostnaði sem af þessu hljótist. Þetta segir Valitor að sé rangt, setning milligjalds í samræmi við undanþágubeiðnina verði algerlega gagnsæ gagnvart Samkeppniseftirlitinu sem sé framför frá því sem nú sé.

Hvað varðar forsvar Valitors fyrir umræddri undanþágubeiðni þá segir í bréfinu að það sé vegna þess að Valitor fari með hópaðild að VISA EU fyrir útgefendur á Íslandi. Það þýði að öll samskipti erlendra færsluhirða, sem verði að fara um VISA NET komi um kerfi Valitors. Fjárhagslegar kortafærslur sem komi frá erlendum færsluhirðum, þ.m.t. PBS, komi til greiðsluskipta hjá VISA EU. Þetta þýði að Valitor sem hópaðili að VISA EU verði að hafa bankareikning sem VISA EU hafi aðgang að og noti við uppgjör. Einstakir útgefendur séu ekki í beinum tengslum eða samskiptum við VISA EU. Af þessum sökum beri Valitor fjármagnskostnað vegna færslna frá erlendum færsluhirðum en ekki einstakir kortaútgefendur. Vegna þessa fyrirkomulags komi Valitor alfarið fram sem útgefandi vegna færslna frá erlendum færsluhirðum, óháð uppruna færslanna. Þetta fyrirkomulag sé þekkt um allan heim, einkanlega þar sem útgefendur séu smáir. Þá segir að vegna hópaðildar Valitors að VISA EU f.h. kortaútgefenda, sem og af fyrirkomulagi eignarhalds félagsins, hafi Valitor þótt rétt að sækja um undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga, sbr. 10. gr. laganna.

Þá vísar Valitor til þess að í nokkrum umsagnanna hafi verið bent á nýlega ákvörðun framkvæmdastjórnar EB, þar sem samræmd millibankagjöld MasterCard voru lýst ólöglegt og einnig á það að undanþága sú sem VISA EU hafi fengið hafi runnið út um síðustu áramót og ekki verið framlengd. Af þessu tilefni bendir Valitor á að nokkrum erfiðleikum sé bundið að fjalla um síðustu ákvörðunina og afleiðingar hennar. Ákvörðunin hafi ekki verið birt og mótist hugleiðingar umsagnaraðila nokkuð af þessu, þar sem þær byggist á fréttatilkynningu og minnisblöðum framkvæmdastjórnarinnar.

Þá bendir Valitor á að það eitt að undanþága VISA EU hafi runnið út um áramótin þýði ekki að milligjald vegna millilandafærslna í Evrópu sé sjálfkrafa ólöglegt. Á það sé að líta að eftir setningu svokallaðrar „Modernisation“ reglugerðar EB, nr. 1/2003, hafi framkvæmdastjórnin ekki lengur heimild til að veita undanþágu frá



81. gr. Rómarsáttmálans á grundvelli 3. mgr. sömu greinar, sem sé efnislega samhljóða 15. gr. íslenskra samkeppnislaga. Þess í stað sé það á ábyrgð fyrirtækjanna sjálfra að ganga úr skugga um að skilyrði 3. mgr. 81. gr. sáttmálans séu uppfyllt, falli aðgerðir þeirra undir 1. mgr. greinarinnar. Valitor telur því að tilvísun Samkeppniseftirlitsins í bréfi sínu 18. febrúar sl., þess efnis að undanþágan hafi ekki verið framlengd sé á misskilningi byggð.

Þá segir að Samkeppniseftirlitið vísi einnig til þess í sama bréfi að undanþága VISA EU hafi aðeins lotið að svokölluðum „cross border“ færslum, en ekki innanlandsfærslum. Af þessu tilefni segir Valitor að undanþágubeiðni VISA EU sé ekki grundvöllur undanþágubeiðni félagsins. Ákvæði 15. gr. samkeppnislaga sé grundvöllur beiðninnar. Aðeins hafi verið vísað til ákvörðunar framkvæmdastjórnar EB (VISA II) sem varði „cross border“ milligjöld VISA EU sem dæmis um þá aðferðarfræði sem viðurkennd hafi verið og rétt sé að nota, þegar tekin sé afstaða til þess hvort tiltekið milligjald uppfylli skilyrði 3. mgr. 81. gr. Rómarsáttmálans, sbr. 15. gr. samkeppnislaga, enda sé við túlkun síðarnefnda ákvæðis stuðst við það fyrrnefnda. Eins og lýst sé í undanþágubeiðninni hafi framkvæmdastjórn EB fallist á það að milligjald, breytt á þann hátt að það taki mið af kostnaði að baki því, uppfylli skilyrði 3. mgr. 81. gr. sáttmálans. Engin ástæða sé til að ætla að gjaldið geri það skyndilega ekki lengur, enda sé greinin óbreytt frá þeim tíma. Þessu til stuðnings vísar Valitor í minnisblað sem framkvæmdastjórnin sendi frá sér vegna MasterCards málsins.

Að mati Valitors tekur gagn þetta af allan vafa um að milligjald geti verið löglegt að mati framkvæmdastjórnarinnar. Milligjald MasterCard hafi hins vegar ekki verið gagnsætt og hafi ekki tekið mið af beinum raunkostnaði. Uppfyllti það því ekki skilyrði undanþágu. Þar sem milligjald Valitors sem óskað sé eftir heimild fyrir samkvæmt undanþágubeiðninni, geri einmitt það, telur Valitor að það uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga, sbr. 3. mgr. 81. gr. Rómarsáttmálans, eins og sú grein hafi verið túlkað af framkvæmdastjórn EB. Valitor bendir á að milligjald það sem félagið óski eftir, sé gagnsætt og taki strangt mið af þeim raunkostnaði sem því sé ætlað að bæta.

Valitor ítrekar að ítarlega hafi verið farið yfir þau skilyrði sem 15. gr. samkeppnislaga setji fyrir undanþágu í undanþágubeiðni félagsins og megi að mestu vísa til hennar. Áréttað er að það sé einkum tvennt sem þurfi að skoða til að meta hvort undanþágubeiðni félagsins uppfylli skilyrði 15. gr. laganna. Fyrst þurfi að meta hvort gjaldið, eins og því sé lýst, sé nauðsynlegt til þess að kerfið virki. Sé svo talið, þá sé það greiðslukortakerfið sjálft sem þurfi að uppfylla skilyrði a-d liðar 15. gr. samkeppnislaga. Fyrirmyndina að þessari nálgun megi sækja í VISA II ákvörðun framkvæmdastjórnar EB, eins og ítarlega sé lýst í undanþágubeiðninni. Óumdeilt hljóti að teljast að kreditkortakerfið hér á landi uppfylli skilyrði a-d liðar 15. gr. laganna. Vísað er til þeirrar stöðu sem fyrirtækið sé í og til þeirrar staðreyndar að núverandi fyrirkomulag gangi ekki upp til lengdar. Verði því að telja milligjaldið nauðsynlegt fyrir framgang kreditkortakerfisins.

Að lokum tekur Valitor fram að af hálfu félagsins komi vel til greina að undirgangast einhver skilyrði sem Samkeppniseftirlitið kunnir að telja að rétt sé að



setja vegna beiðninnar. Aðalatriðið sé að núverandi fyrirkomulag gangi ekki upp þar sem félagið tapi fjármunum á hverri einustu færslu sem það geri upp við erlenda færsluhirða og innlenda söluaðila sem séu með tíðari uppgjör en mánaðarleg. Að óbreyttu sé félaginu í raun gert að fjármagna og bera kostnað af tíðari útborgunum erlendra færsluhirða með starfsemi hérlendis.

## 12.

Samkeppniseftirlitið sendi Valitor bréf þann 7. mars 2008. Í bréfinu kemur m.a. eftirfarandi fram:

*„Samkeppniseftirlitið er sammála þeirri skoðun Valitor að við úrlausn samkeppnismála á Íslandi sé rétt að tekið sé mið af afgangi sambærilegra mála hjá framkvæmdastjórninni eftir því sem við á hverju sinni. Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í VISA II málinu er fallin úr gildi og því verður hún ekki lögð til grundvallar með þeim hætti sem gert er í erindi Valitor í þessu máli. Þess í stað er rétt að hafa sérstaka hliðsjón af ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í MasterCard málinu. Í ljósi þessa er athygli Valitor vakinn á eftirgreindu:*

- 1. Komi til þess að undanþága fyrir samræmdu milligjaldi verði veitt fæst ekki betur séð en að þá sé nauðsynlegt að tekin verði afstaða til beggja kortategunda, þ.e. kreditkorta og debetkorta. Ástæða þessa er sú að öll notkun greiðslukorta er samtengd með tilliti til allra aðila. Er þar um að ræða korthafa, kortaútgefendur, færsluhirða og söluaðila. Þess vegna er ekki hægt að útiloka að fyrirkomulag, þar með talið milligjald, varðandi aðra kortategundina geti haft áhrif á samkeppnisstöðu aðila t.d. færsluhirða varðandi hina kortategundina.*
- 2. Það er frummat Samkeppniseftirlitsins að rökstuðningur Valitor fyrir umræddri undanþágubeiðni um samræmt milligjald á Íslandi sé ekki fullnægjandi hvað varðar þá kostnaðarpætti sem mögulegt milligjald ætti að taka til. Málefnaleg rök þurfa að vera fyrir því að söluaðilar skuli bera þennan kostnað frekar en aðrir aðilar í keðjunni.*
- 3. Samkeppniseftirlitið telur að verði samræmt milligjald talið hindra samkeppni á skilgreindum markaði, þá þurfi Valitor að færa ítarleg málefnaleg rök fyrir því að áhrif gjaldsins séu með þeim hætti að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu teljist uppfyllt. Verður rökstuðningurinn að taka til allra skilyrða sem fram koma í ákvæðinu. Rétt er að hafa í huga að almennt er litið svo á að viðkomandi fyrirtæki verði að sýna fram á að umrædd skilyrði séu uppfyllt. Í máli af þessum toga verður rökstuðningur fyrir undanþágu að vera vandaður, sbr. t.d. umfjöllun framkvæmdastjórnar EB í umræddu MasterCard máli. Á þessu stigi málsins fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að rökstuðningur sem settur hefur verið fram að hálfu Valitors sé fullnægjandi.*
- 4. Það er frummat Samkeppniseftirlitsins, að komi til þess að undanþága verði veitt, þá beri útreikningur á samræmdu milligjaldi að grundvallast á nýjustu upplýsingum um þann kostnað útgefenda greiðslukorta sem milligjaldinu er ætlað að standa undir. Með þessu er Samkeppniseftirlitið ekki að taka sér rétt að segja fyrir um upphæð gjaldsins heldur telur*



*eftirlitið málefnalegt að stuðst sé við nýjustu kostnaðartölur varðandi umrædda þjónustu. Það er ekki gert í erindi Valitor."*

Var tekið fram í bréfinu að Valitor geti komið að sjónarmiðum sínum varðandi framangreint eða bætt úr ágöllum á undanþágubeiðni félagsins.

### **13.**

Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 29. apríl 2008, kom Valitor að frekari sjónarmiðum vegna undanþágubeiðinnar. Í upphafi getur Valitor þess að ástæður þess sem knýðu á um undanþágubeiðnina hafi breyst til hins verra svo um muni. Valitor óski nú eftir því að Samkeppniseftirlitið upplýsi sem allra fyrst um afstöðu sína til takmarkaðs þáttar málsins, þ.e. tímabundna aðlögun milligjaldsins að háu vaxtastigi hér á landi. Á það er minnt að flest alþjóðleg greiðslukortakerfi þ. á m. VISA kerfið byggja á því að alþjóðlegt samræmt milligjald gildi ef ekki hafi verið sett sérstakt milligjald í viðkomandi landi. Það sé rekstraraðili greiðslukortakerfisins sem ákveði meðalgjald sem og samþykki landsmilligjald ef sérstakar ástæður knýi á um það. Mörg lönd hafi mun hærra milligjald en meðalgjaldið sem gildi hér þó vaxtastigið sé umtalsvert lægra en hér á landi. Á meðan alþjóðlega VISA kerfið geri enn ráð fyrir slíku milligjaldi og leyfi hverjum útgefanda ekki að ákveða þetta fyrir sig þá hafi félagið ekki annan kost en að fara þessa leið. VISA EU hafi samþykkt sérstakt milligjald fyrir Ísland og sé nú beðið staðfestingar þess að Samkeppniseftirlitið geri ekki athugasemdir við það. Valitor starfi undir alþjóðlegum reglum VISA, greiði geysiháa íslenska stýrivexti, en geti hins vegar ekki samkvæmt þessum alþjóðlegu reglum hækkað gjaldið einhliða í samræmi við hækkanði kostnað eða hætt að eiga í viðskiptum sem félagið tapi á, eins og eðlileg viðbrögð væru. Því liggja mikið við að fá staðfestingu á að útgefendum á Íslandi sé heimilt að ákveða gjaldið í samræmi við kostnað sinn. Sú undanþága gæti verið tímabundin og jafnvel skilyrt við að stýrivextir séu að ákveðnu lágmarki. Það skipti minna máli en sú staðreynd að félagið tapi verulegum fjárhæðum daglega vegna þessa annmarka á alþjóðlega VISA kerfinu.

Þá áréttar Valitor að milligjald samkvæmt Evrópulágmarkinu hafi verið notað hér á landi um árabil. Hér sé því ekki um neina grundvallarbreytingu að ræða heldur einungis uppfærslu á gjaldinu sem byggja alfarið á kostnaði í samræmi við markaðsaðstæður. Telji Valitor því að Samkeppniseftirlitið geti tekið tímabundna ákvörðun miðað við þau gögn og upplýsingar sem fyrir liggja.

### **14.**

Við rannsókn málsins hefur Samkeppniseftirlitið átt marga fundi með Valitor. Hefur Valitor á þessum fundum skýrt sjónarmið sín frekar. Einnig hefur Samkeppniseftirlitið átt fundi með ýmsum öðrum hagsmunaaðilum í því skyni að geta betur lagt mat á álitaefni þessa máls.

### **15.**

Með bréfi, dags. 27. nóvember 2008, tilkynnti Valitor Samkeppniseftirlitinu að félagið hafi þann dag greint VISA frá því að það myndi taka 1,9% milligjald frá 1. desember 2008.



Samkeppniseftirlitið svaraði þessu bréfi Valitors þann 28. nóvember sl. Var í bréfinu bent á að Valitor hefði óskað eftir undanþágu frá banni samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði til þess að setja milligjald á innlandsmarkaði fyrir greiðslukortaviðskipti. Hafi það erindi verið í stöðugri rannsókn og að ákvörðunar sé að vænta fljótlega. Tók Samkeppniseftirlitið fram að „*ákvörðun um innleiðingu 1,9% milligjalds á innlandsmarkaði fyrir kreditkortaviðskipti er alfarið á ábyrgð Valitors hf.*“

### III. Niðurstaða

Í máli þessu hefur Valitor óskað eftir undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga til þess að fyrirtækið ákvarði og setji sérstakt milligjald vegna notkunar VISA kreditkorta á innanlandsmarkaði. Milligjald er skilgreint sem greiðsla færsluhirðis til útgefenda greiðslukorta fyrir þjónustu þeirra síðar nefndu við söluaðila í greiðslukortaviðskiptum. Færsluhirðar eru fyrirtæki sem stunda svonefnda færsluhirðingu en hún felst í þeirri þjónustu við söluaðila (t.d. verslanir) að veita þeim heimild til að taka við greiðslum með greiðslukortum, taka við færslum þeirra og greiða þeim út þegar korthafar greiða reikninga, sbr. nánar hér á eftir.

Í máli þessu verður því að taka til athugunar hvort setning umrædds milligjalds falli undir bann samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði. Reynist svo vera verður að meta hvort skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt. Til stuðnings því að veita eigi undanþágu styðst Valitor mjög við ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í VISA II málinu og fullyrðir félagið að „*nákvæmlega sömu rök*“ eigi við um færslur á innanlandsmarkaði og um færsluhirðingu yfir landamæri sem ákvörðun framkvæmdastjórnar EB laut að á sínum tíma.

Samkeppniseftirlitið er sammála þeirri skoðun Valitor að við úrlausn samkeppnismála á Íslandi sé rétt að tekið sé mið af afgreiðslu sambærilegra mála hjá framkvæmdastjórninni eftir því sem við á hverju sinni, sbr. einnig VII. kafli samkeppnislaga. Verður því fyrst vikið stuttlega að ákvörðunum framkvæmdastjórnar EB sem tengjast umræddum milligjöldum.

#### 1. Ákvarðanir framkvæmdastjórnar EB vegna milligjalda

Allt frá því snemma á síðasta áratug síðustu aldar hefur verið mikil umræða á vegum framkvæmdastjórnar EB um starfsemi á greiðslukortamarkaði í Evrópu og þá m.a. um lögmæti og samkeppnisleg áhrif milligjalds í greiðslukortaviðskiptum. Í þessu máli er aðallega litið til forsendna og niðurstaðna í tveimur ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar, þeirri fyrri frá árinu 2002 og hinni síðari frá árinu 2007. Verður sérstaklega horft til þeirrar síðarnefndu um niðurstöðu þessa máls. Hér á eftir verður stuttlega gerð grein fyrir helstu atriðum þessara ákvarðana.

Af hálfu Valitors er ítrekað vísað til ákvörðunar framkvæmdastjórnar EB frá 24. júlí 2002 (VISA II) þar sem VISA International var veitt undanþága til setningar



milligjalds (MIF) vegna færsluhirðingar yfir landamæri með ákveðnum skilyrðum.<sup>2</sup> Í þessari ákvörðun er um að ræða milligjald í uppgjör í alþjóðlega VISA greiðslukortakerfinu (VISA NET) þegar þegn eins lands, með VISA greiðslukort útgefið í því landi, á viðskipti við söluaðila í öðru landi og notar greiðslukortið sem greiðslumiðil.<sup>3</sup> Er milligjaldið þá greiðsla sem færsluhirðir söluaðilans greiðir útgefanda kortsins vegna þjónustu sem útgefandinn er sagður veita söluaðilanum fyrir að njóta virkni kerfisins, sem er vinnsla við færslur og uppgjör milli aðila. Ef ekki er ákvarðað og sett sérstakt milligjald í hverju landi sem tilheyrir VISA International þá, samkvæmt alþjóðlegum reglum VISA, gildir umrætt milligjald (MIF) samkvæmt uppgjörstöflu VISA EU í viðkomandi landi.

Er í erindi Valitors vísað til ákvörðunar VISA II, bæði hvað varðar þá kostnaðarþætti sem milligjaldið tekur til og raka og niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar um að milligjaldið uppfylli öll fjögur skilyrðin 3. mgr. 81. gr. Rómarsáttmálans (Rs.), sbr. og 53. gr. EES-samningsins. Sagt er að Samkeppniseftirlitinu beri að fylgja túlkun framkvæmdastjórnarinnar á umræddum ákvæðum 53. gr. EES-samningsins, og túlka 10. og 15. gr. hinna íslensku samkeppnislaga á sama veg enda sé það ákvæði efnislega eins og 81. gr. Rs. og 53. gr. EES-samningsins. Umrædd ákvörðun, VISA II, féll úr gildi 31. desember 2007.

#### 1.1 VISA ákvörðun frá 24. júlí 2002

Í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 24. júlí 2002 (VISA II) er vísað til ákvörðunar framkvæmdastjórnarinnar frá árinu 2001<sup>4</sup>, í máli VISA International, um að líta bæri á reglur VISA (VISA Rules) sem, annað hvort ákvörðun samtaka fyrirtækja eða sem samning milli fyrirtækja í skilningi 81. gr. Rs, sbr. 53. gr. EES.. Var í framhaldinu komist að þeirri niðurstöðu að setning samræmds milligjalds í VISA greiðslukortakerfinu væri til þess fallin að hamla samkeppni bæði í útgáfu greiðslukorta sem og á markaði fyrir færsluhirðingu þar sem færsluhirðar semja við söluaðila um þjónustu. Framkvæmdastjórnin hafnaði þeirri skoðun VISA að milligjald, samkvæmt eðli sínu, félli utan 1. mgr. 81gr. Rs. eða hefði för með sé óverulega takmörkun á samkeppni. Það var skoðun framkvæmdastjórnarinnar að samræmda milligjaldið væri í eðli sínu samkeppnishamlandi á markaði fyrir færsluhirðingu og kortaútgáfu.<sup>5</sup>

Í ákvörðun í VISA II málinu féllst framkvæmdastjórnin á að færa mætti rök fyrir því að ákveðinn kostnaður við rekstur greiðslukortakerfa félli á útgefendur kortanna og því stæðu rök til þess að söluaðilar ættu að bera að hluta til þennan kostnað. Þar sem ekki væri samningssamband milli söluaðila og kortaútgefenda væri réttlætanlegt að setja samræmt milligjald sem væri greiðsla söluaðila til útgefenda í gegnum færsluhirða vegna þjónustu tengda greiðslukortaviðskiptum sem útgefendur veittu söluaðilum. Sá kostnaður sem framkvæmdastjórnin samþykkti, að tillögu VISA, að væri til grundvallar milligjaldinu var af þrennum

<sup>2</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, dags. 24. júlí 2002, mál nr. COMP/29.373.

<sup>3</sup> Hér er oftast um að ræða sama þjóðerni korthafa og útgefanda sem er annað en þjóðerni söluaðila og færsluhirðis.

<sup>4</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, dags. 9. ágúst 2001, mál nr. COMP/29.373.

<sup>5</sup> Sjá mgr. nr. 64 í ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, dags. 24. júlí 2002, mál nr. COMP/29.373.



toga. Var það kostnaður við vinnslu kortafærslna, kostnaður vegna ábyrgðarskuldbindinga og fjármagnskostnaður vegna greiðslufrests kreditkorthafa. Var það mat framkvæmdastjórnarinnar að þennan kostnað sem félli á kortaútgefendur mætti rekja til þjónustu þeirra við söluaðila. Framkvæmdastjórnin tók það fram að þetta mat hennar tengdist framkvæmd færsluhirðingar yfir landamæri og að alls ekki væri sjálfgefið að það sama ætti við um hreinar innanlands kortafærslur.

Í framhaldi af því tók framkvæmdastjórnin til skoðunar hvort milligjaldið og áhrif þess væru samrýmanleg hinum fjórum skilyrðum skv. 3. mgr. 81. gr. Rs. og 3. mgr. 53. gr. EES.- Framkvæmdastjórnin komst að þeirri niðurstöðu að setning milligjalds uppfyllti öll fjögur skilyrðin. Rökin voru helst þau að setning milligjalds, á grundvelli tillagna VISA, gæti leitt til aukinnar skilvirkni og afkasta kortakerfisins sem leitt gæti til tæknilegra- og efnahagslegra framfara, sem væru umfram þau neikvæðu áhrif sem milligjaldið hefði á skilgreindum mörkuðum. Sömuleiðis var það niðurstaðan að leiða mætti rök fyrir því að sanngjarn hluti af umræddum ávinningi skiptist, með ásættanlegum hætti, milli notenda kerfisins þ.e. söluaðila og kortahafa. Með þessu var talið að skilyrði eitt og tvö væru uppfyllt. Sömuleiðis komst framkvæmdastjórnin að því að ekki væri um annan valkost að ræða, sem væri minna samkeppnishindrandi, til þess að ná markmiðum fyrsta og annars skilyrðis varðandi alþjóðlega VISA greiðslukortakerfið. Því væri skilyrði þriðju uppfyllt. Að lokum var komist að þeirri niðurstöðu að milligjaldið útilokaði ekki samkeppni milli kortaútgefenda um korthafa né samkeppni milli færsluhirða um söluaðila eða samkeppni milli kortakerfa t.d. milli VISA og Europay (nú MasterCard). Skilyrði fjögur var því talið uppfyllt. Undanþágunni voru sett ýmis skilyrði og að hún gildi til 31. desember 2007.

Skömmu áður en ákvörðun VISA II féll úr gildi birti framkvæmdastjórn EB nýja ákvörðun sem varðar milligjald í greiðslukortakerfi MasterCard Int. en sú ákvörðun var tekin 19. desember 2007. Þar sem þessi ákvörðun fjallar um sambærileg efnisatriði og umsókn Valitor sem er til skoðunar í þessu máli þykir rétt að gera stuttlega grein fyrir henni.

## 1.2 MasterCard ákvörðun frá 2007

Eftir að erindi Valitor barst Samkeppniseftirlitinu, eða þann 19. desember 2007, tók framkvæmdastjórn EB ákvörðun í svokölluðu MasterCard máli sem varðar milligjöld (Multilateral Interchange Fee/MIF) í greiðslukortakerfi MasterCard varðandi færsluhirðingu yfir landamæri og innanlands í nokkrum löndum EES-svæðisins.<sup>6</sup> Í þessu máli skilgreindi MasterCard milligjaldið (MIF) sem summu þriggja kostnaðarpátta, sem eru þeir sömu og VISA gerði árið 2002, þ.e. kostnaður af vinnslu færslna, kostnaður af ábyrgðaskuldbindingu og fjármagnskostnaður og var byggt á kostnaðargreiningu við mat á hverjum kostnaðarpætti fyrir sig. Einnig kemur fram að milligjaldið ætti að greiðast af færsluhirði til útgefenda. Í þessari ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar, sem varðar sambærileg atriði og ákvörðunin í VISA II málinu, var einnig komist að

<sup>6</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579.



þeirri niðurstöðu að samræmt milligjald væri til þess fallið að hindra verðsamkeppni á skilgreindum markaði. Fram kemur að útgefendur innan MasterCard kerfisins líti á milligjaldið, sem lágmarks grunn að mögulegu sérstöku innlendu milligjaldi, komi til þess að slíkt milligjald yrði skráð í viðkomandi landi. Í samræmi við reglur kerfisins geti útgefendur verið vissir um að ef þeir samþykki ekki sérstakt innlent milligjald þá muni milligjald það sem málið fjallaði um gilda í viðkomandi landi. Útgefendur hafi þar með enga hagsmuni af því að samþykkja sérstakt innlent milligjald sem sé lægra en það sem hér um ræðir.<sup>7</sup>

Niðurstaða framkvæmdastjórnar EB var sú að setning milligjalds hjá MasterCard færi gegn 1. mgr. 81. gr. Rs. og 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Um væri að ræða ákvörðun samtaka fyrirtækja sem takmarkaði verðsamkeppni milli færluhirða með því að milligjaldið setti gólf fyrir færluhirða í samningum við söluaðila um þóknun vegna færluhirðingar. Án milligjaldsins væri þóknun söluaðila til færluhirða lægri til hagsbóta bæði fyrir söluaðila og neytendur. Einnig kemur fram að milligjald væri ekki nauðsynlegt fyrir starfsemi opins greiðslukortakerfis eins og MasterCard kerfið sé og vísar framkvæmdastjórnin þar til fimm sambærilegra kerfa sem ganga án notkunar milligjalds.<sup>8</sup>

Við mat á því hvort milligjaldið gæti þrátt fyrir það uppfyllt öll fjögur skilyrði 3. mgr. 81gr. Rs., sbr. 53. gr. EES-samningsins, komst framkvæmdastjórnin að annarri niðurstöðu en hún hafði gert í VISA II málinu.

Framkvæmdastjórnin leit svo á að MasterCard hefði ekki tekist að sýna með trúverðugum hætti fram á að svo væri, um að minnsta kosti þrjú fyrstu skilyrðin (afstaða var ekki tekin til fjórða skilyrðisins). Framkvæmdastjórnin taldi ekki óhugsandi að milligjald gæti verið gagnlegt til að hámarka notagildi greiðslukortakerfa öllum notendum þess (korthöfum og söluaðilum) til hagsbóta. Niðurstaðan um hvort skilyrðum um undanþágu væri fullnægt verði hins vegar ekki byggð á fræðilegum líkönum heldur verði raunverulegar sannanir (e. concrete evidence) að koma til. MasterCard hafi ekki tekist að færa fram greiningar og raunveruleg sönnunargögn (e. empirical evidence) sem sýndu að neikvæð áhrif milligjaldsins væru minni en möguleg ætluð hagkvæmni af aukinni skilvirkni kerfisins þ.e. að milligjaldið leiddi til aukinnar efnahagslegrar velferðar sem væri umfram neikvæð áhrif þess. Sökum þessa var fyrsta skilyrði ekki talið uppfyllt.<sup>9</sup>

Þá segir framkvæmdastjórnin, að séu samkeppnishamlandi samningar líklegir til þess að hækka verðlag, verði notendur að fá það bætt með auknum gæðum eða öðrum ávinningi. Það sé engin ástæða til þess að ætla að milligjald sem færluhirðar greiði útgefendum auki skilvirkni greiðslukortakerfa til hagsbóta jafnt fyrir korthafa og söluaðila. Einnig verði ekki séð að hægt sé að slá því föstu að milligjald sem færluhirðar greiði útgefanda auki gagnsemi greiðslukortakerfisins

<sup>7</sup> Mgr. nr. 416-424, í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579.

<sup>8</sup> Sjá mgr. nr. 663- 665 í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579.

<sup>9</sup> Sjá mgr. nr. 729 – 733 í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579.





að jöfnu fyrir báða hópa notenda kerfisins. Framkvæmdastjórnin dregur ekki í efa að söluaðilar geti notið hagkvæmni kerfisins en ekki sé ljóst að sú hagkvæmni jafni þann kostnað sem þeir beri af þjónustugjaldinu (e. merchant fee). Ef milligjald sé notað verði einnig að tryggja sanngjarna skiptingu ágóðans milli allra notenda. Ekki að hann renni aðeins til þeirra sem eru viðtakendur gjaldsins þ.e. til útgefenda. Í greiðslukortakerfi þar sem færsluhirðar greiði útgefendum milligjald verði hagkvæmnin að vega upp á móti neikvæðum áhrifum gagnvart söluaðilum og síðar korthöfum. MasterCard var ekki talið hafa sýnt fram á þetta.

Framkvæmdastjórnin taldi ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvort korthafar njóti sanngjarns ávinnings af milligjaldinu heldur valdi meiri áhyggjum, hvað varðar annað skilyrðið, hvort svo eigi við um þann notendahóp sem greiði milligjaldið, þ.e. söluaðila. Það sé talið ósannað að söluaðilar njóti þess að útgefendur fjármagni greiðslufrest korthafa og þá er dregið í efa að söluaðilar njóti þess nægilega að bera kostnað af afskriftum útgefenda og innheimtu þeirra hjá korthöfum. Einnig kemur fram að án frekari sönnunar, sem MasterCard hafi ekki tekist að leggja fram, sé ekki unnt að álykta, að því markmiði MasterCard um að hámarka virkni kerfisins fylgi skilvirkni til hagsbóta fyrir alla notendur, þar með talda þá sem bera kostnaðinn af milligjaldinu þ.e. söluaðila og síðar neytendur. Að öllu þessu virtu var annað skilyrði ekki talið uppfyllt.<sup>10</sup>

Að lokum bendir framkvæmdastjórnin á að MasterCard hafi ekki tekist að sanna með fullnægjandi hætti nauðsyn gjaldsins til þess að hámarka afköst kerfisins og að ná markmiði um hagkvæmni þess um leið. MasterCard hafi meira að segja ekki tekist að sýna fram á með raunhæfum gögnum hver raunveruleg áhrif milligjaldsins séu varðandi virkni kerfisins. Framkvæmdastjórnin bendir á að nokkur greiðslukortakerfi í löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins hafi í langan tíma verið rekin með góðum árangri án milligjalda. Þessum kerfum hafi verið komið á fót á árunum 1979 til 1992. Gögn evrópska seðlabankans (ECB) sýni að notkun korta, mæld á íbúa í ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins, væri meiri í innlendum greiðslukortakerfum sem ekki nota milligjald, en meðaltal landa innan Evrópu. Því væri ósannað að milligjald væri nauðsynlegt til þess að öðlast hámarks afköst eða ásættanlega virkni. Til viðbótar þessu þá veki einnig áhyggjur uppbygging og upphæð milligjaldsins. Því var þriðja skilyrðið ekki talið uppfyllt.<sup>11</sup>

Að öllu virtu var það niðurstaða framkvæmdastjórnar EB í þessari ákvörðun að MasterCard hafi ekki tekist að sýna fram á að milligjaldið, MIF, uppfyllti þrjú fyrstu skilyrði 3. mgr. 81. gr. Rs., sbr. 3. mgr. 53 gr. EES-samningsins.

Afstaða framkvæmdastjórnar EB var mjög skýr hvað varðar nauðsyn á fullri sönnun af hálfu MasterCard á því að öll skilyrði um undanþágu séu uppfyllt. Niðurstaðan var afdráttarlaus sú að það hafi MasterCard ekki tekist í málinu. Vegna þessa færi umrætt samræmt milligjald óbreytt, gegn banni Rs. og EES-

<sup>10</sup> Sjá mgr. 734 – 747 í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579.

<sup>11</sup> Sjá tl. 748 – 752 í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579.



samningsins við samkeppnishamlandi verðsamráði og var félaginu gert að gera ráðstafanir, innan sex mánaða, til þess að bregðast við þessari niðurstöðu að viðlögðum dagsektum ella.

Þessa breyttu afstöðu skýrir framkvæmdastjórnin m.a. með því að nú séu betur þekkt áhrif milligjaldsins en var þegar ákvörðun VISA II frá 2002 var tekin.<sup>12</sup> Jafnframt er tekið fram að milligjöld VISA og MasterCard séu svipuð.<sup>13</sup> Einnig hefur framkvæmdastjórnin sagt að þessi ákvörðun hafi þýðingu fyrir milligjald VISA.<sup>14</sup> Ljóst er því að ákvörðunin í MasterCard málinu hefur mikið fordæmisgildi fyrir milligjöld VISA.

Fyrir liggur einnig að sú afstaða framkvæmdastjórnarinnar að milligjöld gætu unnið gegn hagræðingu í greiðslumiðlun og að í fimm EES-ríkjum væri slík gjöld ekki að finna.<sup>15</sup>

Í mars 2008 greindi framkvæmdastjórn EB síðan frá því að hún hefði hafið rannsókn á því hvort milligjald VISA Europe brjóti í bága við 81. gr. Rs. og 53. gr. EES-samningsins.<sup>16</sup>

Í ljósi þessa alls er rétt í þessu máli að hafa sérstaka hliðsjón af niðurstöðu framkvæmdastjórnar EB í MasterCard málinu.

## 2. Færsluhirðing á Íslandi

Áður en vikið er að bannákvæðum og 15. gr. samkeppnislaga þykir rétt að gera stutta grein fyrir því fyrirkomulagi sem hefur verið í færsluhirðingu vegna notkunar kreditkorta hjá íslenskum söluaðilum frá árinu 2000.

<sup>12</sup> Sjá tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar frá 19. desember 2007 (IP/07/1959).

<sup>13</sup> Sjá tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar frá 19. desember 2007 (Memo/07/590)

<sup>14</sup> Sjá hér ræðu Neelie Kroes. Europe's Payment systems after the MasterCard decision, frá 14. janúar sl.: „I've said a lot about MasterCard. So let me say a few words regarding the other large payment card scheme in Europe, VISA. The European Commission adopted an exemption decision on VISA's MIF in 2002. This decision expired on 31 December last year. As a "third interested party" in the MasterCard proceedings, VISA already knows about the reasons the Commission came to its decision and underlying objections. I thus trust that the MasterCard decision will also provide VISA with very useful guidance for the way ahead.”

<sup>15</sup> Sjá tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar frá 19. desember 2007 (IP/07/1959): „The MasterCard MIF decision follows the Commission's sector inquiry into retail banking in 2005 and 2006 (see IP/07/114 and MEMO/07/40), which found that interchange fee agreements might stand in the way of a more cost-efficient payment cards industry and of the creation of a Single Euro Payments Area (SEPA). The inquiry found that in five EEA countries (Denmark, Netherlands, Norway, Finland, Luxembourg) the payment card system functions without any MIF. The MasterCard decision will support the creation of a SEPA by fostering greater competition in the cards market and preventing an artificial increase of merchant fees due to an illegal pricing mechanism such as MasterCard's MIF.”

<sup>16</sup> Sjá tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar frá 26. mars 2008 (Memo/08/170): „The European Commission has decided to open formal antitrust proceedings against Visa Europe Limited in relation to its multilateral interchange fees (MIF) for cross-border point of sale transactions within the EEA using Visa branded consumer payment cards ... In 2002, the Commission exempted the MIF proposed by Visa International after Visa International offered substantial reforms. ... In the proceedings leading to the Commission decision of 2002, Visa offered to progressively reduce the level of its MIF from an average of 1.1% to 0.7% until the end of 2007 and to cap the MIF at the level of costs for specific services. Visa also enhanced the transparency of fees and allowed banks to reveal information about the MIF to businesses. The exemption, however, expired on 31 December 2007 and Visa Europe Limited, which has taken over responsibility from Visa International for the network rules applicable in the EEA, has from that moment been responsible for ensuring that its system is in full compliance with EU competition rules.”



Í upphafi þessa áratugar önnuðust tvö félög nánast alla færsluhirðingu hjá íslenskum söluaðilum.<sup>17</sup> Þessi félög eru Valitor (áður Greiðslumiðlun) og Borgun (áður Kreditkort). Sammerkt þeim báðum var og er að annast einnig kortaútgáfu í verkstöðu fyrir banka og sparisjóði á Íslandi.<sup>18</sup> Allt til seinni hluta ársins 2002 voru viðskipti með kreditkort almennt með þeim hætti að korthafar greiddu útgefendum kortanna fyrir sín viðskipti hjá söluaðilum einu sinni í mánuði (um 2. hvers mánaðar). Útgefendur kortanna greiddu á sama tíma færsluhirðum sem á sama tíma greiddu söluaðilum þeirra hlut vegna viðskipta korthafa í viðkomandi úttektartímabili. Í þessu fólst að það voru söluaðilar sem lánuðu korthöfum fyrir viðskiptunum en með ábyrgð færsluhirðis (með bakábyrgð útgefenda) enda væri allra reglna gætt við framkvæmd viðskiptanna.<sup>19</sup> Auk þess að fjármagna greiðslufrestinn þá greiddu söluaðilar færsluhirðum færslugjald (þóknun) sem útgefendur fengu síðan hlut í, sem er hið margnefnda milligjald. Til viðbótar milligjaldinu þá innheimtu útgefendur hjá korthöfum mismunandi upphæðir sem árgjald, færslugjald og vexti ef til vanskila korthafa kom. Heimildaröflun, færslur og uppgjör vegna þessara viðskipta með íslensk kreditkort fóru fram í innanlandskerfi hvors félags sem einnig tengjast greiðslumiðlunar- og korthafakerfum íslenskra banka og sparisjóða.<sup>20</sup>

Seint á árinu 2002 hóf danskt fyrirtæki, PBS International, færsluhirðingu í samkeppni við þessi tvö fyrirtæki. PBS International hefur samstarfsaðila á Íslandi sem er Kortapjónustan ehf. og annast það fyrirtæki samningagerð við söluaðila og miðlun færslna. (Hér á eftir verður vísað til þessara fyrirtækja í einu lagi sem PBS/Korta nema annað sé tekið fram.). Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga* var komist að þeirri niðurstöðu að Greiðslumiðlun og Kreditkort hefðu brotið gegn bannreglum samkeppnislaga með aðgerðum sem m.a. miðuðu að því að hindra innkomu PBS/Korta inn á markaðinn fyrir færsluhirðingu.

Þjónusta þessa nýja aðila byggir á því, hvað varðar færsluhirðingu vegna kreditkorta, að í samningum við söluaðila er samið um að PBS greiði söluaðilum daglega eða um tveimur dögum eftir viðskiptin. Þar sem hér er um að ræða erlendan færsluhirði þá fer uppgjör milli hans og kortaútgefenda fram daglega og gerist það innan alþjóðlegu uppgjörskerfanna, hér í tilfalli Valitors, VISA NET. Öll uppgjör í tengslum við VISA NET, sem fara fram með skjalaskiptum í kerfinu í London, tengjast bankareikningum Valitors sem hópaðila að VISA EU fyrir hönd íslenskra banka og sparisjóða. Þetta þýðir að þegar viðskipti með íslensk VISA kreditkort fara í uppgjör um VISA NET þá greiðir Valitor, fyrir hönd banka og sparisjóða, færsluhirðum daglega. Með öðrum orðum þá er það Valitor sem fjármagnar daglegt uppgjör PBS/Kortu við íslenska söluaðila vegna notkunar VISA kreditkorta. Á móti þá greiðir PBS/Korta sem færsluhirðir, Valitor sem útgefanda,

<sup>17</sup> Undantekningar voru helst tengdar hluta ferðapjónustu innanlands og erlendis t.d. hjá flugfélögum og bílaleigum.

<sup>18</sup> Valitor gefur út VISA/Electro kort og Borgun gefur út MasterCard/Maestro kort. Kreditkort gaf einnig út eigin MasterCard kreditkort auk þess að annast einnig útgáfu fyrir banka og sparisjóði.

<sup>19</sup> Reglur um framkvæmd viðskipta með kreditkort koma fram í skilmálum sem tengjast samningi færsluhirðis við söluaðila um færsluhirðingu.

<sup>20</sup> Uppgjör vegna þessa fara að engu leyti í gegnum alþjóðlegu uppgjörskerfi VISA og MasterCard.



milligjald sem ákvarðað er af VISA EU, gjaldið hefur verið um 0.90% af veltu.<sup>21</sup> Undanþágubeiðni Valitors fjallar um það að í stað þessa milligjalds verði heimilað að ákvarða og setja sérstakt milligjald innanlands [...] % sem muni gilda í færsluhirðingu hjá söluaðilum á Íslandi vegna notkunar íslenskra VISA kreditkorta. Við ákvörðun á því gjaldi hefur Valitor m.a. tekið mið af íslenskum stýrivöxtum sem eru að sögn Valitors verulega miklu hærrí en stýrivextir sem gildandi milligjald VISA EU taki mið af. Af upplýsingum frá Valitor verður ekki annað ráðið en að þetta sérstaka milligjald eigi að gilda gagnvart öllum færsluhirðum sem semja við söluaðila á Íslandi um daglegt uppgjör þar sem íslensk VISA kreditkort eru notuð.

Í máli þessu er, eins og fyrr segir, til afgreiðslu ósk Valitors um undanþágu frá Samkeppniseftirlitinu til þess að fyrirtækið ákvarði og setji sérstakt milligjald vegna notkunar VISA kreditkorta á innanlandsmarkaði. Milligjald er skilgreint sem greiðsla færsluhirðis til útgefenda greiðslukorta fyrir þjónustu þeirra síðar nefndu við söluaðila í greiðslukortaviðskiptum.<sup>22</sup> Þar sem ekki er um að ræða samningssamband milli söluaðila og kortaútgefenda eru færsluhirðar milliliðir í uppgjöri fyrir þessa þjónustu útgefenda. Starfsemi Valitors er af tvennum toga, annars vegar útgáfa VISA og Electron greiðslukorta f.h. íslenskra banka og sparisjóða, og hins vegar færsluhirðing fyrir VISA og Electron greiðslukort. Af gögnum málsins verður ekki séð að skýr skil séu milli þessara tveggja hlutverka Valitors og er þá bæði átt við daglega starfsemi sem og í rekstrar- og efnahagslegu uppgjöri félagsins.

Milligjald sem sótt er um undanþágu fyrir í erindi Valitors er miðað við daglegt uppgjör færsluhirðis við innlenda söluaðila þar sem íslensk VISA kreditkort eru notuð og mun því í öllum tilfellum gilda í uppgjöri milli Valitors og PBS/Kortu þar sem þjónusta þeirra síðarnefndu byggir eingöngu á daglegu uppgjöri við söluaðila.

Valitor, sem færsluhirðir, býður söluaðilum hins vegar þrjár mismunandi útfærslur í tíðni uppgjöra vegna færsluhirðingar félagsins á kreditkortaviðskiptum, daglegt uppgjör, vikulegt og mánaðarlegt. Valitor hefur upplýst að söluaðilar sem kjósi að vera í daglegu eða vikulegu uppgjör greiði hærra þjónustugjald en þeir sem eru í mánaðarlegu uppgjöri í formi vaxtaálags á þóknun. Í þessu máli hefur Valitor sótt um undanþágu fyrir milligjaldi sem tekur til daglegs uppgjörs við söluaðila. Hins vegar hefur ekki komið fram ósk um skráningu milligjalds vegna vikulegs uppgjörs sem er eins og áður sagði einn af valkostum sem Valitor býður íslenskum söluaðilum.

### **3. Skilgreining markaða og staða fyrirtækja á þeim**

Í erindi Valitors kemur fram að starfsemi félagsins sé vinnsla við kortaútgáfu fyrir hönd banka og sparisjóða og starfsemi tengd færsluhirðingu. Verður ekki annað skilið en að félagið telji þetta vera þá þjónustumarkaði sem mál þetta varðar.

<sup>21</sup> Byggir þetta á alþjóðlegum reglum VISA EU/Int. og gildir, þá í uppgjöri milli PBS/Kortu og Valitor, milligjald VISA EU þar sem ekki hefur verið skráð sérstakt milligjald innanlands fyrir Ísland.

<sup>22</sup> Þess ber að geta að milligjald er ekki notað í öllum greiðslukortakerfum.



Mál þetta hefur áhrif á markaðinn fyrir færsluhirðingu. Eins og fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 felst færsluhirðing í þeirri þjónustu við söluaðila (t.d. verslanir) að veita þeim heimild til að taka við greiðslum með greiðslukortum, taka við færslum þeirra og greiða þeim út þegar korthafar greiða reikninga sína, sbr. einnig ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2003 *Erindi Kortþjónustunnar ehf. vegna þeirrar háttsemi Greiðslumiðlunar hf. að viðhalda gengismun*. Milligjald er grunnur að þjónustugjaldi sem færsluhirðir innheimtir hjá söluaðilum sem gera við hann samning um færsluhirðingu. Af þessu leiðir að milligjaldið hefur áhrif á markaði fyrir færsluhirðingu. Er hér um að ræða ákvörðun um milligjald sem tekin er á markaði fyrir útgáfu greiðslukorta og hefur rekstrarleg áhrif á markaði fyrir færsluhirðingu hjá söluaðilum.

Valitor starfar einnig á markaðnum fyrir útgáfu greiðslukorta, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2003. Eins og að framan er rakið felst í milligjaldi í máli þessu greiðsla frá færsluhirði til útgefenda greiðslukorta vegna þjónustu þeirra síðarnefndu við söluaðila og er gjaldið ákvarðað af Valitor fyrir hönd útgefenda kortanna. Samræmt milligjald er eðli málsins samkvæmt til þess fallið að hamla verðsamkeppni milli útgefenda kreditkorta með sama vörumerki. Með því er ákvörðunarvald um þennan þátt í verðlagningu útgefenda fært frá hverjum og einum til Valitors. Að þessu leyti hefur samræmt milligjald augljóslega áhrif á markaði fyrir útgáfu greiðslukorta.

Ákvörðun samræmds milligjalds hefur einnig áhrif á markaði fyrir útgáfu greiðslukorta með tilliti til vörumerkja. Þannig getur milligjald tengt VISA/Electron vörumerkjum haft áhrif hjá útgefendum hér á landi varðandi útgáfu MasterCard/Maestro vörumerkja. Því hærra sem milligjaldið er fyrir einstakt vörumerki því meiri líkur eru á því að útgefendur leggi meiri áherslu á markaðssetningu og útgáfu þess vörumerkis umfram önnur. Með öðrum orðum þá getur samkeppni milli Valitors/VISA og Borgunar/MasterCard valdið þrýstingi til hækkunar á milligjaldi þar sem flestir bankar og sparisjóðir eru aðilar að Valitor og Borgun og eru þess vegna líklegir til þess að leggja meiri áherslu á útgáfu þess vörumerkis sem hefur hærra milligjald því það eykur tekjur viðkomandi.<sup>23</sup> Í ljósi þessara nánu tengsla milli markaðanna og áhrifa milligjalds þá metur Samkeppniseftirlitið það svo að þjónustumarkaðir þar sem gætir samkeppnislegra áhrifa af samræmdu milligjaldi séu markaður vegna útgáfu íslenskra greiðslukorta og markaður fyrir færsluhirðingu vegna notkunar greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum.

Erindi Valitors lítur að því að ákvarða og setja sérstakt samræmt milligjald sem varðar eingöngu færsluhirðingu og uppgjör vegna notkunar VISA kreditkorta á Íslandi eins og greinilega kemur fram í málarekstri félagsins. Skiptir í því sambandi ekki máli hvort færsluhirðir er íslenskur eða ekki, milligjaldið einskorðast við færsluhirðingu vegna íslenskra VISA kreditkorta hjá íslenskum

<sup>23</sup> Er þetta í samræmi við álit framkvæmdastjórnar EB, sjá t.d. mgr. nr. 469 í ákvörðun MasterCard frá 19. desember 2007, í máli nr. COMP/34.579.



söluaðilum. Landfræðilegur markaður í þessu máli, sem varðar útgáfu greiðslukorta og færsluhirðingu hjá söluaðilum hér á landi, er því Ísland.<sup>24</sup>

Til ársins 2007 hafa á Íslandi eingöngu verið gefin út greiðslukort með vörumerkjum sem tengjast VISA annars vegar og MasterCard hins vegar. Í lok ársins 2007 var Valitor tengt 60-65% útgefinna greiðslukorta hér á landi og Borgun tengt 35-40%. Snemma á þessu ári hóf Kreditkort hf. að gefa út greiðslukort frá American Express í samstarfi við Borgun.

Það eru þrjár aðilar, Valitor, Borgun og PBS/Korta, sem annast nánast alla færsluhirðingu vegna notkunar greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum. Valitor annast eingöngu færsluhirðingu vegna VISA greiðslukorta, Borgun annast færsluhirðingu vegna MasterCard greiðslukorta auk korta frá American Express, Diner's Club og JCB og PBS/Korta annast færsluhirðingu vegna VISA kreditkorta og greiðslukorta tengd Mastercard.

Samkvæmt upplýsingum sem aflað var fyrir árið 2007 var Valitor með 65-70% markaðshlutdeild á markaði fyrir færsluhirðingu á Íslandi, Borgun með 25-30% og PBS með 0-5% markaðshlutdeild. Auk þess að hafa afgerandi mesta markaðshlutdeild í útgáfu og færsluhirðingu hefur Valitor, eins og Borgun, sterka stöðu sem tengist allri greiðslumiðlun á Íslandi, bæði sem eigandi að eigin færslu- og uppgjörskerfi og sem eignaraðili að Fjölgreiðslumiðlun hf. Því til viðbótar þá gefa allir bankar og sparisjóðir á Íslandi út VISA og Electron greiðslukort. Valitor hefur verið talið í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir færsluhirðingu, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008.

#### 4. Bannákvæði samkeppnislaga

Í 10. gr. samkeppnislaganna er lagt bann við samkeppnishamlandi samráði. Í ákvæðinu segir m.a. að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað, séu bannaðir. Bannið tekur m.a. til samráðs um verð, skilmála og önnur viðskiptakjör, skiptingu á mörkuðum og upplýsingaskipta um viðkvæm viðskiptaleg málefni.

Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja séu bannaðar þegar þær hafa að markmiði að hafa áhrif á t.d. verð eða skiptingu markaða. Þetta orðalag felur það í sér að ákvæðið telst brotið við það eitt að fyrirtæki hafa með sér einhvers konar samvinnu um skiptingu markaða, án tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum.<sup>25</sup> Þannig brýtur það í

<sup>24</sup> Er þetta í samræmi við álit framkvæmdastjórnar EB, sjá t.d. tl. 317 í ákvörðun MasterCard frá 19. desember 2007, í máli nr. COMP/34.579.

<sup>25</sup> Dómstólar EB hafa ítrekað bent á það í dómum sínum við beitingu á banni Rómarsáttmála við m.a. verðsamráði (81. gr.) að ekki sé nauðsynlegt að líta til raunverulegra áhrifa samnings þegar ljóst sé að hann hafi það að markmiði að koma í veg fyrir eða raska samkeppni, sbr. t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 56 og 58/64 *Consten and Grundig v Commission* [1966] ECR 299. Undirréttur EB hefur nýlega orðað þetta svo: „According to consistent case-law ... there is no need to take account of the concrete effects of an agreement when it has as its object the prevention, restriction or distortion of competition ... There is therefore no need to examine the arguments of the parties concerning the concrete effects of the measure in question.“ Dómur frá 21. október 2003 í máli nr. T-368/00.



bága við ákvæðið ef keppinautar t.d. ákveða á fundi að hækka verð sitt. Hvort þessi aðgerð hefur haft þau áhrif í raun að verð hafi hækkað skiptir ekki máli í þessu samhengi, enda geta t.d. ýmsir utanaðkomandi þættir haft áhrif á hvort sú aðgerð takist. Ef samningur felur ekki í sér slíkar augljósar hömlur verður að taka til athugunar hvort slíkar hömlur geti leitt af viðkomandi samningi.

Samningur í skilningi 10. gr. laganna er t.d. fyrir hendi þegar aðilar hans fylgja sameiginlegri áætlun, sem takmarkar eða er líkleg til að takmarka sjálfstæða hegðun þeirra á markaðnum með því að stuðla að sameiginlegum aðgerðum eða athafnaleysi. Samningur í skilningi 10. gr. laganna getur verið í hvaða formi sem er og verður að skýra hugtakið rúmt, sbr. dóm Hæstaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003. Í 10. gr. samkeppnislaga er gerður greinarmunur á samningi og samstilltum aðgerðum. Tilgangur þessa er að fella undir bann ákvæðisins samráð milli keppinauta, sem ekki hefur náð því stigi að teljast til samnings í skilningi 10. gr., er felur í sér að fyrirtækin vitandi vits hafa með sér samvinnu í stað þess að taka þá áhættu sem felst í því að keppa með sjálfstæðum hætti á markaðnum.<sup>26</sup>

Um samstilltar aðgerðir getur verið að ræða þótt keppinautar hafi ekki fallist á eða hegðað sér skv. fyrirfram gerðri áætlun. Við skýringu á því hvað felst í samráði sem fellur undir hugtakið samstilltar aðgerðir verður að líta til þess grundvallaratriðis að í samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins felst að hvert fyrirtæki fyrir sig verði að ákveða sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 *Ker hf., Olíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*.<sup>27</sup> Þessi krafa um sjálfstæði bannar ekki að fyrirtæki grípi til aðgerða vegna hegðunar eða hugsanlegrar hegðunar keppinauta á markaðnum. Hún bannar hins vegar hvers konar samskipti milli keppinauta sem hafa það markmið eða af þeim leiðir að reynt er að hafa áhrif á hegðun núverandi eða væntanlegs keppinauta á markaðnum eða honum greint frá aðgerðum sem viðkomandi fyrirtæki ætlar að grípa til eða hugleiðir að grípa til á markaðnum.<sup>28</sup> Ganga verður út frá því að fyrirtæki sem starfa á markaði og taka þátt í samstilltum aðgerðum, t.d. viðræðum um hugsanlegar verðbreytingar, hafi hliðsjón af þeim upplýsingum sem koma fram í slíkum viðræðum þegar þau taka ákvarðanir um eigin aðgerðir á markaðnum, nema að viðkomandi fyrirtæki geti sannað annað.<sup>29</sup> Eins og áður sagði er ekki skilyrði að sýnt sé fram á að þessi hegðun á markaði hafi í raun haft skaðleg áhrif á samkeppni.<sup>30</sup>

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Í lögskýringagögnum kemur fram að í ákvæðinu „*sé hnykktt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga ...*“. Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur í sér sjálfstætt brot á

<sup>26</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 48/69 *ICI v. Commission* [1972] ECR 619.

<sup>27</sup> Sjá einnig t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 172/80, *Züchner*, [1981] ECR 2021.

<sup>28</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í sameinuðum málum nr. 40 til 48, 50, 54 til 56, 111, 113 og 114/173, *Coöperative Suiker Unie v Commission*, [1975] ECR 1663.

<sup>29</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-49/92 P *Commission v Anic Partecipazioni* [1999] ECR I-4125.

<sup>30</sup> Sjá t.d. dóm dómstól EB í máli nr. C-199/92P *Hüls AG v. Commission* [1999] 5 C.M.L.R. 1016.



samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

#### 4.1 Samræmt milligjald brýtur gegn 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga

Eins og fram kemur í erindi Valitors og lýst hefur verið hér að framan þá er umræddu milligjaldi ætlað að vera þóknun sem réttmætt sé að söluaðilar greiði útgefendum kreditkorta fyrir veitta þjónustu.<sup>31</sup> Er sagt að gjaldið sé samsett úr þremur kostnaðarpáttum sem eru, kostnaður við vinnslu færslna, kostnaður af ábyrgðarskuldbindingu útgefenda gagnvart söluaðilum vegna korthafa og fjármagnskostnaður vegna greiðslufrests korthafa. Í þessu felst að Valitor er að samræma þóknun fyrir hönd útgefenda, sem söluaðilar á Íslandi skuli greiða kortaútgefendum fyrir meinta þjónustu, þar sem íslensk VISA kreditkort eru notuð. Meðal útgefenda á greiðslukortum hér á landi eru viðskiptabankarnir.

Í þessu sambandi verður að horfa til þess að Valitor er formlegur aðili að VISA Europe fyrir hönd banka og sparisjóða á Íslandi („principal member“). Kemur fram í málflytningi Valitors að skráning milligjalds sé bindandi og gildi fyrir alla færsluhirða og útgefendur VISA kreditkorta. Það eru ótvírætt hagsmunir útgefenda kreditkorta að milligjald sé ákvarðað sem hæst. Valitor er í eigu lang flestra banka og sparisjóða í landinu og eru allir eigendur Valitors jafnframt útgefendur VISA kreditkorta. Í bréfi Valitors frá 19. febrúar 2008 segir:

*„Vegna fyrirkomulags hópaðildar umbjóðanda okkar að VISA EU f.h. kortaútgefanda, sem og fyrirkomulagi eignarhalds hans, þótti umbjóðanda okkar rétt að sækja um undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga, sbr. 10. gr. laganna.“*

Í ljósi stöðu Valitors innan VISA kerfisins og með hliðsjón af eignarhaldi félagsins verður að telja að ákvörðun Valitors um setningu samræmds milligjalds falli a.m.k. undir 12. gr. samkeppnislaga. Í því ljósi ber að líta á reglur, sem settar eru um rekstur greiðslukortakerfis Valitors og varða rekstrarlega hagsmuni allra útgefenda, sem ákvörðun samtaka fyrirtækja og/eða sem samning milli fyrirtækja sem falli undir 10. gr. samkeppnislaga.<sup>32</sup>

Með setningu milligjalds í kreditkortaviðskiptum tekur Valitor ákvörðun um uppgjör milli færsluhirða og útgefenda VISA kreditkorta sem felur í sér endurgjald fyrir þá þjónustu sem útgefendur veita söluaðilum þegar VISA kreditkort eru notuð í viðskiptum hjá þeim. Valitor annast vinnslu við útgáfu VISA kreditkorta fyrir hönd íslenskra banka og sparisjóða og annast auk þess færsluhirðingu hjá íslenskum söluaðilum vegna notkunar þessara sömu korta. Valitor er í eigu flestra þeirra banka og sparisjóða sem félagið þjónustar í kortaútgáfu. Eigendur Valitors eru allir í innbyrðis samkeppni í útgáfu VISA greiðslukorta. Við þessar aðstæður er sameiginlegt milligjald í kreditkortaviðskiptum samningur milli samkeppnisaðila sem takmarkar frelsi einstakra útgefenda (banka og sparisjóða) til að ákvarða

<sup>31</sup> Í upphaflega erindinu fjallaði Valitor um milligjald á innanlandsmarkaði fyrir greiðslukortaviðskipti en þrengdi síðar óskina við milligjald fyrir notkun kreditkort eingöngu.

<sup>32</sup> Sjá hér einnig skilgreiningu framkvæmdastjórnar EB í ákvörðunum VISA EU, frá 24. júlí 2002, mál nr. COMP/29.373 og MasterCard frá 19. desember 2007, sjá mgr. nr. 663 í máli nr. COMP/34.579.





eigin verðlagningu og hefur því truflandi áhrif á samkeppni í útgáfu VISA kreditkorta. Þar sem Valitor er annar af tveimur færsluhirðum á Íslandi fyrir VISA kreditkort er ljóst að einhliða ákvörðun Valitors og setning milligjalds hefur einnig áhrif á samkeppnisumhverfi í færsluhirðingu hér á landi. Setning samræmds milligjalds hefur að mati Samkeppniseftirlitsins samkeppnishamlandi áhrif á markaði fyrir færsluhirðingu vegna notkunar VISA kreditkorta þar sem milligjaldið myndar gólf í verðlagningu færsluhirða gagnvart söluaðilum. Einnig má leiða líkur að því að þrýstingur til hækkunar á milligjaldi, sem stafar af samkeppni milli kortakerfa (t.d. VISA og MasterCard) um milligjald, magni skekkju og truflanir í samkeppni í færsluhirðingu.<sup>33</sup> Er þetta mat Samkeppniseftirlitsins einnig í samræmi við niðurstöðu framkvæmdastjórnar EB frá árinu 2002 í VISA II málinu.<sup>34</sup> Ljóst er, samkvæmt reynslu í öðrum löndum Evrópu, að hægt er að starfrækja VISA kerfið (e. VISA scheme) án sameiginlegs milligjalds með því að útgefendur innheimti mestan eða allan kostnað hjá korthöfum.<sup>35</sup>

Með allt framangreint í huga þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að ákvörðun Valitors um að ákvarða og setja samræmt milligjald á innanlandsmarkaði fyrir kreditkortaviðskipti sé ákvörðun samtaka fyrirtækja, sem hamli samkeppni í útgáfu kreditkorta og í færsluhirðingu, og fari því gegn 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

## **5. Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga**

Í erindinu óskar Valitor eftir því, komist Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að milligjaldið fari gegn banni samkeppnislaga, að veitt verði undanþága á grundvelli 15. gr. sömu laga. Kemur því til skoðunar, ósk félagsins um undanþágu fyrir setningu samræmds milligjalds, og mat á því hvort milligjaldið uppfylli öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu frá ákvæði 12., sbr. 10. gr. laganna.

### 5.1 Skilyrði 15. gr. samkeppnislaga

Á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

- a. *stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflitæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. *veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. *leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. *veiti fyrirtækjum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.*

<sup>33</sup> Er þetta í samræmi við ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579, sjá mgr. nr. 468-470.

<sup>34</sup> Sjá tl. 64-68 í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB, VISA EU, frá 24. júlí 2002, mál nr. OMP/29.373.

<sup>35</sup> Sbr. ályktun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í ákvörðun hennar, dags. 24. júlí 2002, mál nr. COMP/29.373, sjá mgr. nr. 59. Er þetta einnig í samræmi við ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579, sjá mgr. nr. 751.



Hægt er að setja skilyrði fyrir undanþágu.

Uppfylla verður öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga þannig að til álita komi að veita undanþágu frá bannákvæðum 10. gr. laganna. Rétt er að hafa í huga að almennt er litið svo á að viðkomandi fyrirtæki verði að sýna fram á að umrædd skilyrði séu uppfyllt.<sup>36</sup> Að meginstefnu verður undanþága því aðeins veitt að hún geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði laganna, sbr. 1. gr. Með hliðsjón af mikilvægi samkeppnislaga sem ætlað er að vernda og efla samkeppni og stuðla með því að aukinni framleiðni og hagræðingu og efnahagslegum vexti er ljóst að setja verður ströng skilyrði fyrir því að veita undanþágur frá mikilvægustu reglum 10. gr. laganna. Að öðrum kosti gætu samkeppnishömlur sem felast t.d. í verðsamráði valdið neytendum og þjóðfélaginu í heild miklum skaða. Í framkvæmd þurfa fyrirtæki þannig með óbyggjandi hætti að sýna fram á að undanþága þeim til handa sé í samræmi við undanþáguskilyrðin. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.<sup>37</sup>

Fyrirmynd 15. gr. samkeppnislaga er sótt til EES/EB-samkeppnisréttar. Með reglugerð EB nr. 1/2003 hefur hins vegar verið horfið frá þeirri framkvæmd að veita undanþágur frá 1. mgr. 81. gr. Rs. en þess í stað er það nú á ábyrgð fyrirtækjanna sjálfra að ganga úr skugga um að skilyrði 3. mgr. 81. gr. sáttmálans séu uppfyllt, falli aðgerðir þeirra undir 1. mgr. 81. gr.

Í EES/EB-samkeppnisrétti er litið til þess að eftir því sem alvarlegri samkeppnishömlur (e. hardcore restrictions) eru taldar felast í viðkomandi samningi því ólíklegra sé að samningur njóti undanþágu. Framkvæmdin sýnir t.a.m. að verðsamráð og markaðsskipting fyrirtækja hafa almennt ekki fallið undir undanþágu nema undir mjög sérstökum kringumstæðum (e. exceptional circumstances). Enda hefur verið litið svo á að slíkir samningar stuðla almennt hvorki að efnahagslegum framförum né eru til hagsbóta fyrir neytendur.<sup>38</sup>

## 5.2 Mat á því hvort skilyrði 15. gr. séu uppfyllt

Valitor hefur í þessu mál óskað eftir heimild Samkeppniseftirlitsins til að setja samræmt milligjald í kreditkortaviðskiptum innanlands. Í undanþágubeiðni sinni beitir Valitor sömu rökum, um að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt, og gert var í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í VISA II gagnvart sambærilegum ákvæðum Rs. og EES-samningsins. Með bréfi dags. 7. mars 2008, gerði Samkeppniseftirlitið Valitor grein fyrir því mati sínu að undanþágubeiðni fyrirtækisins væri haldin ágöllum. Var talið að rökstuðningur væri ófullnægjandi og gögn skorti. Var í bréfinu bent á eftirfarandi atriði:

<sup>36</sup> Sjá t.d. Bellamy & Child, *European Community Law of Competition*, 6. útgáfa 2008 bls. 197: „In any national or Community proceedings, the undertakings or association of undertakings claiming the benefit of Article 81(3) bears the burden of proving that the conditions of the paragraph are fulfilled.”

<sup>37</sup> Sjá í þessu sambandi t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 39/1994 *Erindi Samtaka dagmæðra um undanþágu til að gefa út leiðbeinandi gjaldskrá*.

<sup>38</sup> Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005, bls. 85.



- Rökstuðningur Valitor sé ekki fullnægjandi hvað varðar þá kostnaðarþætti sem mögulegt milligjald ætti að taka til. Málefnaleg rök þurfi að vera fyrir því að söluaðilar skuli bera þennan kostnað frekar en aðrir aðilar í keðjunni.
- Ekki var talið að rökstuðningur sem settur hefur verið fram að hálfu Valitors sé fullnægjandi varðandi einstök skilyrði 15. gr.
- Útreikningur á samræmdu milligjaldi verði að grundvallast á nýjustu upplýsingum um þann kostnað útgefenda greiðslukorta sem milligjaldinu er ætlað að standa undir. Það sé ekki gert í erindi Valitor.
- Komi til þess að undanþága verði veitt sé nauðsynlegt að tekin verði afstaða til beggja kortategunda, þ.e. kreditkorta og debetkorta.

Var Valitor gefið færi á að bæta úr þessum göllum. Með bréfi frá 29. apríl sl. kom Valitor fram með frekari sjónarmið. Verður nú lagt mat á hvort beiðni Valitors sé fullnægjandi. Verður fyrst vikið að almennum atriðum sem tengjast þessari beiðni Valitors og síðan verður fjallað um a-d liði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga.

#### 5.2.1 Almenn atriði

Valitor telur almennt að öll skilyrði séu uppfyllt til að veita undanþágu fyrir setningu samræmds milligjalds, sem tæki strangt mið af þeim kostnaði sem félagið líkt og aðrir kortaútgefendur hljóti af þeirri þjónustu sem þeir veiti hér á landi. Í bréfinu frá 29. apríl sl. getur Valitor þess einnig að ástæður þess sem knúðu á um undanþágubeiðnina hafi breyst til hins verra svo um muni. Hafa þau sjónarmið verið ítrekuð í samskiptum félagsins við Samkeppniseftirlitið á síðustu vikum og mánuðum. Valitor óski nú eftir því að Samkeppniseftirlitið upplýsi sem allra fyrst um afstöðu sína til takmarkaðs þáttar málsins, þ.e. tímabundna aðlögun milligjaldsins að háu vaxtastigi hér á landi. Áréttað er að tíðari uppgjör á Íslandi séu nú niðurgreidd af útgefendum greiðslukorta. Það geti ekki verið samkeppnisumhverfi sem Samkeppniseftirlitið vilji stuðla að. Þar sem óafturkallanlegt tap Valitors aukist með hverjum degi krefjist félagið þess að Samkeppniseftirlitið taki nú þegar ákvörðun í málinu m.v. þau gögn sem fyrir liggja. Kemur úrræði í líkingu við bráðabirgðaákvörðun þar vel til greina að mati félagsins. Sé Samkeppniseftirlitið ósammála beiðninni þá hafi það þann kost að hafna henni. Sé það mun ásættanlegra fyrir félagið heldur en að málið sé dregið enn frekar.

Valitor minnir á að flest alþjóðleg greiðslukortakerfi þ. á m. VISA kerfið byggja á því að alþjóðlegt samræmt milligjald gildi ef ekki hafi verið sett sérstakt milligjald í viðkomandi landi. Það sé rekstraraðili greiðslukortakerfisins sem ákveði meðalgjald sem og samþykki landsmilligjald ef sérstakar ástæður knýi á um það. Mörg lönd hafi mun hærra milligjald en meðalgjaldið sem gildi hér þó vaxtastigið sé umtalsvert lægra en hér á landi. Á meðan alþjóðlega VISA kerfið geri enn ráð fyrir slíku milligjaldi og leyfi hverjum útgefanda ekki að ákveða þetta fyrir sig þá hafi félagið ekki annan kost en að fara þessa leið. VISA EU hafi samþykkt sérstakt milligjald fyrir Ísland. Valitor starfi undir alþjóðlegum reglum VISA, greiði geysiháa íslenska stýrivexti, en geti hins vegar ekki samkvæmt þessum alþjóðlegu reglum hækkað gjaldið einhliða í samræmi við hækkanði kostnað eða hætt að eiga í viðskiptum sem félagið tapi á, eins og eðlileg viðbrögð væru. Því liggja mikið við að fá staðfestingu á að útgefendum á Íslandi sé heimilt að ákveða



gjaldið í samræmi við kostnað sinn. Sú undanþága gæti verið tímabundin og jafnvel skilyrt við að stýrivextir séu að ákveðnu lágmarki. Það skipti minna máli en sú staðreynd að félagið tapi verulegum fjárhæðum daglega vegna þessa annmarka á alþjóðlega VISA kerfinu.

Þá áréttar Valitor að milligjald samkvæmt Evrópulágmarkinu hafi verið notað hér á landi um árabil. Hér sé því ekki um neina grundvallarbreytingu að ræða heldur einungis uppfærslu á gjaldinu sem byggir alfarið á kostnaði í samræmi við markaðsaðstæður. Telji Valitor því að Samkeppniseftirlitið geti tekið tímabundna ákvörðun miðað við þau gögn og upplýsingar sem fyrir liggja.

Hvað kostnað útgefenda varði vísar Valitor í þær tölur sem lagðar hafi verið fram með undanþágubeiðninni. Eina umtalsverða breytingin frá þeim sé að stýrivextir hafi hækkað verulega og aukið kostnað sem því nemur. Valitor segist ekki fá skilið hvers vegna Samkeppniseftirlitið telji rökstuðning félagsins varðandi þá kostnaðarþætti sem milligjaldið taki til ekki vera fullnægjandi. Þetta séu þeir þrír þættir sem framkvæmdastjórn EB hafi talið réttmæta. Þó svo að ákvörðun hennar sé fallin úr gildi þá standi þau rök sem hún taldi eiga við um þá óbreytt. Félagið hafi lagt fram gögn og útreikninga sem sýni hvernig þessir þættir reki sig inn í rekstur þess í kortaútgáfu. Það sýni að fyrirhugað gjald sé grundvallað á raunkostnaði sem félagið, fyrir hönd útgefenda, verði fyrir vegna þessara þriggja þátta. Það að aðrir aðilar í keðjunni en söluaðilar eigi hugsanlega að bera þennan kostnað varði grundvöll greiðslukortakerfisins sem sé ekki á forræði félagsins. Félagið fái ekki séð að þetta geti varðað nauðsyn á milligjaldinu sem slíku. Þá verði að hafa í huga að korthafi greiði á endanum fyrir gjaldið í verði þeirrar vöru eða þjónustu sem hann kaupir.

Verður nú vikið að þessum sjónarmiðum Valitors.

#### *Áhrif hárra stýrivaxta*

Eins og að framan er rakið er það mat Samkeppniseftirlitsins að umrætt milligjald, eins og Valitor hefur lagt upp með í máli þessu, hafi samkeppnishamlandi áhrif þar sem það felur í sér verðsamráð.

Á tímum efnahagskreppu kunna atvinnugreinar sem og einstök fyrirtæki að standa frammi fyrir miklum efnahagslegum erfiðleikum, s.s. vegna offjárfestinga eða hærri kostnaðar sem kann að draga úr hagnaði fyrirtækis eða jafnvel leiða til taps. Almenna reglan er hins vegar sú að fyrirtækjum er ætlað að aðlagast breyttu efnahagsumhverfi á eigin forsendum og eiga þar af leiðandi ekki að þurfa að hafa með sér samráð til að ráða bót þar á. Reynslan sýnir að framkvæmdastjórn EB hefur almennt hafnað undanþágum sem byggja á verðsamráði við slíkar aðstæður.<sup>39</sup> Hins vegar hafi undanþágur í einstökum tilvikum verið veittar undir ströngum skilyrðum og þá í tengslum við offjárfestingar í tiltekinni atvinnugrein (e. industry-wide structural overcapacity), sem miðað hafa að því að draga úr framleiðslu og fjárfestingum. Við matið hefur í

<sup>39</sup> Um verðsamráð segir t.a.m. í riti Van Bael & Belli, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005, bls. 450: „Justifications for price-fixing that have been put forward by undertakings have continually been rejected.”



slíkum tilvikum verið litið til þess hvort vandamálið sé raunverulegt til lengri tíma litið en sé ekki einvörðungu tímabundið.<sup>40</sup>

Að mati Samkeppniseftirlitsins kunna sömu undirstöðurök að eiga við í máli þessu þar sem af erindi Valitors má ráða að hvati undanþágubeiðinnar sé háir stýrivextir á Íslandi m.a. vegna þess efnahagsástands sem ríkt hefur undanfarin misseri í þjóðfélaginu. Ljóst er að undanþágubeiðni Valitors lýtur að verðsamráði, nánar tiltekið álagningu sérstaks milligjalds f.h. viðskiptabanka og sparisjóða vegna fjármögnunar daglegra uppgjöra færsluhirða og söluaðila og upphæð þess gjalds. Í þessu felast því alvarlegar samkeppnishömlur sem ætlað er að leysa vandamál sem kann að vera tímabundið, sem eru háir stýrivextir. Þá ber að líta til þess að rót þess vanda, sem málsaðilar telja við að eiga, má rekja til alþjóðlegra uppgjörskerfa (í tilfalli Valitors, VISA NET) sem málsaðilar hafa sjálfir undirgengist og hafa starfað eftir um langt árabíl, án vandkvæða af þeirra hálfu, að því er best er vitað. Samkeppniseftirlitinu er ekki kunnugt um annað en að aðrir aðilar sem annast færsluhirðingu vegna notkunar VISA greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum lúti sömu reglum. Þessar reglur breyta þó engu um það að öllum aðilum sem starfa á skilgreindum mörkuðum, ber að fara að íslenskum samkeppnislögum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er nauðsynlegt við úrlausn þessa máls að hafa framangreind atriði í huga við mat á því hvort öllum skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga sé fullnægt.

#### *Uppbygging og kostnaðarþættir milligjalds*

Í máli þessu hefur Valitor skilgreint þörfina fyrir samræmt milligjaldi þannig að útgefendur kreditkorta þjóni söluaðilum með ákveðnum hætti þegar kreditkort eru notuð í viðskiptum. Í tengslum við umrædda þjónustu eru skilgreindir eftirfarandi þrjú kostnaðarþættir sem falla til hjá kortútgefendum og Valitor telur eðlilegt að söluaðilar greiði fyrir:

- Kostnaður við vinnslu kortafærslna.
- Kostnaður vegna ábyrgðaskuldbindinga.
- Fjármagnskostnaður vegna greiðslufrests kreditkorthafa.

Í þessu sambandi styðst Valitor við niðurstöðu framkvæmdastjórnar EB í VISA II málinu frá 2002 sem varðaði eins og áður sagði færsluhirðingu yfir landamæri.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins, að teknu tilliti til ákvörðunar framkvæmdastjórnar EB í MasterCard málinu, að Valitor hafi ekki með nægilegum rökum sýnt fram á réttmæti þess, að með umrædda kostnaðarþætti skuli fara eins og félagið geri ráð fyrir í sínu erindi. Ekki hefur verið sýnt fram á með fullnægjandi hætti réttmæti einstakra kostnaðarliða né hvaða aðilar í keðjunni skuli greiða þá og/eða í hvaða hlutföllum. Að mati Samkeppniseftirlitsins er í málalíbúnaði Valitors eingöngu um að ræða huglæg rök sem styðjast ekki við tölulegar greiningar og rannsóknir á áhrifum milligjalds á hagsmuni söluaðila annars vegar og korthafa hins vegar. Skal þessu lýst nánar.

<sup>40</sup> Hefur slíkt verið nefnt „*crisis cartels*“ í EB-samkeppnisrétti. Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005, bls. 449 og áfram.



Má í þessu sambandi fyrst benda á að ekki er víst að sömu rök eigi við varðandi einstaka þjónustuþætti þegar þeir eru metnir annars vegar í tilfalli færsluhirðingar yfir landamæri og hins vegar í tilfalli færsluhirðingar innanlands. Til að mynda getur þjónusta sem felst í ábyrgðarskuldbindingu útgefanda mögulega átt við og verið réttlæt看leg þegar um er að ræða færsluhirðingu yfir landamæri en síður eða jafnvel alls ekki í færsluhirðingu innanlands, sem þetta mál fjallar um. Umrætt milligjald á að gilda þegar korthafar með íslenskt kreditkort eiga viðskipti við söluaðila á Íslandi. Verði greiðslufall hjá korthöfum þá á söluaðili alla möguleika að innheimta vanskilin þar sem um þegna sama lands er að ræða, sem ekki á við í tilfalli færsluhirðingar yfir landamæri. Eins er það að ábyrgðarskuldbinding er í eðli sínu greiðslutrygging sem ábyrgist greiðslu korthafa til söluaðila og ef um hana er að ræða má færa fyrir því rök að það sé handhafi kreditkortsins og/eða útgefandi kortsins sem kaupir þá tryggingu en ekki söluaðilinn.

Sama má segja um þátt fjármagnskostnaðar. Af hálfu Valitors hafa engin sannfærandi rök verið færð fram fyrir því að söluaðilar njóti ávinnings af því að bera fjármagnskostnað af greiðslufresti korthafa. Eins og kreditkortastarfsemi hefur verið útfærð lengst af hér á landi þá hefur falist í henni lánastarfsemi í formi greiðslufrests korthafa. Það er lánveitandinn, söluaðilinn, sem ber hinn beina fjármagnskostnað en ekki lántakandinn, þó svo að á endanum lendi það á honum í hærra vöru- og þjónustuverði. Umrætt milligjald leiðir til þess sama þegar um er að ræða tíðari uppgjör milli færsluhirða og söluaðila. Með þessu fyrirkomulagi lendir þessi kostnaður á öllum neytendum óháð því hvaða greiðslumiðill er notaður hverju sinni. Það má færa fyrir því rök að kostnað af greiðslufresti eigi frekar að gera beint upp á milli útgefanda og korthafa fremur en milli söluaðila og útgefanda með milligöngu færsluhirða.<sup>41</sup>

Samkeppniseftirlitið bendir einnig á að því meira sem söluaðilar eru látnir bera af kostnaði við notkun kreditkorta því meiri líkur eru á því að það hækki verðlag til neytenda og þá jafnt til neytenda sem greiða með reiðufé/debetkortum og til þeirra sem greiða með kreditkortum, en sá neytendahópur er, hvað þessa þætti varðar, aðallega valdur að auknum kostnaði hjá söluaðilum. Fyrirhugað milligjald Valitors upp á [...]%, sem að fullu lendir inn í verðlag vöru og þjónustu, verður greitt af öllum neytendum en af þeim eru það eingöngu kreditkorthafar sem hugsanlega njóta einhvers góðs af gjaldinu.

Valitor rökstyður réttmæti milligjalds m.a. með vísan til þess að það muni vera gagnsætt og taka einungis til raunkostnaðar ákveðinna skilgreindra þjónustuþátta. Í ljósi þessa er það mat Samkeppniseftirlitsins að hugsanlegt samræmt milligjald verði að taka mið af nýjustu upplýsingum um rekstrarkostnað hjá þeim aðilum sem þjónustuna annast en Valitor styðst í erindi sínu við talnaefni frá árinu 2005. Samkeppniseftirlitið lítur svo á að hagsmunir allra aðila sem tengjast kreditkortaviðskiptum séu það miklir að rekstrarkostnaður frá árinu 2005 geti

<sup>41</sup> Sjá t.d. mgr. nr. 742 í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579.



ekki talist ásættanlegur grunnur til ákvörðunar gjaldsins á árinu 2008. Er erindi Valitors að þessu leyti gallað.

Þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að það skipti miklu máli varðandi ákvörðun um milligjald hvaða kostnaðarþættir vegna starfseminnar eru innifaldir í gjaldinu. Með þeirri ákvörðun er verið að taka afstöðu til þess hvaða aðilar að viðskiptakeðjunni greiða kostnaðinn og með hvaða hætti. Þar sem milligjald er skilgreint sem endurgjald söluaðila til kortaútgefenda fyrir veitta þjónustu er mikilvægt vegna hagsmuna bæði söluaðila og neytenda, sem eru hinir raunverulegu notendur kerfisins, að skipting kostnaðar milli þeirra sé gagnsæ og réttlæt看anleg gagnvart báðum aðilum. Það verður að gera kröfu til þess að sá kostnaður sem lendir beint á söluaðila sé vegna þjónustu við hann sem hann hefur hag af. Í þessu máli er milligjaldið skilgreint sem samtals raunkostnaður vegna þriggja þjónustubátta sem útgefandi er sagður veita söluaðila sem þjóna hans hagsmunum. Eins og áður greinir er um að ræða kostnað við vinnslu færslna, kostnað af ábyrgðarskuldbindingu og fjármagnskostnað vegna greiðslufrests korthafa. Í ákvörðun VISA II frá 2002 hafnaði framkvæmdastjórn EB ekki þessari tillögu VISA EU og taldi að þessir þættir gætu átt við að minnsta kosti að hluta til. Framkvæmdastjórnin tók einnig fram að þó að þessi þjónusta væri til hagsbóta fyrir söluaðila í viðskiptum yfir landamæri væri alls ekki sjálfgefið að sama ætti að öllu leyti við í innanlandsviðskiptum. Það er þó ljóst að það er hinn endanlegi neytandi sem greiðir kostnaðinn þegar upp er staðið en það skiptir máli að það sé „réttur“ neytandi sem greiðir og eins með hvaða hætti hann greiðir. Um 1% kostnaðarauki í verðlagi fyrir neytanda sem staðgreiðir er ekki ásættanlegur að mati Samkeppniseftirlitsins. Í þessu felst meðal annars að kostnaðurinn verður að vera sýnilegur og gagnsær þannig að upplýstur neytandi geti gert sér góða grein fyrir honum og einnig um möguleika á notkun annarra greiðslumiðla sem geta verið honum hagkvæmari hverju sinni. Valitor hefur ekki sýnt fram á að svo sé.

#### *Samræmt milligjald vegna debetkorta*

Í upphaflegri undanþágubeiðni sinni óskaði Valitor eftir heimild Samkeppniseftirlitsins til ákvörðunar og setningar milligjalds á innanlandsmarkaði fyrir greiðslukortaviðskipti, þ.e. fyrir bæði debetkort og kreditkort. Á síðari stigum hefur félagið bæði á fundum hjá Samkeppniseftirlitinu og í umsögnum einskorðað umsóknina við milligjald vegna notkunar kreditkorta og talið að viðskipti með debetkort væru þessu óviðkomandi.

Eins og fram hefur komið eru starfandi þrjú færsluhirðar á Íslandi. Auk Valitors og Borgunar er PBS/Korta starfandi á markaðnum. PBS/Korta hefur samið við Borgun um færsluhirðingu vegna Maestro debetkorta með þeim hætti að PBS/Korta vísar færslum vegna Maestro korta í gegnum RÁS-kerfið til Reiknistofu bankanna. Af þessari ástæðu er ekki um að ræða milligjald sem gert er upp á milli Borgunar og PBS/Kortu vegna Maestro debetkorta. Hins vegar hefur Valitor ekki samið við PBS/Kortu um færsluhirðingu Electron debetkorta. Það þýðir að PBS/Korta annast færsluhirðingu vegna þeirra hjá sínum viðskiptavinum (söluaðilum) og semur við þá um þóknun og gerir upp milligjald við Valitor á grundvelli reglna frá VISA EU í alþjóðlega VISA greiðslukortakerfinu. Upplýst er í málinu að almennt er þóknun sem söluaðilar greiða Valitor fyrir færsluhirðingu



debetkorta verulega lægri, sérstaklega hjá stórum söluaðilum, en milligjaldið sem PBS/Korta þarf að greiða Valitor sem ákvarðað er af VISA EU. Á árinu 2007 var meðalþóknun söluaðila hjá Valitor um [...] % af veltu en meðalþóknun sem PBS/Korta greiddi Valitor var um [...] <sup>42</sup> % sama ár. Meðalþóknun söluaðila hjá PBS/Kortu á árinu 2007 var [...] % af veltu. Þetta sýnir að samkeppnisstaða PBS/Kortu gagnvart Valitor um færsluhirðingu Electron debetkorta hjá söluaðilum var mjög slæm á árinu 2007. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að við þessar aðstæður sé það óheppilegt að skilja að ákvörðun um milligjald vegna kreditkorta annars vegar og debetkorta hins vegar þar sem notkun þessara mismunandi kortategunda hefur innbyrðis áhrif á markaðnum frá sjónarhóli söluaðila og færsluhirða. Ella er hætta á því að undanþága til handa Valitor geti raskað samkeppni á færsluhirðingarmarkaði.

Þar sem samningar færsluhirða við söluaðila eru almennt þess eðlis að taka bæði til færsluhirðingar fyrir debet- og kreditkort telur Samkeppniseftirlitið þannig eðlilegt að fjallað sé samtímis um milligjald vegna beggja kortategundanna. Samkvæmt upplýsingum sem aflað hefur verið frá Valitor þá heldur Valitor eftir umtalsverðum hluta af þóknun söluaðila vegna viðskipta með kreditkort. Á árinu 2007 var meðalþóknun söluaðila [...] % af veltu í mánaðarlegu uppgjöri við söluaðila og þar af greiddi Valitor útgefendum [...] % en í tilfelli debetkorta þá var þóknun söluaðila að meðaltali árið 2007 [...] % og þar af greiddi Valitor útgefendum [...] % af veltu. Samkvæmt þessu þá virðast nettó tekjur Valitors vegna færsluhirðingar debetkorta hafa verið litlar eða innan við [...] m.kr. árið 2007 en um [...] m.kr. vegna færsluhirðingar kreditkorta eftir greiðslu til útgefenda kortanna í báðum tilvikum. <sup>43</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Valitor var velta félagsins í færsluhirðingu kreditkorta árið 2007 um [...] milljarðar króna en um [...] milljarðar króna vegna debetkorta. Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir þetta til þess að um geti verið að ræða misræmi í milligjöldum kortategundanna sem haft geti samkeppnisleg áhrif á markaði fyrir færsluhirðingu. Styður þetta þá skoðun Samkeppniseftirlitsins að skoða þurfi milligjöld beggja kortategundanna samtímis og í samhengi.

### 5.2.2 Nánar um skilyrði 15. gr. samkeppnislaga

Eins og áður greinir þurfa öll fjögur skilyrði 15. gr. að vera uppfyllt til að undanþága frá 10. gr. samkeppnislaga verið heimiluð. Valitor telur að félagið hafi þegar fært fullnægjandi rök fyrir hverju þeirra fjögurra skilyrða sem greinir í 15. gr. samkeppnislaga.

Eins og fjallað verður um í undirköflunum hér á eftir getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á að skilyrðin fjögur séu uppfyllt. Þar sem framkvæmdin er almennt sú að nóg sé að sýna fram á að eitt skilyrði sé ekki uppfyllt til að hafna undanþágubeiðni er í sjálfu sér þarflaust að fjalla um önnur skilyrði. Samkeppniseftirlitið mun hins vegar reifa öll sjónarmið Valitor varðandi hvert og eitt og taka afstöðu til þess.

<sup>42</sup> Útreikningar Samkeppniseftirlitsins byggðir á upplýsingum frá PBS/Kortu.

<sup>43</sup> Útreikningar Samkeppniseftirlitsins byggðir á upplýsingum frá Valitor um veltu í færsluhirðingu 2007 og meðalþóknun frá söluaðilum og hluts útgefenda greiðslukorta.





### 5.2.2.1 Skilyrði a og b liðar 15. gr. samkeppnislaga (tæknilegar og efnahagslegar framfarir og sanngjörn hlutdeild neytenda)

Skilyrði a og b liðar 15. gr. samkeppnislaga eru, eins og áður greinir, að samningur (a) stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir og (b) veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst.

Ljóst er að í samræmi við a lið 15. gr. þá þurfa aðilar að sýna fram á með óyggjandi hætti og raunverulegum sönnunargögnum að vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra. Skilyrði b liðar 15. gr. er ætlað að gæta beint að hagsmunum neytenda þannig að þeir njóti sanngjarnar hlutdeildar í ávinningi þeim að veita samkeppnishamlandi samningi undanþágu frá bannákvæði samkeppnislaga. Séu samkeppnishamlandi samningar t.a.m. líklegir til að hækka verðlag á tilteknum markaði verða neytendur að fá það bætt með auknum gæðum eða öðrum sannanlegum ávinningi. Hugtakið neytandi er í þessu sambandi túlkað rúmt.<sup>44</sup> Átt er við alla þá neytendur eða notendur sem koma við sögu á öllum framleiðslustigum frá upphafi og til endanlegs neytanda vöru eða þjónustu.

#### *Sjónarmið Valitors*

Valitor telur að hagkvæmni greiðslukortakerfisins fyrir hagkerfið sé óumdeilt. Milligjald hafi verið talið nauðsynlegur hluti þess kerfis, í það minnsta vegna kreditkorta. Þá áréttar Valitor að umrædd MasterCard ákvörðun byggji eingöngu á staðreyndum þess máls og því milligjaldi sem gildi í því kerfi, sem sé almennt hærra en hjá VISA.

Ástæða þess að milligjaldið sé nauðsynlegt sé að útgáfuhlutinn hafi ekki þær tekjur sem nægi til að greiða þann kostnað sem falli til við að veita þá þjónustu, og þá einkum vegna þeirra þriggja kostnaðarþátta sem framkvæmdastjórn EB vísi til í VISA II undanþágunni. Því þurfi færsluhirðirinn að greiða fyrir þá þjónustu þar sem útgefendur geti ekki krafði söluaðila beint fyrir þá þjónustu sem þeim sé veitt, enda sé ekki samningssamband milli þessara aðila. Þar sem söluaðilar beri hvað mestan hag af aukinni notkun greiðslukorta sé talið eðlilegt að þessi kostnaður falli á þá. Í því sambandi sé bent á að fyrir daga greiðslukorta hafi lánastarfsemi verið algeng meðal söluaðila, tékkafals og greiðsludráttur hafi verið algengt vandamál svo eitthvað sé nefnt. Mikill meirihluti þeirra taki nú við greiðslukortum sem staðfesti að þeir telji þetta hagkvæman kost gegn því gjaldi sem þeir greiði. Korthafar fái sanngjarna hlutdeild í þeim ávinningi sem greiðslukortakerfið skili, m.a. vegna greiðslufrestunar. Samkvæmt þessu telji Valitor að skilyrðum a og b liðar 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt.

#### *Sjónarmið Samkeppniseftirlitsins*

Samkeppniseftirlitið tekur undir það að starfræksla og notkun greiðslukortakerfa í almennum viðskiptum söluaðila og korthafa geti stuðlað að efnahagslegum og tæknilegum framförum og hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta. Hins vegar er það mat Samkeppniseftirlitsins að Valitor hafi í þessu máli ekki stutt það

<sup>44</sup> Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005, bls. 90.



nægilegum rökum að samræmt milligjald, eins og því er lýst í erindi félagsins, stuðli að auknum efnahaglegum og tæknilegum framförum eða bættri dreifingu á vöru og þjónustu. Það er ekkert fram komið sem bendir til þess að milligjald, í samræmi við það sem hér er fjallað um, sé nauðsynlegt til þess að ná fram bættri nýtingu framleiðsluþátta til hagbóta fyrir þjóðfélagið. Í því sambandi má benda á að víða eru rekin greiðslukortakerfi, án milligjalda, með að því er virðist góðum árangri.<sup>45</sup> Jafnframt sé ekki unnt að gefa sér það fyrirfram að milligjöld stuðli almennt að skilvirkni greiðslukortakerfa.<sup>46</sup> Aukinheldur má ráða af erindi Valitors og eftirfarandi samskiptum að hvati félagsins til setningar umrædds milligjalds er fólgin í háum stýrivöxtum sem kann að vera skammtímavandamál. Eins og áður greinir er almenna reglan sú að veita ekki undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga til að ráða bót á skammtímavandamálum enda er almennt ætlast til þess að fyrirtæki aðlagi sig breyttum efnahagsaðstæðum á eigin forsendum en eiga ekki að þurfa að hafa með sér samráð til þess. Samkeppniseftirlitið getur að þessu leyti ekki fallist á að skilyrði a liðar 15. gr. samkeppnislaga sé uppfyllt.

Samkeppniseftirlitið ítrekar að það sé félagsins að leið fram rök og raunveruleg gögn um að mögulegur ávinningur af setningu milligjalds, eins og það er skilgreint í þessu máli, skiptist með eðlilegum hætti milli notenda kerfisins sem í þessu tilfalli eru söluaðilar og korthafar eða neytendur. Það hefur Valitor ekki gert og ekki er nægilegt að vísa þar um til röksemda framkvæmdastjórnar EB í ákvörðun VISA II frá 2002. Bæði er það að sú ákvörðun er fallin úr gildi og að mati Samkeppniseftirlitsins styðst Valitor ekki við raunveruleg gögn eða rannsóknir sem gefa tilefni til að álykta að skilyrði b liðar 15. gr. sé uppfyllt. Einnig er vandséð hvernig neytendur sem greiða fyrir vöru og þjónustu með peningum eða debetkorti njóti ávinnings af milligjaldi sem ákvarðað er vegna kreditkorta og þá sérstaklega vegna þess að sá kostnaður sem af því hlýst fyrir söluaðila er færður inn í kostnaðarverð vöru og þjónustu, allt að [...]%, óháð því hvaða greiðslumiðill er notaður. Til viðbótar þessu verður sérstaklega að gera þá kröfu til Valitors að milligjaldið sé gagnsætt og að færð séu fram rök fyrir samsetningu þess og réttmæti einstakra kostnaðarþátta og hvaða aðilar í viðskiptakeðjunni beri þá, sbr. einnig umfjöllun hér að framan. Má í þessu sambandi einnig vísa til afstöðu framkvæmdastjórnar EB í ákvörðun hennar frá því 19. desember 2007 í sambærilegu máli sem varðar MasterCard. Eru í þeirri ákvörðun gerðar ríkar kröfur til sönnunar MasterCard fyrir því að öll skilyrði fyrir undanþágu séu uppfyllt. Samkeppniseftirlitið getur að þessu leyti ekki fallist á að skilyrði b liðar 15. gr. samkeppnislaga sé uppfyllt.

#### 5.2.2.2 Skilyrði c liðar 15. gr. samkeppnislaga (nauðsynlegar samkeppnishömlur)

Skilyrði c liðar 15. gr. samkeppnislaga eru, eins og áður greinir, að samningur leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð. Þetta skilyrði felur í sér að jafnvel þótt þær forsendur sem nefndar voru hér að framan séu fyrir hendi má ekki leggja hömlur á fyrirtæki sem málið varðar

<sup>45</sup> Sjá t.d. mgr. 751 í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579.

<sup>46</sup> Sjá mgr. 730 í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34.579:



ef þær eru ekki nauðsynlegar til þess að ná markmiðunum um bættu framleiðslu eða sanngjarna hlutdeild neytenda. Þetta skilyrði á við ef hin samkeppnishamlandi samningsákvæði eru ýmist óþörf eða ganga of langt til þess að ná þeim markmiðum sem nefnd voru hér að framan.<sup>47</sup>

#### *Sjónarmið Valitors*

Valitor telur hvað þennan lið áhrærir að það myndi skapa mikið óhagræði ef hver útgefandi ætti að ákveða þetta gjald fyrir sig. Þá myndi kreditkortin kosta færsluhirði mismunandi mikið eftir því frá hvaða útgefanda það væri. Þetta myndi skapa mikið ógagnsæi, óvissu í gjaldtöku og kostnað við samninga sem verði varla talinn tækur kostur.

#### *Sjónarmið Samkeppniseftirlitsins*

Valitor hefur að mati Samkeppniseftirlitsins ekki fært fram fullnægjandi rök fyrir því að milligjald, í því formi sem hér er lýst, sé nauðsynlegt til þess að greiðslukortakerfi geti virkað og uppfyllt þarfir notenda öllum til hagsbóta.<sup>48</sup> Að sama skapi hefur verið bent á það áður að víða eru rekin greiðslukortakerfi, án milligjalda, með að því er virðist með góðum árangri. Þó svo að komist verði að þeirri niðurstöðu að milligjald, í einhverju formi, sé réttlætanlegt og jafnvel nauðsynlegt, verður að gera þá kröfu að Valitor sýni fram á að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er til þess að ná markmiðum um hagræðingu og efnahagslegar framfarir og að ávinningur þess skiptist með eðlilegum hætti milli notenda. Þetta hefur Valitor ekki gert og telst því skilyrði c. liðar 15. gr. ekki uppfyllt.

#### 5.2.2.3 Skilyrði d liðar 15. gr. samkeppnislaga (útilokar ekki samkeppni)

Skilyrði d liðar 15. gr. samkeppnislaga eru, eins og áður greinir, að samningur veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða. Mat á þessu ræðst að miklu leyti af því hvernig samkeppni er háttað fyrir á umræddum markaði og hvaða áhrif samningurinn mun hafa á hana. Ef samkeppni á markaði er að einhverju leyti takmörkuð fyrir, s.s. ef um fákeppnismarkað sé um að ræða eða miklar aðgangshindranir séu á markaðnum, þá eru gerðar mun strangari kröfur. Aukinheldur ber að geta þess að þessu skilyrði verður ekki talið fullnægt ef samningur kemur m.a. í veg fyrir verðsamkeppni.<sup>49</sup>

#### *Sjónarmið Valitors*

Að mati Valitors gerir milligjaldið útgefendum ekki kleift að útiloka samkeppni, hvorki í útgáfu korta eða færsluhirðingu. Gjaldið muni leggjast jafnt á alla færsluhirða sem starfi á Íslandi, Valitor sem aðra. Það muni því að engu leyti beinast gegn PBS og sé ekki til þess fallið að útiloka samkeppni frá PBS eða öðrum færsluhirðum. Eina afleiðing þessa sé að færsluhirðar greiði útgefendum þann kostnað sem þeir verði sannanlega fyrir vegna þess tíma sem líði frá því að gert sé upp við færsluhirða og þar til korthafar greiði fyrir sínar úttektir.

<sup>47</sup> Sjá Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, 2000, bls. 695-696.

<sup>48</sup> Sbr. og einnig ákvörðun framkvæmdastjórnar frá 19. desember 2007 COMP /34.579, tl. 751.

<sup>49</sup> Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005, bls. 97.



### *Sjónarmið Samkeppniseftirlitsins*

Hér ber fyrst að líta til þess að íslenskur bankamarkaður er fákeppnismarkaður þar sem bankar og sparisjóðir starfa að meginstefnu til á sömu mörkuðunum. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008 *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.* var talið að viðskiptabankarnir þrír væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Á slíkum fákeppnismarkaði er nánast hvers konar viðskiptalegt samstarf keppinauta til þess fallið að raska samkeppni.<sup>50</sup> Þrátt fyrir að samstarfinu sé eingöngu ætlað að ná til álagningar umrædds milligjalds, mögulega tímabundið á meðan stýrivextir eru eins háir og raun ber vitni í dag, getur slíkt samstarf hins vegar haft áhrif á aðra markaði og m.a. leitt til samræmdrar verðlagsstefnu að samstarfinu loknu.<sup>51</sup>

Af gögnum sem fyrir liggja í þessu máli og af svörum Valitors við fyrirspurnum Samkeppniseftirlitsins fæst ekki séð að Valitor aðgreini með skýrum hætti starfsemi félagsins annars vegar sem aðili að útgáfu greiðslukorta og hins vegar sem færsluhirðir. Milligjaldinu er ætlað að vera greiðsla færsluhirðis til útgefenda kortanna vegna þjónustu þeirra síðarnefndu við söluaðila og færsluhirðing og kortaútgáfa er sitt hvor undirmarkaðurinn í greiðslukortastarfsemi. Því getur Samkeppniseftirlitið ekki verið sammála Valitor um að slá því föstu, að ákvörðun og setning milligjalds geti ekki raskað samkeppni á markaði fyrir færsluhirðingu. Má í því sambandi geta þess að eini virki keppinautur Valitors til þessa í færsluhirðingu VISA kreditkorta er PBS/Korta sem ekki annast útgáfu greiðslukorta á Íslandi. Óljós hlutverkaskil Valitors og verðlagning mismunandi þjónustubátta geta því augljóslega haft áhrif á samkeppni hér á landi m.a. í færsluhirðingu. Einnig vill Samkeppniseftirlitið áréttta það, sem komið hefur fram hér að framan, um afstöðu eftirlitsins til þess að skoða verði saman milligjald vegna kreditkorta annars vegar og debetkorta hins vegar. Samkeppniseftirlitið telur það mögulegt að núverandi fyrirkomulag varðandi milligjald hjá Valitor vegna debetkorta geti valdið verulegri samkeppnislegri röskun í færsluhirðingu vegna kreditkorta.

Í ljósi framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að Valitor hafi ekki fært fyrir því fullnægjandi rök að skilyrði d. liðar 15. gr. sé uppfyllt.

## **6. Niðurstaða**

Í erindi sínu óskar Valitor eftir því að Samkeppniseftirlitið samþykki að félagið ákveði og setji svonefnt milligjald á innanlandsmarkaði fyrir greiðslukortaviðskipti, sem var síðar einskorðað við VISA kreditkortaviðskipti. Telji Samkeppniseftirlitið að setning milligjaldsins falli undir 10. gr.

<sup>50</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-141/94 *Thyssen Stahl AG v. Commission* [1999] 4 CMLR 810: „As regards the structure of the market, the Court finds that, in 1989, 10 of the undertakings engaged in the Poutrelles Committee monitoring accounted for two-thirds of apparent consumption. Given such an oligopolistic market structure, which can reduce competition ipso facto, it is all the more necessary to protect the decision-making independence of undertakings as well as residual competition.” Sjá einnig t.d. Ross, *Principles of Antitrust Law*, bls. 189: „[T]he exchange of almost any information can significantly facilitate price agreements in an oligopolistic industry prone to collusion.”

<sup>51</sup> Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2008 *Ósk um undanþágu frá ákvæði samkeppnislaga um bann við samstarfi keppinauta vegna samstarfs viðskiptabankanna í gegnum Frumtak GP ehf. og Frumtak slhf.*



samkeppnislaga nr. 44/2005, er þess óskað að veitt verði undanþága á grundvelli 15. gr. sömu laga.

Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ákvörðun Valitors um að ákveða og setja umrætt samræmt milligjald í kreditkortaviðskiptum á innanlandsmarkaði jafngildi ákvörðun samtaka fyrirtækja eða samningi fyrirtækja, sem sé til þess fallið að raska samkeppni á greiðslukortamarkaði og þá sérstaklega á undirmörkuðum sem varða útgáfu korta og færsluhirðingu. Af þeirri ástæðu er það mat Samkeppniseftirlitsins að setning milligjaldsins falli undir 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 eins og atvikum máls þessa er háttað. Við skoðun á því hvort umrætt milligjald og áhrif þess séu með þeim hætti á skilgreindum mörkuðum að öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu talin uppfyllt þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að Valitor hafi ekki fært fyrir því fullnægjandi rök að svo sé þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hafi gefið félaginu ítrekuð tækifæri til slíks rökstuðnings.

Samkeppniseftirlitið er þannig ekki sammála Valitor um að öll skilyrði 15. gr. fyrir undanþágu fyrir setningu samræmds milligjalds séu uppfyllt. Samkeppniseftirlitið telur ósannað að milligjald, eins og því er lýst í þessu máli, stuðli að efnahagslegum og tæknilegum framförum og/eða bættri dreifingu vöru og þjónustu. Ekki hafi verið færð fram fullnægjandi rök fyrir því að greiðslukortakerfi án milligjalda geti ekki þrífist hér á landi öllum aðilum til hagsbóta. Í annan stað þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að verulega skorti á fullnægjandi rök og sannanir fyrir því að almennir neytendur og söluaðilar njóti réttmætrar hlutdeildar í því hagræði sem haldið er fram að skapist af samræmdu milligjaldi, sé það á annað borð talið nauðsynlegt. Einnig og ekki síður þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að verulega skorti á röksemdir Valitors fyrir samsetningu þess milligjalds sem söluaðilum, í gegnum færsluhirða, er ætlað að greiða útgefendum kreditkorta fyrir þá þjónustu sem þeir síðastnefndu eru sagðir veita söluaðilum og sem er sögð stuðla að bættum hag söluaðila. Er hér vísað til þess að kostnaður sem felst í milligjaldi rennur út í verðlag vöru og þjónustu sem allir neytendur greiða óháð því hvaða greiðslumiðil þeir nota í viðskiptum. Að lokum telur Samkeppniseftirlitið að ekki sé málefnalegt að byggja á kostnaðartölum frá árinu 2005 við ákvörðun milligjaldsins á árinu 2008.

Almennt séð er ekki unnt að útiloka að setning samræmds milligjalds geti uppfyllt kröfur 15. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið verður hins vegar að hafna ósk Valitors um undanþágu frá banni samkeppnislaga við verðsamráði til að ákvarða og setja samræmt milligjald á innanlandsmarkaði fyrir kreditkortaviðskipti eins og atvikum máls þessa er háttað.

#### IV.

##### Ákvörðunarorð:

**„Samkeppniseftirlitið telur ekki að Valitor hf. hafi sýnt fram á það í gögnum sem hafa verið afhent að erindi um undanþágu til ákvörðunar og setningu milligjalds á innanlandsmarkaði fyrir kreditkortaviðskipti**



**uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 sem sett eru fyrir undanþágu frá bannákvæðum laganna, sbr. 10. og 12. gr. laganna.**

**Beiðni Valitors hf. um undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga er hafnað."**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson