

**Streszczenie decyzji Komisji****z dnia 19 grudnia 2007 r.****dotyczącej postępowania przewidzianego w art. 81 traktatu WE oraz art. 53 Porozumienia EOG  
(Sprawa COMP/34.579 – MasterCard, Sprawa COMP/36.518 – EuroCommerce, Sprawa  
COMP/38.580 – Commercial Cards)***(notyfikowana jako dokument nr C(2007) 6474)***(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2009/C 264/04)

W dniu 19 grudnia 2007 r. Komisja przyjęła decyzję w sprawie postępowania przewidzianego w art. 81 traktatu WE oraz w art. 53 Porozumienia EOG (dalej zwaną „decyzją”). Zgodnie z przepisami art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 <sup>(1)</sup> Komisja niniejszym podaje do wiadomości nazwy stron oraz zasadniczą treść decyzji, mając na uwadze uzasadniony interes przedsiębiorstw związany z ochroną ich tajemnicy handlowej. Pełen tekst omawianej decyzji w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności dostępny jest na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, pod adresem:

<http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/cases/index/>

**1. WPROWADZENIE**

(1) W decyzji stwierdzono, że organizacja płatnicza MasterCard oraz reprezentujące ją podmioty, tj. MasterCard Incorporated, MasterCard International Incorporated oraz MasterCard Europe S.p.r.l., naruszyły art. 81 Traktatu oraz art. 53 Porozumienia EOG poprzez ustalenie w praktyce ceny minimalnej, którą sprzedawcy muszą zapłacić bankowi przyjmującemu płatność w związku z akceptowaniem kart płatniczych na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w postaci opłat „interchange” stosowanych na terenie EOG w przypadku braku innych uzgodnień w odniesieniu do wydawanych pod marką MasterCard kart kredytowych i obciążeniowych przeznaczonych dla konsumentów oraz wydawanych pod marką MasterCard lub Maestro kart debetowych.

**2. OPIS SPRAWY****2.1. Postępowanie**

(2) Postępowanie wszczęto na podstawie skargi złożonej w dniu 30 marca 1992 r. przez British Retail Consortium (BRC), stowarzyszenie reprezentujące brytyjskich sprzedawców detalicznych. W swojej skardze BRC zarzuciło przedsiębiorstwom Europay International S.A. i Visa, że ograniczają konkurencję poprzez określone ustalenia dotyczące opłat „interchange” pobieranych za transakcje transgraniczne.

(3) Skarga BRC została wycofana, gdy w dniu 23 maja 1997 r. z podobną skargą wystąpiło stowarzyszenie EuroCommerce, reprezentujące sprzedawców detalicznych, hurtowych i międzynarodowych w Unii Europejskiej. Skarga ta dotyczy niektórych praktyk i zasad stosowanych przez MasterCard i Visa, w szczególności uzgadnianych wielostronnie opłat „interchange” (WOI).

(4) W okresie od dnia 22 maja 1992 r. do dnia 1 lipca 1995 r. Europay przedstawił zasady systemowe stowarzyszenia kart płatniczych Europay, w tym w odniesieniu do WOI.

(5) W dniu 22 listopada 2002 r. Komisja wszczęła z urzędu postępowanie wyjaśniające dotyczące opłat „interchange” stosowanych przez Visa i MasterCard na terenie EOG w odniesieniu do kart przeznaczonych dla klientów instytucjonalnych.

(6) W dniu 25 lipca 2003 r. MasterCard poinformował Komisję o zamiarze wszczęcia postępowania na podstawie art. 232 traktatu WE („zaniechanie działania”), w przypadku gdy Komisja nie zajmie oficjalnego stanowiska w sprawie opłat „interchange” stosowanych przez MasterCard na terenie EOG.

(7) W dniach 24 września 2003 r. i 21 czerwca 2006 r. Komisja skierowała do MasterCard Europe S.p.r.l – następcy prawnego Europay – a także do MasterCard International Inc. oraz MasterCard Incorporated dwa pisemne zgłoszenia zastrzeżeń, w których odniosła się do zasad systemowych i decyzji tej organizacji dotyczących opłat „interchange” na terenie EOG.

(8) W dniach 14–15 listopada 2006 r. MasterCard skorzystał z prawa do złożenia ustnych wyjaśnień. W złożeniu ustnych wyjaśnień przez MasterCard uczestniczyło także stowarzyszenie EuroCommerce oraz dziewięć osób trzecich.

(9) W dniu 23 marca 2007 r. Komisja skierowała pismo do MasterCard („opis stanu faktycznego”) w celu udostępnienia mu dokumentów zgromadzonych od czasu, gdy w lipcu i sierpniu 2006 r. udzielono mu dostępu do akt, oraz przedstawienia ewentualnych wniosków, które w związku z nowymi faktami Komisja zamierzała zawrzeć w decyzji.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1.

(10) W dniu 13 grudnia 2007 r. Komitet Doradczy wydał pozytywną opinię w sprawie projektu decyzji Komisji.

## 2.2. Fakty

(11) MasterCard obsługuje międzynarodowy system płatności w punktach sprzedaży, zwany systemem „otwartym” lub też „czterostronnym”. System kart płatniczych MasterCard umożliwia konsumentom korzystanie z plastikowych kart w celu dokonywania transakcji płatniczych w punktach sprzedaży, które najczęściej mają postać terminalu płatniczego w obiekcie handlowym. W systemie tym uczestniczą pięć najważniejszych grup podmiotów: (i) posiadacze kart; (ii) sprzedawcy; (iii) właściciel systemu (w tym przypadku MasterCard); (iv) banki emitujące karty; oraz (v) banki przyjmujące płatność, tzw. banki akwizytorzy. Banki emitenci wydają karty ich posiadaczom, natomiast banki akwizytorzy zawierają ze sprzedawcami umowy o rozliczanie transakcji dokonywanych kartami płatniczymi.

(12) Decyzja dotyczy obowiązujących w systemie MasterCard zasad systemowych oraz decyzji przedstawicieli należących do niego banków, a także kierownictwa organizacji w kwestii opłat „interchange” stosowanych na terenie EOG oraz w ramach SEPA w przypadku braku innych uzgodnień. WOI są pobierane od każdej transakcji dokonanej za pomocą karty płatniczej. Zgodnie z zasadami systemowymi organizacji MasterCard bank przyjmujący płatność uiszcza opłatę „interchange” na rzecz banku, który wydał kartę. Kiedy posiadacz karty korzysta z niej, aby dokonać zakupu, sprzedawca otrzymuje od banku przyjmującego płatność kwotę równą cenie detalicznej pomniejszoną o opłatę za obsługę transakcji. Bank, który wydał kartę, przekazuje bankowi przyjmującemu płatność kwotę równą cenie detalicznej pomniejszoną o opłatę „interchange”. Oprócz opłaty „interchange” pobieranej od banku przyjmującego płatność, bank, który wydał kartę, pobiera od klienta równowartość dokonanej przez niego płatności, a także ewentualną roczną opłatę za wydanie karty, ewentualne płatności odsetkowe z tytułu niespłaconego zadłużenia, opłaty za opóźnienie w spłacie zadłużenia itp.

(13) Opłaty „interchange” stosowane na terenie EOG oraz w ramach SEPA w przypadku braku innych uzgodnień dotyczą płatności transgranicznych na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz płatności krajowych na terenie szeregu państw członkowskich EOG dokonywanych za pomocą kart płatniczych wydanych pod marką MasterCard lub Maestro. Opłaty „interchange” w formie, o której mowa powyżej, naliczane są jedynie w przypadku braku odrębnej umowy dwustronnej w tej sprawie między bankiem, który wydał kartę, a bankiem przyjmującym płatność.

## 3. OCENA PRAWNA

Artykuł 81 ust. 1 Traktatu

(14) WOI w systemie MasterCard ograniczają konkurencję między bankami przyjmującymi płatności poprzez zawyżanie kwoty bazowej, na podstawie której banki te nali-

czają opłaty obciążające sprzedawców, ustanawiając tym samym minimalny próg ich marży. W przypadku braku WOI opłaty, którymi sprzedawcy są obciążani przez banki przyjmujące płatności, byłyby niższe.

(15) Decyzje Zarządu Europejskiego MasterCard [...] (\*) i/lub Światowego Zarządu tej organizacji [...] (\*) dotyczące poziomu i struktury opłat „interchange” stosowanych na terenie EOG w przypadku braku innych uzgodnień, a także związane z nimi zasady systemowe przyjęte przez Światowy Zarząd MasterCard International Inc. stanowią decyzje związku przedsiębiorstw w rozumieniu art. 81 ust. 1 Traktatu. Decyzje te zachowały określony wyżej charakter także po pierwszej ofercie publicznej (IPO) MasterCard Incorporated z dnia 25 maja 2006 r. oraz związanych z nią zmianach w ładzie korporacyjnym tej organizacji płatniczej w Europie w zakresie uprawnień do ustalania poziomu WOI stosowanych w przypadku braku innego rozwiązania. Banki należące do organizacji płatniczej MasterCard wyraziły zgodę na IPO oraz wynikające z niej zmiany w ładzie korporacyjnym organizacji w celu utrwalenia WOI jako elementu jej modelu biznesowego, w formie, która – ich zdaniem – byłaby mniej narażona na kontrolę w ramach przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję. Jednak nawet po pierwszej ofercie publicznej MasterCard Incorporated opłaty „interchange” stosowane w systemie MasterCard nie są „nakładane jednostronnie”. Banki należące do MasterCard nadal łączy wspólny interes w kwestii WOI, ponieważ przynoszą one gwarantowane przychody z działalności związanej z wystawianiem kart. Pomimo IPO utrzymały się zatem pewne elementy wspólne łączące interesy banków w zakresie omawianych opłat, czego odzwierciedleniem jest również ustalanie stawek opłat „interchange” przez [...] (\*). Ustalając stawki opłat „interchange”, Światowy Zarząd MasterCard nie może pominąć interesu handlowego banków – bez których omawiany system nie mógłby funkcjonować – ponieważ działalność w zakresie wydawania kart płatniczych przynosi im gwarantowane przychody.

(16) Otwarty system kart płatniczych, taki jak MasterCard, może funkcjonować bez WOI, o czym świadczy istnienie porównywalnych otwartych systemów kart płatniczych, w których nie pobiera się tego typu opłaty.

Artykuł 81 ust. 3 Traktatu

(17) Określone w art. 81 ust. 3 Traktatu WE warunki zwolnienia z zakazu ustanowionego w art. 81 ust. 1 Traktatu WE nie zostały spełnione.

(18) W odniesieniu do pierwszego warunku zawartego w art. 81 ust. 3 (przyczynianie się do postępu technicznego lub gospodarczego) MasterCard nie wykazał związku przyczynowo-skutkowego między WOI a mierzoną obiektywnie efektywnością. Jako główną zaletę tej opłaty MasterCard wymienił fakt, że ułatwia ona zoptymalizowanie działania systemu, równoważąc oczekiwania posiadaczy kart i sprzedawców.

(\*) Tajemnica handlowa – informacje odnoszące się do zasad dotyczących opłaty „interchange” i procedury ustalania jej stawek.

- (19) Komisja zasadniczo nie podważa istnienia pośrednich efektów sieciowych systemów płatniczych i zgadza się, że w teorii transfer przychodu między bankiem, który wydał kartę, a bankiem przyjmującym płatność może pomóc w zwiększeniu użyteczności sieci dla jej użytkowników. Nie można jednak w sposób ogólny, wyłącznie na podstawie teorii ekonomicznych, stwierdzić, czy wspólnie ustalana opłata „interchange” powinna być przekazywana przez podmioty przyjmujące płatność na rzecz wystawców kart, czy też odwrotnie, oraz jaki powinien być jej poziom, ponieważ teorie zawsze oparte są na pewnych założeniach, które mogą niedostatecznie odzwierciedlać realia rynku. Ewentualne twierdzenie, że WOI przynosi korzyści zgodnie z pierwszym warunkiem określonym w art. 81 ust. 3 Traktatu, powinno być bowiem poparte szczegółową, obszerną i przekonującą analizą, w której wszelkie założenia i wnioski wynikałyby z danych empirycznych i zebranych faktów. MasterCard nie przedstawił przede wszystkim dowodów empirycznych na potwierdzenie swojego głównego argumentu, zgodnie z którym WOI miałyby optymalizować działanie systemu, a także na poparcie związku przyczynowo-skutkowego łączącego tę opłatę z innymi zadeklarowanymi obiektywnymi korzyściami w tym zakresie. Nie zostało zatem potwierdzone, że ograniczające konkurencję skutki WOI na rynku rozliczeń transakcji kartowych są należycie równoważone przez obiektywne korzyści. Pomimo ponawianych wniosków ze strony Komisji MasterCard nie przedstawił dowodów empirycznych potwierdzających pozytywne skutki omawianej opłaty dla funkcjonowania systemu oraz związanych z tym korzyści.
- (20) Komisja nie podziela poglądu MasterCard, że proces konkurencyjny i siły rynkowe automatycznie prowadzą do powstania WOI, którą można z pewnością uznać za czynnik sprzyjający zwiększeniu efektywności. Ani wewnątrzsystemowe siły konkurencyjne, ani banki przyjmujące płatności, ani też sprzedawcy nie wywierają dostatecznej presji na organ odpowiedzialny za ustalanie wysokości WOI w organizacji MasterCard.
- (21) Ustalana przez MasterCard WOI oparta jest na modelu stworzonym przez Williama Baxtera w 1983 r. Poważnym ograniczeniem tego modelu jest jednak założenie, że popyt ze strony konsumentów i sprzedawców jest stały, ponieważ żadna z tych grup nie podejmuje strategicznych działań w odpowiedzi na działania drugiej strony. Kolejną podstawą modelu Williama Baxtera jest nierealistyczne założenie, że nie ma zróżnicowania w zakresie korzyści, które sprzedawcy czerpią z akceptowania kart płatniczych, inaczej mówiąc, uznaje on sprzedawców za grupę jednorodną. Opisany wyżej model oparty jest ponadto na nierealistycznym założeniu dotyczącym istnienia idealnych warunków konkurencji w sektorze bankowym.
- (22) Ponadto metodologia zastosowana przez MasterCard we wdrażaniu tego modelu ramowych w praktyce jest nieprzekonująca, ponieważ nie odzwierciedla dostatecznie teorii leżącej u jej podstaw. Daje się w niej dostrzec znaczne niedociągnięcia, gdyż narusza ona równowagę między wydawaniem kart a rozliczaniem sprzedawców wyłącznie na podstawie kosztów, nie uwzględniając natomiast przychodów banków. Ponadto – w odróżnieniu od analizy popytu ze strony sprzedawców – MasterCard nie próbuje nawet określić liczby posiadaczy kart, którzy byłiby gotowi zapłacić za wygodę związaną z korzystaniem z kart płatniczych, zakładając z góry stosunkowo dużą niechęć tej grupy klientów do ponoszenia dodatkowych kosztów. Wątpliwości budzi także użyteczność zmiennej skorelowanej zastosowanej przez MasterCard w celu oszacowania gotowości sprzedawców do ponoszenia kosztów w segmencie kart kredytowych.
- (23) Zgodnie z drugim warunkiem zawartym w art. 81 ust. 3 Traktatu konsumenci (tzn. sprzedawcy, a w dalszej kolejności ich klienci) muszą również otrzymać słuszną część zysku wynikającego z korzyści związanych z istnieniem WOI. Mimo że sprzedawcy odnoszą korzyści ze zwiększenia siły efektów sieciowych systemu po stronie emitentów kart, niekoniecznie równoważy to straty, jakie ponoszą oni w związku z zawyżonymi opłatami za obsługę transakcji. Komisja poddała zatem ocenie metody stosowane przez MasterCard w zakresie ustalania górnego pułapu stawek opłaty „interchange”. Stawki referencyjne, ustalone przez MasterCard na podstawie kosztów, obejmują jednak pozycje kosztów, które nie są nieodłącznym elementem funkcji płatniczej karty ani nie są związane z usługami przynoszącymi ewidentne korzyści klientom, którzy ponoszą koszty WOI. Bez dodatkowych dowodów, których MasterCard nie dostarczył, nie można zatem stwierdzić z pewnością, że poprzez zoptymalizowanie działania systemu MasterCard zapewnia korzyści także klientom należącym do niego banków. MasterCard nie wykazał, że zapewnione korzyści przewyższają dolegliwość ograniczeń nałożonych na sprzedawców (a w dalszej kolejności na ich klientów).
- (24) Jeżeli chodzi o trzeci warunek określony w art. 81 ust. 3 Traktatu, MasterCard nie udowodnił w dostateczny sposób, że WOI w obecnym kształcie jest niezbędna do optymalizacji działania systemu.
- (25) Ze względu na nierealistyczne założenia leżące u podstaw koncepcji stosowania przez MasterCard WOI, ze względu na brak dowodów potwierdzających związek przyczynowo-skutkowy między omawianą opłatą a obiektywnie wyrażonymi, zadeklarowanymi korzyściami z niej wynikającymi, a także ze względu na fakt, że metodologia zastosowana przez MasterCard nie odzwierciedla w dostatecznym stopniu leżących u jej podstaw zasad ramowych oraz wykorzystuje zawyżony poziom kosztów referencyjnych, Komisja stwierdza, że omawiana WOI nie spełnia trzech pierwszych warunków określonych w art. 81 ust. 3 Traktatu.

#### 4. ŚRODKI ZARADCZE

- (26) Zważywszy, że stosowana przez MasterCard WOI ogranicza konkurencję cenową między bankami przyjmującymi płatności, a równocześnie nie spełnia trzech pierwszych warunków określonych w art. 81 ust. 3 Traktatu, organizacja płatnicza MasterCard oraz reprezentujące ją osoby prawne są zobowiązane zakończyć naruszenie w ciągu sześciu miesięcy od ogłoszenia decyzji Komisji poprzez zniesienie opłat „interchange” stosowanych przy transakcjach transgranicznych na terenie EOG oraz w ramach SEPA/strefy euro w przypadku braku innych uzgodnień.
- (27) Środka zaradczego nie stosuje się do WOI stosowanej przez MasterCard w odniesieniu do kart przeznaczonych dla klientów instytucjonalnych – segmentu, który Komisja podda bardziej szczegółowemu badaniu.

## 5. GRZYWNY I OKRESOWE KARY PIENIĘŻNE

- (28) Zważywszy, że WOI została zgłoszona Komisji, oraz ze względu na szczególne okoliczności niniejszej sprawy nie nałożono grzywny.
- (29) Jeżeli MasterCard nie zastosuje środka zaradczego przed upływem sześciomiesięcznego okresu przejściowego, Komisja nałoży tymczasowe, okresowe kary pieniężne w wysokości 3,5 % dziennego, łącznego, światowego obrotu MasterCard Incorporated w poprzednim roku obrotowym zgodnie z art. 24 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003.

## 6. DECYZJA

- (30) W okresie od dnia 22 maja 1992 r. do dnia 19 grudnia 2007 r. organizacja płatnicza MasterCard oraz reprezentujące ją osoby prawne (MasterCard Incorporated, MasterCard International Incorporated oraz MasterCard Europe S.p.r.l.) naruszały art. 81 Traktatu, zaś w okresie od dnia 1 stycznia 1994 r. do dnia 19 grudnia 2007 r. – art. 53 Porozumienia EOG poprzez ustalenie w praktyce ceny minimalnej, którą sprzedawcy muszą płacić bankowi przyjmującemu płatność w związku z akceptowaniem kart płatniczych na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w postaci opłat „interchange” stosowanych przy transakcjach transgranicznych na terenie EOG w przypadku braku innych uzgodnień w odniesieniu do wydawanych pod marką MasterCard kart kredytowych i obciążeniowych przeznaczonych dla konsumentów oraz wydawanych pod marką MasterCard lub Maestro kart debetowych.
- (31) Organizacja płatnicza MasterCard oraz reprezentujące ją osoby prawne są zobowiązane do zakończenia naruszenia poprzez oficjalne zniesienie opłat „interchange”, stosowanych na terenie EOG i w ramach SEPA/strefy euro w przypadku braku innych uzgodnień, w ciągu sześciu miesięcy po ogłoszeniu odnośnej decyzji. Są one ponadto zobowiązane do zmiany zasad systemowych stowarzyszenia zgodnie z decyzją Komisji. Mają one również obowiązek uchylecia wszelkich decyzji podjętych przez Zarząd Europejski MasterCard, przez Światowy Zarząd

tej organizacji [...] (\*) w sprawie opłat „interchange” stosowanych przy transakcjach transgranicznych na terenie EOG, w ramach SEPA lub w strefie euro w przypadku braku innych uzgodnień.

- (32) Organizacja płatnicza MasterCard oraz reprezentujące ją osoby prawne mają obowiązek powstrzymać się od powtarzania naruszenia poprzez jakiegokolwiek działanie lub postępowanie mające taki sam lub równoważny cel lub skutek. Mają przede wszystkim obowiązek powstrzymać się od stosowania opłat „interchange” w ramach SEPA i w strefie euro w przypadku braku innego rozwiązania.
- (33) W ciągu sześciu miesięcy od opublikowania odnośnej decyzji osoby prawne reprezentujące organizację płatniczą MasterCard mają obowiązek poinformować o wszelkich zmianach w zasadach systemowych stowarzyszenia oraz o uchyleciu wcześniejszych decyzji wszelkie instytucje finansowe uprawnione do wystawiania kart lub przyjmowania płatności dokonanych za ich pomocą w ramach organizacji płatniczej MasterCard na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz wszelkie izby rozrachunkowe i banki rozliczeniowe, które zajmują się rozliczaniem transakcji dokonywanych w punktach sprzedaży za pomocą kart płatniczych w ramach organizacji płatniczej MasterCard na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego.
- (34) Na wypadek niewypełnienia przez osoby prawne reprezentujące organizację płatniczą MasterCard któregośkolwiek nakazu ustanowionego w decyzji, zgodnie z art. 24 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 w odniesieniu do osób prawnych reprezentujących organizację płatniczą MasterCard ustanowiono w decyzji dzienną karę pieniężną w wysokości 3,5 % dziennego, łącznego, światowego obrotu, który MasterCard Incorporated osiągnął w poprzednim roku obrotowym. Wspomniana wyżej kara pieniężna będzie naliczana począwszy od pierwszego dnia po wejściu w życie nakazu będącego przedmiotem naruszenia.