



DECYZJA W SPRAWIE USTALANIA OPŁATY INTERCHANGE W SYSTEMACH VISA I MASTERCARD – SKRÓT

Postępowanie w sprawie, wszczęte na wniosek Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji, prowadzone było na podstawie przepisów polskich i wspólnotowych przeciwko 24 podmiotom: 20 bankom, Visa Europe, Visa International, MasterCard Europe oraz Związkowi Banków Polskich. Bankom postawiono zarzut ograniczania konkurencji w drodze wspólnego ustalania stawek opłaty interchange w systemie Visa oraz, osobno, w systemie MasterCard, natomiast zarzut koordynacji działań w celu ograniczenia podmiotom trzecim dostępu do rynku postawiony został bankom, jak również Visa Europe, Visa International, MasterCard Europe oraz Związkowi Banków Polskich.

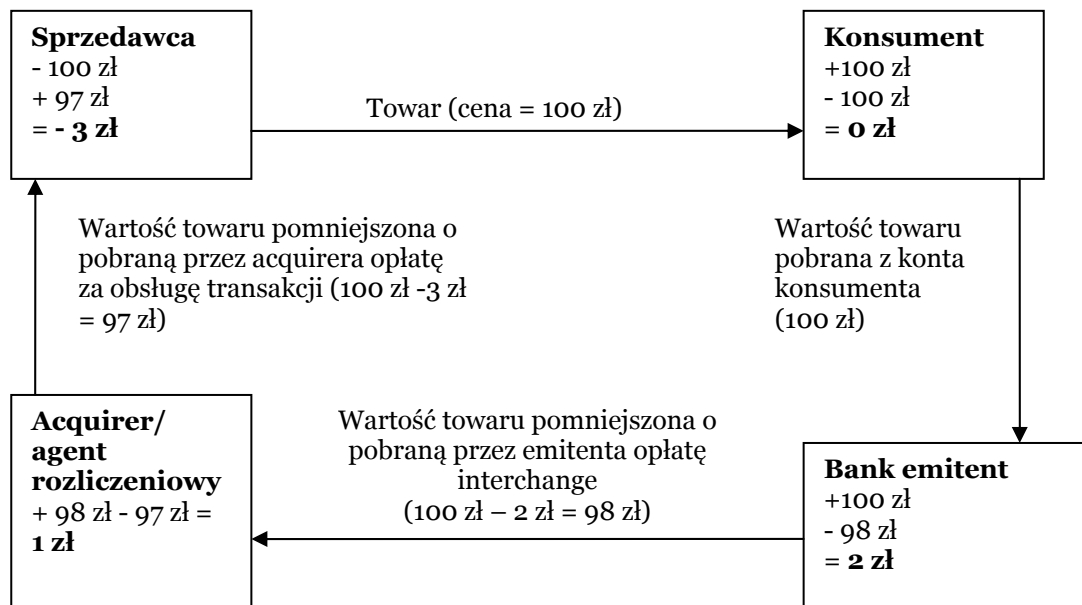
W stosunku do banków – uczestników postępowania – Prezes Urzędu stwierdził stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na wspólnym ustalaniu stawek opłaty interchange. Zarzut koordynacji działań przez strony postępowania, w celu ograniczenia podmiotom trzecim dostępu do rynku, nie znalazł potwierdzenia w świetle zgromadzonego materiału dowodowego.

Porozumienia w sprawie wspólnego ustalania opłaty interchange (OI) w systemie Visa i w systemie MasterCard

Prezes Urzędu uznał, że 20 banków uczestniczących w porozumieniach w sprawie wspólnego ustalania opłaty interchange w systemie Visa oraz, osobno, w systemie MasterCard, naruszyło zakaz porozumień ograniczających konkurencję, zawarty w prawie polskim (art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) oraz wspólnotowym (art. 81 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

Banki – strony postępowania – są uczestnikami systemu kart płatniczych Visa lub MasterCard (większość z banków emituje karty w obydwóch systemach). Spotykając się w ramach forów grupujących polskich członków Visa i MasterCard, banki wspólnie ustalały, osobno dla systemu Visa i MasterCard, stawki opłaty interchange, obowiązujące dla transakcji dokonywanych kartami (wydanymi przez polskie banki) u sprzedawców na terenie Polski. Opłata interchange jest pobierana przez bank wydający kartę od każdej dokonanej nią transakcji, a pośrednio uiszcza ją akceptujący karty sprzedawca (akceptant).

Poniższy schemat przedstawia przebieg przykładowej transakcji dokonanej za pomocą karty płatniczej, przy upraszczającym założeniu, że stawka opłaty interchange wynosi 2 proc., zaś opłata uiszczana przez akceptanta za obsługę transakcji kształtuje się na poziomie 3 proc. (w rzeczywistości kształtują się one na odmiennym poziomie):



Ustalona wspólnie przez banki opłata interchange stanowi przeważającą część (czasami nawet powyżej 90 proc.) opłaty, którą akceptanci uiszczają za obsługę transakcji kartowej podmiotom, które obsługują takie transakcje (acquirerom/agentom rozliczeniowym). Element ten w decydującym więc stopniu wpływa na ostateczną wysokość opłaty za obsługę transakcji, którą uiszczają akceptanci. Obsługujące transakcję banki (lub inne podmioty działające na ich zlecenie) nie są w stanie zaoferować akceptantom opłat opartych na rzeczywiście ponoszonych przez nie kosztach obsługi transakcji, gdyż każda transakcja jest w swoisty sposób „opodatkowana” przez bank – wydawcę karty, którą dokonywana jest transakcja.

Przyczynia się to do sztucznego wzrostu kosztów podmiotów akceptujących karty płatnicze, co przekłada się na wyższe ceny w sklepach. Ponieważ z uwagi na reguły obowiązujące w jednym z systemów oraz względy praktyczne różnicowanie cen dla klientów płacących kartami i gotówką nie jest zazwyczaj praktykowane, wyższe koszty związane z akceptacją kart przenoszone są na wszystkich konsumentów, także tych płacących gotówką. W ten sposób ci ostatni *de facto* subsydują klientów płacących za zakupy przy pomocy karty.

Potencjalnym skutkiem porozumień w sprawie opłaty interchange jest również ograniczenie rozwoju nowych systemów płatniczych, które dla prawidłowego funkcjonowania potrzebują udziału banków, np. jako emitentów. Banki nie będą skłonne uczestniczyć w systemie, który nie będzie im zapewniał zysków porównywalnych z tymi, jakie osiągają dzięki pobieraniu opłaty interchange od każdej transakcji dokonanej wydaną przez nie kartą. Tym samym nawet efektywniejszy (tańszy



w eksploatacji) od systemów Visa i MasterCard system płatniczy może zostać pozbawiony szansy na rozwój, ze szkodą dla innowacyjności branży oraz stratą dla konsumentów.

Strony postępowania podniosły, że nawet jeśli porozumienia w sprawie wspólnego ustalania opłaty interchange ograniczają konkurencję, są one niezbędne dla funkcjonowania czterostronnego systemu kart płatniczych, względnie spełniają przewidziane w przepisach polskich (art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) i wspólnotowych (art. 81 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) warunki, które pozwalają na wyłączenie ograniczającego konkurencję porozumienia spod zakazu, z uwagi na jego dobroczynny wpływ na gospodarkę. Wspomniane warunki to:

- przyczynianie się porozumienia do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów, bądź do wspierania postępu technicznego lub gospodarczego,
- przy zastrzeżeniu dla konsumentów słusznej części korzyści, która stąd wynika,

bez:

- nakładania na zainteresowane przedsiębiorstwa ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów,
- dawania przedsiębiorstwom możliwości eliminowania konkurencji w stosunku do znacznej części danych produktów.

Aby porozumienie mogło być wyłączone spod zakazu musi spełniać wszystkie powyższe warunki.

Prezes Urzędu uznał, że przedstawione powyżej argumenty stron nie znajdują oparcia w faktach. Jakkolwiek bowiem ustalenie warunków, na których następuje przepływ pieniędzy pomiędzy uczestnikami systemu, jest konieczne, w żaden sposób nie oznacza to, by nieodzowne było ich ustalanie w ten sposób, aby akceptant płacił wydawcy karty za każdą dokonaną u niego transakcję kartową. Możliwe jest bowiem zrezygnowanie z pobierania przez bank wydający kartę opłaty od każdej transakcji. W szeregu czterostronnych systemów kart płatniczych działających w takich krajach jak Dania (Dankort), Norwegia (Bank Axept) czy Holandia (PIN), opłata interchange nie jest pobierana, co, wbrew argumentom stron, nie doprowadziło do upadku tych systemów, wręcz przeciwnie – rozwijają się one dynamicznie. Tym samym Prezes Urzędu uznał, iż nie można przyjąć argumentu o „niezbędności” ustalania opłaty interchange.

Rozpatrzone zostały również argumenty odnośnie spełnienia przez porozumienia w sprawie wspólnego ustalania opłaty interchange wspomnianych wyżej warunków, co pozwalałoby na wyłączenie ich spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Zgodnie z przepisami polskimi



i wspólnotowymi, obowiązek udowodnienia, że dane porozumienie spełnia wszystkie takie warunki, spoczywa na stronach porozumienia.

Rozpatrując, czy porozumienia w sprawie wspólnego ustalania opłaty interchange rzeczywiście przyczyniają się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów, bądź do wspierania postępu technicznego lub gospodarczego, Prezes Urzędu zwrócił uwagę na fakt, że przedstawione przez strony argumenty były wysoce teoretycznej natury, a korzyści płynące z przedmiotowych porozumień bardziej zakładano niż dowodzone ich istnienia. Strony stwierdziły, że opłata interchange stanowi narzędzie optymalnego rozłożenia kosztów pomiędzy uczestników czterostronnego systemu kart płatniczych, prowadzące do maksymalizacji wielkości systemu. Ich zdaniem opłata interchange jest niezbędnym źródłem dochodu, z którego banki emitujące karty pokrywają swoje koszty związane z tą działalnością, dzięki czemu nie muszą nimi obciążać użytkowników. Niezbędność takiego źródła dochodu została jednak przez banki z góry założona, nie zaś udowodniona, a sposób jej określania nie wskazuje na to, by była ona ustalana, jak twierdziły strony, z korzyścią dla wszystkich uczestników systemu, przyczyniając się do jego rozwoju. Do roku 2006 stawki opłaty interchange, zarówno w systemie Visa, jak i MasterCard, nie były ustalane w oparciu o jakiekolwiek obiektywne kryterium, natomiast analizy kosztowe, które za taką podstawę służą od początku 2006 roku, opierają się na błędnych lub niekompletnych założeniach. Dlatego też nie można uznać, że porozumienia w sprawie wspólnego ustalania krajowych stawek opłaty interchange spełniają pierwszy warunek wyłączenia, tj. przyczyniają się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów, bądź do wspierania postępu technicznego lub gospodarczego.

Jakkolwiek niespełnienie któregośkolwiek z czterech warunków wyłączenia powoduje, że nie może ono zostać uznane za zgodne z prawem konkurencji, Prezes Urzędu rozważył dodatkowo możliwość spełnienia przez porozumienia dotyczące opłaty interchange drugiego warunku wyłączenia, tj. czerpania przez konsumentów systemów Visa i MasterCard (którymi są użytkownicy kart z jednej strony oraz akceptanci z drugiej) słusznej części ewentualnych korzyści generowanych przez porozumienie. Strony twierdziły bowiem, że przedstawione przez nie analizy kosztowe dowodzą, że przedmiotowe porozumienia spełniają wspomniany warunek, ponieważ ustanawiają związek pomiędzy wysokością opłaty a kosztami ponoszonymi przez banki w związku ze świadczeniem usług i wykonywaniem czynności, które są korzystne dla akceptantów. Prezes Urzędu wziął również pod uwagę fakt, że Komisja Europejska, w decyzji w sprawie systemu Visa wydanej w 2002 roku, rozpatrywała pierwszy i drugi warunek łącznie, uwzględniając przedstawione przez Visa założenia analiz kosztowych.

Prezes Urzędu zauważył, że teza o korzyściach dla konsumentów i akceptantów ze wspólnego ustalania opłaty interchange opiera się na prezentowanej wcześniej teorii o opłacie interchange jako „mechanizmie równoważącym koszty i przychody w ramach systemu” i zakłada, iż opłata ta jest pobierana od akceptantów, aby nie musieli być nią obciążani konsumenci. Nieliczne dostępne dane



empiryczne nie potwierdzają jednak powyższej tezy. Szeroko zakrojone badania rynku kart płatniczych, przeprowadzone przez Komisję Europejską¹ wskazują, iż w krajach Unii wzrost opłaty interchange nie wiąże się ze spadkiem opłat uiszczanych przez użytkowników kart, zaś działalność polegająca na wydawaniu kart płatniczych jest niezwykle lukratywna, co wskazuje, że opłata interchange pełni przede wszystkim rolę dodatkowego źródła znacznych dochodów, nie zaś subsydium pozwalającego na obniżenie opłat użytkowników kart.

Oceniając wyniki przedstawionych analiz kosztowych Prezes Urzędu uznał, że ustalane w oparciu o nie stawki opłaty interchange nie zapewniłyby użytkownikom kart i akceptantom słusznej części ewentualnych korzyści wynikających ze wspólnego ustalania opłaty interchange przez banki. Przedstawione analizy kosztowe zawierają szereg kosztów, których nawet częściowe przenoszenie na akceptantów nie znajduje uzasadnienia, a w wielu przypadkach może prowadzić do obciążania akceptantów konsekwencjami nietrafionych decyzji banków. Część kosztów, które zgodnie z przedstawionymi analizami powinni ponosić akceptanci, dotyczy usług świadczonych przez banki użytkownikom kart (np. przyznanie okresu bezodsetkowego w przypadku kart kredytowych, czy też niektóre czynności związane z prowadzeniem rachunku bankowego w przypadku kart debetowych), nie istnieje zatem żaden przekonujący powód obciążania nimi akceptantów.

Wobec powyższego Prezes Urzędu uznał, iż oparcie wspólnie ustalanych stawek opłaty interchange na przedstawionych analizach kosztowych nie zapewnia, że opłata interchange nie przekroczy w przyszłości kosztu usług, które emitenci kart świadczą w części lub całości z pożytkiem dla akceptantów (tj. jednej z dwóch grup podmiotów, które są konsumentami w systemie kart płatniczych), nie można zatem stwierdzić, że porozumienia w sprawie opłaty interchange spełniają drugi warunek wyłączenia.

Rygor natychmiastowej wykonalności

Decyzji, w punkcie zakazującym stosowania praktyki polegającej na uczestniczeniu w porozumieniach ustalających wysokość stawek krajowej opłaty interchange odpowiednio w systemie Visa i systemie MasterCard, został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Ponieważ do transakcji dokonywanych kartami płatniczymi dochodzi codziennie i ponieważ konsekwencją każdej z nich jest pobieranie, wspólnie ustanej przez uczestników porozumień, opłaty interchange, straty przedsiębiorców oraz konsumentów z tego powodu nieustannie wzrastają – szacowany przychód banków z tytułu opłaty interchange przekroczył w 2005 roku 400 mln zł, zaś wobec bardzo dynamicznego wzrostu rynku płatności kartowych, można oczekiwać, że wkrótce przekroczy on 0,5 mld zł. Rygor natychmiastowej wykonalności skutecznie zapobiegnie kontynuowaniu praktyki przynoszącej znaczne straty przedsiębiorcom i konsumentom.

¹ European Commission, Sector Enquiry Retail Banking, Interim Report I: Card Payments, dostępny pod adresem http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/interim_report_1.pdf



Koordinacja działań przez uczestników porozumienia, jak również Visa, MasterCard oraz Związek Banków Polskich w celu utrudnienia dostępu do rynku podmiotom trzecim

W trakcie postępowania rozpatrzony został również zarzut Wnioskodawcy, który oskarżył banki – uczestników porozumień, organizacje kartowe oraz Związek Banków Polskich – o koordynowanie działań w celu ograniczenia dostępu do rynku. Jakkolwiek, jak zostało to stwierdzone wcześniej, porozumienia w sprawie wspólnego ustalania opłaty interchange, które można zakwalifikować jako koordynowanie działalności, mogą ograniczać rozwój konkurencyjnych systemów, zgromadzony materiał dowodowy nie pozwalał na stwierdzenie, że osiągnięcie takiego skutku było celem stron koordynujących własne działania. Z tego powodu Prezes Urzędu uznał, że zarzut Wnioskodawcy w tym zakresie nie znajduje uzasadnienia.

Kary pieniężne

Biorąc pod uwagę długotrwałość naruszenia prawa konkurencji (porozumienie w systemie Visa funkcjonuje od 1993 roku, zaś w systemie MasterCard od 1994 roku), jak również skalę korzyści czerpanych przez banki z porozumienia, Prezes Urzędu nałożył na banki - strony postępowania - kary pieniężne, ich wysokość uzależniając od okresu uczestnictwa w obydwóch porozumieniach, jak również liczby wydanych kart. Najwyższe kary, w wysokości 16 597 140 zł, nałożone zostały na Pekao SA oraz PKO BP, zaś HSBC Bank Polska, który zaprzestał stosowania zarzucanej mu praktyki, otrzymał karę w wysokości 192 220 zł.