



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 31.1.2007  
KOM(2007) 33 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI**

**Badanie sektorowe na podstawie art. 17 rozporządzenia 1/2003 w sprawie bankowości  
detailed (sprawozdanie końcowe)**

{SEK(2007) 106}

## KOMUNIKAT KOMISJI

### Badanie sektorowe na podstawie art. 17 rozporządzenia 1/2003 w sprawie bankowości detalicznej (sprawozdanie końcowe)

1. W dniu 13 czerwca 2005 r. Komisja rozpoczęła badanie sektora bankowości detalicznej. Podstawą prawną badań sektorowych jest art. 17 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003. Zgodnie z zapisem tego artykułu Komisja może wydać decyzję o zbadaniu określonego sektora gospodarki lub określonego typu porozumień w różnych sektorach gospodarki, jeśli tendencje panujące w handlu między państwami członkowskimi, sztywność cen lub inne okoliczności sugerują, że może dochodzić do ograniczenia lub zakłócenia konkurencji na wspólnym rynku. Niniejszy dokument jest sprawozdaniem końcowym z badania dotyczącego sektora bankowości detalicznej<sup>1</sup>.

#### 1. WPROWADZENIE

2. W ostatnich dwóch dekadach europejski sektor bankowy charakteryzował się wysokim poziomem wzrostu i dywersyfikacji. Obecnie w sektorze tym na terenie UE zatrudnianych jest bezpośrednio ponad trzy miliony osób. Bankowości detalicznej – definiowanej jako usługi na rzecz klientów indywidualnych oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) – pozostaje najważniejszym podsektorem bankowości: dochody brutto z tytułu tego rodzaju usług stanowią przeszło 50 % całkowitych dochodów europejskiego sektora bankowego. Komisja ocenia, że 2004 r. dochody brutto sektora bankowości detalicznej w Unii Europejskiej wyniosły 250–275 mld EUR, co odpowiada w przybliżeniu 2 % całkowitego PKB w UE<sup>2</sup>.
3. Europejski sektor bankowości detalicznej świadczy na rzecz klientów indywidualnych oraz małych i średnich przedsiębiorstw bardzo ważne usługi, takie jak prowadzenie rachunków oszczędnościowych, udzielanie kredytów i realizacja płatności. Istnieje jednak wiele oznak, np. rozdrobnienie rynku, sztywność cen i brak mobilności klientów, które mogą świadczyć o tym, że konkurencja na unijnym rynku bankowości detalicznej nie działa skutecznie. W związku z tym, opierając się na rozporządzeniu (WE) nr 1/2003<sup>3</sup>, Komisja postanowiła zbadać sektor bankowości detalicznej<sup>4</sup>, szczególnie pod względem konkurencji transgranicznej.

---

<sup>1</sup> Sprawozdania okresowe ukazały się 12 kwietnia 2006 r. (karty płatnicze) i 17 lipca 2006 r. (rachunki bieżące i usługi powiązane).

<sup>2</sup> Dane liczbowe pochodzą z drugiego sprawozdania okresowego z badania sektora bankowości detalicznej.

<sup>3</sup> Patrz: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l\\_001/l\\_00120030104en00010025.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l_001/l_00120030104en00010025.pdf).

<sup>4</sup> Patrz: [http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/financial\\_services/decision\\_retailbanking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_retailbanking_en.pdf)

4. Badanie odpowiada szeroko rozumianym założeniom politycznym agencji lizbońskiej, pomoże także osiągnąć cele nakreślone w Białej księdze w sprawie *polityki w zakresie usług finansowych 2005–2010*<sup>5</sup>, w której Komisja wskazała na duże znaczenie wzajemnych powiązań między działaniami w dziedzinie rynku wewnętrznego i konkurencji. Podkreślono też wagę zwiększenia konkurencji wśród usługodawców, szczególnie tych działających na rynkach detalicznych. Osiągnięcie tych celów pozwoli europejskim konsumentom odczuć pełnię korzyści płynących z rynku wewnętrznego. Temu właśnie ma służyć badanie sektora bankowości detalicznej, a środkiem do tego celu ma być lepsze zrozumienie tego, jak działa rynek, ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku i wskazanie tych obszarów, gdzie nieprawidłowości te można wyeliminować przy pomocy prawa konkurencji czy też innych narzędzi.
5. Aby wesprzeć rozwój wspólnego rynku usług finansowych i do maksimum wykorzystać potencjalne zalety wspólnej waluty, europejski sektor bankowy tworzy tzw. jednolity obszar płatności w euro (SEPA). Projekt SEPA ma na celu zbudowanie spójnego rynku usług płatniczych, który będzie podlegał skutecznym mechanizmom konkurencji i gdzie znikną różnice między transgranicznymi i krajowymi płatnościami w strefie euro. Projekt ten cieszy się zdecydowanym poparciem Komisji i Europejskiego Banku Centralnego; obie instytucje ściśle współpracują przy jego realizacji z sektorem bankowym.

## **2. GŁÓWNE WNIOSKI Z BADANIA SEKTOROWEGO BANKOWOŚCI DETALICZNEJ**

6. Badanie sektorowe ujawniło szereg oznak tego, że konkurencja w niektórych dziedzinach bankowości detalicznej może nie działać prawidłowo. Potwierdziło się, że rynek jest nadal rozdrobiony, a linie podziału przebiegają wzdłuż granic państwowych. Dotyczy to między innymi infrastruktur bankowości detalicznej, takich jak systemy płatności i rejestry kredytowe.
7. Odmienne struktury rynkowe mogą być powodem różnic w sposobach postępowania i wynikach osiągniętych przez sektory bankowe w poszczególnych państwach członkowskich. Odzwierciedleniem tego faktu jest choćby duże zróżnicowanie pod względem marży zysku, cen i struktury sprzedaży w poszczególnych państwach członkowskich. Z kolei w obrębie tego samego państwa stosowane przez banki ceny i praktyki handlowe wykazują znaczne podobieństwo. Wysoka rentowność sektora może wynikać z korzystnej koniunktury i sprzyjających warunków makrofinansowych albo z wielu innych przyczyn, między innymi zwiększonej efektywności operacji bankowych. Jednak w niektórych państwach członkowskich wysoka i trwała rentowność oraz wysoki stopień koncentracji rynku w połączeniu z dowodami istnienia barier w dostępie do tego rynku budzą obawy, czy przy obsłudze klientów indywidualnych i małych firm banki nie korzystają nadmiernie ze swojej silnej pozycji rynkowej.

---

<sup>5</sup> Patrz: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_en.htm).

8. Badanie rynkowe pokazuje szereg czynników, które mogą świadczyć o tym, że wspomniane wyżej symptomy są rzeczywiście dowodem nieprawidłowości w zakresie konkurencji. Po pierwsze sektor bankowy charakteryzuje się występowaniem rozmaitych barier utrudniających wejście na rynek. Bariery te mogą mieć postać wymogów sieciowych lub normalizacyjnych dla określonych infrastruktur, mogą mieć charakter regulacyjny albo wynikać z określonego trybu postępowania. Z punktu widzenia polityki konkurencji szczególnie niepokój budzą właśnie bariery spowodowane przyjętym sposobem zachowania rynkowego, na przykład utrudnienia w dostępie do systemów płatności, które mogą wynikać z nadużywania pozycji dominującej (np. przez sieć o dominującej pozycji na rynku) lub z uzgodnionej przez podmioty o ugruntowanej pozycji na rynku praktyki wykluczania „nowych“.
9. Po drodze, sektor bankowości detalicznej z samej natury stwarza możliwości formalnej współpracy podmiotów już obecnych na rynku. Niekiedy współpraca taka (np. przy tworzeniu i obsłudze wspólnych standardów i platform) może być wymuszona względami skuteczności działania. Gdy jednak wkracza one w takie dziedziny, jak: strategia bankowa, polityka cenowa czy strategia sprzedaży powstaje groźba zмовy, a co za tym idzie, ograniczenia konkurencji lub wykluczenia podmiotów zewnętrznych.
10. W przeprowadzonej w ramach badania ankiecie i podczas konsultacji, przedstawiciele banków mieli okazję wypowiedzieć się w sposób anonimowy na temat wszelkich barier, jakie napotkali przy wchodzeniu na rynek, i nieprawidłowości w zakresie konkurencji, z jakimi się zetknęli. Na dostarczenie informacji zdecydowało się bardzo niewiele banków, ale kilka wskazało na istotne bariery w postaci niekorzystnego trybu postępowania wobec podmiotów zagranicznych.
11. W wyniku badania sektorowego zidentyfikowano zagrożenia dla konkurencji w następujących dziedzinach: (1) systemy płatności, w tym systemy płatności kartą; (2) rejestry kredytowe; (3) współpraca między bankami (4) ustalanie cen i zasad. Zatem, aby usprawnić konkurencję w kilku państwach członkowskich, potrzebne mogą być zatem działania ze strony organów ochrony konkurencji prowadzone w ścisłej współpracy z organami regulacyjnymi i nadzorczymi.

## **2.1. Systemy płatności**

### *2.1.1. Systemy kart płatniczych*

12. Europejski sektor kart płatniczych obsługuje znaczną część transakcji sprzedaży realizowanych na terenie Europy. W 2005 r. całkowita wartość takich transakcji wyniosła ponad 1 350 mld EUR<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Dane odnoszą się wyłącznie to transakcji w punktach sprzedaży i nie obejmują operacji bankomatowych.

13. Badanie sektorowe ujawniło kilka istotnych nieprawidłowości na europejskim rynku kart płatniczych<sup>7</sup>, które potwierdzają potrzebę skutecznego egzekwowania prawa konkurencji w ścisłej współpracy z krajowymi organami ochrony konkurencji. Komisja w kilku przypadkach podjęła już konkretne kroki, między innymi w sprawie MasterCard<sup>8</sup> i Groupement des Cartes Bancaires<sup>9</sup>.

2.1.1.1. Duże różnice w opłatach za obsługę transakcji przy użyciu karty na terenie UE.

14. Znaczna rozbieżność w wysokości opłat akceptanta, opłat od posiadaczy kart i opłat międzybankowych (wielostronnych opłat interchange) w poszczególnych państwach członkowskich wskazuje na duże rozdrobnienie rynku. W 2004 r. opłaty międzybankowe z tytułu transakcji kartami kredytowymi w sieciach Visa i MasterCard w Portugalii były dwa razy wyższe niż w Słowacji. Z kolei opłaty akceptanta za obsługę tego samego rodzaju kart w Portugalii i Republice Czeskiej były trzy razy wyższe niż w Finlandii czy we Włoszech. Co prawda uwarunkowania historyczne w poszczególnych państwach członkowskich bywają zupełnie odmienne, jednak skala różnic może świadczyć o istnieniu barier dla konkurencji.

15. Powodem do niepokoju z punktu widzenia konkurencji są również wielostronne opłaty interchange, zwłaszcza w niektórych krajach. Przedstawiciele sieci kart płatniczych twierdzą, że w typowym układzie mechanizmów płatności kartą<sup>10</sup> koszty związane z systemem płatności ponoszą głównie emitenci, podczas gdy większość dochodów w postaci opłat akceptanta trafia do podmiotów świadczących usługi acquiringowe. Stąd ich zdaniem bierze się konieczność wyrównania dysproporcji kosztów za pomocą mechanizmu opłat interchange, tj. opłat pobieranych przez emitentów od centrów autoryzacyjnych (acquirerów). Widać jednak wyraźnie, że większość krajowych sieci kart debetowych ustala o wiele niższe (albo nawet zerowe) opłaty interchange za transakcje przy użyciu kart debetowych niż sieci międzynarodowe, co na ogół skutkuje niższymi opłatami akceptanta.

16. Z przeprowadzonej w ramach badania analizy rynkowej wynika, że sama emisja kart (bez opłat interchange) przynosi zyski w dwudziestu państwach członkowskich<sup>11</sup>. Trwa obecnie dyskusja, na ile mechanizmy wielostronnych opłat interchange są faktycznie niezbędne dla zapewnienia skutecznego działania sieci kart płatniczych, a jeśli są konieczne, to jakie powinny być niezbędne warunki ich dopuszczania.

---

<sup>7</sup> Analiza nie dotyczyła transakcji bankomatowych.

<sup>8</sup> Sprawa COMP/34579.

<sup>9</sup> Sprawa COMP/38606.

<sup>10</sup> Opis typowego mechanizmu płatności kartą można znaleźć w pierwszym sprawozdaniu okresowym na temat kart płatniczych

<sup>11</sup> Portugalia, Łotwa, Estonia, Republika Czeska i Włochy charakteryzują się najwyższymi szacunkowymi poziomami rentowności (marża zysku brutto na poziomie co najmniej 60 %) z tytułu emisji kart kredytowych, nie licząc dochodów z opłat interchange.

#### 2.1.1.2. Bariery strukturalne w sieciach kart płatniczych

17. W kilku państwach członkowskich istnieje monopol w dziedzinie autoryzacji transakcji kartami Visa i/lub MasterCard. Centra autoryzacyjne działają jako spółki joint ventures kontrolowane przez obecne na rynku banki będące zarazem emitentami kart. Taka sytuacja może skłaniać emitentów do wykorzystywania swojej przewagi na rynku, a co za tym idzie, do zawyżonych opłat akceptanta.

#### 2.1.1.3. Zasady dostępu i uzgodnienia instytucjonalne

18. Według zasad członkostwa obowiązujących w sieciach międzynarodowych (Visa i MasterCard), a także w krajowych systemach płatności kartą w Belgii, Danii, Finlandii, Francji, na Węgrzech, w Irlandii, we Włoszech, w Luksemburgu, Holandii, Portugalii i Hiszpanii, prawo do emisji i acquiringu kart zarezerwowane jest dla instytucji kredytowych i/lub finansowych albo podmiotów bezpośrednio przez takie instytucje kontrolowanych. Warunek taki można wprawdzie uzasadnić względami nadzoru i stabilności finansowej, ale skutkiem jego obowiązywania jest ograniczenie udziału podmiotów zajmujących się akceptacją i przetwarzaniem kart w procesie emisji i acquiringu prowadzące do ograniczenia wewnątrzsieciowej konkurencji w wymienionych krajach. Podobne obawy pojawiają się w kontekście dostępu do infrastruktury<sup>12</sup>. W Irlandii, Niderlandach i Portugalii od zagranicznych podmiotów starających się wejść na rynek wymaga się wcześniejszej obecności na miejscowym rynku w postaci lokalnego oddziału i/lub filii. Wymóg ten powoduje zwiększenie kosztów dla podmiotów zagranicznych, co może z kolei ograniczyć konkurencję wewnątrz sieci.
19. Według niektórych uzgodnień instytucjonalnych we francuskim i hiszpańskim systemie płatności kartą oraz w sieciach Visa i MasterCard członkowie stowarzyszeni są zobowiązani przekazywać członkom głównym informacje o strategicznym znaczeniu handlowym. Podobny wymóg nie działa jednak w drugą stronę. Osłabia to siłę konkurencyjną członków stowarzyszonych, a zarazem zmniejsza presję konkurencyjną, jakiej poddawani są członkowie główni.

#### 2.1.1.4. Zasady funkcjonowania sieci i opłaty członkowskie

20. Centra autoryzacyjne stosują tzw. blending<sup>13</sup> przy naliczaniu opłat za obsługę produktów konkurujących ze sobą zarówno w krajowych, jak międzynarodowych systemach płatności. We Francji, Belgii, Danii, na Węgrzech, w Irlandii i Portugalii blending (100%) stosuje się do wszystkich opłat akceptanta za obsługę kart Visa i MasterCard; w Hiszpanii, Szwecji i na Malcie dotyczy to ponad 60 % transakcji. Wyniki badania sektorowego wskazują, że tego typu praktyka może osłabić międzysieciową konkurencję cenową, co z kolei prowadzi do wyższych prowizji dla podmiotów detalicznych.

---

<sup>12</sup> Wymóg posiadania statusu instytucji finansowej może jednak przestać obowiązywać wraz z wdrożeniem proponowanej dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

<sup>13</sup> „Blending” to praktyka stosowana przez banki autoryzujące transakcje polegająca na pobieraniu od podmiotów gospodarczych ryczałtowej opłaty za akceptację kart różnego typu i/lub emitowanych przez różne sieci, niezależnie od poziomu opłat interchange

21. Poważną przeszkodą lub utrudnieniem w wejściu na rynek mogą być także obowiązujące w niektórych sieciach zasady dotyczące co-brandingu<sup>14</sup>. Zakaz stosowania co-brandingu z sieciami, które uznaje się za konkurencyjne wobec siebie, lub z instytucjami pozabankowymi może wpływać na ograniczenie konkurencji z jednej strony między sieciami, z drugiej zaś między bankami a instytucjami pozabankowymi.
22. Podobnie nałożenie na akceptantów zakazu pobierania od klientów dodatkowych opłat za korzystanie z karty<sup>15</sup> w wielu sieciach może stanowić przeszkodę w rozwoju skuteczniejszych instrumentów płatniczych, gdyż prawdziwe koszty ponoszone przez klientów ukrywa się wówczas za pomocą mechanizmu subsydiowania krzyżowego.
23. Opłaty za prawo przystąpienia do systemu pobierane od banków na terenie UE różnią się znacznie w zależności od sieci, jednak w niektórych państwach członkowskich (np. w Belgii, Danii, Finlandii) są one tak wysokie, że skutecznie odstraszały nowe podmioty od ubiegania się o członkostwo. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wysokość opłat za przystąpienie lub uczestnictwo w systemie nie koniecznie zależy od wielkości rynku.

#### 2.1.1.5. Preferencyjne dwustronne umowy w sprawie opłat

24. Możliwe, że zawierając umowy w sprawie preferencyjnych opłat interchange i działając na podstawie takich umów, monopolisci zajmujący się zarówno emisją, jak i acquiringiem kart, pośrednio utrudniali wejście nowych podmiotów na rynek, gdyż nie stosując wobec takich podmiotów tych samych korzystnych warunków, podnosili koszty, jakie te musiały w związku z operacją wejścia na rynek. Preferencyjne umowy dwustronne w sprawie opłat<sup>16</sup> (opłaty interchange typu „on-us”) istniały przynajmniej w Portugalii, Belgii, Austrii, Hiszpanii i Zjednoczonym Królestwie. Od czasu publikacji okresowego sprawozdania Komisji w sprawie kart płatniczych w kwietniu 2006 r. banki w większości wymienionych krajów rozpoczęły przegląd stosowanych przez siebie uzgodnień w sprawie opłat interchange; Komisja dostrzega już pierwsze korzystne zmiany w tym względzie.
25. W przypadku Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Finlandii wejście na rynek jest dodatkowo utrudnione ze względu na istnienie dwustronnych umów rozrachunkowych (clearingowych) między miejscowymi bankami. Z reguły nowe podmioty muszą znaleźć bank finansujący rozrachunek transakcji, a te na ogół nie są skłonne udzielać wsparcia potencjalnym konkurentom.

---

<sup>14</sup> Definicja „co-brandingu“ może być różna w zależności od sieci. Ogólnie rzecz biorąc, pojęcie to odnosi się do umieszczania na awersie karty obok logo sieci drugiego logo (innej sieci lub podmiotu niebędącego bankiem).

<sup>15</sup> Możliwość pobierania tego typu dodatkowych opłat przysługuje akceptantom w przypadku korzystania z najdroższych instrumentów płatniczych.

<sup>16</sup> Transakcje wynikające z preferencyjnych umów w sprawie opłat, znane także jako transakcje „on-us”, stosowane w sytuacji gdy emitent i centrum autoryzacyjne to ten sam podmiot lub dwa podmioty należące do tej samej grupy. Dla odmiany transakcje „off-us” to transakcje, w których emitent i centrum autoryzacyjne to dwie różne instytucje kredytowe.

### 2.1.2. Systemy płatności innych niż płatności kartą

26. Wszystkie banki chcące wejść na rynek bankowości detalicznej i zaoferować swoim klientom podstawowe usługi bankowe, takie jak obsługa rachunków bieżących, muszą uzyskać dostęp do systemów rozrachunkowo-rozliczeniowych. Operatorzy istniejących infrastruktur mają w takiej sytuacji możliwość tworzenia barier, które mogą przybierać rozmaite formy:

- *Różne klasy członkostwa i specjalne wymagania dla członków bezpośrednich.* W krajowych systemach rozrachunkowych wyróżnia się różnego rodzaju klasy członkostwa. W niektórych przypadkach zasady dotyczące członkostwa mogą doprowadzić do wypaczenia warunków, na jakich rywalizują ze sobą poszczególne instytucje lub na jakich podmioty wchodzące na rynek rywalizują z podmiotami, które na tym rynku już działają.
- *Wymóg „tylko dla banków”:* Większość systemów rozrachunkowych dopuszcza wyłącznie banki. Stosowanie tej zasady może być pomocne w zagwarantowaniu stabilności finansowej, ale może także utrudniać wejście na rynek pozabankowym uczestnikom systemów płatności, zwłaszcza w sytuacji gdy istnieją inne skuteczne sposoby zapewnienia stabilności finansowej.
- *Opłaty członkowskie i struktura opłat:* W niektórych państwach członkowskich struktura opłat obowiązująca w systemach płatności – np. poziom opłat za przystąpienie do systemu oraz opłaty za transakcje – mogą stanowić barierę konkurencyjną dla mniejszych podmiotów sektora bankowości detalicznej.
- *Konieczność przystosowania się do różnych standardów krajowych.* Aby wejść do kilku różnych krajowych systemów płatności, dostawcy usług płatniczych muszą za każdym razem spełnić inne wymogi techniczne i kryteria oraz przejść inną procedurę certyfikacji. W niektórych przypadkach może to zająć nawet dwanaście miesięcy i wiązać się z wysokimi kosztami.
- *Opłaty interchange za przelewy i debet bezpośredni:* W państwach członkowskich, gdzie opłaty interchange mają uzgodnioną wysokość, może dochodzić do zakłócenia konkurencji między różnymi formami płatności oraz konkurencji w dziedzinie świadczenia usług płatniczych. Konkurencja między różnymi formami płatności może zostać zakłócona tam, gdzie banki mają powody do promowania określonej formy płatności z uwagi na związane z nią wysokie opłaty interchange.



## 2.2. Rejestry kredytowe

27. Otwarty i niedrogi dostęp do dobrej jakości danych kredytowych to rzecz niezbędna dla banków chcących dostarczać podstawowe produkty bankowości detalicznej, takie jak kredyty hipoteczne, kredyty konsumenckie czy karty kredytowe. W kilku państwach członkowskich nie ma jednak powszechnego dostępu do danych kredytowych, czy to z powodu obowiązujących uregulowań, czy to niedostatecznie rozwiniętego rynku danych kredytowych<sup>17</sup>.
28. Co więcej, dowody zebrane podczas badania sektorowego wskazują na to, że w określonych aspektach funkcjonowanie rejestrów kredytowych w niektórych państwach członkowskich może nie być zgodne z prawem konkurencji. Wydaje się, że co najmniej w dwóch państwach członkowskich, rejestry kredytowe należące do miejscowych banków i obsługiwane przez nie za pośrednictwem spółek joint ventures oferują dostęp do danych z naruszeniem zasady równego traktowania, zniechęcając w ten sposób potencjalnych konkurentów do prób wejścia na rynek bankowy.

## 2.3. Współpraca banków

29. Banki detaliczne współpracują ze sobą w wielu dziedzinach, między innymi przy tworzeniu standardów i infrastruktur czy obsłudze systemów płatności. Jeszcze silniejsze tradycyjne więzy współpracy łączą banki oszczędnościowe i spółdzielcze. Te specyficzne rodzaje banków stanowią ważną część europejskiego sektora bankowości detalicznej. Odgrywają one istotną rolę w kilku państwach członkowskich, takich jak Niemcy, Francja, Austria, Włochy i Hiszpania. Jednak różnice pod względem struktury własnościowej, struktury spółki, poziomu współpracy i szczegółowych przepisów regulacyjnych i ostrożnościowych w poszczególnych państwach członkowskich są ogromne<sup>18</sup>. Nie da się zatem przedstawić w tym przypadku jednolitej oceny.
30. Na tyle, na ile jest to możliwe przy zachowaniu niezależności prawnej, banki oszczędnościowe i spółdzielcze współpracują ze sobą w wielu różnych dziedzinach, np.: prowadzenie własnych infrastruktur płatniczych, wspólne zarządzanie ryzykiem, korzystanie ze wspólnych systemów ochrony depozytów, a nawet prowadzenie wspólnej strategii handlowej i marketingowej, czasem pod wspólną marką. Niektóre banki oszczędnościowe i/lub spółdzielcze stosują zasadę rejonizacji, przypisując poszczególnym bankom detalicznym określone obszary geograficzne.

---

<sup>17</sup> Oczywiście ustanowienie i obsługa rejestrów kredytowych musi być w pełni zgodna z obowiązującymi w danym państwie przepisami ustawowymi w zakresie ochrony danych. Pełna ocena zgodności nie mieści się jednak w zakresie niniejszego badania.

<sup>18</sup> Na przykład banki oszczędnościowe są nadal własnością państwa lub pozostają pod zarządem państwa w takich krajach jak Niemcy i Luksemburg, a także w znacznym stopniu w Hiszpanii. W innych z kolei są całkowicie sprywatyzowane (przede wszystkim w nowych państwach członkowskich), przekształcone w formę grup spółdzielczych (Francja) lub tworzą struktury hybrydowe z udziałem prywatnych i państwowych banków oszczędnościowych (Austria, Włochy). Banki spółdzielcze z kolei na ogół opierają swoją działalność na zasadzie dostarczania usług bankowych swoim właścicielom, którym nie wolno posiadać (ani sprzedawać) kontrolnego pakietu akcji.

31. Współpraca międzybankowa może być korzystna ekonomicznie i korzystna z punktu widzenia klienta. Dzieje się tak zazwyczaj wtedy, gdy banki, o których mowa, należą do kategorii MŚP i nie posiadają łącznie istotnego udziału w rynku. Kiedy jednak niezależne banki, charakteryzujące się łącznie silną pozycją rynkową, podejmują współpracę, której celem lub skutkiem jest ograniczenie wzajemnej konkurencji lub wykluczenie podmiotów starających się wejść na rynek, może dojść do ograniczenia swobody konkurencji. W takich przypadkach Komisja może rozważyć przeprowadzenie dokładniejszej analizy w celu wyeliminowania potencjalnych zagrożeń dla konkurencji wynikających z koordynacji działań w stopniu wykraczającym poza to, co konieczne dla osiągnięcia korzyści o charakterze prokonkurencyjnym.
32. W przypadku tego typu zagrożeń Komisja musi zatem zbadać, czy wskazane zachowanie antykonkurencyjne pojawia się lub utrzymuje dzięki obowiązującemu ustawodawstwu krajowemu lub innym środkom wprowadzonym przez państwo.

#### **2.4. Ustalanie cen i praktyk handlowych**

33. Swoboda decyzji, jaką dysponują klienci banków detalicznych, jest także ograniczona za sprawą asymetrii informacji i wysokich kosztów związanych z przejściem do innego banku. Asymetria informacji będzie różna w zależności od stopnia złożoności sprzedawanego produktu oraz przejrzystości cen. W rozwiązaniu tego problemu mogą pomóc jasne i przejrzyste informacje przekazywane klientom. Władze w kilku państwach członkowskich pracują ponadto nad poprawą ogólnej wiedzy konsumentów na tematy finansowe.
34. Wysokie koszty związane ze zmianą banku powodują ograniczenie mobilności klientów. Pewne pozafinansowe koszty wydają się tutaj nieuniknione w przypadku produktów takich jak rachunki bieżące, gdzie faktyczne obciążenie administracyjne i to, jak postrzegają je konsumenci, może zniechęcać tych ostatnich do zmiany usługodawcy. W badaniu stwierdza się jednak, że niektóre banki tworzą sztuczne bariery (np. sprzedaż wiązana<sup>19</sup> produktów bankowych lub naliczanie wysokich opłat za zamknięcie rachunku), których skutkiem jest podnoszenie kosztów związanych ze zmianą banku, a przez to zmniejszenie intensywności konkurencji.
35. Z przedstawionych w badaniu danych wynika, że mobilność klientów na rynkach rachunków bieżących jest na ogół niska. Można to częściowo wytłumaczyć wysokim poziomem zadowolenia ze świadczonych usług. Przeprowadzona analiza wskazuje jednak także na fakt, że banki mają większą możliwość wykorzystywania swojej siły rynkowej tam, gdzie mobilność klientów jest niska.
36. Ceny produktów bankowości detalicznej są bardzo różne w zależności od państwa członkowskiego. Jednak, jak wynika z badania, na poziomie krajowym dąży się do ujednolicenia cen i praktyk handlowych dotyczących podstawowych produktów bankowych. Jeśli chodzi o rachunki bieżące, tego typu tendencję widać na przykładzie kilku parametrów, między innymi opłat za zarządzanie rachunkami,

---

<sup>19</sup> Sprzedaż wiązana ma miejsce wówczas, gdy bank uzależnia nabycie jednego produktu (np. kredytu hipotecznego) od przyjęcia innego odrębnego produktu (np. rachunku bieżącego).

opłat za zamknięcie konta, opłat za korzystanie z bankomatu czy obciążeń za niewykonanie zobowiązań.

37. Innym przejawem zbieżności zachowań banków w większości państw członkowskich jest sprzedaż wiązana. Zjawisko to może wpłynąć na osłabienie konkurencji na rynkach bankowości detalicznej poprzez podniesienie kosztów związanych ze zmianą banku, zmniejszenie przejrzystości cen i utrudnienie wejścia na rynek nowym podmiotom (szczególnie tym, które dostarczają pojedyncze produkty). Z przeprowadzonej w ramach badania ankiety rynkowej wynika, że w większości państw członkowskich większość<sup>20</sup> banków oferuje kredyty hipoteczne, kredyty konsumpcyjne i kredyty dla MŚP w połączeniu z wymogiem założenia rachunku bieżącego. Stwierdzono ponadto, że jeśli największy bank w państwie członkowskim wprowadza praktykę sprzedaży związanej, to w ślad za nim idzie większość jego konkurentów.

### **3. MOŻLIWE DALSZE KROKI**

38. Na podstawie dowodów zebranych w badaniu sektorowym Komisja zaleca zastosowanie szeregu środków zmierzających do zwiększenia konkurencji na rynku bankowości detalicznej, w tym na rynku kart płatniczych.

#### **3.1. Egzekwowanie prawa konkurencji**

39. Skuteczne egzekwowanie zasad ochrony konkurencji może pozwolić na rozwiązanie kilku spośród problemów wskazanych w badaniu sektorowym. Dotyczy to po pierwsze barier utrudniających wejście na rynek, nierównego traktowania podmiotów, struktury opłat i uzgodnień instytucjonalnych obowiązujących w niektórych sieciach kart płatniczych i systemach rozrachunkowo-rozliczeniowych.
40. Po drugie, działania takie mogą być uzasadnione w odniesieniu do wysokich opłat interchange i opłat akceptanta w niektórych sieciach kart płatniczych.
41. Po trzecie, Komisja może zebrać dodatkowe informacje w celu oceny, czy współpraca między bankami oszczędnościowymi i/lub spółdzielczymi o istotnej pozycji rynkowej ogranicza w odczuwalny sposób konkurencję między tymi bankami lub między nimi a innymi faktycznymi czy potencjalnymi konkurentami.
42. Po czwarte, niektóre formy sprzedaży związanej stosowane przez niektóre banki mogą być niezgodne z prawem konkurencji, na przykład w sytuacji gdy taka praktyka stanowi przejaw nadużywania pozycji dominującej na rynku danego produktu.
43. Egzekwowanie zasad ochrony konkurencji może wreszcie pomóc w wyeliminowaniu barier wejścia i zniesieniu dyskryminacji w dziedzinie rejestrów kredytowych.
44. Zastosowanie jakichkolwiek procedur egzekucyjnych musi być poprzedzone dokładnym badaniem specyfiki każdej sprawy i konsultacjami z krajowymi organami ochrony konkurencji.

---

<sup>20</sup> „Większość“ banków w badaniu sektorowym Komisji oznacza banki, których łączny udział w rynku wynosi więcej niż 50 %.

## 3.2. Środki regulacyjne i samoregulacyjne służące wyeliminowaniu zagrożeń dla konkurencji

### 3.2.1. Systemy płatności

#### 3.2.1.1. Jednolity obszar płatności w euro (SEPA)

45. Kilka spośród barier konkurencyjnych wskazanych w badaniu sektorowych można wyeliminować poprzez ustanowienie prokonkurencyjnego jednolitego obszaru płatności w euro. Z punktu widzenia sieci płatności kartą, SEPA oferuje możliwość zniesienia wielu ograniczających przepisów. Komisja zadba przede wszystkim o to, by nie stosowano ograniczeń w zakresie co-brandingu w celu segmentacji rynku<sup>21</sup>.
46. Zasady funkcjonowania SEPA dla kart płatniczych powinny zapewniać podmiotom detalicznym większy wybór dostawców usług acquiringowych, pobudzając w ten sposób konkurencję na tym rynku, charakteryzującym się wysokim stopniem koncentracji<sup>22</sup>.
47. W trosce o zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, Komisja może występować z odpowiednimi wnioskami legislacyjnymi. I tak wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie usług płatniczych<sup>23</sup> wprowadzi zakaz stosowania barier utrudniających dostęp do systemów płatności i infrastruktur w oparciu o status instytucjonalny. Obecnie dyrektywa ta jest przedmiotem obrad Rady i Parlamentu Europejskiego. Jej wdrożenie przyniesie obywatelom korzyści związane z bardziej konkurencyjnymi i skutecznymi usługami płatniczymi. Sieci kart płatniczych i systemy rozrachunkowo-rozliczeniowe działające w obrębie SEPA nie powinny mieć możliwości zakłócania konkurencji poprzez narzucanie dyskryminujących zasad i uzgodnień instytucjonalnych.
48. Zgodnie z zaleceniem Rady Ecofin<sup>24</sup> Komisja wraz z krajowymi organami ochrony konkurencji będzie stale kontrolować zgodność zasad SEPA z prawem konkurencji.

---

<sup>21</sup> Może tak się dzieć na przykład wtedy, gdy system kart międzynarodowych uznaje inny system za konkurenta tylko dlatego, że ten postanawia działać poza swoim rynkiem rodzimym.

<sup>22</sup> Należy pamiętać, że w niektórych państwach członkowskich podmioty detaliczne mają obecnie do dyspozycji tylko jedną „ofertę” pochodzącą od dostawcy kontrolującego cały rynek usług acquiringowych (więcej szczegółów na ten temat – patrz pkt 17).

<sup>23</sup> Patrz: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_en.htm)

<sup>24</sup> Patrz konkluzje Rady w sprawie SEPA z 10 października 2006 r. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/COUNCIL-LIVE/20061010\\_14209\\_6.PDF](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/COUNCIL-LIVE/20061010_14209_6.PDF)

### 3.2.2. *Rejestry kredytowe*

49. W wyniku badania sektorowego stwierdzono, że nie jest jeszcze w pełni stosowana zasada nieograniczonego, wzajemnego dostępu do rejestrów kredytowych. Poważne bariery występują także w dziedzinie transgranicznej wymiany danych. We wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckim nakłada się na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia transgranicznego dostępu do rejestrów kredytowych na zasadach niedyskryminacyjnych<sup>25</sup>. Komisja bada właśnie te kwestie w odniesieniu do europejskiego rynku kredytów hipotecznych<sup>26</sup>. Uzasadniona może być także dokładniejsza analiza w celu oceny zgodności z otwartym i konkurencyjnym europejskim rynkiem kredytowym.
50. Władze, które dążą do zwiększenia konkurencji i skuteczności funkcjonowania rynków kredytowych, mogą zdecydować się na wprowadzenie reformy prawa w dziedzinie wymiany danych kredytowych, szczególnie po to, by zwiększyć zakres dostępności rejestrów kredytowych. Zasady ochrony danych i wymiany danych kredytowych to jednak sprawy o delikatnym charakterze, wymagające uważnej analizy ze strony władz państw członkowskich. W przypadku kilku państw członkowskich w wyniku badania pojawiły się obawy, że działanie rejestrów kredytowych może nie być w pełni zgodne z zasadami ochrony danych.

### 3.2.3. *Ustalanie cen i zasad.*

51. Konieczne może się okazać zbadanie, jakie skutki wywiera sprzedaż wiązana dla konkurencji na rynkach określonych produktów bankowych. Władze niektórych państw członkowskich wprowadziły przepisy ograniczające lub zakazujące prowadzenia sprzedaży związanej w sektorze bankowości detalicznej.
52. Komisja powołała grupę ekspercką<sup>27</sup> dla zbadania mobilności klientów, jeśli chodzi o rachunki bankowe. Grupa ta opracowuje środki mające ułatwić otwieranie i zmianę rachunków bankowych na poziomie krajowym oraz transgranicznym, analizując najlepsze praktyki stosowane w tym względzie przez państwa członkowskie. Grupa ekspercka przedstawi swoje zalecenia w pierwszej połowie 2007 r.

---

<sup>25</sup> Patrz: [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/fina\\_serv/cons\\_directive/2ndproposal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fina_serv/cons_directive/2ndproposal_en.pdf). Istotne dla sprawy przepisy znajdują się w art. 8.

<sup>26</sup> Zielona księga w sprawie kredytów hipotecznych opublikowana w lipcu 2005 r., patrz: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/home-loans/integration\\_en.htm#greenpaper](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/home-loans/integration_en.htm#greenpaper)

<sup>27</sup> Patrz: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/baeg\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/baeg_en.htm)

#### 4. WNIOSKI

53. W wyniku badania sektorowego wskazano cztery zagadnienia, które powinny stać się przedmiotem dalszych działań ze strony Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji:
- struktura i działanie systemów płatności, w tym systemów płatności kartą;
  - rejestry kredytowe;
  - współpraca banków oraz
  - ustalanie cen i praktyk handlowych, w tym sprzedaż wiązana.
54. Komisja Europejska nie zawaha się skorzystać z uprawnień w zakresie egzekwowania prawa, jakie przysługują jej z mocy art. 81, 82 i 86 TWE, aby zapewnić respektowanie zasad konkurencji w sektorze bankowości detalicznej, mając przede wszystkim na względzie różne rynki płatności i projekt SEPA. Komisja Europejska będzie także kontynuować swoje działania w dziedzinach innych niż prawo konkurencji, zmierzając do zapewnienia obywatelom maksimum korzyści wynikających z istnienia rynku wewnętrznego w sektorze bankowości detalicznej.