



Република Србија
КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ

КОНКУРЕНЦИЈЕ

Савска бр. 25/IV

Број: 4/0-02-640/2018-01

Датум: 14.09.2018. године

Београд

„Објављени текст садржи заштићене податке. Заштићени подаци приказани су ознаком [...] или у распону који Комисија сматра одговарајућим начином заштите.“

Анонимизирана верзија

На основу члана 35. став 2. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/2009 и 95/2013) Председник Комисије за заштиту конкуренције доноси

ЗАКЉУЧАК

I ПОКРЕЋЕ СЕ ПОСТУПАК испитивања повреде конкуренције по службеној дужности против друштава:

1. MasterCard Incorporated, 2000 Purchase Street, Purchase New York 10577, USA,
2. MasterCard International Incorporated, 2000 Purchase Street, Purchase New York 10577, USA,
3. Mastercard Europe S.A., Chaussee de Tervuren 198A, B-1410 Waterloo, Белгија,

ради утврђивања постојања одлуке облика удруживања учесника на тржишту којом се ограничива конкуренција на тржишту платних картица на територији Републике Србије, у смислу члана 10. Закона о заштити конкуренције.

II Друштвима MasterCard Incorporated и MasterCard International Incorporated се оставља рок од 30 (тридесет) дана од дана пријема овог закључка, да одреде пуномоћника за пријем обавештења у Републици Србији и да о томе обавесте Комисију за заштиту конкуренције, уз упозорење да ће, у случају пропуштања, пуномоћник за пријем обавештења бити постављен од стране Комисије за заштиту конкуренције о трошку наведених друштава.

III Позивају се сва лица која располажу подацима, исправама или другим релевантним информацијама које могу бити од значаја за утврђивање чињеничног стања у овом поступку да исте доставе Комисији за заштиту конкуренције на адресу ул. Савска бр. 25/IV, Београд.

IV Овај закључак се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на интернет страници Комисије за заштиту конкуренције.

Образложење

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) примила је иницијативу за испитивање повреде конкуренције из члана 10. Закона о заштити конкуренције, у даљем тексту: Закон), заведену под деловодним бројем 4/0-04-140/2018-01, којом подносилац, Удружење банкарских клијената „Ефектива“, са регистрованим седиштем у Београду, ул. Поречка бр. 13, указује на повреду конкуренције извршену од стране привредних друштава MasterCard Incorporated, 2000 Purchase Street, Purchase New York, USA, које заступа председник Ајаупал Синг Банг, MasterCard International Incorporated, 2000 Purchase Street, Purchase New York 10577, USA, које заступа председник Ајаупал Синг Банг и Mastercard Europe S.A., Chaussee de Tervuren 198A, B-1410 Waterloo, Белгија, чији је заступник у Републици Србији Јелена Ристић, директор Представништва Mastercard Europe SA Београд, Милутина Миланковића 1ж, Београд, (у даљем тексту: Mastercard), на тржишту платних картица.

Према наводима из иницијативе, повреда конкуренције се огледа у томе што је Mastercard одредио минималну висину вишестране међубанкарске накнаде (у даљем тексту: међубанкарска накнада) на прекомерно високом нивоу и, у одсуству билатералних споразума, обавезао све банке укључене у систем Mastercard-а да међубанкарске накнаде у прописаним износима примењују по аутоматизму приликом сваког плаћања платним картицама. Фиксирањем минималног износа међубанкарске накнаде на прекомерно високом нивоу Mastercard је утицао на повећање трговачке накнаде коју банке зарачунавају трговцима за омогућавање услуге безготовинског плаћања (у даљем тексту: трговачка накнада), јер се међубанкарска накнада преноси на трговце кроз трговачку накнаду.

Како се даље наводи, Mastercard је на тај начин оштетио, са једне стране трговце који прихватају плаћање платним картицама Mastercard-а, а са друге стране потрошаче који су, због повећаних трошкова пословања које картице изазивају, принуђени да плаћају више малопродајне цене, независно од тога да ли плаћање врше картицама или готовински. У одсуству мултилатералних правила којима се фиксира међубанкарска накнада које банке прихватиоци наплаћују трговцима кроз трговачку накнаду међубанкарске накнаде би биле ниже.

Сагласно претходним наводима, подносилац иницијативе сматра да је Mastercard одлуком о утврђивању висине међубанкарске накнаде довео до нарушавања конкуренције између банака које прихватају реализацију плаћања картицама, што представља рестриктивни споразум у смислу члана 10. Закона.

У поступку испитивања основаности навода из иницијативе, Комисија се обратила пословним банкама регистрованим у Републици Србији, Народној банци Србије (у даљем тексту: НБС), Представништву Mastercard-а у Републици Србији као и одређеном броју трговаца/пружалаца услуга који продају робе/услуга наплаћују платним картицама. Комисија је као релевантне изворе информација користила и образложење Закона о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица („Сл. гласник РС“, бр. 44/2018, у даљем тексту Закон о међубанкарским накнадама), одлуку Европске комисије донету у

поступку против Mastercard-a и у вези са том одлуком пресуде Општег суда и Европског суда правде¹, као и друге јавно доступне информације.

У Одговору Представништва Mastercard-a, заведеном под деловодним бројем 4/0-04-140/2018-36 од 08.05.2018. године, оспорени су наводи из иницијативе уз констатацију да Mastercard не послује по принципу чланства и банке са територије Републике Србије нису чланови било ког Mastercard ентитета, да Mastercard не представља облик удруживања учесника на тржишту, да одлука о међубанкарским накнадама не представља рестриктивни споразум у складу са чланом 10. Закона и да је постојање међубанкарских накнада кључно за функционисање четвоространог картичног система.

У образложењу изнетих ставова Представништва Mastercard-a наводи се да међубанкарске накнаде предвиђају пренос прихода између банке издаваоца и банке прихватиоца у циљу постизања оптималног пружања услуга од стране издаваоца и прихватиоца, трговаца и платилаца будући да веће међубанкарске накнаде стимулишу потражњу платилаца, док ниже стимулишу потражњу трговаца. Одговарајући ниво међубанкарске накнаде подржава издавање картица, док такође омогућава да прихватиоци/трговци плате фер цену за услуге од којих имају користи. Искуство Mastercard-a показује да међубанкарске накнаде представљају најбољи начин расподеле трошкова у вези са функционисањем платних картица и повезаних услуга, између корисника ланца платног система, трговаца и платилаца. Одсуство међубанкарске накнаде био би директан губитак за кориснике, који би, у том случају, самостално сносили трошкове еквивалентне таквој категорији накнада.

Даље се наводи да је Европска комисија утврдила да је Mastercard био удружење учесника на тржишту у време доношења одлуке Европске комисије из 2007. године. Међутим, од тада је прошло више од десет година у којем периоду је дошло до бројних фундаменталних промена у управљачкој структури и власништву Mastercard-a. Могућности доношења одлука од стране банака су уклоњене а нема ни заједничког интереса између Mastercard-a (и његових акционара) и банака да одрже међубанкарске накнаде на високом нивоу. Mastercard има интерес да успостави одговарајући ниво накнаде, тј. онај ниво који би максимизирао и издавање и прихватање од стране трговаца.

Према ставу Представништва Mastercard-a, одређивање међубанкарске накнаде нема ниједну карактеристику споразума о утврђивању цена. Међубанкарске накнаде су утврђене тако да узму у обзир мрежне ефекте система и да повећају целокупни ефекат система. Уз то, међубанкарске накнаде не представљају продајну цену услуге коју пружа Mastercard и Mastercard не остварује приход од међубанкарске накнаде.

Коначно, Представништво Mastercard-a је истакло да ако Комисија сматра другачије Mastercard међубанкарске накнаде, правила и пракса у вези са њима, могла би да се квалификују за појединачно изузеће од забране у складу са чланом 11. и 12. Закона, при чему је изнета аргументација у погледу четири услова из одредбе члана 11. Закона, која је потребно кумулативно испунити да би рестриктивни споразум могао бити изузет од забране.

¹ C (2007) 6474, 19.12.2007. (Cases COMP/34.579 — MasterCard, COMP/36.518 — EuroCommerce, COMP/38.580 — Commercial Cards); T-111/08 - пресуда Општег суда од 24.05.2012. - Official Journal of the European Union C 200/11, C-382/12 - пресуда ЕЦЈ од 11.09.2014. - Official Journal of the European Union C 409/14

На основу детаљног увида и разматрања добијених одговора и документације, као и других доступних података, Комисија је установила следеће.

Mastercard је глобална платна и технолошка организација (коју представљају правни субјекти: MasterCard Incorporated, MasterCard International Inc. и Mastercard Europe S.A.) а која пружа могућност коришћења електронског начина плаћања уместо плаћања готовином и чековима. Послује као процесор плаћања и као давалац лиценце за брендове плаћања којима управља (Mastercard, Maestro и Cirrus), који се заједно са пословним моделом уступају лиценцираним клијентима на коришћење. Картични систем Mastercard-а функционише на принципу учешћа четири стране у трансакцијама – банка издвалац која издаје картицу купцу, купац (корисник картице), трговац који прима платну картицу као средство плаћања и банка прималац (банка трговца). Купац плаћа робу картицом у објектима трговца, при чему банка издвалац од банке прихватиоца наплаћује међубанкарску накнаду, а банка прихватилац од трговца наплаћује трговачку накнаду. Трговачку накнаду чине међубанкарска накнада, накнаде картичног система плаћања, накнада процесора, оперативни трошкови и маргина банке прихватиоца². Однос између Mastercard-а и његових клијената-корисника лиценце је уређен Mastercard правилима. Mastercard Europe клијенти су налогодавац или повезана лица и удружења клијената.

У картичарски систем Mastercard укључено је [...].

Према одредбама уговора о лиценци произлази да је корисник лиценце Mastercard-а, односно његов клијент обавезан да се у сваком тренутку и у свему придржава општих аката Mastercard-а. Висину међубанкарске накнаде одређује Mastercard, при чему оставља могућност клијентима да висину ове накнаде уговоре билатерално, уз обавезу да о томе извести Mastercard. Клијенти Mastercard-а у Републици Србији нису закључили билатералне споразуме о висини међубанкарске накнаде, већ примењују правила прописана од стране Mastercard-а. Постоје специфична Mastercard правила која се односе на међубанкарске накнаде за сваки регион (Европа, Канада, Азија/Пацифик, Сједињене Државе итд). У том погледу, на Републику Србију се примењују правила европског региона.

Са одлуком MasterCard-а о усвојеним међубанкарским накнадама клијенти се упознају посредством Билтена, у којем су одређене стопе националних међубанкарских накнада на продајним местима у Републици Србији, који добијају од Mastercard-а. У “Билтену бр. 1 од 30.01.2017. године”, под ознаком „Обавезно“, дате су стопе националних међубанкарских накнада на продајним местима у Републици Србији, које су на снази до почетка примене Закона о међубанкарским накнадама.

Комисија констатује да Mastercard није образложио и објективно оправдао висину и структуру међубанкарске накнаде у примени, већ је оправдавао неопходност њеног постојања.

Наводи о томе да Mastercard није облик удружених учесника на тржишту нису прихватљиви. У складу са дефиницијом појма „члан“ у достављеној документацији, корисник лиценце се сматра „чланом“ друштва MasterCard International Incorporated. Према томе, банке и друге финансијске институције које су корисници лиценце се

² Образложење предлога Закона о међубанкарским накнадама (страна 20.)

сматрају члановима друштва MasterCard International Incorporated. MasterCard има посебан интерес да њене банке чланице буду успешне у издавању картица и код уговарања трговаца ради прихватања њихових картица. Што су накнаде више, то је привлачније за банку да издаје картице. Банке издаваоци су обично чланице и VISA и MasterCard-a, а често и домаћег картичног система. Стога имају интереса да промовишу бренд који на основу међубанкарских накнада доноси највише прихода. Виша међубанкарска накнада такође значи веће приходе за самог власника мреже MasterCard јер пословни успех MasterCard-a у продаји приступа мрежи банкама такође зависи од броја банака које учествују у том систему. Из тог разлога, пословни интереси Mastercard-a (и његових акционара), организације у целини и сваке појединачне банке су неодвојиво повезани. С обзиром на то Комисија је основано претпоставила да је код доношења одлуке о међубанкарским накнадама постојала заједница интереса између Mastercard-a, његових акционара и банака.

На сувише високу стопу међубанкарске накнаде указала је НБС у образложењу предлога Закона о међубанкарским накнадама³ у којем се наводи да у пракси највећи део трговачке накнаде (око 60–70%) чини међубанкарска накнада и да је ова накнада, основни генератор високих трговачких накнада и трошкова који се везују за прихватање картица.

Комисија је имала у виду да је чланом 3. Закона о међубанкарским накнадама прописано да међубанкарска накнада код трансакције дебитном картицом не може бити виша од 0,2% вредности извршене трансакције док међубанкарска накнада код трансакције кредитном картицом не може бити виша од 0,3% вредности извршене трансакције. Пружалац платне услуге не може наплатити нити понудити међубанкарску накнаду супротно наведеним ставовима овог члана. Овај закон је ступио на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (16.06.2018. године) а примењује се истеком шест месеци од дана ступања на снагу (16.12.2018. године).

Почев од јула 2009. године а у вези са одлуком Европске комисије, Mastercard је прекограничне међубанкарске накнаде у европском економском подручју утврдио на нивоу од 0,2% за дебитне и 0,3% за кредитне картице. Међубанкарске накнаде за платне трансакције засноване на картицама у Европској унији регулисане су Уредбом Европског парламента и Савета бр. 2015/751 од 29.04.2015. године.⁴

Комисија је размотрила и наводе да би Mastercard међубанкарске накнаде могле да се квалификују за појединачно изузеће од забране у складу са чланом 11. и 12. Закона али те наводе није ценила као захтев за појединачно изузеће споразума од забране због тога што је одлука о међубанкарским накнадама у примени почев од примене уговора о лиценци са клијентима у Републици Србији (2005. године), а за период примене није изузета од забране. Оцена захтева за изузеће рестриктивног споразума од забране се предузима само по поднетом захтеву странке и то у свему према Уредби о садржини захтева за појединачно изузеће захтева рестриктивних споразума од забране („Службени гласник РС“, бр. 107/2009), с тим да Комисија одређује изузимање рестриктивног споразума од забране од датума поднетог захтева. Према томе, одобрење изузимања рестриктивног споразума од забране даје се за период који ће наступити у

³ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/1273-18.pdf

⁴ Regulation (EU) 2015/751 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on interchange fees for card-based payment transactions - Official Journal L 123, 19.5.2015

примени споразума. У том смислу не постоје законски услови за ретроактивну оцену рестриктивног споразума у смислу члана 11. и 12. Закона у складу са одредбом члана 10. став 3. Закона, према којој су рестриктивни споразуми забрањени и ништави, осим у случајевима изузећа од забране.

На основу свега наведеног, Комисија је основано претпоставила да Mastercard као облик удружених учесника на тржишту одређује минималне међубанкарске накнаде у неправичном износу, које су у просеку неколико пута веће од оних које су утврђене Законом о међубанкарским накнадама за период почев од 16.12.2018. године, а које банке у систему Mastercard-а примењују најраније почев од 2005. године, чиме се ограничава конкуренција међу банкама у погледу износа трговачких накнада које нуде трговцима за услугу пријема платних картица а могуће је да утиче негативно и на конкуренцију на тржишту издавалаца платних картица на територији Републике Србије.

Рестриктивни споразуми су, у складу са одредбом члана 10. Закона, споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције на територији Републике Србије. Чланом 10. став 2. Закона, између осталог, прописано је да рестриктивни споразуми могу бити уговори, поједине одредбе уговора, изричит или прећутни договори, усаглашене праксе, као и одлуке облика удруживања учесника на тржишту, а којима се нарочито непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене или други услови трговине.

Чланом 35. Закона прописано је да Комисија покрене поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности када на основу достављених иницијатива, информација и других расположивих података, основано претпостави постојање повреде конкуренције.

Узимајући у обзир све изнето, Комисија је основано претпоставила постојање повреде конкуренције из члана 10. Закона - одлуке облика удружених учесника на тржишту која има за циљ или последицу значајно ограничавање конкуренције на тржишту платних картица на територији Републике Србије.

Сагласно наведеном одлучено је као у ставу I диспозитива закључка.

Из структуре и начина управљања друштва MasterCard, које је Представништво Mastercard-а доставило, произлази да су наведена друштва повезани учесници на тржишту у смислу Закона. Према одредби члана 5. Закона повезаним учесницима на тржишту у смислу овог закона сматрају се два или више учесника на тржишту који су повезани тако да један или више учесника на тржишту контролише другог или друге учеснике на тржишту.

Имајући у виду да се наведена друштва сматрају једним учесником на тржишту достављање писмена једном учеснику сматра се да је достављање извршено и другом повезаном учеснику, односно његовом заступнику (члан 39. став 4. Закона). У конкретном случају достављање друштвима MasterCard Incorporated, 2000 Purchase Street, Purchase New York, USA и MasterCard International Incorporated, 2000 Purchase Street, Purchase New York 10577, USA, извршиће се преко Представништва MasterCard, односно Јелене Ристић, уз право да именују пуномоћника за пријем писмена у року од

30 дана. Уколико у том року не одреде пуномоћника за пријем обавештења, Комисија ће им поставити, о њиховом трошку, пуномоћника за пријем писмена, како је прописано одредбом члана 69. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/2016).

Сагласно наведеном одлучено је као у ставу II диспозитива закључка.

Сагласно одредбама члана 35. став 2. Закона одлучено је као у ставу III диспозитива закључка.

Сагласно одредбама члана 40. став 1. Закона, одлучено је као у ставу IV диспозитива закључка.

Упутство о правном средству:

Против овог закључка није дозвољена посебна жалба, а исти се може оспоравати у управном спору покренутом тужбом Управном суду у Београду против коначне одлуке Комисије у овој управној ствари.

ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ
Др Милоје Обрадовић