

II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 9 de agosto de 2001

relativa a un procedimiento con arreglo a lo dispuesto en el artículo 81 del Tratado CE y el artículo 53 del Acuerdo sobre el EEE

(Asunto COMP/D1/29.373 — Visa Internacional) (*)

[notificada con el número C(2001) 2425]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2001/782/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo,

Visto el Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado ⁽¹⁾, cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 1216/1999 ⁽²⁾, y, en particular, su artículo 2,

Vistas la solicitud de declaración negativa y la notificación de exención de 31 de enero de 1997, presentadas por Visa Internacional con arreglo a lo dispuesto en los artículos 2 y 4 del Reglamento nº 17,

Vista la Decisión de la Comisión, de 6 de mayo de 1999, de incoar un procedimiento en relación con este caso,

Tras haber publicado un resumen de la solicitud y la notificación e invitado a los terceros interesados a presentar sus observaciones de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 19 del Reglamento nº 17 por lo que respecta a la intención de la Comisión de adoptar una actitud positiva sobre el acuerdo notificado ⁽³⁾,

Tras consultar al Comité consultivo en materia de prácticas restrictivas y posiciones dominantes,

Considerando lo siguiente:

I. LOS HECHOS

1. INTRODUCCIÓN

- (1) El 31 de enero de 1977 Ibanco Ltd, desde 1979 conocido como Visa Internacional, notificó varios estatutos y normas de funcionamiento por los que se regula la asociación Visa y sus miembros a la Comisión, solicitando la declaración negativa o, como alternativa, una exención de conformidad con el apartado 3 del artículo 81 del Tratado.

(*) DO C 316 de 10.11.2001.

⁽¹⁾ DO 13 de 21.2.1962, p. 204/62.

⁽²⁾ DO L 148 de 15.6.1999, p. 5.

⁽³⁾ DO C 293 de 14.10.2000, p. 18.

- (2) Después de haber enviado inicialmente una carta de compatibilidad, el 29 de abril de 1985, la Comisión, a raíz de una denuncia interpuesta por British Retail Consortium contra la denominada tasa de intercambio multilateral ⁽⁴⁾ en el sistema de pago de Visa Internacional, volvió a abrir la investigación en el asunto Visa y se retiró la carta de compatibilidad el 4 de diciembre de 1992. La investigación abierta por segunda vez también tuvo en cuenta una denuncia, interpuesta el 23 de mayo de 1997 por Eurocommerce, representación de establecimientos comerciales al por menor, al por mayor e internacionales en la Comunidad, referente a diversos aspectos, *inter alia*, del sistema de tarjeta de pago de Visa Internacional ⁽⁵⁾.

2. LAS PARTES

2.1. VISA INTERNACIONAL

- (3) Visa Internacional Service Association («Visa») es una empresa privada con ánimo de lucro propiedad de 20 000 entidades financieras miembros en todo el mundo. El volumen de negocios de Visa asciende a 1 455 millones de dólares estadounidenses a escala mundial y a [secreto profesional] millones de dólares en la región de la Unión Europea [cifras correspondientes a 1999]. Registrada en los Estados Unidos Visa explota la red de sistemas de tarjeta. A tal efecto, gestiona las marcas registradas, establece las normas del sistema y presta servicios de autorización mediante una red mundial de ordenadores y telecomunicaciones, denominada VisaNet. Visa, en sí misma, no emite tarjetas Visa a los titulares ni celebra contratos con los comercios para la aceptación de la tarjeta Visa, sino que la emisión corre a cargo de las entidades financieras que han sido autorizadas por Visa a tal efecto.
- (4) Visa ha dividido el territorio en que opera en seis regiones a escala mundial. En la región de la Unión Europea, además de los Estados miembros de la Comunidad engloba también a los países de la AELC, Islandia, Suiza, Liechtenstein y Noruega, y a Turquía, Israel, Chipre y Malta, con más de 5 000 miembros de Visa. La toma de decisiones se delega al Consejo de administración regional de Visa para la Unión Europea («Consejo de administración para la Unión Europea»), que se elige cada año a partir de las entidades miembros de Visa en la región. El Consejo de administración para la Unión Europea se ocupa de asuntos intraregionales tales como, por ejemplo, la adopción de normas regionales como son las normas de funcionamiento de Visa para la región de la Unión Europea y la admisión y expulsión de miembros establecidos en su región. En los países con los denominados miembros nacionales del grupo Visa (véase el apartado 7), el Consejo de administración para la Unión Europea ha delegado en ellos la facultad de desarrollar y gestionar los programas de tarjetas Visa.

2.2. LOS MIEMBROS DE VISA

- (5) Hay diversos tipos de afiliación en la sociedad Visa pero, en términos generales, todos ellos están abiertos a cualquier entidad que se rija por la normativa de la banca comercial de su propio país y esté autorizada para aceptar depósitos a la vista. Sin embargo, Visa no aceptará como socio a cualquier candidato que el Consejo de administración considere competidor de la sociedad ⁽⁶⁾.
- (6) En algunos Estados miembros existe un *Group Member* (miembro colectivo de Visa). Se trata de un miembro principal facultado para ejercer sus derechos de afiliación y explotar sus programas de tarjeta Visa a través de sus propietarios o miembros. Los componentes de los miembros colectivos de Visa son miembros asociados. El miembro colectivo de Visa es responsable de los actos y omisiones de sus propietarios o miembros ⁽⁷⁾. Con una excepción ⁽⁸⁾, ninguno de estos miembros colectivos emiten tarjetas Visa. La mayoría de los miembros colectivos tampoco se ocupan de hacer nuevas adhesiones ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾, aunque (algunos de) sus miembros si lo hacen.

⁽⁴⁾ La tasa de intercambio multilateral es una tasa por transacción de pago que se paga de acuerdo con las normas de Visa entre los dos bancos que intervienen en el sistema de pago mediante tarjeta Visa. En la actualidad, es el banco del comerciante quien realiza el pago al banco del titular de la tarjeta.

⁽⁵⁾ La parte fundamental de la denuncia de Eurocommerce es la tasa de intercambio en, *inter alia*, las normas sobre tarjetas de pago de Visa Internacional. Esta disposición sigue siendo objeto de análisis y no es objeto de la presente Decisión.

⁽⁶⁾ Las disposiciones de adhesión a Visa siguen siendo objeto de análisis en el contexto de una denuncia interpuesta por Morgan Stanley Dean Witter (asunto Comp/37.860) y no son objeto de la presente Decisión.

⁽⁷⁾ Los siguientes Estados miembros tienen un miembro colectivo de Visa: Austria (Visa Austria), Bélgica (Visa Belgium), Dinamarca (Pb), Finlandia (Luottokunta Kreditlag), Francia (Groupement Carte Bleue), Luxemburgo (VisaLux), España (Sistema 4B y Visa España) y Suecia (Visa Sweden Association).

⁽⁸⁾ Luottokunta en Finland.

⁽⁹⁾ «La adhesión a la tarjeta» incluye las relaciones contractuales entre los comerciantes minoristas para el procesamiento de pagos, así como otros servicios afines propios de la aceptación del sistema de tarjetas Visa.

⁽¹⁰⁾ Con excepción de Luottokunta, PBS y VisaLux.

- (7) Visa ha delegado a determinados miembros colectivos de Visa la facultad de desarrollar y administrar los programas de tarjeta Visa. Visa les conoce como *National Group Members* (miembros colectivos nacionales) y están formados por casi todos los miembros del grupo Visa ⁽¹¹⁾. Estos miembros colectivos nacionales actúan como Visa nacional, autorizados para adoptar normas aplicables a la explotación de los programas Visa en su país, a condición de que estas medidas locales no infrinjan los estatutos ni los reglamentos internos (By-Laws y Operating Regulations) de Visa.
- (8) El miembro colectivo nacional se pronuncia sobre las solicitudes de licencias para emitir y aceptar tarjetas Visa en su territorio. Visa se reserva el derecho a aceptar una entidad candidata como miembro directo de Visa si, por alguna razón, un miembro colectivo nacional no desea autorizar a dicha entidad para desarrollar las actividades de tarjeta Visa. Los miembros colectivos nacionales también tienen que dar su consentimiento al establecimiento de sucursales extranjeras en su territorio. El Consejo de administración de Visa para la Unión Europea puede aceptar directamente nuevos miembros en todos los países si un miembro colectivo del grupo se opone «sin razones» a su afiliación o si el miembro colectivo nacional acepta que Visa la conceda directamente.

3. LOS ACUERDOS

3.1. GENERALIDADES

- (9) La notificación efectuada por Visa se refiere a los estatutos, al certificado del registro mercantil y a las reglamentaciones por las que se rige la Asociación Visa y sus miembros (es decir, los estatutos internacionales y las delegaciones de los consejos de administración regionales), así como a todas las disposiciones internacionales relativas a las tarjetas de pago Visa, es decir, las reglamentaciones internacionales de funcionamiento, las reglamentaciones regionales de la Unión Europea, las normas de resolución de litigios y las especificaciones sobre tarjetas y marcas. En lo sucesivo se hará referencia a todas las normas y reglamentaciones notificadas de Visa como «las normas de Visa».
- (10) Las normas de Visa regulan principalmente la relación entre Visa y sus miembros, es decir, los bancos que emiten tarjetas Visa y los bancos que logran la adhesión de establecimientos comerciales para la aceptación de las mismas. Además, las normas de Visa incluyen también cláusulas pertinentes para la relación entre los miembros de Visa (la relación interbancaria). Por otra parte, las normas de Visa constan de cláusulas que regulan la relación entre los bancos adquirentes y los establecimientos comerciales (tales como la llamada norma de no discriminación y la obligación de aceptar todas las tarjetas). Visa afirma que no trata de establecer los acuerdos entre los emisores y los titulares de tarjetas Visa, como no sea el establecimiento de las características básicas de los productos de tarjetas Visa.

3.2. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

3.2.1. *La norma de no discriminación*

- (11) La norma de no discriminación de Visa prohíbe que los establecimientos comerciales apliquen recargos a los titulares de tarjetas que realicen pagos con su tarjeta Visa ⁽¹²⁾. Por otra parte, la norma de no discriminación de Visa prohíbe que los establecimientos comerciales ofrezcan descuentos a sus clientes por realizar sus pagos con otros medios de pago, como puede ser en efectivo. La norma no se aplica en aquellos países en los que esta práctica ha sido abolida por las autoridades nacionales de competencia, como son el Reino Unido, Suecia y los Países Bajos ⁽¹³⁾.
- (12) Hay una norma similar para los reintegros de efectivo: se prohíbe al adquirente añadir cualquier recargo a las transacciones de retirada de efectivo, manual o en cajero automático, a menos que la normativa permita expresamente que un miembro imponga un recargo ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Salvo VisaLux en Luxemburgo y Sistema 4B en España.

⁽¹²⁾ [secreto profesional]

⁽¹³⁾ [secreto profesional]

⁽¹⁴⁾ [secreto profesional]

3.2.2. *El principio de autorización territorial*

- (13) Sólo los miembros del sistema de tarjetas de pago de Visa que hayan obtenido una licencia a tal efecto pueden emitir tarjetas Visa y lograr la adhesión para su aceptación. Visa aplica una política de autorización territorial. Ello implica que, en principio, la facultad del miembro de Visa para llevar a cabo la emisión y adhesión de tarjetas Visa se circunscribe al país en el que tenga su base principal de actividad ⁽¹⁵⁾. Visa ha ido incrementando gradualmente las posibilidades de realización de tales actividades transfronterizas (véase el considerando 14).

3.2.3. *Las normas modificadas sobre la emisión transfronteriza*

- (14) Las normas de Visa obligan a los bancos que deseen llevar a cabo actividades de emisión fuera de su país de establecimiento a hacerlo, en principio, ya sea a través de sus filiales, que podrían afiliarse a Visa como miembros de pleno derecho, ya sea mediante el establecimiento de sucursales extranjeras en el territorio en cuestión ⁽¹⁶⁾. Dos son las excepciones específicas a esta norma general, es decir, dos son las situaciones en las que no es necesario el establecimiento de una filial o sucursal: en primer lugar, se pueden emitir tarjetas Visa de forma pasiva, sin solicitud previa, a los titulares, siempre que la cuenta de la tarjeta esté abierta en el banco emisor en su país de establecimiento ⁽¹⁷⁾. En segundo lugar, las tarjetas de empresa Visa podrían emitirse a los empleados de empresas multinacionales en todo el mundo ⁽¹⁸⁾.
- (15) En la reunión del Consejo de administración para la Unión Europea de 26 de mayo de 2000 Visa aprobó algunas modificaciones a sus normas de emisión transfronterizas, que implican la eliminación del requisito de que un miembro de Visa tenga una sucursal o una filial en el Estado miembro en que desee proceder a la emisión de tarjetas Visa. Para garantizar de forma permanente la seguridad y calidad del sistema Visa la sociedad adoptó algunas normas mínimas, como por ejemplo que la emisión transfronteriza está abierta a los miembros que sean emisores ya contrastados (en su lugar principal de actividad o en cualquier país), que presenten un plan de empresa y cumplan ciertas normas nacionales registradas. Las normas modificadas sobre emisión transfronteriza han entrado en vigor el 30 de abril de 2001.

3.2.4. *Las normas modificadas sobre la adhesión transfronteriza*

- (16) Las normas de Visa permiten la adhesión al sistema bancario de servicios de adquisición mediante tarjeta Visa de compañías aéreas y algunas otras categorías específicas de establecimientos ⁽¹⁹⁾. Además, desde 1994 el «programa de adhesión transfronteriza UE/AELC de Visa» permite a los bancos lograr la adhesión transfronteriza de establecimientos comerciales sin necesidad de establecer una filial o sucursal en su territorio, en condiciones similares a las mencionadas en la sección 3.2.3 por lo que respecta a la emisión transfronteriza. En particular, [secreto profesional]. Además, es posible que las operaciones transfronterizas estén sujetas a determinadas normas nacionales registradas por lo que respecta a seis áreas específicas; [secreto profesional]. Los candidatos a la adhesión transfronteriza pueden obtener copias de las normas nacionales registradas dirigiéndose a Visa Internacional. Inicialmente Visa limitó el programa a ciertas categorías de comercios internacionales, a saber las empresas de alquiler de automóviles, los hoteles, las compañías de transbordadores y cruceros. Desde el 1 de enero de 1999 Visa permite la adhesión transfronteriza para todas las categorías de comercios internacionales ⁽²⁰⁾.
- (17) En la reunión del Consejo de administración para la Unión Europea celebrada el 26 de mayo de 2000 Visa acordó retirar el requisito de tener un establecimiento en más de un país para la adhesión transfronteriza. Las modificaciones pertinentes a tal efecto de las normas regionales de funcionamiento de la Unión Europea de Visa fueron aprobadas en la reunión del Comité ejecutivo de Visa para la Unión Europea celebrada el 7 de julio de 2000. Las normas modificadas sobre la adhesión transfronteriza entraron en vigor el 1 de octubre de 2000.

⁽¹⁵⁾ [secreto profesional]

⁽¹⁶⁾ [secreto profesional]

⁽¹⁷⁾ [secreto profesional]

⁽¹⁸⁾ [secreto profesional]

⁽¹⁹⁾ [secreto profesional]

⁽²⁰⁾ [secreto profesional]

3.2.5. *No habrá adhesión sin emisión*

- (18) Aunque con arreglo a las normas de Visa, los miembros principales estén formalmente obligados a emitir tarjetas y a lograr la adhesión de establecimientos comerciales, en la práctica Visa no obliga a sus miembros a realizar actividades de adhesión. No obstante, si desean lograr la aceptación de la tarjeta por parte de los establecimientos comerciales, antes de iniciar sus actividades de adhesión en un país determinado, el miembro ha de emitir un número razonable de tarjetas ⁽²¹⁾. El objetivo se fija para cada caso concreto, teniendo en cuenta el número de tarjetas emitidas en ese momento en el país de que se trate por miembros de Visa y el potencial de tarjetas Visa en ese mercado. Además, se tiene en cuenta el tamaño y potencial del candidato. Según Visa, para determinar si se ha emitido un número razonable de tarjetas antes de que se permitan las actividades de adhesión transfronterizas, se tiene en cuenta las tarjetas emitidas en cualquier país de la región de la Unión Europea de Visa.

3.2.6. *Obligación de aceptar todas las tarjetas*

- (19) Un establecimiento ha de aceptar todas las tarjetas válidas con el símbolo Visa o Visa Electron, que se presenten adecuadamente a efectos de pago ⁽²²⁾. Según Visa, los establecimientos comerciales cuyo contrato les obligue a aceptar las tarjetas Visa, no están obligados a aceptar las tarjetas Electron, mientras que los establecimientos que hayan suscrito un acuerdo para aceptar las tarjetas Electron no están obligados a aceptar las tarjetas Visa. La obligación de aceptar todas las tarjetas se aplica independientemente de la naturaleza de la transacción, de la identidad del emisor, del tipo de tarjeta utilizada o de las características personales del titular de la tarjeta.

4. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PAGO DE VISA

- (20) La notificación de Visa se refiere a varias normas y estatutos correspondientes al sistema de pagos mediante tarjeta Visa. Por lo general, las tarjetas Visa pueden utilizarse para abonar el pago de bienes o servicios a un establecimiento comercial o para obtener efectivo, ya sea de la ventanilla de un banco ya sea de un cajero automático. En el primer caso, intervienen cuatro partes: el titular de la tarjeta Visa, el banco emisor (que emite la tarjeta al titular), el establecimiento comercial y el banco adquirente (que celebra contratos con los establecimientos comerciales para que acepten la tarjeta Visa). En éste último caso, sólo intervienen tres partes: el titular de la tarjeta Visa, el banco emisor y el operador del cajero automático.
- (21) Antes de poder utilizar una tarjeta para realizar operaciones de pago o de retirada de efectivo, los consumidores han de celebrar un contrato con un banco emisor para hacerse con una tarjeta. Además, por lo que se refiere a una transacción de pago, los establecimientos comerciales han de celebrar contratos con un banco adquirente para que acepte las tarjetas. Estos contratos fijan las comisiones de descuento a los establecimientos comerciales y otras condiciones.
- (22) En una transacción de pago puede hacerse, por tanto, una distinción entre dos servicios; por una parte, la emisión de tarjetas a los clientes y, por otra, la adhesión de establecimientos para la aceptación de las mismas. En una transacción cuatripartita varias son las entidades que prestan estos dos servicios.

5. EL PROCEDIMIENTO

- (23) A raíz de la reapertura del caso Visa en 1992, entre 1992 y 2000 la Comisión envió varias solicitudes de información, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento nº 17, en particular a Visa y a varios de sus miembros y al denunciante, Eurocommerce. El 6 de mayo de 1999, se remitió a Visa un pliego de cargos en relación con la norma de no discriminación y las restricciones sobre emisión y adquisición transfronterizas que persistían en aquel momento. El 17 de enero de 2000 Visa envió sus observaciones por escrito al pliego de cargos y el 15 de marzo de ese mismo año tuvo lugar una audiencia, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17. A raíz de los resultados de estudios de mercado sobre la incidencia de la abolición

⁽²¹⁾ [secreto profesional]

⁽²²⁾ [secreto profesional]

de la norma de no discriminación, decretada por las autoridades nacionales de competencia en algunos países (véase más adelante el considerando 53), y de las modificaciones introducidas por Visa en sus normas sobre servicios transfronterizos, el 14 de octubre de 2000 la Comisión publicó una comunicación con arreglo al apartado 3 del artículo 19 del Reglamento nº 17 («la comunicación con arreglo al apartado 3 del artículo 19») ⁽²³⁾, en la que se invitaba a los terceros interesados a presentar sus observaciones en relación con la intención de la Comisión de adoptar una posición favorable con respecto a la norma de no discriminación, las normas modificadas sobre servicios transfronterizos y las demás disposiciones específicas de las normas de Visa a que se ha hecho referencia anteriormente.

6. OBSERVACIONES DE LOS TERCEROS INTERESADOS

- (24) La Comisión ha recibido varias observaciones de terceros interesados en respuesta a la comunicación contemplada en el apartado 3 del artículo 19. La inmensa mayoría de las reacciones proceden de minoristas y de organizaciones de minoristas. Unas observaciones proceden de otro sistema de tarjetas de pago y otras de dos autoridades nacionales de competencia del EEE.
- (25) Las reacciones de los minoristas se refieren principalmente a la anunciada intención de la Comisión de adoptar una posición favorable sobre la norma de no discriminación del sistema de tarjetas de pago de Visa Internacional. Los minoristas denuncian las comisiones que han de abonar por la utilización de las tarjetas Visa y algunos de ellos sostienen que los costes deberían ser sufragados por los titulares de las tarjetas. Algunos establecen un vínculo entre la norma de no discriminación y las tasas multilaterales de intercambio, aunque éstas no fueron objeto de la comunicación con arreglo al apartado 3 del artículo 19, y llegan a la conclusión de que no se pueden autorizar la cláusula de no discriminación mientras existan las tasas multilaterales de intercambio.
- (26) En sus observaciones a la comunicación con arreglo al apartado 3 del artículo 19, Eurocommerce no sólo se opone a la intención de autorizar la norma de no discriminación sino también a la de la obligación de aceptar todas las tarjetas en el marco del sistema de Visa y a la de las normas de Visa sobre adquisición transfronteriza. Aunque en sus observaciones sobre la comunicación del apartado 3 del artículo 19 Eurocommerce no explica su postura en relación con la obligación de aceptar todas las tarjetas, en el procedimiento relativo a la denuncia que interpuso contra Visa esta asociación afirmó que esta norma del sistema de Visa Internacional obliga a los establecimientos comerciales a aceptar distintos tipos de tarjetas con la marca Visa (por ejemplo, tarjetas de crédito, de débito diferido o de débito directo, tarjetas clásicas o de empresa), incluidos los nuevos tipos de tarjetas que Visa pueda introducir en el futuro. Eurocommerce se opone a ello, ya que, al parecer, las comisiones de descuento a los establecimientos comerciales difieren en función del tipo de tarjeta que se emplee, por lo que Eurocommerce considera que los distintos tipos de tarjeta son productos diferentes y que, en su opinión, los establecimientos comerciales deberían gozar de la posibilidad de aceptarlos o no. Eurocommerce teme que se emplee esta norma para obligar a los establecimientos comerciales a aceptar los tipos (presente o futuros) de tarjetas de la marca Visa abonando unas comisiones relativamente elevadas.
- (27) Eurocommerce se opone a las normas sobre adquisición transfronteriza de Visa en la medida en que establecen que se puede aplicar a los adquirentes transfronterizos las normas nacionales (registradas) de los miembros de Visa relativas a las tasas (nacionales) de intercambio. En opinión de Eurocommerce, que se opone a todas las tasas de intercambio y no sólo en el sistema de Visa Internacional sino en general, ello constituye un obstáculo para la adhesión transfronteriza que, en último término, va en detrimento del establecimiento comercial.
- (28) Sin embargo, en su carta de 2 de febrero de 2001, Eurocommerce informó a la Comisión que había decidido retirar su queja en relación con la norma de no discriminación y la obligación de aceptar todas las tarjetas en las reglas de pago con tarjeta Visa Internacional «suponiendo que la Comisión prohibirá las tasas multilaterales de intercambio». Eurocommerce considera las tasas de intercambio multilateral la esencia de su queja. Según Eurocommerce, si las tasas de intercambio multilateral se prohibieran, una prohibición ulterior de las normas de no discriminación y/o de la obligación de aceptar todas las tarjetas no añadiría mucho al objetivo de restaurar la competencia en los mercados de pago con tarjeta.

⁽²³⁾ DO C 293 de 14.10.2000. p. 18.

- (29) Las dos autoridades nacionales de competencia que presentaron sus observaciones en relación con la comunicación con arreglo al apartado 3 del artículo 19 estiman que la norma de no discriminación restringe la competencia. Ambas autoridades de competencia prohibieron la norma de no discriminación, entre otros, en el sistema de Visa en sus respectivos países, en 1994 y 1998 respectivamente. Una de las autoridades de competencia en cuestión declaró que, en su opinión, la norma de no discriminación restringe la competencia entre los establecimientos comerciales, limita su libertad para fijar los precios en función de los costes, restringe la competencia entre los distintos sistemas de pago y entre las compañías de tarjetas de pago. La otra autoridad señaló que el hecho de que la mayoría de establecimientos comerciales, en ausencia de la norma de no discriminación, no utilicen en la actualidad la posibilidad de hacer pagar a los consumidores no es decisivo sino que debería considerarse la importancia de la norma de no discriminación para las condiciones de competencia en el mercado de pago con tarjeta.
- (30) El sistema nacional de tarjetas de pago que remitió sus observaciones a propósito de la comunicación del apartado 3 del artículo 19 está de acuerdo con la intención de la Comisión de autorizar la norma de no discriminación. En relación a las reglas de Visa de emisiones transfronterizas (considerando 16), también señaló que, en su opinión, sus miembros deberían estar en condiciones de aplicar todas las normas nacionales, registradas con Visa Internacional o no.
- (31) A efectos de la evaluación de la norma de no discriminación, la obligación de aceptar todas las tarjetas y las normas de adquisición transfronteriza de Visa en el marco de las normas de competencia de la Comunidad que ha de efectuar la Comisión, se hace remisión al siguiente considerando 53.

II. EVALUACIÓN JURÍDICA

7. APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 81

7.1. EL MERCADO DE REFERENCIA

7.1.1. *Punto de vista de Visa*

- (32) Visa alega que el mercado de producto de referencia abarca todos los instrumentos de pago utilizados por los consumidores, es decir, además de (todos los tipos de) tarjetas de pago⁽²⁴⁾, también los cheques⁽²⁵⁾ y el efectivo. A tal efecto, Visa hace referencia en particular a la opinión de varios de sus miembros y menciona dos decisiones anteriores de la Comisión relativas a los cheques, en las que supuestamente reconoció la posibilidad de sustitución entre cheques y otros medios de pago⁽²⁶⁾. Por otra parte, Visa hace referencia a algunas sentencias de los tribunales estadounidenses, en las que se sostiene, en el contexto de denuncias interpuestas respectivamente contra la tasa multilateral de intercambio y la norma de no discriminación del sistema de Visa Internacional, que el mercado de referencia en el que Visa opera y compete es el de sistemas de pago utilizados por todos los consumidores⁽²⁷⁾.
- (33) En cuanto al mercado geográfico de referencia, Visa alega que, con el desarrollo del comercio electrónico por Internet a escala planetaria y la introducción del euro, el mercado está evolucionando hacia un espacio comunitario o incluso mundial. En opinión de Visa, es éste un punto de vista compartido por varios de sus miembros.

7.1.2. *Punto de vista de la Comisión*

7.1.2.1. *Mercado de productos de referencia*

- (34) Se pueden distinguir dos tipos de competencia pertinente en relación con las tarjetas de pago. La primera tiene lugar entre distintos sistemas/redes de pago (sistemas/redes diferentes de tarjetas de pago y posiblemente medios de pago distintos de las tarjetas), mientras que la segunda se da entre

⁽²⁴⁾ Por ejemplo, tarjetas de crédito, tarjetas de débito diferido (también conocidas como charge cards), tarjetas de débito directo, monederos electrónicos, tarjeta exclusiva (también conocidas como store cards o own label cards), ya sean nacionales o internacionales.

⁽²⁵⁾ Por ejemplo, eurocheques, cheques de viaje, cheques nacionales.

⁽²⁶⁾ Decisión de 30 de junio de 1993 en el asunto IV/M.350 WestLB/Thomas Cook, que afirma en el apartado 9 que parece que, en cierta medida, los cheques de viaje compiten con otros medios de pago, tales como, por ejemplo, las tarjetas de crédito y los eurocheques. Decisión 85/77/CEE de la Comisión en el asunto IV/30.717 — Uniform Eurocheques (DO L 35 de 7.2.1985, p. 43) en cuyo apartado 41 se afirma que una persona que se desplace a un país extranjero suele contar con la posibilidad de elegir entre varios medios de pago, tales como cheques de viaje, giros postales, tarjetas de crédito, tarjetas ATM y eurocheques.

⁽²⁷⁾ Nabanco Bancard Corporation/Visa USA (596 F. Supp.1231 (S.D. Fla. 1980) affid 770 F 2d 592 (11ª Cir. 1986) and South Trust Corporation/Plus System (71.219 (N.D. Ala. 1995).

entidades financieras (bancos, por lo general) por actividades relacionadas con las tarjetas (básicamente, la emisión de tarjetas a particulares y la «adhesión» de los establecimientos comerciales para que acepten el pago mediante tarjeta). El primero de estos dos tipos de competencia recibe convencionalmente el nombre de «mercado de sistemas/redes» o «mercado ascendente», mientras que al segundo se le suele conocer como «mercados intrasistema o descendentes». En los mercados intrasistema, dentro de cada sistema de pago (Visa, por ejemplo), las entidades financieras compiten entre sí a la hora de emitir tarjetas que lleven esa marca o de hacerse con la adhesión de establecimientos comerciales que acepten esa tarjeta.

- (35) Todos estos tipos de competencia se ven afectados por las normas de Visa. En primer lugar, afectan a la posición competitiva de Visa con relación a los demás sistemas de pago. En segundo lugar, afectan a la competencia entre los bancos dentro del sistema Visa en la medida en que establecen determinadas condiciones normalizadas para los contratos de emisión y adhesión, con lo que impiden que los bancos marquen diferencias con las entidades bancarias ofreciendo condiciones diferentes. No obstante, el mercado de sistemas es el de mayor importancia, ya que es en el que opera Visa y del que obtiene sus ingresos (tanto de las tasas de afiliación que aplica a los bancos como de las de transacción que cobra por cada operación de pago Visa).
- (36) Para que una tarjeta de pago tenga un uso generalizado, ha de ser aceptada por un gran número de establecimientos comerciales, y luego los titulares de tarjetas han de optar por ella entre las distintas tarjetas que poseen y que son aceptadas por los establecimientos comerciales en cuestión. Por consiguiente, para determinar cuál es la definición correcta de mercado de sistemas ⁽²⁸⁾, se ha de analizar la demanda tanto de los establecimientos comerciales como de los titulares de tarjetas. Esta demanda está interrelacionada: aun en el supuesto de que una tarjeta sea gratuita para su titular, éste no la utilizará a menos que sea aceptada por establecimientos comerciales y viceversa.
- (37) A la luz de lo que se acaba de exponer, la Comisión no está convencida, como pretende Visa, de que el mercado de referencia abarque todos los medios de pago utilizados por el consumidor. Ello se explica como sigue.
- (38) En primer lugar, en opinión de la Comisión, el efectivo puede excluirse del mercado de referencia por varias razones. Para los establecimientos comerciales, el efectivo es moneda de curso legal, por lo que están obligados a aceptarlo siempre que sea posible. Los costes que implica la aceptación de efectivo son principalmente costes administrativos, por lo que resulta difícil compararlos con los que implica la aceptación de tarjetas. Desde la óptica del consumidor, es poco conveniente y peligroso llevar grandes cantidades de efectivo, además de ser inapropiado para compras caras. Se agota con frecuencia y ha de renovarse (por lo general, mediante una tarjeta de retirada de efectivo). En todos los Estados miembros, el importe medio de las compras en efectivo es muy inferior al de las compras con tarjeta y, aunque para los pagos de valor medio se emplea tanto el efectivo como la tarjeta, se puede distinguir claramente entre el uso de efectivo y tarjetas por el importe de la operación. Por lo tanto, es poco probable que un ligero, aunque significativo, incremento de precio en las tarjetas o el pago en efectivo (ya sea para los establecimientos comerciales o sus clientes) vaya a provocar un cambio significativo en el uso de un sistema de pago u otro.
- (39) En segundo lugar, en opinión de la Comisión, pueden excluirse los cheques del mercado de referencia. En la mayoría de los Estados miembros, casi nunca se usan los cheques en las compras efectuadas en las tiendas (ya que se reservan para los pagos a distancia) ⁽²⁹⁾. En aquellos Estados miembros en los que se emplean los cheques para las compras directas en las tiendas (principalmente en Francia, el Reino Unido e Irlanda), el marco normativo defiere a veces (por ejemplo, en la actualidad se prohíbe por ley a los bancos cobrar por la emisión de cheques), y, en cualquier caso, los cheques y las tarjetas poseen características muy diferentes (los talonarios de cheques suelen tener una vida corta, a menudo los cheques sólo se aceptan junto con una tarjeta de garantía o un carnet de identidad y además hay que rellenarlos, con la consiguiente pérdida de tiempo) ⁽³⁰⁾.

⁽²⁸⁾ En sistemas de tarjeta de pago cuatripartitos como el de Visa, se ha de considerar que tanto los establecimientos comerciales (en su calidad de clientes de los servicios de adhesión) como los titulares de tarjetas (en su calidad de clientes de los servicios de emisión) son consumidores y, para determinar qué productos pueden ser intercambiables con las tarjetas Visa, se tendrá que tener en cuenta tanto la posición de los establecimientos comerciales como la de los titulares de tarjetas. Su comportamiento está interrelacionado y, en particular, la política de aceptación de un establecimiento comercial depende de los hábitos de pago de sus clientes.

⁽²⁹⁾ Se ha de señalar que, a este respecto, las decisiones de la Comisión a que hace referencia Visa, al margen del hecho de que son bastante antiguas y no tienen en cuenta las últimas innovaciones producidas en el sector de los pagos, se refieren a la posibilidad de sustitución de otros medios de pago por los cheques y no al revés. Además, en ambas decisiones la Comisión dejó abierta la cuestión de la definición exacta del mercado de referencia.

⁽³⁰⁾ En la actualidad, los eurocheques en euros están garantizados hasta un máximo de 170 euros. A partir del 1 de enero de 2002 se eliminará la funcionalidad de garantía del producto eurocheque.

- (40) Por otra parte, es evidente que se pueden excluir del mercado de referencia todos los tipos de pagos a distancia (transferencias postales, etc.), ya que no pueden utilizarse para adquirir productos directamente en las tiendas.
- (41) Queda por determinar si se han de incluir en el mercado de referencia todos los tipos de tarjetas. La posibilidad de utilizar una tarjeta a escala internacional o sólo en el Estado en que se haya emitido y la facilidad de pago que ofrezca (débito inmediato, débito diferido o crédito) son posibles criterios para distinguir entre los distintos tipos de tarjetas. En la práctica, las tarjetas de crédito suelen ser internacionales (aunque no exclusivamente), mientras que las tarjetas de débito son, por lo general, nacionales (aunque no exclusivamente). En muchos Estados miembros son numerosos los individuos que poseen tanto la tarjeta de débito nacional como una tarjeta de crédito internacional. En cualquier caso, es evidente que las tarjetas internacionales de crédito también se pueden emplear para los pagos nacionales (una gran mayoría de los pagos efectuados con tarjetas internacionales son pagos nacionales), y en muchas tarjetas de crédito nunca se llega a utilizar la facilidad de crédito. Las tarjetas Visa siempre se pueden utilizar a escala internacional, aunque su forma de pago varía: pueden ser tarjetas de crédito o de débito diferido y, en ocasiones, hasta de débito inmediato (por ejemplo, algunas tarjetas Visa/CB emitidas en Francia y algunas tarjetas Visa/Delta emitidas en el Reino Unido).
- (42) En la presente Decisión se concluye que las disposiciones de las normas de Visa en cuestión no restringen la competencia o no tienen una incidencia apreciable en ella, ni siquiera con la definición de mercado más restringida posible (es decir, la que abarca exclusivamente a las tarjetas internacionales); por tanto, no es necesario determinar si el mercado de referencia debería incluir otros tipos de tarjetas de pago distintos de las tarjetas internacionales.
- (43) Asimismo, se debería mencionar brevemente que la norma de no discriminación podría incidir potencialmente en los mercados en los que operan los establecimientos comerciales (es decir, los mercados de los diferentes bienes y servicios que venden), ya que limita la libertad de los establecimientos para determinar un aspecto marginal de sus precios en estos mercados. No obstante, como se ha observado que el impacto de la norma de no discriminación es inapreciable (véase el considerando 53), no hay necesidad de definir cada uno de estos numerosísimos mercados en mayor detalle.

7.1.2.2. Mercado geográfico de referencia

- (44) El mercado geográfico de referencia abarca el territorio en el que las empresas en cuestión llevan a cabo el suministro de productos o servicios, las condiciones de competencia son lo suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras áreas vecinas porque, entre otras cosas, las condiciones de competencia son notablemente distintas.
- (45) Por lo que respecta al mercado geográfico, la Comisión cree que sigue siendo nacional el mercado de referencia que se ha de tomar en consideración para evaluar las cuestiones de competencia relativas a los sistemas de tarjetas de pago. Los mercados de emisión y adhesión de las tarjetas de pago son fundamentalmente nacionales⁽³¹⁾. Tal sigue siendo el caso de las tarjetas nacionales de pago. Tampoco en el caso de las tarjetas internacionales de pago las condiciones de emisión y adhesión son lo suficientemente homogéneas entre los diferentes Estados miembros. Así por ejemplo, las diferencias en las comisiones de descuento a los comercios siguen siendo importantes de un país a otro⁽³²⁾. Por otra parte, el grado de competencia difiere entre los Estados miembros. En algunos de ellos la adhesión de los establecimientos comerciales es responsabilidad de un solo adquirente o de sólo algunos de ellos, mientras que en otros Estados miembros el mercado de adhesión es más competitivo.

⁽³¹⁾ Véase, por ejemplo, la Decisión 96/454/CE de la Comisión en el asunto IV/34.607: BNP contra Dresdner Bank (DO L 188 de 27.7.1996, p. 37), en la que la Comisión dividió los servicios de banca y otros servicios financieros en tres categorías principales: servicios de banca minorista, servicios de banca mayorista para empresas y entidades jurídicas y actividades relacionadas con los mercados financieros. Por lo que respecta a los mercados geográficos de referencia, la Comisión concluyó que las actividades de banca minorista (entre las que se encuadran las tarjetas de pago) son nacionales.

⁽³²⁾ Payment cards in Europe 1995, Retail Banking Research Ltd, International Overview p. 33, cuadro 29.

- (46) No obstante, se ha de señalar que, aunque el mercado de referencia sigue siendo fundamentalmente nacional, los comercios internacionales en particular (es decir, aquellos que poseen establecimientos en varios Estados miembros) y los bancos internacionales muestran un interés creciente en las actividades transfronterizas, y especialmente en la adhesión centralizada, es decir, la celebración de contratos con un banco de la Comunidad que ofrezca las mejores condiciones para la aceptación de tarjetas en sus puntos de venta minoristas en toda la Comunidad. Hasta el momento, han sido principalmente las compañías internacionales de alquiler de vehículos y los hoteles quienes han celebrado contratos de adhesión centralizada de tarjetas Visa con bancos que operan a escala internacional. Además, a instancias de la Comisión, Visa ha eliminado gradualmente los obstáculos que quedaban a los servicios transfronterizos (véase el considerando 58). Por consiguiente, al menos potencialmente, se trata de un mercado a escala de la Comunidad. No obstante, a efectos del presente caso, puede quedar abierta la definición exacta de este mercado, habida cuenta de que la finalidad de la presente Decisión es demostrar la ausencia de infracción del apartado 1 del artículo 81 del Tratado y/o del artículo 53 del Acuerdo EEE y que dicha ausencia se demostraría utilizando incluso la definición de mercado más restringida.

7.2. ESTRUCTURA DEL MERCADO DE LAS TARJETAS DE PAGO

7.2.1. *Competencia entre sistemas*

- (47) Además de Visa, actualmente operan en el mercado europeo las siguientes organizaciones internacionales de pago: Europay International y Mastercard International (a través de Europay), Japan Credit Bureau (JCB) y los sistemas tripartitos internacionales con características específicas American Express y Diners Club International. De estas organizaciones internacionales de pago, Europay (en estrecha cooperación con Mastercard) es con diferencia el competidor más importante de Visa en Europa. Por lo general, la posición de Visa es más fuerte que la de Europay, aunque existen diferencias importantes entre los Estados miembros⁽³³⁾. Visa es especialmente fuerte en el Reino Unido, España, Francia e Italia. Europay, por su parte, es más fuerte, por ejemplo, en Alemania, los Países Bajos y Austria⁽³⁴⁾.
- (48) Además de los operadores internacionales de tarjetas de pago también existen en los diferentes Estados miembros operadores nacionales. Las tarjetas nacionales de débito suelen ser los medios de pago distintos del efectivo más utilizados en determinados Estados miembros.

7.2.2. *Competencia en el interior del sistema*

7.2.2.1. **Emisión de tarjetas Visa**

- (49) En la mayor parte de los Estados miembros son varios los bancos que emiten tarjetas Visa, ya sea directamente como miembro principal o asociado de Visa ya sea como miembro de un *Group Member* (miembro colectivo). El número de emisores varía de un Estado miembro a otro. Sólo en Finlandia hay un único emisor de Visa, el miembro colectivo nacional, Luottokunta.

7.2.2.2. **Adhesión de establecimientos comerciales para la aceptación de la tarjeta Visa**

- (50) Por regla general, las actividades de adhesión de Visa están más concentradas, pero el número real de entidades adquirentes varía de un país a otro. Es muy elevado, por ejemplo, en Francia, mientras que hay de facto un único operador principal de Visa en Dinamarca (PBS, el único adquirente tanto para transacciones de Visa como de Europay) y Finlandia (Luottokunta, el único para las transacciones de Visa y Europay). En los demás Estados miembros con un miembro colectivo de Visa (Austria, Bélgica, España, Francia y Suecia), no son los propios miembros colectivos sino algunos de sus miembros quienes logran la adhesión de los establecimientos comerciales para las transacciones de Visa. No obstante, la actividad de adhesión suele estar dominada en la práctica por un solo operador. Así, por ejemplo, VSB International es con diferencia el adquirente más importante de los Países Bajos, mientras que en Portugal es Unicre. Por otra parte, Bank Card Company es el adquirente de alrededor del 90 % de todas las operaciones de Visa en Bélgica.

⁽³³⁾ Por otra parte, hay que tener en cuenta que no en todos los Estados miembros se utilizan las tarjetas a gran escala. Por ejemplo, el mercado de tarjetas de pago se encuentra mucho más desarrollado en el Reino Unido, Alemania, Francia y España que en países como Dinamarca, Finlandia, Austria, Grecia e Irlanda.

⁽³⁴⁾ Retail Banking Research Ltd. Payment cards in Europe (tarjetas de pago en Europa), 1997.

7.3. POSICIÓN DE MERCADO DE VISA

- (51) En los mercados nacionales de tarjetas (tarjetas internacionales como Visa y Eurocard/Mastercard, las tarjetas exclusivas principales sistemas nacionales de débito) Visa posee, en términos de número de tarjetas en circulación, una cuota de mercado que varía entre el 4 y el 69 %. En términos de volumen y valor de las operaciones de tarjetas Visa, su cuota de mercado varía, respectivamente, entre 2 y el 95 % y entre el 2 y el 93 % ⁽³⁵⁾. No obstante, el poder de mercado de Visa no sólo se debería medir en términos de cuota de mercado. De hecho, Visa ha desarrollado y explota toda una gama de tarjetas de pago, incluidas las de crédito internacional y las de débito diferido (Visa), las tarjetas de débito internacional (Electron), las tarjetas de cajero automático (Visa Plus) y un monedero electrónico (Visa Cash). Mediante una red de bancos que opera a escala mundial se emiten las tarjetas y se logra la adhesión de los establecimientos comerciales. De hecho, al igual que Europay, Visa dispone de una enorme red: casi todos los bancos emiten tarjetas Visa y éstas son aceptadas por un elevado número de establecimientos comerciales en todo la Comunidad. Además, un elevado número de categorías de establecimientos comerciales, como compañías aéreas, minoristas de Internet, empresas de venta por correspondencia y restaurantes, dependen de las redes internacionales de tarjetas como la de Visa, con gran número de usuarios.
- (52) Aunque no existen unos obstáculos importantes de índole técnica o jurídico/normativa para que los sistemas de tarjetas se introduzcan en el mercado de tarjetas de pago de la Comunidad y los bancos gozan de plena libertad para adherirse a sistemas competidores tales como American Express, Diners Club y JCB, los sistemas de Visa y Europay disfrutan de economías de red y representan inversiones irre recuperables por parte de los bancos, por lo que resulta poco probable que se pueda introducir un nuevo sistema de importancia. Una altísima proporción de bancos de la Comunidad son miembros de una o los dos sistemas, directamente o a través de un grupo, y son responsables de la adhesión de una gran parte de los establecimientos comerciales tanto para las tarjetas Visa como para las de Eurocard-MasterCard. En estas circunstancias, a cualquier producto nuevo al margen de los sistemas existentes le resultaría muy difícil introducirse en el mercado. No obstante, la presencia de otras empresas de tarjetas de crédito y débito, tales como American Express, Diners Club y JCB, demuestran que no es imposible.

7.4. DECISIONES DE UNA ASOCIACIÓN DE EMPRESAS/ACUERDOS ENTRE EMPRESAS

- (53) Visa y cada uno de sus miembros, ya sean entidades de crédito ya sean organismos propiedad de entidades de crédito, realizan una actividad económica y, por ello, son empresas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 81 del Tratado. Además, tanto Visa (una sociedad sin acciones controlada por sus bancos miembro y en particular por su representación en los Consejos de administración internacional y regional) como sus miembros colectivos nacionales son asociaciones de empresas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 81 del Tratado y/o del artículo 53 del Acuerdo EEE. Por tanto, se puede considerar que las normas por las que se rigen los sistemas de tarjeta de pago de Visa son decisiones de una asociación de empresas o acuerdos entre empresas. Las decisiones/acuerdos en cuestión son los estatutos y las normas de funcionamiento (internacionales y de la Unión Europea), la asociación/empresa es Visa; y sus miembros son los titulares de una licencia en el marco de los sistemas de pago de Visa.

7.5. RESTRICCIÓN DE LA COMPETENCIA

7.5.1.1. *La norma de no discriminación*

- (54) La norma de no discriminación en el marco de las normas de Visa restringe la libertad de actuación de los establecimientos comerciales, en la medida en que les impide aplicar un recargo por la utilización de la tarjeta Visa, lo que podría tener una incidencia restrictiva sobre la competencia. No obstante, cualquier efecto de estas características que se pudiera producir no es apreciable a la luz de los resultados de los estudios de mercado ⁽³⁶⁾ que se llevaron a cabo a instancias de la Comisión en países en los que se ha abolido la norma de no discriminación (es decir, Suecia y los Países Bajos). Este hecho se puede explicar de la siguiente forma.

⁽³⁵⁾ Véase el cuadro 1-3.

⁽³⁶⁾ Estudio ITM sobre las consecuencias de la abolición de la NND en los Países Bajos (marzo de 2000) y estudio de IMA sobre las consecuencias de la abolición de la NND en Suecia (febrero de 2000).

- (55) En primer lugar, aunque la abolición de la norma de no discriminación restablece la libertad de los establecimientos comerciales para fijar sus propios precios como consideren más oportuno, sólo un número relativamente escaso de establecimientos (en torno al 5 % en Suecia y al 10 % en los Países Bajos) hacen uso de esta libertad y cobran realmente una cantidad a los titulares de tarjetas. La inmensa mayoría de los establecimientos comerciales no hacen uso de esta posibilidad de aplicar un recargo en ausencia de la norma de no discriminación. Según los establecimientos entrevistados, ello se debe principalmente al temor de enfrentarse a una reacción negativa por parte de los titulares de tarjetas y a la consiguiente pérdida de clientes. Este hecho indica la escasa incidencia que la norma de no discriminación tiene en la competencia existente entre los distintos sistemas de tarjetas, ya que la aplicación de tasas excesivas es un factor que podría influir en los consumidores a la hora de decidir qué tarjeta utilizar, si bien, incluso después de la abolición de la norma de no discriminación, este factor no desempeñó un papel importante.
- (56) En segundo lugar, la mayoría de los establecimientos no sólo no aplican un recargo sino que afirman que la eliminación de la norma de no discriminación no ha tenido incidencia alguna en las comisiones de descuento a los comercios. Algunos establecimientos llegan a afirmar que sus comisiones se han incrementado desde la abolición de la norma de no discriminación, por lo que ésta casi no ha incidido en el mercado de adhesión en el interior del sistema (no parece que incremente la competencia entre bancos adquirentes como para ejercer una presión a la baja sobre los precios).
- (57) En tercer lugar, por lo que respecta a la repercusión de la eliminación de la norma de no discriminación en la competencia entre establecimientos comerciales (en los mercados de los diferentes bienes y servicios que éstos ofrecen), se ha de señalar, en primer lugar, que la posibilidad de pagar con tarjeta es un servicio accesorio en relación con la principal actividad comercial de los establecimientos y que este servicio nunca se vende aisladamente. El precio que se cobra por este servicio accesorio sólo representa un componente marginal de la oferta de los establecimientos y los estudios de mercado no muestran que la abolición de la norma de no discriminación haya afectado sustancialmente a la competencia de precios entre establecimientos en esos mercados (porque, como se ha indicado anteriormente, la aplicación de recargos ha sido escasa); ni tampoco ha aumentado la transparencia de precios para los consumidores, porque, como ya se ha dicho anteriormente, son muy pocos los establecimientos que en la práctica aplican recargos. Aun en el caso de que los apliquen, ello no informa a los consumidores de forma concluyente de costes de la tarjeta, ya que en realidad los establecimientos pueden cobrar una cantidad superior a la comisión de descuento, como ya hacen algunos de ellos (especialmente en los sectores del taxi y las agencias de viajes).
- (58) Por lo tanto, a la luz de las evidencias empíricas obtenidas de los estudios de mercado, la norma de no discriminación no incide de modo apreciable en la competencia, por lo que se puede considerar que no restringe la competencia con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 81.

7.5.1.2. *Las normas modificadas sobre la emisión transfronteriza*

- (59) En su forma inicial las normas de Visa sobre la emisión transfronteriza constituían varios obstáculos para los bancos que deseaban emitir tarjetas Visa en la Comunidad. En primer lugar, las normas de Visa no permitían —con excepción de las dos excepciones específicas— la emisión transfronteriza propiamente dicha, ya que era obligatorio que se hubiera establecido una sucursal o filial en el territorio en cuestión. Este requisito sería contrario al principio de reconocimiento mutuo consagrado en la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio⁽³⁷⁾, si lo impusiese una autoridad pública. En segundo lugar, en los países en los que existen Miembros colectivos nacionales de Visa (como sucede en la mayoría de los Estados miembros), éstos han de dar su autorización previa al establecimiento de la sucursal extranjera y pueden imponer otras condiciones a los solicitantes.
- (60) La Comisión estima que las normas modificadas de Visa sobre la emisión transfronteriza, que ya no exigen el establecimiento de una filial o sucursal y, en consecuencia, ya no necesitan la autorización previa de un miembro colectivo, no son restrictivas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 81 del Tratado y en el artículo 53 del Acuerdo EEE.

⁽³⁷⁾ DO L 126 de 26.5.2000, p. 1. Esta Directiva derogó, entre otras, la Segunda Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE (DO L 386 de 30.12.1989, p. 1).

7.5.1.3. *Las normas modificadas sobre la adhesión transfronteriza*

- (61) Al igual que en el caso de la emisión transfronteriza, las posibilidades de la adhesión transfronteriza también eran muy limitadas al amparo de las normas de Visa. Salvo en el caso de categorías muy específicas de establecimientos comerciales internacionales, era necesario el establecimiento previo de una sucursal o filial en el territorio en cuestión y los miembros colectivos tenían que dar su autorización para el establecimiento de una sucursal extranjera. No obstante, a partir del 1 de enero de 1999 Visa Internacional amplió su programa de adhesión transfronteriza a todas las categorías de establecimientos comerciales internacionales y, desde el 1 de octubre de 2000 también a los nacionales.
- (62) No se puede considerar que el hecho de que, en aplicación de las normas de Visa, sea posible que los adquirentes transfronterizos tengan que respetar determinadas normas nacionales aplicables en el país de que se trate, siempre que se hayan registrado en Visa Internacional, constituya un impedimento para la adhesión transfronteriza por parte de Visa Internacional, ya que, de no ser así, las normas internacionales de Visa se aplicarían por defecto y no es evidente que la adhesión transfronteriza tenga que ser más compleja con arreglo a las normas nacionales que en aplicación de las normas internacionales de Visa Internacional. Ello se entiende sin perjuicio de la compatibilidad de estas normas nacionales con la normativa de competencia de la Comunidad.

7.5.1.4. *El principio de autorización territorial*

- (63) El principio de autorización territorial de las normas de Visa restringe la libertad de acción comercial de los bancos que participan en los sistemas de tarjeta de pago de Visa: en principio, se prohíbe a los bancos emitir tarjetas y lograr la adhesión de las transacciones de establecimientos comerciales fuera de la zona en la que hayan establecido una sucursal o filial y para la que dispongan de una licencia, que suele cubrir a un sólo Estado miembro⁽³⁸⁾. Por otra parte, las normas de Visa sobre servicios transfronterizos restringen la libertad de actuación de los titulares de tarjetas y de los establecimientos potenciales, que se ven limitados a la hora de buscar el proveedor de servicios de tarjeta de pago que mejor se adapte a sus exigencias.
- (64) Aunque restringe la libertad comercial de las partes implicadas, la Comisión no considera que el principio de autorización territorial, como tal, constituya una restricción apreciable de la competencia con arreglo al apartado 1 del artículo 81 del Tratado y al artículo 53 del Acuerdo EEE, ya que cada miembro de Visa puede obtener una modificación de la licencia original de marca o una «licencia adicional», en función de la normativa local de marcas, para cualquier otro territorio en que esté autorizado a llevar a cabo actividades bancarias.

7.5.1.5. *No habrá adhesión sin emisión*

- (65) La exigencia de que todos los miembros del sistema de tarjetas de pago de Visa han de emitir tarjetas antes de realizar actividades de adhesión y de que emitan un volumen razonable de ellas restringe la libertad comercial de los bancos participantes. No obstante, podría considerarse que la obligación de emitir tarjetas fomenta el desarrollo del sistema Visa al garantizar una amplia base de tarjetas, gracias a lo cual el sistema es más atractivo para los establecimientos comerciales. La norma «no habrá adhesión sin emisión» no supone en sí misma un gran obstáculo a la introducción en el mercado de adhesión. En particular, por lo que se refiere a la adhesión transfronteriza y en opinión de Visa, se tienen en cuenta las tarjetas emitidas en todos los países CE/AELC. Por consiguiente, en sí misma, la norma «no habrá adhesión sin emisión» no restringe la competencia de forma apreciable, por lo que no se encuadra en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 81.

⁽³⁸⁾ Excepto entre Irlanda y el Reino Unido, que Visa considera como un territorio único.

7.5.1.6. *Obligación de aceptar todas las tarjetas*

- (66) Se debería señalar que la norma que impone la obligación de aceptar todas las tarjetas del sistema de tarjetas de pago de Visa, que obliga a los establecimientos comerciales a aceptar todas las tarjetas válidas con el símbolo Visa o Electron que se les presenten adecuadamente a efectos de pago, no implica que los establecimientos que acepten una determinada tarjeta Visa estén obligados a aceptar en las mismas condiciones todos los demás productos Visa, como por ejemplo la tarjeta de débito Electron. No obstante, los comercios están obligados a aceptar cualquier tarjeta válida de la marca Visa de un tipo determinado, por ejemplo todas las tarjetas Visa, independientemente del tipo de que se trate. Así por ejemplo, los comercios que acepten las tarjetas Visa han de aceptarlas todas, tanto si han sido emitidas como tarjetas de crédito (como suele ser el caso en el Reino Unido), tarjetas de débito diferido (como suele ser el caso en Bélgica, por ejemplo), o tarjetas de débito inmediato (que es ocasionalmente el caso en el Reino Unido y Francia, por ejemplo), como si se han emitido como tarjetas Visa clásica o de empresa, por ejemplo.
- (67) La Comisión coincide con Visa en que la norma «no habrá adhesión sin emisión» fomenta el desarrollo de sus sistemas de pago al garantizar la aceptación universal de las tarjetas, independientemente de la identidad del banco emisor. El sistema de pago de Visa no podría funcionar adecuadamente si un establecimiento comercial o un banco adquirente pudiesen rechazar, por ejemplo, tarjetas emitidas por un banco establecido en el extranjero (o tarjetas emitidas por otros bancos nacionales). El desarrollo de un sistema de pago depende de que los emisores puedan tener la certeza de que sus tarjetas serán aceptadas por establecimientos comerciales con vínculos contractuales con otros adquirentes. Sin esa garantía, toda marca o logotipo que figure en una tarjeta de pago pierde la mayor parte de su significado y utilidad, especialmente si se trata de tarjetas internacionales, teniendo especialmente en cuenta que los viajeros suelen realizar sus pagos en el extranjero mediante tales tarjetas.
- (68) No se puede considerar que el hecho de que, en el marco de la disposición «no habrá adhesión sin emisión» de las normas de Visa, los establecimientos comerciales estén obligados a aceptar todas las tarjetas válidas con una marca determinada, independientemente del tipo de tarjeta y de la comisión de descuento al comercio, restrinja la competencia. El hecho de que los bancos adquirentes puedan exigir a los establecimientos comerciales comisiones diversas no demuestra que los diversos tipos de tarjetas Visa no sean productos no relacionados entre sí. Además, son los adquirentes, y no Visa Internacional, quienes fijan la comisión de descuento al establecimiento comercial, y muy a menudo tales comisiones se negocian en cada caso. Dejar a la discreción de un determinado establecimiento comercial la decisión de aceptar o no una determinada tarjeta Visa, exclusivamente en función de la comisión que le aplique su banco, pondría en serio peligro la aceptación universal de las tarjetas de pago internacional Visa. Los titulares de tarjetas no podrían saber de antemano si va a ser realmente aceptada su tarjeta Visa. Asimismo, se ha de tener en cuenta que el tipo de tarjeta Visa emitida puede variar de un emisor a otro y especialmente de un país a otro. Es evidente que, si se dejara a los establecimientos comerciales la posibilidad de decidir si aceptan o no una determinada tarjeta Visa exclusivamente sobre la base de la comisión que tienen que abonar, se pondría en peligro la función internacional de la tarjeta. Además, la disposición «no habrá adhesión sin emisión» de Visa Internacional no obliga a los establecimientos comerciales a aceptar futuros tipos de tarjetas Visa, ya que gozan de plena libertad para dejar de aceptarlas.
- (69) Por consiguiente, se llega a la conclusión de que la norma «no habrá adhesión sin emisión» del sistema de tarjetas de pago de Visa no está en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 81 del Tratado y del artículo 53 del Acuerdo EEE.

7.6. REPERCUSIONES EN LOS INTERCAMBIOS ENTRE ESTADOS MIEMBROS

- (70) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sostenido reiteradamente que, para que un acuerdo o una práctica pueda afectar a los intercambios entre Estados miembros, ha de ser posible prever con un grado suficiente de probabilidad, basándose en un conjunto de factores objetivos de hecho o de derecho, que puede influir de forma directa o indirecta, real o potencial, en la estructura de los intercambios entre Estados miembros, de forma que pueda perjudicar a la realización del objetivo de un mercado único en todos los Estados miembros⁽³⁹⁾. Las repercusiones en el comercio intracomunitario suelen ser el resultado de una combinación de varios factores que, tomados aisladamente, no son necesariamente decisivos⁽⁴⁰⁾. Además, el Tribunal ha sostenido de forma reiterada que el efecto sobre el comercio intracomunitario ha de ser apreciable, aunque ha especificado que basta un efecto potencial⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Véase, por ejemplo, el asunto 42/84: Remia contra Comisión (Recopilación 1984, p. 2454) apartado 22.

⁽⁴⁰⁾ Véase, por ejemplo, el asunto C-250/92: Gottrup-Klim Grovwareforeninger contra Dansk Lanbrugs Grovvareselskab AmbA (Recopilación 1994, p. I-5641) apartado 54.

⁽⁴¹⁾ Véase, por ejemplo, el asunto C-219/95: Ferriere Nord contra Comisión (Recopilación 1997, p. I-4411) p. 19 y asuntos acumulados C-215/96 y 216/96: Bagnasco (Recopilación 1999, p. I-135).

- (71) Las tarjetas Visa son, por naturaleza, medios de pago transfronterizos, es decir, tarjetas que pueden ser utilizadas por sus titulares no sólo en el país en el que hayan sido emitidas sino que también pueden servir para realizar pagos en establecimientos comerciales de otros Estados miembros o retirar efectivo en estos últimos. Según información facilitada por Visa, de todas las operaciones de Visa en la Comunidad en 1998, en torno al [secreto profesional; cerca el 10 %] fueron internacionales. Las normas de Visa son aplicables, al menos, en todo el mercado común.
- (72) A la vista de todo lo expuesto, las diversas disposiciones contenidas en las normas de Visa repercuten, al menos potencialmente, en los intercambios entre los Estados miembros.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Con arreglo a los datos que obran en su poder, la Comisión carece de motivos para intervenir al amparo de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 81 del Tratado CE en relación con las disposiciones que figuran a continuación de las normas y reglamentaciones notificadas por las que se rige el sistema de tarjetas de pago de Visa Internacional:

- el principio de autorización territorial que se contempla en el artículo 2.10 de los Estatutos de Visa Internacional; y de los Consejos de administración regionales («los estatutos»),
- la norma de no discriminación que se contempla en el artículo 5.2.C de las Reglamentaciones generales —Reglamentaciones generales de Visa Internacional— Volumen 1 («las Reglamentaciones generales»),
- las normas modificadas sobre emisión transfronteriza contempladas en el artículo 2.10 de los Estatutos, el artículo 3.03 de los Estatutos y el artículo 3.2.G de las Reglamentaciones generales,
- las normas modificadas sobre adhesión transfronteriza contempladas en el artículo 2.10 de los Estatutos, el artículo 4.2.A.2b de las Reglamentaciones generales y el artículo 4.11 de las Reglamentaciones regionales para la Unión Europea,
- la norma «no habrá adhesión sin emisión» contemplada en el artículo 2.04-2.07 de los Estatutos,
- la obligación de aceptar todas las tarjetas contemplada en los artículos 4.2.A.1.C y 5.2.B.1 de las Reglamentaciones generales.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será:

Visa International Service Association
European Union Region
99 Kensington High Street
London W8 5TE
United Kingdom.

Hecho en Bruselas, el 9 de agosto de 2001.

Por la Comisión

Mario MONTI

Miembro de la Comisión

ANEXO

Cuadro 1: número de tarjetas en circulación a 31 de diciembre de 1999 (cuando estén disponibles) — Capacidad de PdV (1)

	Visa	MasterCard/Europay	American Express	Diners Club	Establecimiento/Marca privada	Sistemas de bancos nacionales y bancos propietarios (2)	Total	Cuota de mercado estimada de Visa (%)
Todas las cifras en miles			datos 1998 (3)	datos 1998 (3)	datos 1998 (3)	datos 1998/99 (4)		
Países UE								
Austria	711	4 255	50	115	400	795	6 326	11,24
Bélgica	2 133	5 414	145	140	1 950	8 291	18 073	11,80
Dinamarca	1 498	284	11	140	995	2 525	5 453	27,47
Finlandia	1 270	34	25	70	1 124	3 500	6 023	21,09
Francia	15 896	11 507	889	84	29 453	6 262	64 091	24,80
Alemania	5 769	81 139	1 200	340	4 000	25 000	117 448	4,91
Grecia	1 402	2 707	50	226	150	2 426	6 961	20,14
Irlanda	811	390	35	10	15	588	1 849	43,86
Italia	9 257	11 965	695	500	4 317	21 200	47 934	19,31
Luxemburgo	212	65				230	507	41,81
Países Bajos	1 520	17 770	220	160	1 330	17 500	38 500	3,95
Portugal	8 060	896	52		556	2 188	11 752	68,58
España	22 815	17 215	285	80	16 781	28 689	85 865	26,57
Suecia	3 136	1 557	177	150	2 815	730	8 565	36,61
Reino Unido	50 957	31 911	1 630	310	18 586	21 791	125 185	40,71
Total países UE	125 449	187 109	5 464	2 325	82 472	141 715	544 534	23,04
Países AELC								
Islandia	301	153					454	66,30
Noruega	2 300	1 251	70	135	620	4 421	8 797	26,15
Total países AELC	2 601	1 404	70	135	620	4 421	9 251	28,12
Total UE y AELC	128 050	188 513	5 534	2 460	83 092	146 136	553 785	23,12

Fuentes:

Visa Quarterly Operating Certificate (facilitado por los miembros de Visa), Europay, Retail Banking Research Limited, Lafferty y ficha de datos de los sistemas de bancos nacionales y de bancos propietarios. No incluye las tarjetas comerciales Visa ni, para los países europeos, los datos de las tarjetas de empresa de MasterCard/Europay, pero sí los datos de las tarjetas de empresa de Organizaciones de T&E.

(1) No se incluyen en este cuadro (cuando se dispone de los datos) las tarjetas no aptas para PdV (por ejemplo los monederos electrónicos).

(2) Los datos de los sistemas de tarjetas de bancos nacionales y bancos propietarios pueden incluir también las tarjetas con la marca MasterCard/Europay o Visa.

La cuota de mercado de Visa no incluye estas tarjetas por lo que puede ser más elevada.

(3) No se dispone de datos correspondientes a 1999. Los de 1998 pueden ser muy inferiores a los de 1999.

(4) Todos los datos corresponden a 1998 salvo indicación en contrario en la ficha de datos adjunta.

Cuadro 2: número total de transacciones con tarjetas en Pdv durante el año natural 1999 (cuando estén disponibles)

	Visa	MasterCard/Europay	Organización de T&E ⁽¹⁾	Establecimiento/Marca privada	Sistemas de bancos nacionales y bancos propietarios ⁽²⁾	Total	Cuota de mercado estimada de Visa (%)
Todas las cifras en miles			datos 1998 ⁽³⁾	datos 1998 ⁽³⁾	datos 1998/99 ⁽⁴⁾		
Países UE							
Austria	15 349	71 678	9 900	500		97 427	15,75
Bélgica	45 927	113 715	7 100	28 500		195 242	23,52
Dinamarca	167 103	10 381	5 250	1 990	656 000	840 724	19,88
Finlandia	43 425	4 636	3 400	30 000	236 400	317 861	13,66
Francia	1 455 590	953 732	37 000	343 000	341 970	3 131 292	46,49
Alemania	89 277	645 990	30 000	33 000		798 267	11,18
Grecia	19 324	7 838	7 480	20		34 662	55,75
Irlanda	33 144	13 562	2 500	0	17 000	66 206	50,06
Italia	152 924	166 192	17 400	7 900	746 600	1 091 016	14,02
Luxemburgo	9 066	2 490	0	0		11 556	78,45
Países Bajos	13 788	767 934	5 745	2 600		790 067	1,75
Portugal	169 265	6 579	936	1 072		177 852	95,17
España	445 063	187 233	19 000	60 915		712 211	62,49
Suecia	153 832	68 345	8 200	56 500		286 877	53,62
Reino Unido	1 845 905	1 179 613	68 000	82 000	1 510 000	4 685 518	39,40
Total países UE	4 658 981	4 199 918	221 911	647 997	3 507 970	13 236 777	35,20
Países AELC							
Islandia	37 828	15 022				52 850	71,58
Noruega	165 458	58 599	3 800	1 000	473 000	701 857	23,57
Total países AELC	203 286	73 620	3 800	1 000	473 000	754 707	26,94
Total UE y AELC	4 862 267	4 273 539	225 711	648 997	3 980 970	13 991 484	34,75

Fuentes:

Visa Quarterly Operating Certificate (facilitado por los miembros de Visa), Europay, Retail Banking Research Limited, Lafferty y ficha de datos de los sistemas de bancos nacionales y de bancos propietarios. No incluye las tarjetas comerciales Visa pero sí los datos de las tarjetas de empresa de MasterCard/Europay y de Organizaciones de T&E.

⁽¹⁾ Retail Banking Research Limited no define las «Organizaciones de T&E». Este concepto incluye indudablemente a American Express y Diners Club y podría incluir a JCB a la que cita en su glosario por ser más conocida por emitir la tarjeta JCB T&E.

⁽²⁾ Los datos de los sistemas de tarjetas de bancos nacionales y bancos propietarios pueden incluir también las tarjetas con la marca MasterCard/Europay o Visa. La cuota de mercado de Visa no incluye estas tarjetas por lo que puede ser más elevada.

⁽³⁾ No se dispone de datos correspondientes a 1999. Los de 1998 pueden ser muy inferiores a los de 1999.

⁽⁴⁾ Todos los datos corresponden a 1998 salvo indicación en contrario en la ficha de datos adjunta.

Cuadro 3: Valor total de las transacciones con tarjeta en PdV durante el año natural 1999 (cuando estén disponibles) (1)

	Visa	MasterCard/Europay	T&E Organisation (1)	Establecimiento/Marca privada	Sistemas de bancos nacionales y bancos propietarios (2)	Total	Cuota de mercado estimada de Visa (%)
Todos los datos en miles de USD			datos 1998 (3)	datos 1998 (3)	datos 1998/99 (4)		
Países UE							
Austria	1 485 004	4 834 448	1 386 659	178 053		7 884 164	18,84
Bélgica	3 960 382	6 504 033	1 251 523	4 278 715		15 994 653	24,76
Dinamarca	8 051 908	1 148 949	369 218	139 951		9 710 026	82,92
Finlandia	2 116 461	394 844	248 860	1 723 556	10 794 559	15 278 280	13,85
Francia	74 044 891	45 490 585	14 745 901	39 391 484	149 134 524	322 807 385	22,94
Alemania	7 417 655	56 341 610	3 326 300	4 465 266	28 150 590	99 701 421	7,44
Grecia	1 354 157	445 447	624 901	1 928		2 426 433	55,81
Irlanda	2 502 968	1 063 128	245 633	0	902 866	4 714 595	53,09
Italia	13 753 304	13 558 653	2 464 285	1 277 237	103 813 753	134 867 232	10,20
Luxemburgo	862 608	298 549	0	0		1 161 157	74,29
Países Bajos	1 032 651	39 724 553	1 077 140	493 491		42 327 835	2,44
Portugal	7 008 553	386 208	88 671	78 239		7 561 671	92,69
España	21 894 655	8 943 151	1 969 373	3 659 130		36 466 309	60,04
Suecia	9 193 646	5 410 209	936 847	2 330 107		17 870 809	51,45
Reino Unido	131 139 750	77 369 785	10 906 528	4 037 063	90 375 016	313 828 142	41,79
Total países UE	285 818 595	261 914 152	39 641 838	62 054 220	383 171 309	1 032 600 114	27,68
Países AELC							
Islandia	3 160 854	700 673				3 861 527	81,86
Noruega	9 571 372	4 075 513	342 763	1 599 562	36 853 394	52 442 604	18,25
Total países AELC	12 732 226	4 776 186	342 763	1 599 562	36 853 394	56 304 131	22,61
Total UE y AELC	298 550 821	266 690 338	39 984 601	63 653 781	420 024 703	1 088 904 245	27,42

Fuentes:

Visa Quarterly Operating Certificate (facilitado por los miembros de Visa), Europay, Retail Banking Research Limited, Lafferty y ficha de datos de los sistemas de bancos nacionales y de bancos propietarios.

No incluye las tarjetas comerciales Visa pero sí los datos de las tarjetas de empresa de MasterCard/Europay y de Organizaciones de T&E.

(1) Retail Banking Research Limited no define las «Organizaciones de T&E». Este concepto incluye indudablemente a American Express y Diners Club y podría incluir a JCB a la que cita en su glosario por ser más conocida por emitir la tarjeta JCB T&E.

(2) Los datos de los sistemas de tarjetas de bancos nacionales y bancos propietarios pueden incluir también las tarjetas con la marca MasterCard/Europay o Visa.

La cuota de mercado de Visa no incluye estas tarjetas por lo que puede ser más elevada.

(3) No se dispone de datos correspondientes a 1999. Los de 1998 pueden ser muy inferiores a los de 1999.

(4) Todos los datos corresponden a 1998 salvo indicación en contrario en la ficha de datos adjunta.