

Streszczenie decyzji Komisji
z dnia 29 kwietnia 2019 r.
dotyczącej postępowania przewidzianego w art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
oraz w art. 53 Porozumienia EOG

(Sprawa AT.39398 – Visa MIF)

(notyfikowana jako dokument numer C(2019) 3034 final)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(2019/C 299/06)

W dniu 29 kwietnia 2019 r. Komisja przyjęła decyzję dotyczącą postępowania przewidzianego w art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w art. 53 Porozumienia EOG. Zgodnie z przepisami art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003⁽¹⁾ Komisja podaje niniejszym do wiadomości nazwy stron oraz zasadniczą treść decyzji, uwzględniając jednak uzasadnione prawo przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw do ochrony ich tajemnic handlowych.

1. WPROWADZENIE

- (1) Decyzja nadaje prawnie wiążącą moc zobowiązaniom zaproponowanym przez Visa Inc. i Visa International Service Association („Visa International”) (łącznie „Visa”) zgodnie z art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 („rozporządzenie nr 1/2003”) w ramach postępowania przewidzianego w art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („Traktat”) oraz w art. 53 Porozumienia EOG.
- (2) Decyzja dotyczy zasad o międzyregionalnych wielostronnych opłatach interchange mających zastosowanie w przypadku transakcji międzyregionalnych realizowanych w oparciu o kartę dokonywanych u akceptanta na terenie EOG przy użyciu kart debetowych i kredytowych wydanych przez wydawcę z siedzibą poza EOG.

2. OPIS SPRAWY

2.1. Procedura

- (3) W dniu 6 marca 2008 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie w celu przyjęcia decyzji na podstawie rozdziału III rozporządzenia (WE) nr 1/2003. W dniu 3 kwietnia 2009 r. Komisja przyjęła pisemne zgłoszenie zastrzeżeń, w dniu 23 kwietnia 2013 r. uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń i w dniu 3 sierpnia 2017 r. kolejne uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń, w którym przedstawiła swoje zastrzeżenia w zakresie konkurencji w odniesieniu do międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange stosowanych przez Visę. Pisemne zgłoszenie zastrzeżeń i uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń stanowią wstępną ocenę w rozumieniu art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003.
- (4) W dniu 20 listopada 2017 r. Visa udzieliła odpowiedzi na uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń na piśmie. W dniach 27 i 28 lutego 2018 r. na spotkaniu wyjaśniającym odbyło się złożenie ustnych wyjaśnień.
- (5) W dniu 26 listopada 2018 r. Visa przedstawiła Komisji zobowiązania („zobowiązania”).
- (6) W dniu 5 grudnia 2018 r. na mocy art. 27 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* Komisja opublikowała zawiadomienie zawierające streszczenie sprawy i zobowiązań oraz wezwanie zainteresowanych osób trzecich do przedstawienia uwag na ich temat w terminie jednego miesiąca od daty publikacji zawiadomienia („zawiadomienie w związku z testem rynkowym przewidziane w art. 27 ust. 4”).
- (7) W dniu 29 stycznia 2019 r. Komisja poinformowała Visę o uwagach przedstawionych przez zainteresowane osoby trzecie w odpowiedzi na opublikowanie zawiadomienia w związku z testem rynkowym przewidzianego w art. 27 ust. 4.

2.2. Zidentyfikowane przez komisję problemy w zakresie konkurencji

- (8) Visa określa warunki międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange mających zastosowanie w przypadku transakcji międzyregionalnych dokonywanych u akceptanta na terenie EOG przy użyciu kart debetowych i kredytowych wydanych przez wydawcę z siedzibą poza EOG. W przypadku transakcji międzyregionalnych wydawca karty (bank posiadacza karty) i agent rozliczeniowy (bank akceptanta) mogą ustalać opłaty interchange w umowach dwustronnych (również, w przypadku gdy wydawca ma siedzibę w państwie poza EOG, a akceptant ma siedzibę na terytorium EOG). Visa stwierdziła jednak, że międzyregionalne umowy dwustronne są rzadkością.

⁽¹⁾ Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1.

- (9) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń i w uzupełniającym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja wyraziła wstępną opinię, że Visa, jako reprezentant związku przedsiębiorstw, naruszyła art. 101 ust. 1 Traktatu i art. 53 ust. 1 Porozumienia EOG przez wspólne ustanowienie zasad dotyczących wielostronnych opłat interchange mających zastosowanie do transakcji międzyregionalnych realizowanych w oparciu o kartę dokonywanych u akceptanta na terenie EOG przy użyciu kart debetowych i kredytowych wydanych przez wydawcę z siedzibą poza EOG. Transakcje te obejmują transakcje z fizyczną obecnością karty (transakcje w sklepie, kiedy posiadacz karty jest obecny) oraz transakcje bez fizycznej obecności karty (transakcje online, kiedy numer karty i dane uwierzytelniające są przekazywane przez internet, pocztą lub telefonicznie).
- (10) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń i uzupełniającym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja wyraziła wstępną opinię, że zasady Visy dotyczące międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange stanowią decyzję związku przedsiębiorstw, której celem i skutkiem jest odczuwalne ograniczenie konkurencji na rynku transakcji kartami płatniczymi w ramach acquiringu w EOG.
- (11) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń i uzupełniającym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja doszła do wstępnego wniosku, że zasady Visy dotyczące międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange są równoznaczne z porozumieniami horyzontalnymi dotyczącymi ustalania cen. Międzyregionalne wielostronne opłaty interchange warunkują ważną część składową ceny uiszczanej przez akceptantów za usługi acquiringu w postaci tzw. opłaty akceptanta. Komisja doszła do wstępnego wniosku, że ograniczenie konkurencji w zakresie ceny wynika z samej treści zasad Visy dotyczących międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange. Komisja doszła również do wstępnego wniosku, że celem zasad Visy dotyczących międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange jest ustalenie części składowej ceny stosowanej wobec akceptantów oraz ograniczenie konkurencji na korzyść Visy i jej członków/licencjobjońców, a przede wszystkim wydawców. Tego typu ustalanie cen jest ze względu na swoją naturę szkodliwe dla konkurencji oraz cechuje się, samo w sobie, wystarczającym stopniem szkodliwości, aby uznać, że stanowi ono ograniczenie konkurencji *ze względu na cel*.
- (12) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń i uzupełniającym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja doszła również do wstępnego wniosku, że zasady Visy dotyczące międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange mają wpływ na ograniczenie konkurencji na rynku acquiringu transakcji kartami płatniczymi w EOG. Według pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń i uzupełniającego pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń Komisji międzyregionalne wielostronne opłaty interchange stosowane przez Visę mają zastosowanie do prawie wszystkich międzyregionalnych transakcji dokonywanych przez akceptantów w EOG. Stanowią one istotny element ceny pobieranej od akceptantów za usługi acquiringu w postaci opłaty akceptanta i tym samym ograniczają możliwości obniżania i różnicowania wysokości opłat akceptanta nakładanych przez agentów rozliczeniowych, co oznacza, że agenci rozliczeniowi przeliczają opłaty interchange na akceptantów. W związku z tym międzyregionalne wielostronne opłaty interchange mają bezpośredni wpływ na ceny przez podnoszenie opłat akceptanta.
- (13) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń i uzupełniającym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja doszła do wstępnego wniosku, że ograniczający cel i skutek zasad Visy dotyczących międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange wydaje się dodatkowo wzmocniony przez następujące czynniki, m.in. przez: konkurencję międzysystemową, która prowadzi do wysokich wielostronnych opłat interchange (im wyższa jest wielostronna opłata interchange stosowana przez Visę, tym bardziej atrakcyjne jest dla wydawcy wydawanie kart Visa), brak presji wywieranej przez agentów rozliczeniowych na obniżenie wielostronnych opłat interchange oraz brak równoważącej siły przetargowej akceptantów w zakresie ograniczania poziomu wielostronnej opłaty interchange. W odniesieniu do agentów rozliczeniowych Komisja wyraziła wstępną opinię, że wielostronne opłaty interchange wydają się nie mieć na nich wpływu, ponieważ mają one równe zastosowanie do wszystkich agentów rozliczeniowych, co pozwala im przetrzymać na akceptantów wspólne koszty wielostronnych opłat interchange.
- (14) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń i uzupełniającym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja wyraziła wstępną opinię, że zasady Visy dotyczące międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange nie są obiektywnie konieczne.

2.3. Zobowiązania

- (15) Poniżej przedstawiono najważniejsze elementy zobowiązań zaproponowanych przez Visę w dniu 26 listopada 2018 r.
- (16) Sześć miesięcy od daty otrzymania formalnego powiadomienia o tej decyzji Visa zobowiązuje się do ograniczenia wielostronnych opłat interchange w odniesieniu do wszystkich transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę dla konsumentów w następujący sposób:
- ograniczenia międzyregionalnych debetowych wielostronnych opłat interchange w odniesieniu do międzyregionalnych transakcji z fizyczną obecnością karty do 0,2 %; oraz
 - ograniczenia międzyregionalnych kredytowych wielostronnych opłat interchange w odniesieniu do międzyregionalnych transakcji z fizyczną obecnością karty do 0,3 %; oraz

- c) ograniczenia międzyregionalnych debetowych wielostronnych opłat interchange w odniesieniu do międzyregionalnych transakcji bez fizycznej obecności karty do 1,15 %; oraz
 - d) międzyregionalnych kredytowych wielostronnych opłat interchange w odniesieniu do międzyregionalnych transakcji bez fizycznej obecności karty do 1,50 %.
- (17) Najpóźniej w ciągu 12 dni roboczych od powiadomienia o tej decyzji Visa poinformuje każdego agenta rozliczeniowego międzyregionalnych transakcji Visa oraz zleci każdemu agentowi rozliczeniowemu szybkie poinformowanie z kolei swoich akceptantów o: (i) przyjęciu zobowiązań oraz (ii) ograniczeniu wysokości międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange w odniesieniu do wszystkich przyszłych międzyregionalnych transakcji przy użyciu kart debetowych i kredytowych w okresie obowiązywania zobowiązań.
- (18) Najpóźniej w ciągu 12 dni roboczych od dnia powiadomienia o tej decyzji Visa opublikuje na stronie Visa Europe wyraźnie widoczne i łatwo dostępne informacje na temat wszystkich międzyregionalnych debetowych i kredytowych wielostronnych opłat interchange mających zastosowanie do międzyregionalnych transakcji z fizyczną obecnością karty i bez fizycznej obecności karty, które są przedmiotem podjętych zobowiązań. Obowiązek ciąży na Visie przez cały okres trwania zobowiązań.
- (19) Visa nie będzie obchodzić lub usiłować obchodzić zobowiązań ani bezpośrednio ani pośrednio przez jakiegokolwiek działanie lub zaniechanie. W szczególności od momentu powiadomienia o tej decyzji Visa powstrzyma się od wszelkich praktyk mających cel lub skutek równoważny z międzyregionalnymi wielostronnymi opłatami interchange. Obejmuje to w szczególności – lecz nie wyłącznie – wprowadzanie programów lub nowych zasad, w ramach których Visa przenosi opłaty za uczestnictwo w systemie lub inne opłaty pobierane od agentów rozliczeniowych na terenie EOG na wydawców spoza EOG.
- (20) Z zastrzeżeniem nieobchodzenia przyjętych zobowiązań, Visa może przyjąć odpowiednie środki ochrony konsumenta, mające zagwarantować, że konsumenci nie odczują negatywnych skutków zmian w międzyregionalnych wielostronnych opłatach interchange w szczególności w odniesieniu do takich kwestii jak nadużycia, przewalutowania, zwroty i obciążenia zwrotne.
- (21) Visa wyznaczy pełnomocnika ds. monitorowania, który będzie kontrolował wywiązywanie się Visy z zobowiązań. Komisja jest upoważniona do przyjęcia lub odrzucenia kandydatury pełnomocnika ds. monitorowania, zanim zostanie on mianowany.
- (22) Zobowiązania pozostaną w mocy przez okres pięciu lat i sześciu miesięcy od powiadomienia Visy o tej decyzji.

3. WNIOSEK

- (23) Zobowiązania stanowią adekwatną odpowiedź na problemy wskazane w pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń i uzupełniających pisemnych zgłoszeniach zastrzeżeń.
- (24) W przypadku każdego typu międzyregionalnej transakcji (transakcji z fizyczną obecnością karty, transakcji bez fizycznej obecności karty, debetowej i kredytowej) pułapy wielostronnej opłaty interchange zaproponowane przez Visę nie wydają się przewyższać wymogów testu obojętności akceptanta⁽²⁾. Z dowodów zawartych w aktach wynika, że w przypadku międzyregionalnych transakcji z fizyczną obecnością karty wielostronna opłata interchange wynosząca za transakcję kartą debetową 0,2 %, a za transakcję kartą kredytową 0,3 % może sprawić, że akceptanci, zasadniczo, nie będą mieli preferencji co do akceptowania płatności gotówkowych i płatności kartą. W przypadku międzyregionalnych transakcji bez fizycznej obecności karty z dowodów zawartych w aktach wynika, że wielostronna opłata interchange wynosząca za transakcję kartą debetową 1,15 %, a za transakcję kartą kredytową 1,5 % sprawi, że akceptanci, zasadniczo, nie będą mieli preferencji co do przelewu bankowego innego niż w SEPA lub przekazu pieniądza elektronicznego i płatności kartą.
- (25) W związku z tym zobowiązania mogą skutecznie zaradzić na wstępnie zidentyfikowane przez Komisję problemy w zakresie konkurencji, ponieważ zapewniają akceptantom, a ostatecznie – konsumentom, bezpośrednie i wymierne korzyści w postaci znacznie niższych niż obowiązujące obecnie wielostronnych opłat interchange.
- (26) Zobowiązania zawierają rygorystyczną klauzulę o nieobchodzeniu przyjętych zobowiązań, która zabrania Visie angażowania się w jakiegokolwiek działania, które bezpośrednio lub pośrednio, przez działanie lub zaniechanie, mają cel lub skutek równoważny z międzyregionalnymi wielostronnymi opłatami interchange. Zakaz ten obejmuje m.in. wprowadzenie opłat, które są pod względem prawnym i ekonomicznym równoważne międzyregionalnym wielostronnym opłatom interchange. Rozwiązanie to jest podobne do rozwiązania przyjętego na potrzeby zobowiązań Visy z 2010 r. i 2014 r. Podobnie jak w przypadku wcześniejszych zobowiązań, nowe opłaty lub wyższe opłaty za uczestnictwo w systemie równoważne międzyregionalnym wielostronnym opłatom interchange są objęte klauzulą o nieobchodzeniu zobowiązań.

⁽²⁾ Analizując poziomy wielostronnych opłat interchange, należy uwzględnić test obojętności akceptanta, metodologię pierwotnie przedstawioną w literaturze ekonomicznej a później rozwiniętą przez Komisję w celu oceny skutecznych opłat interchange. Komisja wykorzystuje tę metodologię jako poziom referencyjny bądź wskaźnik zastępczy pozwalający ocenić zgodność z art. 101 ust. 3 Traktatu, aby zapewnić, że przyjmowanie płatności kartą jest korzystne dla akceptantów.

- (27) Zawarte w zobowiązaniach definicje „instrumentu płatniczego opartego na karcie” oraz „transakcji z fizyczną obecnością karty” wykluczają manipulacje, w których system kart płatniczych może zmienić definicje transakcji z fizyczną obecnością karty i bez fizycznej obecności karty, ponieważ wyraźnie określają, na jakich warunkach realizowane są transakcje z fizyczną obecnością karty. Gdyby taka manipulacja miała jednak miejsce, zostałaby uznana za naruszenie i obejście zobowiązań.
- (28) Komisja uważa, że okres pięciu lat i sześciu miesięcy zobowiązań jest wystarczający, aby adekwatnie zaradzić problemom wskazanym w pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń i uzupełniających pisemnych zgłoszeniach zastrzeżeń. Biorąc pod uwagę fakt, że zobowiązania przewidują sześciomiesięczny okres wdrażania, ostateczny czas trwania zobowiązań wyniesie pięć lat.
- (29) Komisja uważa, że w świetle przedstawionych zobowiązań nie ma już żadnych podstaw do podejmowania działań i że, nie naruszając przepisów art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003, postępowanie powinno zostać zamknięte.
- (30) Komisja zachowuje pełną swobodę w kwestii wszczęcia i prowadzenia postępowania zgodnie z art. 101 Traktatu i art. 53 Porozumienia EOG w odniesieniu do praktyk, które nie są przedmiotem niniejszej decyzji.
-