

Streszczenie decyzji Komisji
z dnia 29 kwietnia 2019 r.
dotyczącej postępowania na mocy art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 53
Porozumienia EOG
(Sprawa AT.40049 – MasterCard II)
(notyfikowana jako dokument nr C(2019) 3033 final)
(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)
(2019/C 300/04)

Dnia 29 kwietnia 2019 r. Komisja przyjęła decyzję dotyczącą postępowania na mocy art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz 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, mając na uwadze prawnie uzasadniony interes przedsiębiorstw lub związku przedsiębiorstw, jeśli chodzi o ochronę ich tajemnic handlowych.

1. WPROWADZENIE

- (1) Decyzja nadaje prawnie wiążącą moc zobowiązaniom zaproponowanym przez Mastercard Incorporated, Mastercard International Incorporated i Mastercard Europe SA (łącznie „Mastercard”) 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 odnosi się do zasad Mastercard dotyczących międzyregionalnych wielostronnie uzgadnianych opłat interchange („WOI”) pobieranych od transakcji międzyregionalnych dokonywanych w punktach handlowo-usługowych w EOG przy użyciu kart debetowych i kredytowych dla konsumentów, wydawanych przez wydawcę mającego siedzibę poza EOG.

2. OPIS SPRAWY

2.1. Procedura

- (3) W dniu 9 kwietnia 2013 r. Komisja wszczęła postępowanie w celu przyjęcia decyzji na podstawie rozdziału III rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003. W dniu 9 lipca 2015 r. Komisja przyjęła pisemne zgłoszenie zastrzeżeń, w którym przedstawiła problemy w zakresie konkurencji związane ze stosowaniem przez Mastercard międzyregionalnych WOI. Pisemne zgłoszenie zastrzeżeń stanowi wstępną ocenę do celów art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003.
- (4) W dniu 21 kwietnia 2016 r. Mastercard odpowiedział na piśmie na pisemne zgłoszenie zastrzeżeń. W dniu 6 maja 2016 r. Mastercard przekazał zaktualizowaną odpowiedź na pisemne zgłoszenie zastrzeżeń. W dniu 31 maja 2016 r. na spotkaniu wyjaśniającym złożono ustne wyjaśnienia.
- (5) W dniu 26 listopada 2018 r. Mastercard przedstawił Komisji zobowiązania („zobowiązania”).
- (6) W dniu 5 grudnia 2018 r., na mocy art. 27 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1/2003, Komisja opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* zawiadomienie zawierające streszczenie sprawy i zobowiązań oraz wzywające zainteresowane osoby trzecie do przedstawienia uwag na temat tych zobowiązań w terminie jednego miesiąca od daty publikacji zawiadomienia („zawiadomienie o teście rynkowym na mocy art. 27 ust. 4”).
- (7) W dniu 29 stycznia 2019 r. Komisja poinformowała Mastercard o uwagach przedstawionych przez zainteresowane osoby trzecie w odpowiedzi na opublikowane zawiadomienie o teście rynkowym na mocy art. 27 ust. 4.

2.2. Problemy w zakresie konkurencji przedstawione przez Komisję

- (8) Mastercard ustala zasady dotyczące międzyregionalnych WOI mające zastosowanie do transakcji międzyregionalnych dokonywanych w punktach handlowo-usługowych w EOG przy użyciu kart debetowych i kredytowych dla konsumentów, wystawianych przez wydawcę mającego siedzibę poza EOG. W przypadku transakcji międzyregionalnych wydawca (bank posiadacza karty) i agent rozliczeniowy (bank akceptanta) mogą również ustalać opłaty interchange w umowach dwustronnych (także w przypadku, gdy wydawca znajduje się poza EOG, a akceptant znajduje się w EOG). Mastercard wyjaśnił jednak, że umowy dwustronne obejmują nieznaczny odsetek transakcji międzyregionalnych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1.

- (9) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja wstępnie uznała, że Mastercard, jako przedstawiciel związku przedsiębiorstw, naruszył art. 101 ust. 1 Traktatu oraz art. 53 ust. 1 Porozumienia EOG, wspólnie ustalając zasady dotyczące WOI mających zastosowanie do transakcji międzyregionalnych dokonywanych w punktach handlowych znajdujących się w EOG przy użyciu kart debetowych i kredytowych dla konsumentów, wydawanych przez wydawcę z siedzibą poza EOG. Transakcje te obejmują transakcje z fizyczną obecnością karty (transakcje w sklepie, kiedy posiadacz karty jest obecny w sklepie) lub transakcje bez fizycznej obecności karty (transakcje przez internet, kiedy numer karty i dane uwierzytelniające są przekazywane przez internet, pocztą lub telefonicznie).
- (10) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja wstępnie uznała, że zasady Mastercard dotyczące międzyregionalnych WOI stanowią decyzję związku przedsiębiorstw, której celem i skutkiem jest odczuwalne ograniczenie konkurencji na rynku świadczenia usługi acquiringu w zakresie płatności kartą w EOG.
- (11) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja wstępnie stwierdziła, że zasady Mastercard dotyczące międzyregionalnych WOI noszą znamiona horyzontalnej zmywy cenowej. Międzyregionalne WOI powodują ustalenie wysokości istotnego składnika ceny nakładanej na akceptantów z tytułu usług acquiringu przez stosowanie opłat akceptanta. Komisja wstępnie stwierdziła, że ograniczenie konkurencji w zakresie ceny wynika z samej istoty zasad Mastercard dotyczących międzyregionalnych WOI. Komisja ponadto wstępnie stwierdziła, że celem zasad Mastercard dotyczących międzyregionalnych WOI jest ustalenie części ceny nakładanej na akceptantów oraz ograniczenie konkurencji z korzyścią dla Mastercard i jego członków/licencjobjoirców, przede wszystkim wydawców. Taka zмова cenowa jest ze swej natury szkodliwa dla konkurencji w stopniu wystarczającym, aby uznać ją za ograniczanie konkurencji „ze względu na cel”.
- (12) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja ponadto wstępnie uznała, że zasady Mastercard dotyczące międzyregionalnych WOI powodują ograniczenie konkurencji na rynku świadczenia usługi acquiringu w zakresie płatności kartą w EOG. Zgodnie z pisemnym zgłoszeniem zastrzeżeń Komisji międzyregionalne WOI pobierane przez Mastercard mają bezpośrednie zastosowanie do prawie wszystkich transakcji międzyregionalnych dokonywanych w punktach handlowo-usługowych znajdujących się w EOG. Stanowią one istotny składnik ceny nakładanej na akceptantów z tytułu usług acquiringu przez stosowanie opłat akceptanta, co ogranicza możliwości akceptantów w zakresie zmniejszania i różnicowania swoich opłat, a agenci rozliczeniowi przerzucają je na akceptantów. W związku z tym międzyregionalne WOI bezpośrednio wpływają na ceny, gdyż powodują wzrost opłat akceptanta.
- (13) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja wyciągnęła wstępny wniosek, że ograniczający cel i skutek zasad Mastercard dotyczących międzyregionalnych WOI wydają się być dodatkowo wzmocnione przez następujące czynniki, do których należą między innymi: konkurencja międzysystemowa, która prowadzi do wysokich WOI (im wyższa WOI pobierana przez Mastercard, tym bardziej atrakcyjne dla wydawcy jest wydawanie kart Mastercard), brak presji zniżkowej wywieranej przez agentów rozliczeniowych na WOI, a także brak po stronie akceptantów przeciwstawnej siły przetargowej, aby ograniczyć poziom WOI. Komisja wstępnie uznała, że WOI wydają się być obojętne agentom rozliczeniowym, ponieważ WOI stosuje się w równym stopniu do wszystkich agentów rozliczeniowych, co pozwala im przerzucać wspólne koszty związane z WOI na akceptantów.
- (14) W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja wstępnie uznała, że zasady Mastercard dotyczące międzyregionalnych WOI nie są z obiektywnego punktu widzenia konieczne.

2.3. Zobowiązania

- (15) Poniżej opisano kluczowe elementy zobowiązań zaproponowanych przez Mastercard w dniu 26 listopada 2018 r.
- (16) W terminie sześciu miesięcy od daty otrzymania przez Mastercard formalnego powiadomienia o decyzji Mastercard zobowiązuje się do ustalenia pułapu WOI w odniesieniu do wszystkich transakcji dokonywanych przy użyciu kart dla konsumentów:
- debetowe międzyregionalne opłaty interchange⁽²⁾ w odniesieniu do międzyregionalnych transakcji z fizyczną obecnością karty na 0,2 %; oraz
 - kredytowe międzyregionalne opłaty interchange w odniesieniu do międzyregionalnych transakcji z fizyczną obecnością karty na 0,3 %; oraz
 - debetowe międzyregionalne opłaty interchange w odniesieniu do międzyregionalnych transakcji bez fizycznej obecności karty na 1,15 %; oraz
 - kredytowe międzyregionalne opłaty interchange w odniesieniu do międzyregionalnych transakcji bez fizycznej obecności karty na 1,50 %.

⁽²⁾ Mastercard definiuje międzyregionalne WOI jako opłaty interchange ustalone przez Mastercard, które mają domyślnie zastosowanie do międzyregionalnych transakcji przy użyciu kart kredytowych i debetowych dla konsumentów.

- (17) Najpóźniej w ciągu 12 dni roboczych od powiadomienia o decyzji Mastercard powiadomi każdego agenta rozliczeniowego międzyregionalnych transakcji Mastercard oraz zwróci się do każdego agenta rozliczeniowego o szybkie powiadomienie swoich akceptantów o: (i) przyjęciu zobowiązań oraz (ii) ustaleniu pułapu międzyregionalnych WOI w odniesieniu do wszystkich przyszłych międzyregionalnych transakcji przy użyciu kart debetowych i kredytowych dla konsumentów w okresie obowiązywania zobowiązań.
- (18) Najpóźniej w ciągu 12 dni roboczych od dnia powiadomienia o decyzji Mastercard opublikuje, w sposób widoczny i łatwo dostępny na europejskiej stronie internetowej Mastercard, wszystkie międzyregionalne WOI mające zastosowanie do debetowych i kredytowych międzyregionalnych transakcji z fizyczną obecnością karty i bez fizycznej obecności karty, których dotyczy zobowiązania. Obowiązek ten pozostaje w mocy przez czas trwania zobowiązań.
- (19) Mastercard nie będzie obchodzić lub usiłować obchodzić tych zobowiązań, ani bezpośrednio ani pośrednio, przez jakiegokolwiek działanie lub zaniechanie. W szczególności od momentu powiadomienia o decyzji Mastercard powstrzyma się od wszelkich praktyk mających identyczny cel lub skutek co międzyregionalne WOI. Obejmuje to w szczególności – lecz nie wyłącznie – wprowadzanie programów lub nowych zasad, w ramach których Mastercard przerzuca opłaty za uczestnictwo w systemie lub inne opłaty pobierane od agentów rozliczeniowych w EOG na wydawców spoza EOG.
- (20) Z zastrzeżeniem nieobchodzenia przyjętych zobowiązań, Mastercard może przyjąć odpowiednie środki ochrony konsumenta, mające zagwarantować, że konsumenci nie odczują negatywnych skutków zmian w międzyregionalnych WOI, w szczególności w odniesieniu do takich kwestii jak nadużycia, przewalutowania, zwroty i obciążenia zwrotne.
- (21) Mastercard wyznaczy pełnomocnika ds. monitorowania, który będzie kontrolował wywiązywanie się Mastercard z zobowiązań. Komisja będzie miała prawo przyjąć lub odrzucić kandydaturę pełnomocnika ds. monitorowania, zanim zostanie on mianowany.
- (22) Zobowiązania pozostaną w mocy przez okres pięciu lat i sześciu miesięcy po powiadomieniu Mastercard o decyzji.

3. WNIOSEK

- (23) Zobowiązania stanowią adekwatną odpowiedź na problemy wskazane w pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń.
- (24) W przypadku każdego rodzaju transakcji międzyregionalnej (z fizyczną obecnością karty, bez fizycznej obecności karty, przy użyciu karty debetowej i karty kredytowej) nie można jasno stwierdzić, że pułapy WOI zaproponowane przez Mastercard przekraczają wymogi testu obojętności akceptanta.⁽³⁾ Dowody znajdujące się w aktach sprawy wskazują, że w przypadku międzyregionalnych transakcji z fizyczną obecnością karty, WOI na poziomie 0,2 % za transakcję przy użyciu karty debetowej oraz WOI na poziomie 0,3 % za transakcję przy użyciu karty kredytowej mogłyby sprawić, że dla akceptantów, traktowanych zbiorczo, byłoby obojętne, czy zaakceptować płatność gotówką czy kartą. W przypadku międzyregionalnych transakcji bez fizycznej obecności karty dowody znajdujące się w aktach sprawy wskazują, że WOI wynosząca 1,15 % za transakcję przy użyciu karty debetowej i WOI równa 1,5 % za transakcję przy użyciu karty kredytowej mogłyby sprawić, że dla akceptantów, traktowanych zbiorczo, byłoby obojętne, czy zaakceptować przelewy bankowe poza SEPA czy przelewy pieniądza elektronicznego i płatność przy użyciu karty.
- (25) Zobowiązania odnoszą się zatem do problemów w zakresie konkurencji wstępnie wskazanych przez Komisję w skuteczny sposób, jako że zapewniają one bezpośrednie i wymierne korzyści akceptantom, a ostatecznie konsumentom, w postaci WOI, które są znacznie niższe od obecnie obowiązujących stawek.
- (26) Zobowiązania zawierają daleko idącą klauzulę dotyczącą nieobchodzenia środków, która zabrania Mastercard wszelkich zachowań, które bezpośrednio lub pośrednio, poprzez działania lub zaniechanie, miałyby identyczny cel lub skutek co międzyregionalne WOI. Obejmuje to między innymi wprowadzenie opłat, które w sensie prawnym lub ekonomicznym odpowiadają międzyregionalnym WOI. Zobowiązania te są podobne do zobowiązań Mastercard z 2010 r. i 2014 r. Podobnie jak w przypadku tamtych zobowiązań nowe opłaty lub wyższe opłaty w ramach programu odpowiadające międzyregionalnym WOI są objęte klauzulą o nieobchodzeniu przepisów.
- (27) Zawarte w zobowiązaniach definicje „instrumentu płatniczego opartego na karcie” i „transakcji z fizyczną obecnością karty” wykluczają manipulacje polegające na tym, że system kart płatniczych może ponownie zdefiniować transakcje z fizyczną obecnością karty jako transakcje bez fizycznej obecności karty, ponieważ jasno określają one, na jakich warunkach dokonywane są transakcje z fizyczną obecnością karty. Niemniej jednak gdyby takie manipulacje miały miejsce, zostałyby uznane za naruszenie i obejście zobowiązań.

⁽³⁾ W trakcie analizy wysokości WOI należy uwzględnić test obojętności akceptanta, tj. metodę opracowaną pierwotnie w literaturze ekonomicznej, a następnie dopracowaną przez Komisję w celu oceny skutecznych opłat interchange. Komisja stosuje tę metodę jako poziom referencyjny lub wskaźnik zastępczy przy ocenie zgodności z art. 101 ust. 3 Traktatu, aby zapewnić akceptantom odnoszenie korzyści z akceptacji kart.

- (28) Komisja jest zdania, że okres zobowiązań wynoszący pięć lat i sześć miesięcy wystarczy, aby odpowiednio rozwiązać problemy przedstawione w pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń. Biorąc pod uwagę fakt, że zobowiązania przewidują sześciomiesięczny okres wprowadzania w życie, faktyczny okres wyniesie pięć lat.
- (29) W świetle zobowiązań Komisja uważa, że nie ma już żadnych podstaw do podejmowania działań z jej strony i że należy zatem zamknąć postępowanie w tej sprawie, nie naruszając przepisów art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003.
- (30) Komisja zachowuje pełną swobodę w prowadzeniu dochodzenia i wszczęciu postępowań na podstawie art. 101 Traktatu oraz art. 53 Porozumienia EOG w odniesieniu do praktyk, które nie są przedmiotem decyzji.
-