

Fimmtudaginn 11. ágúst 1994 kl.12:15

33. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 24/1994

**Undanþágubeiðni RÁS-nefndar og Kaupmannsamtaka Íslands
vegna samkomulags um kostnað greiðsluviðtakenda af
debetkortaviðskiptum**

I.

Erindin og umsagnir

Þann 20. apríl 1994 tók Samkeppnisstofnun bráðabirgðaákvörðun með vísan til 8. gr. samkeppnislaga vegna samstarfs fjármálastofnana um debetkort. Á fundi samkeppnisráðs þann 25. maí 1994 var bráðabirgðaákvörðun Samkeppnisstofnunar staðfest með vísan til forsendna hennar. Hluti af þeirri ákvörðun laut að því að ógilda samkomulag RÁS-nefndarinnar f.h. fjármálastofnana og Kaupmannsamtaka Íslands og samstarfsaðila þeirra frá 18. apríl 1994, um kostnað greiðsluviðtakenda af debetkortaviðskiptum. Þeir sem að samkomulaginu standa hafa nú sótt um undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga með vísan til 16. gr. laganna. Undanþágubeiðnin snýr eingöngu að samkomulaginu um kostnað greiðsluviðtakenda af debetkortaviðskiptum, þ.e. samkomulagi fjármálastofnana annars vegar og greiðsluviðtekenda hins vegar um þann kostnað sem þeir síðarnefndu munu þurfa að bera vegna debetkortaviðskipta. Með greiðsluviðtakendum er átt við þá sem taka við greiðslum vegna debetkortanotkunar, svo sem kaupmenn og ýmsa þjónustuaðilar. Aðrir þættir í ákvörðuninni sem samkeppnisráð staðfesti 25. maí 1994 sem lúta að samstarfi bankastofnana um debetkort eru því ekki hér til skoðunar og stendur ákvörðunin óbreytt hvað þá þætti varðar.

Með bréfi dags. 6. maí 1994 barst undanþágubeiðni frá RÁS-nefndinni og þann 9. maí 1994 barst hliðstætt erindi frá lögmanni Kaupmannsamtaka Íslands. Erindin voru send Neytendasamtökunum til umsagnar.

Í rökstuðningi RÁS-nefndarinnar fyrir undanþágubeiðninni segir m.a.: *"Af lestri ákvæðisins í heild (þ.e. 16. gr., innskot Samkeppnisstofnunar), greinargerðar þeirrar sem fylgdi samkeppnislögum og með tilliti til forsögu ákvæðisins er ljóst, að undanþágu má veita þó einungis eitt skilyrði eigi við. Hins vegar muni veiting undanþágu yfirleitt byggja á heildstæðu mati á skilyrðum hennar og því höfuðmarkmiði samkeppnislaga, að stuðla að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins."*

"Kostir debetkortakerfisins eru margvíslegir og notkun þess mun stuðla að hagræðingu og kostnaðarlækkun á ýmsum sviðum þjóðfélagsins. Í því sambandi er

rétt að minna á að í eldri lögum nr. 56/1978 "um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti" var að finna ákvæði í 24. gr.

hliðstætt því sem nú er í 16. gr. samkeppnislaga. Í áðurnefndri 24. gr. var í a-lið 1. mgr. svohljóðandi heimild fyrir Verðlagsráð til að veita undanþágu frá bannákvæðum l. 56/1978: "til að viðhalda samvinnu milli fyrirtækja, sem talin er leiða til lækkunar á kostnaði eða aukinna gæða framleiðsluvara og stuðla að æskilegri hagræðingu". Ber að hafa þessa forsögu 16. gr. í huga við beitingu hennar."

Þá er fjallað um hina ýmsu kosti debetkorta, margþætta notkunarmöguleika, aukið öryggi í staðgreiðsluviðskiptum, þægindi og aukinn hraða í viðskiptum og fjárhagslegan sparnað af debetkortakerfinu.

Niðurstöðukafla erindisins er svohljóðandi: *"Hér að framan hefur verið fjallað um hina ýmsu kosti sem debetkortakerfið hefur. Niðurstaða sú sem fékkst með viðræðum undirritaðra aðila er forsenda fyrir útbreiðslu debetkortakerfisins með því hagræði sem notkun þess fylgir.*

Bent var á það að niðurstaða viðræðna veitir verulegt svigrúm fyrir samkeppni, auk þess sem almenn notkun debetkorta mun auka samkeppni milli banka og sparisjóða um hylli korthafa. Þessu til viðbótar mun notkun debetkorta auka samkeppni á milli greiðsluforma og valkostum neytenda í því efni mun fjölga. Síðast en ekki síst telja aðilar að vöruverð eigi ekki að hækka vegna samninga móttakanda debetkorta og kortafyrirtækja um viðtöku debetkorta.

Fjallað hefur verið um það að debetkortakerfið býður upp á fjölbreytta notkunarmöguleika og er í senn handhægur og öruggur greiðslumiðill sem mun draga úr fölsunum og fækka til muna innstæðulausum ávísunum.

Sýnt hefur verið fram á að notkun debetkorta felur í sér mun ódýrari greiðslumiðlunarþjónustu en nú tíðkast. Slíkt mun leiða til hagræðingar hjá fjármálastofnunum og væntanlega til lægri vaxtamunar.

Notkun debetkorta mun ekki eingöngu stuðla að hagræðingu og aukinni framleiðni innan bankakerfisins, heldur einnig hjá greiðsluviðtakendum, en aukin framleiðni er nefnd í almennum athugasemdum með frumvarpi til samkeppnislaga sem ein af ástæðum þess að veita ætti undanþágu skv. 16. gr. samkeppnislaga.

Debetkortin munu þannig leiða til lækkunar kostnaðar, aukinna gæða greiðslumiðlunarþjónustu og æskilegrar hagræðingar, en til þessa ber einnig að líta miðað við forsögu 16. gr. samkeppnislaga.

Af því sem að framan er sagt verður að telja að niðurstaða viðræðna aðila uppfylli kröfur 16. gr. samkeppnislaga, einkum að það sé til almannaheilla og að jákvæð áhrif þess séu margfalt meiri en ókostirnir.

Að öllu virtu verður að telja einsýnt að debetkortakerfið stuðlar að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Notkun og útbreiðsla þess fellur þannig að höfuðmarkmiði samkeppnislaga.

Forsenda þess að debetkortakerfið fái útbreiðslu og hin jákvæðu áhrif nái fram að ganga, er að greiðsluviðtakendur láti af andstöðu sinni við debetkortin og fari að taka við greiðslum á því formi. Af forsögu málsins og aðstæðum öllum má vera ljóst, að niðurstaða af viðræðum RÁS-nefndar og Kaupmannasamtakanna og samstarfsaðila þeirra var nauðsynleg til þess að almenn sátt næðist um debetkortin og notkun þeirra gæti hafist fyrir alvöru.

Með skírskotun til þess sem að framan er sagt, verður að telja að niðurstaða viðræðna ofangreindra aðila frá 18. apríl samrýmist höfuðmarkmiði samkeppnislaga og uppfylli skilyrði undanþágu frá bannákvæðum laganna skv. 16. gr. þeirra. Því er óskað sem fyrst eftir veitingu Samkeppnisstofnunar á slíkri undanþágu sbr. 8. gr. samkeppnislaga."

Lögmaður Kaupmannasamtaka Íslands vísar í bráðabirgðaákvörðun Samkeppnisstofnunar og rökstyður undanþágubeiðnina með eftirfarandi hætti:

"Enda þótt framangreind ákvörðun hafi ekki verið kynnt umbj.m. með formlegum hætti, hafa þeir engu að síður ákveðið að óska eftir því við Samkeppnisstofnun, að þeim verði veitt undanþága á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga til þess að semja við RÁS-nefndina um endurgjald vegna greiðslna með greiðslukortum, hvort heldur um er að ræða kredit- eða debetkort, svo og önnur atriði sem mál þetta varðar.

Það er mat umbj.m., að komist slíkur samningur á með formlegum hætti, muni hann auka öryggi í viðskiptum og hafa jákvæð áhrif á greiðslukortamarkaðinn. Ókostir af slíkum samningi yrðu hverfandi. Umbj.m. byggja þessa afstöðu sína fyrst og fremst á þeirri von sinni, að með aukinni debetkortanotkun muni fækka þeim tilfellum þar sem greiðsluviðtakendur sitja uppi með tjón af völdum falsaðra og innistæðulausra ávísana. Þeir hafa hins vegar ekki verið reiðubúnir að kaupa þetta öryggi við því verði sem þeim hefur í upphafi verið kynnt af RÁS-nefndinni. Í viðræðum sem fram hafa farið milli umbj.m. og RÁS-nefndarinnar hefur náðst marktækur árangur í að jafna hin ólíku sjónarmið og lækka til mun það þjónustugjald sem RÁS-nefndin krefst. Þannig telja umbj. m. sér fært að taka upp viðskipti með debetkort, án þess að þeim kostnaði sem af því hlýst sé velt út í verðlagið. Með ákvörðun Samkeppnisstofnunar hafa þessar viðræður nú verið að engu gerðar.

Umbj.m. álíta, að mál þetta varði almannaheill, þar sem það mun í senn, stuðla að fækkun tékkamála og um leið tryggja, í bili, viðunandi skiptingu kostnaðar vegna hinna nýju debetkorta, auk þess sem það mun draga úr hættunni á verðhækkunum. Af þessum sökum fara þeir þess á leit við Samkeppnisstofnun, að hún veiti þeim undanþágu, á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga, til að semja við RÁS nefndina um þau atriði sem varða upptöku debetkorta."

Í umsögn Neytendasamtakanna dags. 31. maí 1994 segir m.a.: "*Það er megintilgangur samkeppnislaga að efla virka samkeppni sem tryggir best hag neytenda, atvinnulífs og þjóðfélagsins í heild. Bankar og sparisjóðir eiga að búa við samkeppni þannig að best nýting á framleiðslu verði til þess að hagkvæmasta verð náist.*

Með rammasamkomulagi Kaupmannasamtaka Íslands og Rás-nefndarinnar er gengið gegn megintilgangi samkeppnislaga, þar sem lítið eða ekkert tækifæri gefst til að keppa um verð. Samkomulagið býður því nánast ekki upp á neitt svigrúm og ekki er ástæða til að ætla annað en að samningar einstakra aðila innan Kaupmannasamtakanna verði svipaðir eða eins.

Neytendasamtökin telja mjög varhugavert að heimila undanþágu frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga vegna fordæmisgildis sem slík undanþága myndi hafa í för með sér. Slík undanþáguheimild gæti leitt til þess að fjármálastofnanir myndu óska eftir undanþágum á fleiri þjónustusviðum.

Samkvæmt framansögðu óska Neytendasamtökin eftir að Samkeppnisráð heimili ekki undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga."

II.

Álit Samkeppnisstofnunar

Í bréfi RÁS-nefndarinnar dags. 6. maí 1994 er vísað í bráðabirgðaákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 20. apríl og sagt að efnislegri niðurstöðu af viðræðum málsaðila sé þar réttilega lýst og fer sú lýsing hér á eftir: "*Samkeppnisyfirlöndum hefur ekki verið gerð með formlegum hætti grein fyrir efni þess samkomulags sem fjármálastofnanir hafa gert við greiðsluviðtakendur og kynnt var á blaðamannafundi 19. þ.m. Samkvæmt upplýsingum sem fram komu á þeim fundi verða þjónustugjöld af debetkortaveltu 0,2%-0,8%, lágmarksgjald verður 6 krónur á hverja færslu en hámarksgjald*

Leiga fyrir afnot af beinlínutengdum kortavélum verður 1.750 krónur á mánuði. Jafnframt munu greiðslukortafyrirtækin hafa veitt viljrði fyrir að lækka þóknun sína fyrir greiðslukortaviðskipti um 7,75% hjá þeim aðilum sem taka upp debetkortaviðskipti. Fram kom á fundi Samkeppnisstofnunar með fulltrúum viðskiptabanka og sparisjóða degi eftir að samkomulagið var kynnt að ekki sé um formlegan undirritaðan samning að ræða heldur einhvers konar rammasamkomulag um kostnaðarskiptingu vegna debetkortanotkunar."

Fyrir liggur að taka afstöðu til tveggja undanþágubeiðna vegna ofangreinds samkomulags um skiptingu kostnaðar í greiðslukortaviðskiptum. Undanþágubeiðnirnar snerta eingöngu þetta samkomulag. Aðrir þættir í ákvörðun samkeppnisráðs frá 25 maí 1994 eru því ekki hér til skoðunar og stendur ákvörðunin óbreytt hvað þá þætti varðar.

Í 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er kveðið á um að samkeppnisráð geti veitt undanþágu frá bannákvæðum 16. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að:

- a. samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir,
- b. vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða,
- c. sérstakar aðstæður séu fyrir hendi er varði almannaheill.

Í greinargerð með frumvarpinu, sem síðar varð að samkeppnislögum, er sagt um 16. gr. þess að skilyrðin sem sett eru fyrir því að veita megi undanþágu séu skýrari en í þeim lögum sem áður giltu: *"að meginstefnu verður undanþága því aðeins veitt með stoð í þessari grein að það getur betur stuðlað að tilgangi og markmiði frumvarpsins. Eða eins og í a. lið segir.....samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir.....og í b.-lið....vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra...*

Um heimildina til að veita undanþágu á grundvelli c.-liðar er það að segja að þetta er almenn heimild sem er sama efnis og c.-liður 24. gr. gildandi laga. Ákvæðið er almennt orðað og er ógerlegt að segja við hvers konar aðstæður því kunni að verða beitt. Hitt er ljóst að eftir því sem bönn við samkeppnishömlum verða víðtækari því þrengri verða skilyrðin til að beita undanþáguákvæðum á borð við þau sem er að finna í þessari grein frumvarpsins."

Samkeppnisstofnun telur að undanþágu megi veita án þess að öll skilyrði 16. gr. samkeppnislaga hafi verið uppfyllt og að við mat á hvort undanþága verði veitt beri að hafa hliðsjón af markmiði samkeppnislaga, en annað höfuðmarkmið samkeppnislaga er að stuðla að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.

Við úrlausn þessa máls koma b. og c. liðir 16. gr. samkeppnislaga sérstaklega til skoðunar.

Skilyrði þess að b.-liðurinn eigi við er að þess megi vænta að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra. Sú niðurstaða sem fékkst með samkomulaginu frá 18. apríl 1994 um skiptingu kostnaðar í greiðslukortaviðskiptum virðist vera forsenda fyrir að debetkortakerfið fái þá dreifingu sem nauðsynleg er til að það geti stuðlað að auknu hagræði í greiðslumiðlun. Þess er að vænta að notkun debetkorta muni ekki eingöngu stuðla að hagræðingu og aukinni framleiðni innan bankakerfisins heldur einnig hjá greiðsluviðtakendum.

Þegar lagt er mat á hvort samkomulagið stuðli að almannaheill, sem er skilyrði c.-liðs 16. gr., verður að horfa til þeirra aðstæðna sem voru uppi áður en samkomulag náðist. Þá voru af hálfu fjármálastofnana uppi kröfur um að þjónustugjöld af debetkortaveltu myndu nema á bilinu 0,7-1,7%. Ef þau áform hefðu gengið eftir má gera ráð fyrir að kostnaður af debetkortanotkun hefði valdið verðhækkun á vöru og þjónustu. Bæði RÁS-nefndin og Kaupmannasamtök Íslands leggja á það áherslu í sínum erindum að það sé mat aðila að vöruverð eigi ekki að hækka vegna samninga móttakenda debetkorta og kortafyrirtækja um debetkortanotkun. Þannig segir t.d. í erindi lögmanns Kaupmannasamtaka Íslands: *"Í viðræðum sem fram hafa farið milli umbj. m. og RÁS-nefndarinnar hefur náðst marktækur árangur í að jafna hin ólíku sjónarmið og lækka til muna það þjónustugjald sem RÁS nefndin krefst. Þannig telja umbj. mínir sér fært að taka upp viðskipti með debetkort, án þess að þeim kostnaði sem af því hlýst sé velt út í verðlagið."*

Einnig skiptir máli að greiðslukortafyrirtækin lækka þóknun sína fyrir kreditkortaviðskipti um 7,75% hjá þeim sem taka upp debetkortaviðskipti.

Með hliðsjón af ofansögðu verður að telja samkomulagið frá 18. apríl 1994 vera þorra neytenda í landinu í hag og stuðla þannig að almannaheill, sbr. c.-liður 16. gr. samkeppnislaga, svo framarlega sem kostnaður af notkun debetkorta leiði ekki til hækkunar á verði vöru og þjónustu.

Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga mega undanþágur ekki hamla samkeppni meira en nauðsynlegt er og geta þær bæði verið veittar tímabundið og ótímabundið.

Þrátt fyrir að ástæða sé til þess við þær aðstæður sem nú ríkja, að heimila undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga á grundvelli 16. gr. þykir ekki eðlilegt að veita slíka undanþágu án skilyrða. Þykir hæfilegt að undanþágan gildi í ár frá því að ákvörðun um undanþágu er tekin og verði veitt á þeirri forsendu að kostnaður af debetkortum lendi ekki á neytendum í formi verðhækkana. Eftir stendur því að samkomulagið frá 18. apríl brýtur í bága við bannákvæði 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga þegar til lengri tíma er litið. Er þessi niðurstaða því í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs frá 25. maí 1994.

III. Ákvörðunarorð

Með vísan til 8. gr. samkeppnislaga tekur Samkeppnisstofnun svofellda bráðabirgðaákvörðun:

"Með vísan til 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 samþykkir Samkeppnisstofnun að veita aðilum Rás-nefndarinnar annars vegar og Kaupmannasamtökum Íslands og samstarfsaðilum þeirra hins vegar undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga vegna óformlegs samkomulags þessara aðila frá 18. apríl 1994 um kostnað greiðsluviðtakenda af debetkortaviðskiptum.

Undanþágan gildir í eitt ár frá dagsetningu þessarar ákvörðunar og er veitt á þeirri forsendu að kostnaður greiðsluviðtakenda vegna debetkorta leiði ekki til verðhækkana".