

Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 15/1995
(Ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 15/1995)

Neytendasamtökin gegn samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dagsettu hinn 8. júní 1995, er barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála hinn 14. júní 1995, hafa Neytendasamtökin skotið [ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 19/1995](#) frá 12. maí 1995 til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Með ákvörðun sinni komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að ekki væri ástæða til íhlutunar vegna erindis áfrýjanda er varðaði gjaldskrár banka og sparisjóði.

Krefst áfrýjandi þess að áfrýjunarnefnd samkeppnismála „ómerki úrskurð samkeppnisráðs nr. 19/1995 og breyti honum á þann veg, að þjónustugjöld þau sem lánastofnanir hafa tekið upp hafi verið ákveðnar með ólögum samráði og beri því sbr. skýlaus lagafyrirmæli að ógilda þær.“

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er þess krafist að ákvörðunin verði staðfest.

Málið var tekið fyrir á fundi hjá áfrýjunarnefndinni, hinn 10. júlí 1995. Var þá áfrýjanda gefinn kostur á að tjá sig um málið. Ennfremur var talsmönnum samkeppnisráðs, Búnaðarbanka Íslands, Íslandsbanka hf., Landsbanka Íslands og Sparisjóðabanka Íslands hf., gefinn kostur á að gera grein fyrir máli sínu. Að loknum munnlegum flutningi var málið tekið til úrskurðar.

II.

Upphaf máls þessa má rekja til þess að með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dagsettu hinn 20. júlí, óskaði áfrýjandi eftir því við samkeppnisyfirvöld að rannsakað yrði hvort bankar og sparisjóðir hafi brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga, einkum 10. gr., með ólögum samráði. Einnig óskaði áfrýjandi eftir að kannað yrði hvort um raunverulega og virka samkeppni væri að ræða á þessu sviði. Ástæðu erindis síns kvað áfrýjandi vera þá að undanfarið hafi bankar

og sparisjóðir í vaxandi mæli tekið gjald fyrir ýmsa þjónustu. Tilkynning um gjalddökuna hafi komið um svipað leyti frá þessum aðilum. Áfrýjanda hafi borist ábendingar um að við ákvörðun á þjónustugjöldum hafi verið um samráð að ræða milli banka og sparisjóða. Ennfremur hafi spurst að sum fyrirtæki hafi samið sig frá greiðslu útskriftar- og færslugjalda vegna notkunar á ávísanareikningum. Ætla mætti að erfiðlega gengi fyrir heimilin í landinu að semja um sambærileg kjör. Þannig virtist ljóst að bankar og sparisjóðir mismuni viðskiptavinum sínum gróflega. Með erindi áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar fylgdi samantekt um þjónustugjöld og vaxtamun banka og sparisjóða og samþykkt stjórnar Neytendasamtakanna frá 5. júlí 1994 sem ber yfirskriftina „Færslugjöldum harðlega mótmælt“ og send var fjölmiðlum. Þá fylgdi erindinu afrit af bréfi áfrýjanda til Búnaðarbanka Íslands vegna gjaldskrár bankans fyrir innlend viðskipti.

Í framhaldi af þessu sendi Samkeppnisstofnun erindi áfrýjanda ásamt fylgigögnum til Búnaðarbanka Íslands, Íslandsbanka hf., Landsbanka Íslands og Sparisjóðabanka Íslands hf. Óskaði stofnunin eftir athugasemdum frá þessum aðilum um erindi áfrýjanda ásamt upplýsingum um hvernig staðið væri að ákvörðunum um gjaldskrár og hver væri grundvöllur einstakra gjaldskrárliða. Svarbréf bárust og liggja þau frammi í málinu.

Í niðurstöðum samkeppnisráðs fyrir þeirri ákvörðun að ekki sé ástæða til íhlutunar vegna erindis áfrýjanda, kemur fram að það sé mat samkeppnisyfirvalda að mikill munur á verði og viðskiptakjörum á markaði banka og sparisjóða sé líklegri vísbending um samkeppnishindranir en hið gagnstæða. Skýringin sé sú að fákeppni ríki á markaðnum. Ekki hafi komið fram nægilegar vísbendingar um samráð banka og sparisjóða um þjónustugjöld til að grípa til íhlutunar. Vegna gerðar markaðarins og með hliðsjón af breyttri gjalddöku sem leiða á til minni vaxtamunar telji Samkeppnisstofnun þó nauðsynlegt að fylgjast mjög náið með markaðnum og hegðun einstakra fyrirtækja á honum.

III.

Af hálfu áfrýjanda er því haldið fram að í greinargerðum framangreindra lánastofnana komi fram skýrar og ótvíræðar yfirlýsingar um víðtækt samráð og samvinnu þessara stofnana við undirbúning og ákvörðun um gjalddöku sérstakra

þjónustugjalda. Eðlilegt hefði verið að Samkeppnisstofnun gerði þá kröfu til lánastofnana að þær gerðu reikningslega grein fyrir gjaldtöku sem þær halda fram að sé niðurgreidd. Álitaefnið sem samkeppnisráð stóð frammi fyrir hafi því ekki verið um það hvort um samráð hafi verið að ræða, það sé staðfest í svari lánastofnana, heldur hitt hvort þetta samráð brjóti í bága við ákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Erindi áfrýjanda hafi fjallað um þetta atriði og því hafi samkeppnisráð þurft að taka afstöðu til þess hvort um brot á samkeppnislögum hafi verið að ræða.

Áfrýjandi bendir á að það sé enginn nýr sannleikur að lánsfjármarkaður hér á landi sé fákeppnismarkaður. Neytendasamtökin geti ekki séð að slíkar aðstæður eigi að leiða til skerts eftirlits með hegðun fyrirtækja eða samþykkis á því að á fákeppnismarkaði verði verðlagning ósveigjanleg og keimlík. Lagaákvæði samkeppnislaga séu lágmarkskröfur sem gerðar séu til að markaðsstarfsemi uppfylli þau markmið sem sett séu í samkeppnislögum.

Þá telur áfrýjandi að samkeppnislög verði ekki skilin með öðrum hætti en þeim að vísbendingar um samráð feli það í sér að Samkeppnisstofnun beri að ganga úr skugga um hvort þær eigi við rök að styðjast. Að lokinni slíkri skoðun geti stofnunin metið hvort eðlilegt sé að grípa til frekari aðgerða. Það sé hins vegar ekki tæk niðurstaða samkeppnisráðs að vísbendingar um ólögmætt samráð þurfi ekki að koma til frekari skoðunar eða aðgerða.

Í framlögðum greinargerðum lánastofnana kemur fram að það sé stjórn viðkomandi stofnunar sem tekur ákvarðanir um gjaldskrár út frá forsendum sem sérfræðingar á hennar vegum leggi til. Sú stofnun sem fyrst setji fram gjaldskrá vegna nýrra þjónustuliða eða breytingar á þjónustugjaldskrá hafi lagt línuna fyrir þá sem síðar komi með gjaldskrá fyrir sömu liði. Þannig verði lítill eða enginn munur á gjaldtöku þeirra, en ótti lánastofnana við að tapa viðskiptum setji þeim mörk í þessum efnum. Ennfremur kveða þær sig hafa verið að laga rekstur sinn að almennt viðurkenndum reglum í rekstri banka sem miði að því að þeir sem nýti sér þjónustu greiði kostnað vegna hennar. Til skamms tíma hafi mikill vaxtamunur greitt niður þá þjónustu sem veitt hafi verið gegn gjaldi sem var lægra en tilkostnaður eða endurgjaldslaust. Ný gjaldtaka og hækkun gjöld fyrir ýmsa liði eigi að draga úr vixlniðurgreiðslum eins og áður hafi tíðkast.

IV.

1.

Samkvæmt yfirlýsingum talsmanns áfrýjanda við flutning máls þess fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála þann 10. júlí sl. lýtur áfrýjun hans á ákvörðun samkeppnisráðs nr. 19/1995 einvörðungu að því sem hann nefnir samráð banka og sparisjóða um færslugjöld vegna ávísana og debetkorta. Það verði ráðið af því að ákvörðun þeirra um gjald hafi verið tekin og tilkynnt um líkt leyti, um svipaða þjónustu sé að ræða, og nánast sama gjald ákveðið í öllum tilvikum. Telur hann að þessar aðgerðir banka og sparisjóða brjóti einar og sér gegn ákvæði 10. gr. samkeppnislaga.

2.

Fram er komið að á árunum 1990-1992 höfðu bankar og sparisjóðir samstarf vegna undirbúnings debetkorta. Það samstarf hélt áfram á árunum 1993-1994 og beindist þá fyrst og fremst að því að hrinda debetkortakerfinu í framkvæmd.

Með ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 9/1994 frá 25. maí 1994 sem fól í sér staðfestingu á bráðabirgðaákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 20. apríl 1994 voru ýmis atriði í samstarfi fjármálastofnana vegna debetkortakerfisins talin stríða gegn markmiði samkeppnislaga og ákvæðum þeirra um bann við samráði. Talið var að þessi háttsemi hafi að hluta til mátt rekja til þess að samstarfið hófst áður en samkeppnislögin tóku gildi. Þótti ekki rétt að líta svo á að gerningar þessara aðila í framhaldi af þessu væru ógildir en mælst var til þess að viðskiptabankar og sparisjóðir létu af hvers konar verðsamráði. Síðan segir að nánar sé átt við 1) að samningi viðskiptabanka og sparisjóða um rafgreiðslur á sölustað verði breytt á þann veg að atriði er lúta að verðlagningu falli brott, 2) að samstarfshópar viðskiptabanka og sparisjóða sem fjalla um kostnaðargreiningu og markaðsmál verði lagðir niður, 3) að sameiginlegri kynningu viðskiptabanka og sparisjóða þar sem fram koma upplýsingar um verð og kostnað verði hætt, 4) að sameiginlegar reglur og skilmálar vegna debetkortaþjónustu verði endurskoðaðar þannig að 2. ml. greinar 9.1 falli niður svo og greinar 11.2 og 11.3 og loks 5) að ákvarðanir og

áætlanir viðskiptabanka og sparisjóða um að tengja gjaldtöku vegna tékkaviðskipta við gjaldtöku vegna debetkorta verði endurskoðaðar.

3.

Fyrrgreindri ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/1994 var ekki skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Erindi Neytendasamtakanna til Samkeppnisstofnunar er dagsett 20. júlí 1994. Þar er óskað eftir rannsókn á því hvort bankar og sparisjóðir hafi brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga, sérstaklega hvað varðar 10. gr. Einnig að kannað verði hvort um raunverulega og virka samkeppni sé að ræða á þessu sviði. Samkeppnisstofnun sendi erindi Neytendasamtakanna ásamt fylgigögnum til Búnaðarbanka Íslands, Íslandsbanka hf., Landsbanka Íslands og Sparisjóðabanka Íslands hf. með bréfi dags. 25. júlí 1994 og var óskað eftir athugasemdum þeirra um erindi Neytendasamtakanna ásamt upplýsingum um hvernig staðið var að ákvörðunum um gjaldskrármál og hver væri grundvöllur einstakra gjaldskrárliða. Þeim bréfum var öllum svarað og liggja svarbréfin ásamt fylgigögnum fyrir í málinu. Með ákvörðun nr. 19/1995, dagsettri 12. maí 1995, komst Samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að ekki væri ástæða til íhlutunar vegna erindis Neytendasamtakanna er varðar gjaldskrár banka og sparisjóða.

4.

Eins og rakið hefur verið höfðu bankar og sparisjóðir með sér samstarf við kortafyrirtækin og Reiknistofu bankanna um að gera þá kerfisbreytingu sem til þurfti til að taka upp notkun debetkorta hér á landi. Þegar sú kerfisbreyting var komin í framkvæmd voru tilkynntar breytingar á gjaldskrár banka og sparisjóða. Af hálfu áfrýjanda er á því byggt að hin kærðu samráð hafi komið til síðar.

5.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála lítur svo á, miðað við málsatvik, að full ástæða hafi verið til þess að gera rannsókn á hugsanlegu samráði banka og sparisjóða um gjaldskrár í samræmi við erindi áfrýjanda. Sú rannsókn fór fram með framanlýstum hætti. Í einstaka tilvikum er þó ávallt álitamál hvernig að rannsókn skuli staðið eða hversu langt hún skuli ná. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála lítur svo á að samkeppnisyfirvöld hafi víðtækt mat um það hvernig að rannsókn skuli

staðið í hverju máli. Miðað við atvik máls þessa hefur ekki verið sýnt fram á að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið ferðinni við ákvörðun rannsóknar og víðfeðmi hennar.

6.

Niðurstaða Samkeppnisráðs varðandi erindi Neytendasamtakanna varð eins og fyrr segir sú að ekki var talin ástæða til íhlutunar varðandi gjaldskrárnar. Þau rök sem liggja til grundvallar þessari niðurstöðu, og sem eru að talsverðu leyti byggð á sjónarmiðum um eðli fákeppnismarkaðar, fá staðist. Ekki verður að öðru leyti séð að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið niðurstöðu Samkeppnisráðs við umrædda ákvörðun.

Hún verður því staðfest.

V.

Úrskurðarorð:

„Ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 19/1995 frá 12. maí er staðfest.“

Reykjavík, 18. júlí 1995

Stefán Már Stefánsson

(sign)

Jónatan Sveinsson

(sign)

Kirstín Flygenring

(sign)