

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
b.t. Gunnlaugs Helgasonar
Arnarhváli
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. apríl 2021
Tilv.: 2103010

Efni: Afstaða Samkeppniseftirlitsins til mögulegrar lækkunar hámarks debetkortamilligjalda

1. Samkeppniseftirlitið vísar til bréfs fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 12. mars sl., þar sem óskað er eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins til þess hvort tilefni sé til að leggja til lægra hámark á milligjöld en 0,2% vegna innlendra debetkortafærslna, og þá hvert hámarkið ætti að vera.
2. Í bréfi ráðuneytisins kemur fram að aðildarríki hafi heimild til að ákveða lægra hámark fyrir milligjöld vegna innlendra greiðslukortafærslna heldur en kveðið er á um í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/751 frá 29. apríl 2015 um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur („milligjaldareglugerðin“). Sú heimild hefur ekki verið nýtt hér á landi hingað til. Í ákvæði til bráðabirgða í lögum um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur kemur aftur á móti fram að ráðherra skuli fyrir 1. september 2021 meta í samráði við Fjármálaeftirlitið, Neytendastofu, Samkeppniseftirlitið og Seðlabanka Íslands hvort tilefni sé til að leggja til lægra hámark á milligjöld vegna innlendra debetkortafærslna en 0,2%. Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur fram að ákvæðið hafi verið lagt til í ljósi örrar þróunar smágreiðslumiðlunar, m.a. vegna breytinga á tækni og regluverki, sem gæti skapað forsendur til að nýta heimildina.

I. Íhlutun Samkeppniseftirlitsins á fyrri tíð vegna milligjalda

3. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði* („Ákvörðunin“), var bundinn endir á fyrirkomulag á sviði greiðslumiðlunar viðskiptabankanna og Valitors og Borgunar sem fór gegn samkeppnislögum, einkum í tengslum við ákvörðun milligjalda en einnig við úthlutun vildarpunkta vegna notkunar VISA kreditkorta. Fól úrlausnin m.a. í sér innleiðingu hámarksmilligjalda í tilviki VISA og MasterCard vörumerkjanna í samræmi við þá nýlega lagapróun og framkvæmd á EES-svæðinu. Var þetta m.a. gert með hliðsjón af efni milligjaldareglugerðar ESB sem þá lá fyrir í drögum.
4. Ákvörðunin byggir á sáttum við fimm aðila, þ.e. Valitor, Borgun, Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankann. Sáttirnar áttu rætur að rekja til rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á tiltekinni háttsemi framangreindra aðila á greiðslukortamarkaði. Rannsóknin hófst í kjölfar erindis Kortabjónustunnar hf. þar sem kvartað var yfir margvíslegri háttsemi framangreindra aðila.
5. Meðal þess sem kveðið var á um í sáttum við aðila, sbr. ákvörðun nr. 8/2015, var að milligjöld sem greidd eru íslenskum útgefendum vegna notkunar neytendagreiðslukorta skyldu ekki vera hærri en 0,20% í tilviki debetkorta og ekki hærri en 0,60% í tilviki kreditkorta. Miðuðust þessi



hámarkshlutföll við virði hvernar færslu þ.a. ekki var um vegið meðaltal að ræða. Var útgefendum þannig óheimilt að taka við hærri milligjöldum eftir að ákvæðið hafði tekið gildi. Tóku þessi hámarksmilligjöld til viðskipta hjá íslenskum söluaðilum þegar greitt væri með VISA, VISA Electron, MasterCard og Maestro greiðslukortum. Með þessu var tekið skref í átt að því að draga úr vægi þóknunar (milligjalda) sem leggst að hluta til á neytendur með ógagnsæjum hætti í formi herra vöruverðs og um leið var stuðlað að aðlögun að ákvæðum milligjaldareglugerðar ESB sem búist var við að tæki gildi hérlendis innan tíðar á grundvelli skuldbindinga Íslands skv. EES-samningnum. Jafnframt, og ekki síður, var með þessu tryggt að samkeppni á milli greiðslukortakerfa VISA og MasterCard um hylli útgefenda (bankanna) gæti ekki falist í því að bjóða útgefendum (bönkum) sem hæst milligjöld þannig að dýrasta vörumerkið (mælt út frá milligjöldum) yrði ofan á í þeirri samkeppni. Slíkt hefði á endanum skaðleg áhrif á neytendur.

6. Sáttirnar sem gerðar voru við bankana og kortafyrirtækin leiddu m.a. til þess að skipulag komst á fyrirkomulag fjármögnunar kreditkortagreiðslna sem var orðið óreiðukennt, einkum vegna svonefndrar hópaðildar bankanna í gegnum Valitor að VISA Europe annars vegar og gegnum Borgun að MasterCard International hins vegar.
7. Í ákvörðun sinni og bréfum til hagsmunasamtaka fyrirtækja um það leyti sem ákvörðunin var birt, hvatti Samkeppniseftirlitið söluaðila til að vera vakandi fyrir samspili þóknana sem þeir greiddu færsluhirðum og tilhögun fjármögnunar banka og sparisjóða á kreditkortaveltu gagnvart færsluhirðum. Í þessu sambandi skipti annars vegar máli hvernig uppgjóri útgefenda (banka og sparisjóða) við færsluhirða á viðskiptafjárhæðum vegna kreditkortanotkunar væri háttað og hins vegar hvernig uppgjóri færsluhirðanna á kreditkortaveltunni til söluaðila færi fram. Nefna mætti sem dæmi að ef bankar og sparisjóðir gerðu fjárhæð kreditkortaviðskiptanna daglega upp við færsluhirð, en hann gerði hins vegar fjárhæð kreditkortaviðskiptanna upp mánaðarlega við söluaðila, þá gætu vaxtatekjur færsluhirðis af fjárhæð viðskipta í millitíðinni orðið verulegar og skapað honum svigrúm til að lækka þóknun sína gagnvart söluaðilum þegar hámarksmilligjöld gengju í gildi.¹ Þar sem flest benti til að eftirleiðis myndu bankar gera alla kreditkortaveltu daglega upp við færsluhirða gæti þetta samspil mögulega gefið söluaðilum tilefni til að fara fram á hagstæðari þóknanakjör frá færsluhirðum eða tíðari uppgjör kreditkortaveltu án samsvarandi fjármögnunarálags og tíðkast hefði fram til þess tíma.

II. Rökin fyrir hámarki milligjalda og grundvöllur núgildandi hámarka

8. Fyrir liggur að milligjöld mynda gólf undir þá þóknun sem færsluhirðar setja upp gagnvart söluaðilum. Að því marki sem söluaðilar velta milligjöldum út í vöruverð eru þau kostnaður sem leggst með ógagnsæjum hætti á almenning og fyrirtæki (kaupendur vöru og þjónustu). Milligjöld þurfa því að vera réttlæt看anleg og þau ákvörðuð með einhverjum þeim hætti sem ásættanlegur er út frá þjóðhagslegu sjónarmiði og samkeppnissjónarmiði. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að söluaðilar eru í erfiðri stöðu til að veita háum milligjöldum aðhald þótt þau leiði til hærri þóknana færsluhirða gagnvart þeim, því ef þeir neita að veita viðtöku greiðslu með útbreiddum greiðslukortum (á borð við VISA og MasterCard) geta þeir orðið af verulegu magni viðskipta.
9. Bæði korthafar og söluaðilar hafa ákveðinn ábata af notkun greiðslukorta. Á þeim grundvelli hefur verið talið réttlæt看anlegt að skipta kostnaðinum við greiðslumiðlun á milli þessara tveggja

¹ Á þessum tíma voru vextir mun hærri en nú. Eftir miklar vaxtalækkanir hérlendis í kjölfar kórónuveirufarsóttarinnar má ætla að það sé ekki lengur eins eftirsóknarvert fyrir færsluhirða að draga uppgjör við söluaðila.



hópa viðskiptaaðila. Fyrir innleiðingu hámarks milligjalda var milligjaldið réttlætt sem tæki til þess að koma á og viðhalda æskilegum jöfnuði m.t.t. tilkostnaðar við rekstur greiðslumiðlunarkerfisins á milli notenda þess, þ.e. söluaðila og korthafa.

10. Eins og fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði*, telst greiðslukortamarkaðurinn vera svonefndur tvíhliða markaður í hagfræðilegum skilningi. Hagfræðingar J.C. Rochet og J. Tirole hafa skilgreint tvíhliða markað með svohljóðandi hætti:

- Það eru tveir afmarkaðir hópar neytenda/viðskiptavina sem markaðurinn þjónar.
- Hluti af virði vörunnar/þjónustunnar sem veitt er byggir á að tengja saman þessar tvær hliðar markaðarins.
- Verð sem sett eru upp gagnvart hvorri hlið markaðarins hafa áhrif á notagildi vörunnar/þjónustunnar og neytendavelferð. Hvor hópur um sig myndi vilja greiða með því að hinn hópurinn gerðist aðili að markaðnum, en er aftrað frá því vegna félagslegra, lagalegra, upplýsingalegra eða samningslegra hindrana.²

11. Með vísan til ofangreinds eru þeir tveir hópar sem greiðslukortamarkaðurinn þjónar annars vegar korthafar og hins vegar söluaðilar. Eins og gefur að skilja er mikilvægt fyrir virkni greiðslukortamarkaðarins að tengja saman korthafa og söluaðila. Einnig liggur fyrir að eftir því sem fleiri söluaðilar veita greiðslu viðtöku með kortum af tiltekinni tegund, því meira notagildi hafa kortin. Með sama hætti er ljóst að því meiri sem útbreiðsla tiltekinnar kortagerðar er meðal viðskiptavina söluaðila, því meiri hvata hefur söluaðilinn til að veita viðtöku greiðslu með kortum af viðkomandi tegund.

12. Í skýrslu ECB um milligjöld frá árinu 2011 kemur m.a. fram í umfjöllun um rannsóknir hagfræðinga að erfitt sé að leggja mat á með hvaða hætti sé þjóðhagslega hagkvæmast að standa að gjaldtöku fyrir notkun greiðslukorta.³ Í þessu sambandi kemur m.a. fram það sjónarmið að fræðilega geti verið nauðsynlegt að meta muninn á verðteygni eftirspurnar korthafa annars vegar og söluaðila hins vegar eftir einstökum greiðslukortavörumerkjum. Hvernig sem farið er að þá geta forsendur að baki slíkum líkanaútreikningum breytt miklu um niðurstöður. Til að mynda skiptir miklu máli hvort gengið er út frá því að söluaðilar myndu hafna því að veita greiðslukortum viðtöku ef kostnaður þeirra er meiri en ábati þeirra af kortunum. Fræðilega mætti draga slíka ályktun en í raunveruleikanum er talið ólíklegt að einstakir söluaðilar myndu hafna viðtöku greiðslukorta á grundvelli slíks samanburðar vegna ótta við að tapa endurteknum viðskiptum frá viðkomandi viðskiptavini eða vegna markmiðs um að ná til sín endurteknum viðskiptum frá viðkomandi viðskiptavini, en líkur á því aukast með því að veita honum góða þjónustu (þ.m.t. að taka við greiðslukortum hans). Því megi líta svo á að söluaðilar séu knúnir til að veita greiðslukortum viðtöku. Í þessu sambandi hefur verið vísað til greiðslukorta sem “must-take cards” og hefur þetta einkenni verið talið hafa skekkjandi áhrif á verðmyndun (þ.m.t. ákvörðun milligjalds) fyrir greiðslukortanotkun gagnvart söluaðilum.⁴

² Rochet, J.C. and Tirole (2006), „Two-Sided Markets: A Progress Report“, RAND Journal of Economics.

³ European Central Bank, Occasional Paper Series no. 131/September 2011, *Interchange Fees in Card Payments*. Bls. 17-18. (höfundar: Ann Börestam og Heiko Schmiedel)

⁴ Í skýrslu European Central Bank (ECB) um Interchange Fees in Card Payments, Occasional Paper Series, No. 131/September 2011, er á bls. 15 vitnað í hagfræðingana Rochet og Tirole. Hafa þeir bent á að há milligjöld eigi sér oft mótsvar í formi lágra árgjalda korthafa og hlunninda þeim til handa. Slíkt leiði til þess að korthafar taki ekki tillit til raunverulegs kostnaðar við notkun kortsins. Of há milligjöld geti því valdið neikvæðum ytri áhrifum.



13. Í grein sem hagfræðingarnir Tirole og Rochet rituðu 2008 var stoðum rennt undir þá afstöðu samkeppnisyfirvalda að söluaðilar gætu trauðlega neitað að taka við greiðslu með greiðslukortum þótt milligjöldin sem þau bæru kynnu að vera mjög há (sem endurspegladist í hárrí söluaðilabókun).⁵ Í grein sinni settu Tirole og Rochet fram líkan sem hægt er að beita til að meta hagkvæmasta milligjaldið en aðferðafræðina nefndu þeir “ferðamannapróf” (e. *tourist test*). Nafngiftin spratt af þeim rökstuðningi höfunda greinarinnar að mikilvægt sé að gera greinarmun á því hvort viðskiptavinur sé líklegur til að koma aftur til að versla eða hvort hann verslar aðeins einu sinni hjá söluaðilanum. Þar af leiðandi skiptir máli hvort viðskiptavinurinn er ferðamaður eða heimamaður. Ef um ferðamann er að ræða hefur söluaðilinn engan hvata til að taka við greiðslu með korti frá honum í von um að hann verði tíður viðskiptavinur. Í tilviki ferðamanns getur söluaðilinn ætíð óskað eftir greiðslu með reiðufé eftir að viðskiptavinurinn hefur ákveðið kaupa eitthvað. Út frá þessari röksemdafærslu spratt nafngiftin “ferðamannapróf” í greininni. Ferðamannaprófið, sem einnig er nefnt hlutleysispróf söluaðila (e. *merchant indifference test*), á að veita svar við því hve háa kortabókun söluaðili er reiðubúinn til að greiða vegna kortanotkunar slíks ferðamanns en samkvæmt líkani Tirole og Rochet jafngildir sú þóknun þægindaábata söluaðilans (e. *the merchant’s convenience benefit*) af greiðslukortanotkun. Töldu Rochet og Tirole að ferðamannaprófið gæti nýst samkeppnisyfirvöldum til að leggja mat á hvenær tilefni væri til íhlutunar.
14. Ferðamannaprófið byggir á mati á þeim kostnaði sem söluaðilinn kemst hjá ef greiðsla með greiðslukorti kemur í stað í greiðslu með reiðufé. Þóknun færsluhirðisins (sem að meginuppistöðu til er milligjaldið) stenst prófið því aðeins að kortagreiðslan auki ekki nettó rekstrarkostnað söluaðilans samanborið við greiðslu í reiðufé. Þar af leiðandi ætti að setja milligjöld þannig að þau leiði ekki til hærri rekstrarkostnaðar söluaðila (sem innifelur m.a. þóknun færsluhirða) við greiðslu með korti heldur en sem nemur rekstrarkostnaði hans ef greitt er með reiðufé.
15. Á grundvelli raungreininga (e. *empirical research*) seðlabanka í Hollandi, Belgíu og Svíþjóð var komist að þeirri niðurstöðu, að samkvæmt ferðamannaprófi Tirole og Rochet, væri viðeigandi að innleiða 0,3% hámarksgildi fyrir kreditkortamilligjöld og 0,2% hámarksgildi fyrir debetkortamilligjöld.
16. Vorið 2015 samþykkti Evrópuþingið reglugerð um milligjöld þar sem framangreind hámarksgildi voru innleidd sem háværk milligjalda. Með lögum um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur, nr. 31/2019, var téð reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/751 frá 29. apríl 2015 um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur, eins og hún var aðlöguð við upptöku í EES-samninginn, veitt lagagildi hér á landi. Eftir það gengu þau háværk sem kveðið er á um í reglugerðinni framur þeim milligjaldaháværkum sem Samkeppniseftirlitið innleiddi í þeim sáttum sem liggja til grundvallar ákvörðunar nr. 8/2015 (sem fjallað var um hér að framan).

III. Mögulegt lægra hámark á milligjöld en 0,2% vegna innlendra debetkortafærslna

17. Eins fram kemur í bréfi ráðuneytisins og reifað var hér í upphafi hafa aðildarríki heimild samkvæmt milligjaldareglugerðinni til að ákveða lægra hámark fyrir milligjöld vegna innlendra greiðslukortafærslna heldur en almennt er kveðið á um í henni. Sú heimild hefur ekki verið nýtt hér á landi hingað til en ráðuneytið hefur nú til skoðunar hvort tilefni hafi skapast til að nýta heimildina og leggja til lægra hámark á milligjöld vegna innlendra debetkortafærslna. Er í því

⁵ Greinin var fyrst birt árið 2008 af Industrie d’Économie Industrielle (IDEI), Toulouse í ritróðinni IDEI working papers. Greinin var svo gefin aftur út árið 2011 hér: Jean-Charles Rochet and Jean Tirole, 2011. „Must-Take Cards: Merchant Discounts and Avoided Costs“ *Journal of European Economic Association*, Vol.9.



sambandi vitnað í ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 31/2019 um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur og greinargerð með frumvarpi til laganna.

18. Í fyrrnefndu ákvæði til bráðabirgða segir að ráðherra skuli innan tveggja ára frá gildistöku laganna meta í samráði við Fjármálaeftirlitið, Neytendastofu, Samkeppniseftirlitið og Seðlabanka Íslands hvort tilefni sé til að leggja til lægra hámark á milligjöld vegna innlendra debetkortafærslna en 0,2%. Í greinargerð með frumvarpi til laganna segir í þessu sambandi að ör þróun í smágreiðslumiðlun, m.a. vegna breytinga á tækni og regluverki, gæti skapað forsendur til að nýta heimildina. Innlendum og erlendum smáforritum (öppum) sem nota megji til miðlunar greiðslna í rauntíma færi ört fjölgandi. Einnig kemur m.a. fram í greinargerðinni varðandi þetta að við mat ráðherra verði meðal annars litið til skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um beitingu milligjaldareglugerðarinnar, þar á meðal um áhrif sérákvæða um milligjöld fyrir innlendar debetkortafærslur, sbr. 17. gr. gerðarinnar. Jafnframt verði horft til nágrannaríkjanna.
19. Eins og rakið hefur verið hér að framan byggja núgildandi hámark milligjalda samkvæmt reglugerðinni á niðurstöðum raungreininga sem framkvæmdar voru á grundvelli líkans hagfræðinganna Rochet og Tirole. Ljóst er að þær greiningar sem liggja þessum hámarkum til grundvallar eru komnar til ára sinna og er því hugsanlegt að breytingar sem átt hafa sér stað síðan á greiðsluþjónustumarkaði hafi gert það að verkum að hagkvæmustu gildin fyrir hámark milligjalda hafi hnikast til. Samkeppniseftirlitið hefur þó ekki upplýsingar um það hvort gerðar hafi verið sambærilegar raungreiningar á þessu nýlega.
20. Að mati Samkeppniseftirlitsins má telja næsta víst að þjóðhagslega hagkvæmustu hámarksgildi fyrir milligjöld á hverjum tíma séu í reynd ekki fullkomlega óbreytanlegir fastar. Á hinn bóginn má ætla að ekki væri skynsamlegt að breyta hámarksgildunum reglulega vegna mögulegra lítilla frávika frá hagkvæmasta gildi.
21. Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2020 um beitingu milligjaldareglugerðarinnar kemur fram á bls. 19 að átta aðildarríki hafi innleitt lægra hámark eða hámarksþóknun fyrir innlendar debet- og/eða kreditkortagreiðslur.⁶ Samkvæmt skýrslunni er þetta að öðru óbreyttu til þess fallið að leiða til minni milligjaldatekna til kortaútfenda (banka) og því draga úr hvata þeirra til að gefa út viðkomandi kort nema lægri milligjöld leiði til þess að útbreiðsla kortaviðtöku meðal söluaðila aukist og kortanotkun almennings aukist í samræmi við það þannig að milligjaldatekjufall verði ekki hjá útgefendum af kortaútgáfu.
22. Þar sem bæði útbreiðsla kortaviðtöku og kortanotkun almennings er afar mikil hérlendis, þá má ætla lækkun hámarks milligjalda á debetkortagreiðslum myndi leiða til samdráttar milligjaldatekna hjá bönkunum. Við mikla lækkun milligjaldahámarksins þyrfti því að huga að því hvort milligjaldatekjusamdráttur hjá bönkunum væri líklegur til að leiða til aukinnar gjaldtöku þeirra beint af korthöfum, s.s. í formi hærri árgjalda debetkorta.
23. Á hinn bóginn er hugsanlegt að lækkun hámarksins gæti orðið til þess að hraða þróun eða innleiðingu kortalausrar greiðslulausnar sem mögulega hefði minni samfélagslegan kostnað í för með sér í smágreiðslumiðlun hérlendis. Í þessu sambandi skal vakin athygli því sem fram kemur í kafla V í riti Seðlabanka Íslands *Fjármálainnviðir 2019*. Þar kemur m.a. fram að samfélagslegur meðalkostnaður við greiðslu sé umtalsvert hærri hér á landi en t.d. í Danmörku.

⁶ Sjá: *Report on the application of Regulation (EU) 2015/751 on interchange fees for card-based payment transactions, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 29.6.2020.*



Skýringin liggja m.a. í ólíku færslumagni en einnig noti greiðsluþjónustuveitendur í Danmörku ódýrari innviði fyrir útgáfu innlands debetskorts (Dankort).

24. Í áður nefndri skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2020 er þess getið að engar vísbendingar hafi komið fram um að lægri hámark, þar sem slík hafa verið innleidd, hafi haft neikvæð áhrif á útgáfu debet- eða kreditkorta í viðkomandi ríkjum. Notkun debetskorta í innanlandsviðskiptum hafi aukist hraðar nema í Hollandi þar sem kortanotkun og útbreiðsla kortaviðtöku var þegar mjög mikil (eins og héraendis). Nokkrar vísbendingar komu fram um að kortaviðtökuútbreiðsla hefði aukist, einkum á Ítalíu sem innleiddi lægri hámark fyrir bæði debet- og kreditkort í tilviki viðskipta með lægri fjárhæðum.
25. Þrátt fyrir framangreint segir í skýrslu ESB að til þess að unnt sé að draga traustar ályktanir varðandi áhrif þess að innleiða lægri hámark milligjalda, þá þurfi að ráðast í viðbótarathugun. Greina þurfi betur möguleg tengsl milli lægri hámarka og útbreiðslu kortaviðtöku meðal söluaðila, kortanotkunar neytenda og mögulega umfangs nýsköpunar í einstökum aðildarríkjum.
26. Eins og áður hefur komið fram segir í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laga um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur, nr. 31/2019, að áður nefnt ákvæði til bráðabirgða í lögnum hafi verið lagt til í ljósi örrar þróunar smágreiðslumiðlunar, m.a. vegna breytinga á tækni og regluverki, sem gæti skapað forsendur til að nýta heimildina. Innendum og erlendum smáforritum (öppum) sem nota mætti til miðlunar greiðslna í rauntíma færi ört fjölgandi.
27. Eftir því sem Samkeppniseftirlitinu er best kunnugt byggja flestar greiðslur sem virkjaðar eru með smáforritum á VISA eða MasterCard greiðslukortum innlendra útgefenda sem falla undir gildissvið milligjaldareglugerðarinnar. Slíkar greiðslur eru því ekki undanþegnar ákvæðum áður nefndrar reglugerðar ESB 2015/751 um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur sem lögfest hefur verið héraendis. Af þessu virðist mega draga þá ályktun að í grunninn hafi annars konar greiðsluvalkostum, sem talist geta sambærilegir við debetskort, ekki fjölgað umtalsvert þrátt fyrir tilkomu smáforrita. Að þessu leyti kann þróun smágreiðslumiðlunar að hafa verið hægari en frumvarpshöfundar gerðu ráð fyrir og því ekki eins brýnt að gera breytingar á hámarki milligjalda debetskorta. Á hinn bóginn, eins og áður hefur verið nefnt, er ekki loka fyrir það skotið að lækkun hámarks milligjalda á debetskortagreiðslur gæti orðið til þess að bankarnir hröðuðu þróun eða innleiðingu kortalausrar greiðslulausnar sem gæti haft samfélagslega minni kostnað í för með sér við smágreiðslumiðlun.
28. Í öllu falli telur Samkeppniseftirlitið ljóst að nái ný hagkvæm greiðslulausn fóttfestu á markaðnum sem ekki byggir á greiðslukortum VISA og MasterCard, með sambærilega virkni og notagildi og debetskortagreiðslulausnin í innanlandsviðskiptum, þá væri rétt að íhuga alvarlega lækkun hámarks milligjalda á debetskortagreiðslum, þ.m.t. að meta hvort rétt væri að setja hámarksfjárhæð milligjalda fyrir hverja debetskortafærslu yfir ákveðinni viðskiptafjárhæð eins og gert hefur verið í Bretlandi og Belgíu (til viðbótar við 0,2% hámarkið). Ný hagkvæm greiðslulausn samkvæmt framangreindu gæti mögulega verið kortalaus greiðslulausn sem fæli í sér að viðskiptafjárhæðin millifærðist beint út af reikningi greiðanda inn á reikning seljanda um leið og greiðsla á sér stað.⁷

⁷ Fyrir tæpum tveimur árum átti Samkeppniseftirlitið fund með sænsku fyrirtæki sem býður upp á útbreiddustu greiðslulausnina (Swish) af þessu tagi í Svíþjóð. Á fundinum kom fram að téð greiðslulausn sé aðallega notuð í viðskiptum á netinu en sé lítið notuð á sólustað. Heimfaraldur Covid19 hefur leitt til þess að viðskipti á netinu hafa aukist og því má ætla að mikilvægi þessarar greiðslulausnar hafi farið vaxandi jafnvel þótt markaðshlutdeild hennar á sólustað sé takmörkuð enn sem komið er.



IV. Niðurlag

29. Með hliðsjón af öllu framangreindu hefur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til að leggja fram rökstutt mat á því hvort lækka beri hámark milligjalda debetkorta eða halda þeim óbreyttum. Við mat á þessu hefur t.d. þýðingu að afla betri upplýsinga, m.a. um þróun smágreiðslumiðlunar, sbr. þau rök sem nefnd eru í lögskýringargögnum með bráðabirgðaákvæði laga nr. 31/2019. Samkvæmt upplýsingum eftirlitsins byggja flestar greiðslur sem virkjaðar eru með smáforritum á VISA eða MasterCard greiðslukortum. Gagnlegt væri að afla frekari upplýsinga um þá þróun sem framundan er á þessu sviði.
30. Jafnframt gæti verið gagnlegt að leggja mat á hvort setning lægra hámarks á milligjöld vegna innlendra debetkortafærslna væri líkleg til að hraða þróun og/eða markaðssetningu nýrrar, samfélagslega hagkvæmari greiðslulausnar með sambærilega virkni og notagildi í innanlandsviðskiptum og debetkort VISA og MasterCard.
31. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að leita nánari upplýsinga og sjónarmiða Seðlabankans, viðskiptabankanna og annarra hagsmunaaðila, m.a. um fyrrgreind atriði, áður en fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur afstöðu við endurskoðun á hámarki milligjalda á debetkortafærslum, sbr. bráðabirgðaákvæði laga nr. 31/2019. Samkeppniseftirlitið lýsir sig reiðubúið til að liðsinna ráðuneytinu og setja fram frekari sjónarmið, eftir því sem tilefni er til.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Ólafur Freyr Þorsteinsson