

Sprawozdanie końcowe urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające ⁽¹⁾**Sprawa AT.39398 – Visa MIF**

(2019/C 299/05)

Wprowadzenie

1. Sprawa AT.39398 dotyczy wielostronnych opłat interchange stosowanych w przypadku niektórych płatności kartą debetową i kredytową w systemie płatności kartą znanym pod nazwą marki „VISA” (lub jej wariantów) ⁽²⁾.
2. Niniejsze sprawozdanie odnosi się do projektu decyzji w sprawie zobowiązań zgodnie z art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 ⁽³⁾ („projekt decyzji”) dotyczącej niektórych wielostronnych opłat interchange stanowiących przedmiot sprawy AT.39398, zwanych „międzyregionalnymi wielostronnymi opłatami interchange” ⁽⁴⁾. Projekt decyzji skierowany jest do Visa Inc. i Visa International Service Association (łącznie „Visa”).
3. Międzyregionalne wielostronne opłaty interchange opisano w projekcie decyzji jako opłaty mające „zastosowanie w przypadku transakcji międzyregionalnych realizowanych w oparciu o kartę dokonywanych u akceptanta na terenie [Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)] przy użyciu kart debetowych i kredytowych wydanych przez wydawcę z siedzibą poza EOG” ⁽⁵⁾.

Wcześniejsze czynności podjęte w sprawie AT.39398 dotyczącej przedsiębiorstwa Visa Europe Limited

4. Sprawa AT.39398 rozpoczęła się postępowaniem wszczętym w dniu 28 listopada 2006 r. z inicjatywy własnej Komisji. W dniu 6 marca 2008 r. Komisja wszczęła postępowanie do celów art. 2 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004 ⁽⁶⁾ w odniesieniu do „domniemanych praktyk” stosowanych przez przedsiębiorstwo Visa, w szczególności Visa Europe Limited („Visa Europe”), oraz do uzgodnionych wielostronnie wewnątrzregionalnych opłat interchange stosowanych w odniesieniu do niektórych transakcji w EOG.
5. W dniu 3 kwietnia 2009 r. Komisja przyjęła pisemne zgłoszenie zastrzeżeń w tej sprawie („pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z kwietnia 2009 r.”). Adresatami pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z kwietnia 2009 r. były Visa Europe i Visa. W dniu 3 kwietnia 2009 r. DG ds. Konkurencji przekazała przedsiębiorstwu Visa Europe pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z kwietnia 2009 r. Visa Europe wskazała następnie niektóre sekcje z pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z kwietnia 2009 r. jako poufne w odniesieniu do przedsiębiorstwa Visa.
6. W dniu 15 czerwca 2009 r. EuroCommerce złożyło skargę, w której zarzuciło przedsiębiorstwu Visa Europe domniemane naruszenie art. 81 WE w związku z m.in. wewnątrzregionalnymi wielostronnymi opłatami interchange stosowanymi przez to przedsiębiorstwo w odniesieniu do transakcji przy użyciu kart biznesowych i kart dla konsumentów.
7. Decyzją z dnia 8 grudnia 2010 r. Komisja, zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1/2003, nałożyła na przedsiębiorstwo Visa Europe pewne zobowiązania w odniesieniu do wewnątrzregionalnych i niektórych krajowych ⁽⁷⁾ wielostronnych opłat interchange ⁽⁸⁾. Zobowiązania te („zobowiązania z 2010 r.) odnosiły się do części zastrzeżeń zawartych w pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń dotyczącym przedsiębiorstwa Visa Europe. W lipcu 2012 r. Komisja odrzuciła skargę EuroCommerce w części, która dotyczyła kwestii uwzględnionych w zobowiązaniach z 2010 r.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 16 i 17 decyzji Przewodniczącego Komisji Europejskiej 2011/695/UE z dnia 13 października 2011 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji (Dz.U. L 275 z 20.10.2011, s. 29) („decyzja 2011/695/UE”).

⁽²⁾ W „czterostronnym” systemie płatności, takim jak przedmiotowy system, stronami biorącymi udział w każdym zakupie dokonanym kartą płatniczą są, poza właścicielem/licencjodawcą systemu: 1) posiadacz karty; 2) instytucja finansowa, która wydała kartę (zwana „wydawcą karty”); 3) akceptant; i 4) instytucja finansowa świadcząca akceptantowi usługi umożliwiające mu akceptowanie karty jako środka służącego rozliczeniu danej transakcji (zwana „agentem rozliczeniowym”). Wielostronne opłaty interchange są to kwoty, które w odniesieniu do transakcji rozliczanych za pomocą płatności kartą w takim systemie, są zazwyczaj należne wydawcy karty od agenta rozliczeniowego w związku z brakiem alternatywnej umowy „interchange” zawartej dwustronnie pomiędzy wydawcą karty a agentem rozliczeniowym w odniesieniu do danego typu karty i danej transakcji. Wielostronne opłaty interchange są zasadniczo wyrażone jako procent wartości nominalnej powiązanej płatności kartą.

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1) („rozporządzenie nr 1/2003”).

⁽⁴⁾ Inne aspekty sprawy AT.39398 zostały uwzględnione w dwóch decyzjach Komisji przyjętych zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1/2003 odpowiednio w 2010 r. i 2014 r. Zob. pkt 7 i 9 poniżej.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 2 krótko wyjaśniający terminy „wielostronne opłaty interchange”, „akceptant” i „agent rozliczeniowy”.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań na podstawie art. 81 i art. 82 Traktatu WE (Dz.U. L 123 z 27.4.2004, s. 18) („rozporządzenie nr 773/2004”).

⁽⁷⁾ Krajowe wielostronne opłaty interchange to standardowe opłaty interchange, w przypadku których zarówno wydawca karty, jak i agent rozliczeniowy znajdują się w tym samym państwie.

⁽⁸⁾ Streszczenie tej decyzji zostało opublikowane w Dz.U. C 79 z 12.3.2011, s. 8. Zob. również sprawozdanie końcowe urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające z dnia 26 listopada 2010 r. (Dz.U. C 79 z 12.3.2011, s. 6).

8. W dniu 30 lipca 2012 r. Komisja przyjęła w tej sprawie uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń skierowane do przedsiębiorstwa Visa Europe.
9. Decyzją z 26 lutego 2014 r. Komisja nadała moc wiążącą niektórym zobowiązaniom przedsiębiorstwa Visa Europe dotyczącym w szczególności (i) transakcji przeprowadzanych z udziałem akceptantów znajdujących się w EOG przy użyciu kart Visa dla konsumentów wydanych w państwach objętych działalnością przedsiębiorstwa Visa Europe nienależących do EOG oraz (ii) pewnych dodatkowych zasad dotyczących „transgranicznego świadczenia usług acquiringu” („zobowiązania z 2014 r.”)⁽⁹⁾. W tej decyzji Komisja stwierdziła, że nie ma już dalszych podstaw do podejmowania działań przeciwko przedsiębiorstwu Visa Europe. Przed tą decyzją EuroCommerce wycofało swoją skargę w części, która dotyczyła zobowiązań z 2014 r.
10. W czerwcu 2016 r. przedsiębiorstwo Visa Inc. przejęło kontrolę nad przedsiębiorstwem Visa Europe.

Postępowanie dotyczące przedsiębiorstwa Visa

Pisemne zgłoszenia zastrzeżeń

11. W dniu 25 maja 2009 Komisja wysłała Visie zredagowaną wersję pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z kwietnia 2009 r. („zredagowana wersja pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z 2009 r.”). Wersja ta nie zawierała niektórych sekcji z pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z kwietnia 2009 r., które według wcześniejszego stanowiska przedsiębiorstwa Visa Europe były poufne w odniesieniu do Visy⁽¹⁰⁾.
12. W dniu 5 marca 2013 r. Komisja przyjęła zredagowaną wersję pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń w odniesieniu do przedsiębiorstwa Visa Europe. Wersja ta nie zawierała niektórych informacji, w odniesieniu do uwzględnienia których przedsiębiorstwo Visa Europe wyraziło zastrzeżenia zgodnie z art. 8 decyzji 2011/695/UE. Decyzją z dnia 22 stycznia 2013 r. odrzuciłem wcześniej te zastrzeżenia. W związku z tym, że przedsiębiorstwo Visa Europe nie wniosło sprawy o anulowanie tej decyzji w przewidzianym terminie, w dniu 23 kwietnia 2013 r. Komisja przyjęła wersję pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń dotyczącego przedsiębiorstwa Visa Europe, z którego usunięto mniej informacji. Ta w mniejszym stopniu zredagowana wersja („uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2013 r.”) zawiera informacje, których ujawnienie zostało zatwierdzone moją decyzją z dnia 22 stycznia 2013 r.
13. W dniu 24 kwietnia 2013 r. DG ds. Konkurencji wysłała przedsiębiorstwu Visa uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2013 r. W uzupełniającym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń z 2013 r. nie przedstawiono zastrzeżeń wobec niektórych wielostronnych opłat interchange dotyczących kart debetowych dla konsumentów objętych zobowiązaniami z 2010 r. Wykraczało ono poza zredagowane pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2009 r. w zakresie, w jakim dodało zastrzeżenia dotyczące międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange stosowanych przez Visę.
14. W dniu 3 sierpnia 2017 r. Komisja przyjęła kolejne uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń skierowane do przedsiębiorstwa Visa („uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2017 r.”). Celem uzupełniającego pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z 2017 r. było uzupełnienie, zmiana i doprecyzowanie zastrzeżeń zgłoszonych Visie w zredagowanym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń z 2009 r. i uzupełniającym pisemnym zgłoszeniem zastrzeżeń z 2013 r. W szczególności w uzupełniającym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń z 2017 r. dodano zastrzeżenia dotyczące międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange za karty debetowe i uwzględniono przejście przedsiębiorstwa Visa Europe przez Visa Inc. w 2016 r.

Dostęp przedsiębiorstwa Visa do akt

15. Po otrzymaniu zredagowanego pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z 2009 r. przedsiębiorstwo Visa sprawdziło wykaz dostępnych dokumentów zawartych w aktach postępowania Komisji. W dniu 18 czerwca 2009 r. poinformowało DG ds. Konkurencji o swojej decyzji o niewnioskowaniu o dostęp do akt.
16. Po uzupełniającym pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń z 2013 r. DG ds. Konkurencji dostarczyła przedsiębiorstwu Visa dokumenty na płytach CD-ROM kilkakrotnie w okresie od maja 2013 r. do czerwca 2014 r. włącznie. Po wymianie korespondencji i dyskusji DG ds. Konkurencji i Visa zgodziły się, że dalsze dostępne akta zostaną udostępnione zewnętrznym doradcom Visy jako część procedury biura danych w dwóch etapach. Pierwszy etap miał umożliwić zewnętrznym prawnikom Visy zidentyfikowanie dokumentów, odnośnie do których chcieli się oni zwrócić o dalszy dostęp. Było to objęte ograniczeniami. Drugi etap, w którym zewnętrznym doradcom prawnym i ekonomicznym mieli dostęp do dokumentów wybranych na pierwszym etapie, był przewidziany jako bardziej szczegółowy niż pierwszy.
17. Pierwszy etap procedury biura danych zakończył się opublikowaniem przez DG ds. Konkurencji w dniu 25 i 30 kwietnia 2014 r. sprawozdania z procedury biura danych przygotowanego przez zewnętrznych prawników Visy. W dniach 7 i 22 maja 2014 r. przedsiębiorstwo Visa złożyło wniosek o udostępnienie niektórych dokumentów poza procedurą biura danych.

⁽⁹⁾ Streszczenie tej decyzji zostało opublikowane w Dz.U. C 147 z 16.5.2014, s. 7. Zob. również sprawozdanie końcowe urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające z dnia 19 lutego 2014 r. (Dz.U. C 147 z 16.5.2014, s. 5).

⁽¹⁰⁾ Zob. pkt 5 powyżej.

18. W odniesieniu do jednej kategorii tych dokumentów, tj. materiałów dotyczących badania z 2010 r. na temat usług acquiringu, Visa, tytułem żądania ewentualnego, zwróciła się z wnioskiem o udostępnienie jej doradcom prawnym i ekonomicznym całości materiałów dotyczących tego badania w ramach drugiego etapu procedury biura danych. W dniu 3 lipca 2014 r. DG ds. Konkurencji odrzuciła wniosek o dalszy dostęp poza biurem danych do dokumentów dotyczących badania z 2010 r. na temat usług acquiringu, nie zajmując jasnego stanowiska w sprawie alternatywnego wniosku Visy. W dniu 15 lipca 2014 r. Visa poruszyła ze mną tę kwestię. Po moim ponagleniu DG ds. Konkurencji zasadniczo przyjęła wspomniany alternatywny wniosek z dnia 1 sierpnia 2014 r., umożliwiając Visie dostęp w ramach drugiego etapu procedury biura danych do pełnej, choć anonimowej bazy odpowiedzi udzielonych w ramach badania z 2010 r. na temat usług acquiringu. Pismem z dnia 11 września 2014 r. Visa potwierdziła, że to alternatywne rozwiązanie rozwiązało kwestie związane z tą kategorią dokumentów. W 2015 r. rozpoczęła się odpowiednia procedura biura danych.
19. W odniesieniu do innej kategorii dokumentów – dokumentów otrzymanych przez Komisję od przedsiębiorstwa Visa Europe – Visa zaproponowała w lipcu 2013 r., aby DG ds. Konkurencji zbadała możliwość zastosowania procedury wynegocjowanego ujawnienia informacji jako alternatywy dla procedury biura danych, której zasady są – zdaniem Visy – zbyt restrykcyjne. Negocjacje między przedsiębiorstwami Visa i Visa Europe dotyczące szczegółów procedury wynegocjowanego dostępu w odniesieniu do niektórych dokumentów były kontynuowane do kwietnia 2015 r.
20. Ani przedsiębiorstwo Visa Europe, ani przedsiębiorstwo Visa nie podejmowało ze mną kwestii procedury wynegocjowanego ujawnienia informacji ani też kwestii dotyczących innych kategorii dokumentów, do których chciały uzyskać dalszy dostęp. Kwestią dostępu do akt zajmowała się nadal DG ds. Konkurencji.
21. W piśmie skierowanym do Visy z dnia 8 lutego 2016 r. DG ds. Konkurencji wskazała, że planowane było wydanie nowego dokumentu i że po jego wydaniu Visa otrzymałaby dalszy dostęp do akt do daty nowego dokumentu. W następstwie uzupełniającego pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z 2017 r. DG ds. Konkurencji dała Visie dostęp do części akt postępowania wyjaśniającego Komisji za pośrednictwem DVD. Od 2 października 2017 r. Visa miała dostęp do określonych materiałów dzięki procedurze biura danych. Jako że na tym etapie przejęcie przedsiębiorstwa Visa Europe przez przedsiębiorstwo Visa doszło do skutku, nie było potrzeby stosowania ustaleń dotyczących wynegocjowanego dostępu z 2015 r. w odniesieniu do dokumentów przedsiębiorstwa Visa Europe. Nie otrzymałem żadnych wniosków dotyczących dostępu do akt w następstwie uzupełniającego pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z 2017 r.
- Terminy na udzielanie odpowiedzi na zredagowane pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2009 r., uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2013 r. i uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2017 r.*
22. Visa odpowiedziała na utajnione pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2009 r. w dniu 30 lipca 2009 r. – w terminie na udzielenie pisemnej odpowiedzi wyznaczonym przez DG ds. Konkurencji. DG ds. Konkurencji wstępnie wyznaczyła Visie termin na udzielenie odpowiedzi na uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2013 r., który wynosił zasadniczo osiem tygodni od otrzymania udostępnionych akt na płycie CD-ROM. W lipcu 2015 r. DG ds. Konkurencji przekazała Visie w nieformalny sposób informację, że nie oczekuje, że w najbliższej przyszłości Visa odpowie na piśmie na uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2013 r. w najbliższej przyszłości. W piśmie DG ds. Konkurencji do Visy z dnia 8 lutego 2016 r. stwierdzono, że Visa nie musi odpowiadać na uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2013 r. Visa odpowiedziała na piśmie na uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2017 r. w dniu 20 listopada 2017 r. – w terminie wyznaczonym przez DG ds. Konkurencji.

Zainteresowane osoby trzecie

23. W 2009 r. MasterCard Incorporated, MasterCard International Incorporated i MasterCard Europe (łącznie „MasterCard”), jak również pięć innych podmiotów dopuszczono do sprawy AT.39398 jako zainteresowane osoby trzecie.
24. Do czasu udzielenia przez Visę odpowiedzi na piśmie na uzupełniające pisemne zgłoszenie zastrzeżeń z 2017 r. tylko przedsiębiorstwo MasterCard z sześciu zainteresowanych osób trzecich wyraźnie zasygnalizowało zainteresowanie trwającym postępowaniem dotyczącym Visy w sprawie AT.39398 w następstwie zobowiązań z 2010 r. i z 2014 r.⁽¹⁾ W następstwie mojej sugestii w grudniu 2017 r. DG ds. Konkurencji skontaktowała się z pozostałymi pięcioma zainteresowanymi osobami trzecimi. Cztery z nich zasadniczo potwierdziły, że nadal są zainteresowane sprawą AT.39398 w odniesieniu do postępowań dotyczących Visy. W związku z brakiem odpowiedzi na przesłane wielokrotnie zapytania, piątej osobie trzeciej, w odróżnieniu do pozostałych czterech, nie zaoferowano możliwości przedstawienia opinii, zgodnie z art. 13 rozporządzenia nr 773/2004, na temat zaktualizowanego opisu charakteru i przedmiotu postępowania w sprawie AT.39398 (tj. na temat niepoufnego streszczenia uzupełniającego zgłoszenia zastrzeżeń z 2017 r.). Dwie ze wspomnianych czterech zainteresowanych osób trzecich nie skorzystały z tej możliwości.

⁽¹⁾ W dniu 13 sierpnia 2015 r. przedsiębiorstwo MasterCard zwróciło się z wnioskiem o uznanie go za zainteresowaną osobę trzecią w postępowaniach dotyczących Visy i jej międzyregionalnych wielostronnych opłat interchange, w zakresie, w jakim nie zostało dotychczas za taką osobę uznane. W wiadomości e-mail z dnia 14 sierpnia 2015 r. stwierdziłem, że w każdym przypadku przedsiębiorstwo Mastercard było wystarczająco zainteresowane w rozumieniu art. 13 rozporządzenia nr 773/2004 i art. 5 decyzji 2011/695/UE, aby mogło zostać uznane za zainteresowaną osobę trzecią w postępowaniu dotyczącym Visy w kontekście sprawy AT.39398.

25. W styczniu 2018 r. otrzymałem i zaakceptowałem kolejny wniosek o bycie wysłuchanym jako zainteresowana osoba trzecia. W lutym 2018 r. podmiot, który zwrócił się z tym wnioskiem, przedstawił pisemne uwagi dotyczące niepoufnego streszczenia uzupełniającego pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń z 2017 r.
26. Zaprosiłem Mastercard do udziału w złożeniu ustnych wyjaśnień na spotkaniu wyjaśniającym (zob. pkt 27 poniżej), nie uznałem jednak za właściwe, do celów art. 6 ust. 2 decyzji 2011/695/UE, zaproszenie innych zainteresowanych stron trzecich.

Złożenie ustnych wyjaśnień na spotkaniu wyjaśniającym

27. Visa przedstawiła swoje argumenty podczas złożenia ustnych wyjaśnień na spotkaniu wyjaśniającym w dniach 27 i 28 lutego 2018 r., które trwało ponad półtora dnia. Wzięły w nim udział również przedsiębiorstwo Mastercard i stowarzyszenie EuroCommerce (zob. pkt 30 i 31 poniżej).

Procedura dotycząca zobowiązań

28. W dniu 26 listopada 2018 r. Visa przedstawiła Komisji swoje zobowiązania („zobowiązania”) zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1/2003.
29. W dniu 5 grudnia 2018 r., zgodnie z art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 1/2003, Komisja opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* zawiadomienie, w którym streszczono przedmiotową sprawę, podsumowano zobowiązania oraz wezwano do przedstawienia w ciągu jednego miesiąca uwag w odpowiedzi na zaproponowane zobowiązania ⁽¹²⁾. W dniu 29 stycznia 2019 r. Komisja poinformowała Visę o uwagach przedstawionych przez osoby trzecie w odpowiedzi na opublikowane zawiadomienie.

EuroCommerce jako strona skarżąca w postępowaniu dotyczącym Visy

30. W dniu 12 września 2013 r. stowarzyszenie EuroCommerce zwróciło się do DG ds. Konkurencji z wnioskiem o uznanie go za „formalną stronę skarżącą w trwającym postępowaniu przeciwko [Visie]”. DG ds. Konkurencji odpowiedziała pismem z dnia 19 grudnia 2013 r., potwierdzając, że EuroCommerce będzie traktowane jako takie.
31. Pismem z dnia 6 marca 2019 r. EuroCommerce wycofało swoją skargę w części, której zasadniczo dotyczy projekt decyzji.

Uwagi podsumowujące

32. W projekcie decyzji stwierdzono, że w świetle przedstawionych zobowiązań Komisja uważa, że nie ma już żadnych podstaw do podejmowania działań i że postępowanie powinno zostać zamknięte, bez naruszenia przepisów art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003.
33. Ogólnie uważam, że przestrzegano skutecznego wykonywania praw procesowych.

Bruksela, dnia 11 kwietnia 2019 r.

Wouter WILS

⁽¹²⁾ Komunikat Komisji opublikowany na podstawie art. 27 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 w sprawie AT.39398 – Visa MIF (Dz.U. C 438 z 5.12.2018, s. 8).