

Þriðjudagurinn 28. apríl 1998 kl. 14:00

110. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 12/1998

Erindi Íslandspóstshf. um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 6. maí 1997, frá Pósti og síma hf. Í erindinu er þess farið á leit við Samkeppnisstofnun að hún kanni hvort synjun Sambands íslenskra viðskiptabanka (SÍV) um aðgang Pósts og síma hf. (áður Póst- og símamálastofnunar) að svokallaðri RÁS-þjónustu banka og sparisjóða bryti gegn ákvæðum samkeppnislaga.

Málavexti kveður Póstur og sími hf. þá að Póst- og símamálastofnun hafi ítrekað farið þess á leit að fá aðgang að RÁS-kerfi bankanna og rafrænum greiðslufærslum. Í lok ársins 1993, þegar unnið hafi verið að því að koma debetkortakerfinu á laggirnar, hafi Póst- og símamálastofnun skrifað bréf til Framkvæmdanefndar um debetkort (RÁS-nefndar) og óskað eftir að fá aðgang að RÁS-kerfinu. RÁS-nefndin hafi hins vegar hafnað umsókninni á þeim forsendum að nefndin hafi tekið þá ákvörðun að á meðan undirbúningsvinna stæði yfir og þar til kerfið væri komið í gang, yrði aðgangur nýrra aðila að þjónustunni ekki ræddur. Þegar nefndarmenn yrðu sammála um að tímabært væri að fjalla um óskir um aðild yrði hins vegar haft samband við Póst- og símamálastofnun. Samstarfsnefndir eða samstarfsstofnanir banka og sparisjóða hafi allar götur síðan hafnað öllum tilmælum Póst- og símamálastofnunar um aðgang.

2.

Af hálfu Pósts og síma hf. er á því byggt að skv. lögum um pósthjónustu og reglugerð um pósthjónustu hafi félagið heimild til ákveðinnar fjármálaþjónustu, sem feli í sér að viðskiptamenn þess hafi viðskiptareikninga (gíróreikninga) hjá Póstgíróstofunni vegna inn- og útborgana af gíróreikningum. Er í því sambandi vísað í 4. gr., sbr. 12. gr. póstlaga nr. 142/1996, þar sem Pósti og síma hf. séu faldar fjármunapóstsendingar en skv. 2. gr. laganna teljist til fjármunapóstsendinga „*greiðsluviðskipti með millifærslum (póstgíró), póstávísanir, póstkröfur og önnur fjármunapjónusta*“. Einnig er vísað til

tiltekinna ákvæða í póstreklugerð nr. 161/1990 þar sem nánari grein er gerð fyrir pósthjónustu.

Í erindinu er á það bent að SÍV hafi dregið í efa að Póstur og sími hafi haft heimild til að veita þá fjármunahjónustu sem um ræði og hafi SÍV af því tilefni óskað eftir áliti Lagastofnunar Háskóla Íslands. Niðurstaða Lagastofnunar, dags. 15. ágúst 1995, hafi hins vegar verið sú að Póstgíróstofan hefði fulla heimild til þeirrar innlánastarfsemi, sem tengdist rekstri gírókerfisins. Einnig er í erindinu vakin athygli á umsögn bankaeftirlits Seðlabanka Íslands frá því í janúar 1995, en eftirlitið hafi ekki gert athugasemdir við starfsemi Pósts og síma að þessu leyti og í umsögninni hafi starfsemin verið talin „*innan starfsheimilda Póstgíróstofunnar*“.

3.

Í erindi Pósts og síma hf. er bent á, að allt frá árinu 1971 hafi Póst- og símamálastofnun átt samstarf við Seðlabanka Íslands, viðskiptabanka og sparisjóði vegna gírókerfisins. Sú samvinna hafi byggst á samstarfssamningi sem gerður var 15. apríl 1971 og endurnýjaður 30. september 1991. Um áratugaskeið hafi svonefndur gíróseðill verið grundvöllur færslna í kerfinu, hvort sem það hafi verið milli gíróreikninga eða annarra reikninga. Vegna þeirrar þróunar sem orðið hafi á undanförunum misserum telji Póstur og sími hins vegar óhjákvæmilegt að tengjast samtímabókunarkerfi um debetkort og aðrar greiðslumillifærslur í samstarfi við innlánsstofnanir. Virkt rafrænt samstarfsnet sé í dag forsenda fyrir þeirri millifærsluhjónustu sem Póstgíróstofan hafi veitt í samstarfi við áðurnefnda aðila þar sem færslukortin séu óðum að leysa gíróseðilinn sjálfan af hólmi við greiðslufærslurnar. Í útilokun Pósts og síma frá RÁS-kerfinu, þ.e.a.s. rafrænum færslum með debetkort, felist ólögmetar samkeppnishindranir þar sem fjármálastofnun sem hafi heimildir til tiltekkinnar bankaþjónustu sé með því í reynd útilokuð frá lögmætri samkeppni um þá þjónustu.

Er í erindinu vísað til 5. gr. samkeppnislaga, 10. gr., sbr. 12. gr. Segir að Póstur og sími líti á umrædda synjun sem ólögmetar samstillta aðgerð milli fyrirtækja sem hafi markaðsráðandi stöðu. Einnig sé litið svo á að bankar og sparisjóðir séu, með samstarfi sínu um rekstur reiknistofu og sameiginlegu bókunarkerfi, samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. laganna.

II.

Umsögn SÍV

1.

Erindi Pósts og síma hf. var sent Sambandi íslenskra viðskiptabanka til umsagnar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 14. maí 1997, en málsaðilar litu svo á að SÍV færi með fyrirvar fyrir alla þá sem standa að RÁS-kerfinu, sbr. samning þeirra frá 1995.

Umsögn Sambands íslenskra viðskiptabanka barst með bréfi Tryggva Gunnarssonar hrl., dags. 24. júní 1997. Í umsögninni kemur fram að SÍV telji erindi Pósts og síma í fyrsta lagi vera ófullnægjandi að því leyti, að ekki sé sýnt fram á með rökstuddum hætti að umrædd synjun feli í sér útilokun frá lögmætri samkeppni og hvað þá að um sé að ræða ólögmæta samstillta aðgerð milli fyrirtækja. Í öðru lagi er í umsögninni gerð grein fyrir viðfangsefnum RÁS-þjónustunnar, í þriðja lagi er því haldið fram að RÁS-kerfið sé ekki nauðsynlegt fyrir Póstgíróstofuna til þess að geta stundað rafrænar millifærslur og í fimmta lagi er því hafnað að umrædd synjun feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Verða helstu atriði umsagnarinnar nú nánar rakin.

2.

Í umsögninni er eins og áður segir stuttlega gerð grein fyrir viðfangsefnum RÁS-þjónustunnar. Þjónustan byggist á samningi sem Reiknistofa bankanna f.h. banka og sparisjóða og Kreditkort hf. hafi gert við Greiðslumiðlun hf. (VISA) árið 1995 um rafræna greiðslumiðlun. Samningurinn feli í sér að þessir aðilar leigi sameiginlega svonefnt MACHS-færslukerfi frá VISA International, en þar sé um að ræða vél- og hugbúnað sem sjái um að safna inn færslum vegna rafrænna greiðslna í verslunum og á öðrum sölustöðum. RÁS-þjónustan hafi einnig það hlutverk að semja við einstaka seljendur um uppsetningu á svonefndum „posum“ og annast þjónustu við það kerfi. „Posar“ eru litlar tölvuúttöðvar er lesa segulrönd greiðslukorta, leita sjálfvirkt heimilda þegar við á, safna færslum og skila þeim til MACHS-færslusafnkerfisins. Þá kemur fram í umsögn SÍV að það sé Greiðslumiðlun hf. sem flytji inn og leigi eða selji „posana“. RÁS-þjónustan sé þannig samstarf framangreindra aðila um rafræna greiðslumiðlun vegna debetkorta, en sú greiðslumiðlun byggist á því að samtímis kaupum á vöru eða þjónustu eigi sér stað skuldfærsla af tékkareikningi eiganda debetkortsins.

3.

Þá er í umsögn SÍV fjallað um starfsheimildir Pósts og síma hf. Í umsögninni er tekið fram að það eitt að breyta formi opinberrar starfrækslu Póst- og símamálastofnunar í hlutafélag veiti því félagi ekki auknar starfsheimildir. Starfsheimildir ríkishlutafélagsins Pósts og síma hf. takmarkist samt sem áður hverju sinni af gildandi lagaheimildum um starfsemi þess. Vísað er til 1. gr. eldri póstlaga nr. 33/1986 þar sem póstsendingar eru greindar í þrjá höfuðflokka, þ.m.t. fjármunapóstsendingar. Í 2. gr. sömu laga segi að til fjármunapóstsendinga teljist greiðsluviðskipti með millifærslum (póstgíró). Við meðferð frumvarps til laganna á Alþingi hafi komið fram tillaga um að Póstgíróstofunni yrði heimilað að veita viðskiptamönnum sínum hliðstæða þjónustu og bankar og sparisjóðir veita varðandi inn- og útlán. Sú tillaga hafi hins vegar ekki náð fram að ganga þar sem ekki hafi verið talin ástæða til þess að ríkisfyrirtækið Póstgíróstofan hefði með höndum hliðstæða starfsemi og byði sömu þjónustu og bankar og sparisjóðir.

Að mati Sambands íslenskra viðskiptabanka er einnig ljóst að ákvæði póstreklugerðar nr. 161/1990 afmarki nákvæmlega með hvaða hætti póstagirófærslur skuli eiga sér stað. Er m.a. vísað í gr. 1.5.11.1. í reglugerðinni þar sem segi að póstagiróþjónusta Pósts og síma sé „*einfaldað form á peningamiðlun, þ.e. póstávísanþjónustunni og verðbréfaþjónustunni*“. Í þessum orðum felist að þarna sé ekki um að ræða greiðslumiðlun með sama hætti og eigi sér stað við notkun debetkorta í viðskiptum. Af reglugerðinni sjáist að millifærsla af póstagiróreikningum þurfi að eiga sér stað á grundvelli skriflegs skjals, þ.e. með „seðli“.

Einnig er að mati SÍV nauðsynlegt að skoða ákvæði reglugerðarinnar um útborganir og millifærslur. Slíkar færslur byggist á seðli en auk þess sé tekið fram að útborganir fari fram hjá Póstagiróstofunni og póststöðvum en millifærsla aðeins á Póstagiróstofunni.

SÍV telur sýnt að sú þjónusta sem Póstur og sími hf. geti veitt á þessu sviði takmarkist við þær starfsheimildir og þá tækni sem starfsemi fyrirtækisins er leyfilegt að nota samkvæmt lögum og reglugerðum. Það liggja í eðli póstagiróþjónustunnar og þeirra fjármunapóstsendinga sem hún hafi heimild til að annast, að þar sé um að ræða heimildir til starfsemi sem byggist á skjölum eða pappírurum ætluðum til póstsendinga milli staða en ekki með notkun annarrar tækni svo sem fjarskipta eða tölvutækni. Starfsheimildir Pósts og síma hf. taki þannig ekki til starfsemi sem falli undir eða verði jafnað við starfrækslu þeirrar greiðslumiðlunar sem fram fari með debetkortum og þar með í hinu svonefnda RÁS-samstarfi. Fyrirtækið hafi því ekki lagaheimild til þeirrar starfsemi sem beiðni þess um aðgang byggist á.

4.

Því er einnig haldið fram af hálfu SÍV að engan veginn hafi verið sýnt fram á að RÁS-kerfið sé nauðsynlegt fyrir Póst og síma hf. til þess að sinna þeirri millifærsluþjónustu sem Póstagiróstofan veiti, eða til þess að Póstagiróstofan geti komið sér upp eigin færslukortum til notkunar á almennum markaði. Nauðsyn aðgangsins sé hins vegar grundvallaratriði í máli þessu. Að mati SÍV verður að leggja áherslu á þann mun sem sé á þeirri rafrænu greiðslumiðlun sem RÁS-kerfið byggist á annars vegar og hins vegar póstagirókerfinu, en sá munur sýni glögglega að þessi þjónusta sé ekki á sama markaði. Bankar og sparisjóðir hafi með sér samstarf um rekstur Reiknistofu bankanna, þar sem fram fari færslur inn og út af öllum bankareikningum hjá bönkum og sparisjóðum, þ.m.t. tékkareikningum sem debetkortin heimili skuldfærslu af. Færslur inn og út af póstagiróreikningum fari hins vegar fram hjá Póstagiróstofunni samkvæmt ákvæðum reglugerðar. Póstagiróreikningar séu þannig algerlega óháðir þeim reikningum sem færðir séu hjá Reiknistofu bankanna.

Í umsögn SÍV segir að krafa Pósts og síma í málinu verði ekki skilin á annan veg en þann, að fyrirtækið vilji með aðgangi að RÁS-kerfinu geta boðið eigendum póstgíróreikninga að nota reikningana með sama hætti og eigendur debetkorta geti notað tékkareikning sinn. Í því sambandi er hins vegar að mati SÍV ástæða til að minna á að notkun debetkorta í viðskiptum hafi komið í stað tékka og peninga sem greiðsla fyrir vöru og þjónustu. Það hafi hins vegar aldrei tíðkast almennt við kaup á vörum og þjónustu að greiða fyrir slíkt með gíróseðli eða með annarri tilvísun á inneign á póstgíróreikningi, enda geri reglur um póstgíró ekki ráð fyrir því. Póstgíróreikningar hafi fyrst og fremst gegnt því hlutverki að vera uppsöfnunarreikningar fyrir fyrirtæki og stofnanir vegna innborgana gíróseðla sem sendir hafi verið út til innheimtu. Þannig sé mikill eðlismunur á tékkareikningum í bönkum og sparisjóðum og póstgíróreikningum Póstgíróstofunnar. Notkun debetkorta til færslu af tékkareikningi og notkun póstgíróreikninga sé því ekki á sama markaði í skilningi samkeppnisreglna.

5.

Í umsögninni segir einnig að af hálfu Sambands íslenskra viðskiptabanka verði ekki séð að í umræddri synjun um aðgang Pósts og síma hf. að RÁS-kerfinu felist samkeppnishömlur eða misbeiting á markaðsráðandi stöðu. Synjunin sé ekki markaðshindrun sem komi í veg fyrir að Póstur og sími hf. geti boðið eigendum póstgíróreikninga að framkvæma færslur á þá með sérstökum færslukortum. RÁS-kerfið eða markaðsstaða banka og sparisjóða standi á engan hátt í vegi fyrir því, tæknilega eða fjárhagslega, að Póstur og sími hf. geti komið upp eigin búnaði og kerfi til að safna saman færslum á póstgíróreikninga. Þá er á það bent að bæði „posar“ og búdarkassakerfi gætu tekið við debetkortum eða öðrum færslukortum aðila eins og Pósts og síma án milligöngu RÁS-þjónustunnar að því gefnu að einhver annaðist forritun þeirra vegna umræddra korta, t.d. seljendur kassakerfanna. „Posarnir“ séu sjálfstæðar útstöðvar en ekki eiginlegur hluti af RÁS-kerfinu.

Einnig er bent á af hálfu SÍV að bönkum og sparisjóðum beri lögum samkvæmt að viðhafa sérstakan trúnað um þær upplýsingar sem þeir hafi um fjármál viðskiptamanna sinna, þ.m.t. um færslur með debetkortum. Utanaðkomandi aðilar eins og Póstur og sími geti ekki á grundvelli samkeppnisreglna gert kröfu um að tengjast eða verða hluti af bókhaldskerfi sem innihaldi lögvarðar trúnaðarupplýsingar.

Í umsögn SÍV er vísað til grunnreglu 15. gr. samkeppnislaga um nytjaleyfi og skráð einkaleyfi. Bankar og sparisjóðir hafi með samstarfi um RÁS-kerfið komið sér upp sérfræðiþekkingu um rekstur söfnunar- og bókunarkerfis fyrir færslur við rafræna greiðslumiðlun. Að mati SÍV verður grunnregla sú sem fram kemur í 15. gr. samkeppnislaga um nytjaleyfi og skráð einkaleyfi einnig að gilda þegar sérfræðiþekking á í hlut. Fyrirtæki geti ekki á grundvelli samkeppnisreglna gert kröfu um aðgang að slíkri þekkingu.

Í umsögninni segir einnig að starfsemi Póstgíróstofunnar sé hluti af starfsemi sem byggð hafi verið upp í skjóli opinbers einkaleyfis og verndar án þess að fjárhagslegur aðskilnaður hafi farið fram frá annarri starfsemi Pósts og síma, sbr. ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Gera beri þá kröfu að fyrirtækið uppfylli umrætt ákvæði samkeppnislaga áður en sótt sé inn á samkeppnismarkað og knúið á um að beitt verði valdheimildum samkeppnislaga.

Þannig mótmælir Samband íslenskra viðskiptabanka því að synjun um aðgang Pósts og síma að RÁS-kerfi banka og sparisjóða feli í sér útilokun fyrirtækisins frá lögmætri samkeppni. Sé það vilji Pósts og síma að stofna til færslna á póstagíróreikninga með færslukortum við kaup á vöru og þjónustu sé aðgangur að RÁS-kerfinu engin forsenda fyrir slíku. Póstur og sími hafi bæði tæknilega og fjárhagslega burði til að koma sér upp eigin kerfi til að sinna söfnun slíkra færslna og úrvinnslu þeirra inn á póstagíróreikninga.

6.

Um millifærslur milli reikninga gilda að mati SÍV einnig sérstök sjónarmið sem nauðsynlegt sé að líta til. Sú staðreynd að eigandi póstagíróreiknings þurfi við millifærslu á milli reikninga, annars vegar hjá Póstgíróstofunni og hins vegar hjá banka eða sparisjóði, að fylla út færsluskjal og framkvæma slíka færslu með komu eða sendingu á afgreiðslustað geti engan veginn talist útilokun frá lögmætri samkeppni. Þá eigi millifærslur milli póstagíróreikninga hjá Póstgíróstofunni, þó gerðar séu með færslukorti, sér stað algerlega óháð færslum sem fram fari með RÁS-kerfinu eða innan Reiknistofu bankanna. Einnig er þess getið að millifærslur milli bankareikninga í hraðbönkum fari ekki um RÁS-kerfið, heldur með færslum í bókhaldskerfi viðkomandi banka með sama hætti og færslur sem eigi sér stað hjá gjaldkera í banka.

III.

Umsögn Pósts og síma

1.

Umsögn SÍV var send Pósti og síma til athugasemda með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 27. júní 1997. Athugasemdir Pósts og síma bárust stofnuninni með bréfi Andra Árnasonar hrl., dags. 31. júlí s.á.

Í fyrsta lagi gerir Póstur og sími athugasemdir við túlkun SÍV á heimildum Póstgíróstofunnar til fjármálaþjónustu. Lagastofnun Háskóla Íslands hafi í áliti sínu, dags. 15. ágúst 1995, komist að þeirri niðurstöðu að Póstgíróstofan hafi fullar heimildir til þeirrar innlánastarfsemi sem tengist rekstri gírókerfisins. Álitsgjafar hafi og komist að þeirri niðurstöðu að lagaheimildir stæðu því ekki í vegi að Póstgíróstofan gæfi út sín eigin færslukort. Einnig er á það bent að nú gildi lög nr. 142/1996 um pósthjónustu. Tilvísun SÍV til póstlaga nr. 33/1986 hafi

Því enga þýðingu, né heldur vísanir í framsöguræðu ráðherra, þar sem hugtakið fjármunapóstsending hafi verið rýmkað með póstlögum nr. 142/1996 og teljist nú fela í sér greiðsluviðskipti með millifærslum (póstgíró), póstávísunum, póstkröfum og *annarri fjármunabjónustu*. Einnig kemur fram í athugasemdum fyrirtækisins að ákvæði reglugerðar nr. 161/1990 séu ekki þannig úr garði gerð að þau komi í veg fyrir að millifærslur séu með nútímahætti og í samræmi við nýja tæknibekkingu. Þótt reglugerðin tilgreini „seðil“ sem grundvöll millifærslu hafi það ekki takmarkandi áhrif í þessu sambandi.

2.

Þá er það ítrekað í athugasemdum Pósts og síma að synjun um aðgang að RÁS-kerfinu feli í sér ólögmetta samstillta aðgerð milli fyrirtækja er hafi markaðsráðandi stöðu og eru frekari röksemdir færðar fyrir þeirri niðurstöðu.

Í fyrsta lagi er af hálfu Pósts og síma litið svo á að synjunin feli í sér aðgerð sem sé andstæð ákvæðum 10. gr. samkeppnislaga. Ljóst sé að fyrirtæki á sama sölustigi, eigi aðild að SÍV, þ.e. bankar og sparisjóðir. Synjunin feli í reynd í sér að markaðnum sé lokað fyrir utanaðkomandi. Einnig er í þessu sambandi bent á ákvæði 12. gr. samkeppnislaga sem leggur bann við því að samtök fyrirtækja ákveði samkeppnishömlur eða hvetji til hindrana sem bannaðar séu samkvæmt lögnum. SÍV sé samtök fyrirtækja og ólögmetar ákvarðanir þess falli innan ramma 12. gr.

Í öðru lagi feli synjunin í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu sem sé óheimil samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga. Skilgreiningu lögmanns SÍV á markaðnum er mótmælt og hún sögð röng sem og sú fullyrðing að debetkort séu í raun staðgöngugreiðslumáti tékka. Tékkar hljóti eðli málsins samkvæmt að vera verulega frábrugðnir debetfærslum. Annars vegar sé um að ræða viðskiptabréf sem uppfylla þarf strangar formreglur, lúti reglum um framsal og mótbárutap auk sérstakrar löggjafar sem hafi verið í gildi frá árinu 1933, sbr. tékkalög nr. 94/1933. Tilvísun SÍV til 3. gr. tékkalaga, um að tékka meggi aðeins gefa út á hendur banka eða sparisjóði, hafi því enga þýðingu í málinu. Debetfærslur séu hins vegar rafræn greiðslumiðlun sem í eðli sínu sé ekki frábrugðin millifærslu með gíró. Þannig er því haldið fram af hálfu Pósts og síma að debetfærslur og gírófærslur séu á sama markaði. Til dæmis er nefnt að alkunna sé að viðskiptavinum fyrirtækja eins og t.d. Ríkisútvarpsins, Íslenska útvarpsfélagsins og rafmagnsveitna, sé iðulega boðinn afsláttur kjósi þeir fremur að greiða með greiðslukorti sínu heldur en með gíróseðli þar sem seljandi spari sér kostnað þann sem hlýst af útgáfu seðlanna. Af þessu sé alveg ljóst að viðkomandi greiðslumátar séu á sama markaði og í samkeppni hvor við annan. Einnig er ítrekað að debetfærslur af kortareikningum séu í reynd hreinar millifærslur.

Í athugasemdum Pósts og síma er ítrekað að óumdeilt sé að fyrirtækin sem um ræðir, þ.e. allir bankar og sparisjóðir, hafi markaðsráðandi stöðu að því er greiðslumiðlun varðar. Með synjun sinni um aðgang að RÁS-kerfinu hafi

umræddir aðilar í raun útilokað Póstgíróstofuna frá þessum markaði. Það sé almennt viðurkennt í samkeppnisrétti að fyrirtæki sem hafi yfir að ráða þjónustu eða aðstöðu sem er ómissandi fyrir aðgang að tilteknum markaði sé skylt að veita keppinautum aðgang að slíkri aðstöðu gegn sanngjörnu endurgjaldi. Aðgangur að RÁS-kerfinu sé að mati Pósts og síma í raun lýsandi dæmi um hvernig kenningin um ómissandi aðstöðu (*the doctrine of essential facilities*) reynist í framkvæmd. SÍV hafi ekki fengið skráð einkaleyfi fyrir RÁS-þjónustuna og því eigi 15. gr. samkeppnislaga ekki við. Það sé einnig viðurkennt sjónarmið í samkeppnisrétti að ekki sé unnt að beita fyrir sig hugverkarétti til þess eins að komast hjá samkeppni.

Varðandi trúnað er á það bent af hálfu Pósts og síma að Póstgíróstofan hafi einnig trúnaðarskyldum að gegna gagnvart viðskiptavinum sínum og aldrei hafi verið gerð athugasemd við öryggi eða vörslu trúnaðarupplýsinga hjá Póstgíróstofunni. Þá er ítrekað að Póstur og sími sé ekki að óska eftir aðgangi að upplýsingum um færslur korthafa á vegum banka og sparisjóða. Það sem félagið fari fram á sé að geta boðið viðskiptavinum sínum upp á færslukort sem gangi í RÁS-kerfið og þannig aðgang að þeim upplýsingum sem óhjákvæmilega hlytust þar af. Með slíkar upplýsingar yrði að sjálfsögðu farið sem trúnaðarmál.

IV. Umsögn SÍV

1.

Athugasemdir Pósts og síma voru sendar Sambandi íslenskra viðskiptabanka til umsagnar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 14. ágúst 1997. Auk þess óskaði stofnunin eftir neðangreindum gögnum með vísan til 39. gr. samkeppnislaga:

1. Samþykktum og lögum Sambands íslenskra viðskiptabanka (SÍV) og Sambands íslenskra sparisjóða (SÍSP).
2. Fundargerðum RÁS-nefndar (framkvæmdanefndar um debetkort) frá 30. nóvember 1993 til 14. ágúst 1997.
3. Fundargerðum tækninefndar/staðalhóps, skv. gr. 2.1 í samningi um rekstur RÁS-þjónustu, frá upphafi.
4. Fundargerðum stjórnar SÍV og SÍSP frá 30. nóvember 1993 til 14. ágúst 1997.
5. Fundargerðum stjórnar Reiknisstofu bankanna frá sama tímabili.
6. Árlegum rekstraráætlunum sem gerðar hafa verið fyrir RÁS-þjónustuna frá upphafi, sbr. 12. gr. samnings um rekstur RÁS-þjónustu.
7. Ársreikningum eða uppgjöri fyrir RÁS-þjónustuna.
8. Gögnum og upplýsingum um stofnkostnað við RÁS-þjónustuna eða áætlunum þar um, liggi ekki fyrir heildstæðar upplýsingar um stofnkostnaðinn. Ennfremur var óskað sérstaklega eftir upplýsingum um árlegan heildarrekstrarkostnað RÁS-þjónustunnar komi hann ekki fram í öðrum umbeðnum gögnum.

2.

Umsögn SÍV barst með bréfi Tryggva Gunnarssonar hrl., dags. 11. september 1997. Hins vegar barst eingöngu hluti ofangreindra gagna og upplýsinga en afhendingu annarra gagna var synjað. Krafa um afhendingu þeirra var borin undir áfrýjunarnefnd. Nefndin kvað upp úrskurð sinn í desember 1997, úrskurður nr. 17/1997, þar sem mælt var fyrir um afhendingu gagnanna. Flest gögnin bárust um og upp úr áramótum 1997/1998 en gögn og upplýsingar varðandi stofnkostnað RÁS-þjónustunnar, sbr. 8. tl. í bréfi Samkeppnisstofnunar frá 14. ágúst, bárust ekki fyrr en 11. mars sl. og lauk þar með gagnaöflun í málinu.

Í umsögn SÍV er lögð áhersla á, vegna tilvísunar Pósts og síma í álit Lagastofnunar frá 15. ágúst 1995, að í álitinu sé komist að þeirri niðurstöðu að Póstgíróstofan sé ekki eiginleg innlánsstofnun, heldur hafi hún aðeins tiltekna starfsheimildir en önnur innlána- eða fjármálastarfsemi falli hins vegar þar fyrir utan. Lagastofnun hafi vissulega komist að þeirri niðurstöðu að lagaheimildir stæðu því ekki í vegi að Póstgíróstofan gæfi út eigin færslukort en hins vegar hafi stofnunin einnig tekið fram að slík kort yrðu þá væntanlega „*notuð til þess að millifæra rafrænt greiðslur frá einum póstgíróreikningi til annars*“. Einnig sé það niðurstaða stofnunarinnar að nauðsynlegt kunni að vera af þessu tilefni að breyta að einhverju leyti ákvæðum reglugerðar nr. 161/1990 um póstgíróþjónustu, þar sem þar virðist fyrst og fremst miðað við eyðublaðanotkun og handfærðar greiðslur.

Af hálfu SÍV er þeim skilningi Pósts og síma mótmælt að starfsheimildir Póstgíróstofunnar hafi, að því er þetta mál varðar, verið auknar með nýjum póstlögum nr. 142/1996. Ekki hafi komið fram vilji löggjafans til aukinna heimilda, heldur liggja ljóst fyrir að rafræn greiðslumiðlun og útgáfa greiðslukorta til almennra nota séu ekki hluti af pósthjónustu. Gíróþjónusta sem hluti af pósthjónustu byggist á sendingu greiðslu eða færsluskjals milli staða.

Þá er vakin athygli á því í umsögninni að það sé ekki einvörðungu ákvörðun Sambands íslenskra viðskiptabanka að synja Póstgíróstofunni um aðgang að RÁS-þjónustunni, heldur sé það einnig verkefni annarra hlutaðeignandi að fjalla um aðgang nýrra þáttakendur í RÁS-kerfinu, eins og fram komi í samningi um rekstur RÁS-þjónustu frá 28. september 1995.

Um staðgöngu debetkorta og gíróseðla og skilgreiningu markaðarins segir í umsögn SÍV, að hvað sem líði sérstökum reglum um tékkaviðskipti sé ljóst að þær reglur hafi ekki staðið því í vegi að notkun debetkorta hafi í vaxandi mæli komið í stað tékka. Þau dæmi er Póstur og sími nefni um að fyrirtæki bjóði afslátt ef greitt sé með greiðslukorti í stað gíróseðils byggist ekki á samkeppni milli greiðslumiðlanna, heldur sé þar um að ræða að fyrirtæki hafi samið við viðskiptamenn sína um að greiðsla fyrir umrædda þjónustu skuli greidd með skuldfærslu á bankareikning eða greiðslukortareikning viðkomandi. Í þessum

tilvikum sé ekki um að ræða notkun debetkorts eða rafræna greiðslumiðlun um RÁS-kerfið. Að öðru leyti eru fyrri röksemdir SÍV ítrekaðar.

V. Niðurstöður

1.

Rétt er að vekja athygli á því í upphafi að þegar erindi Pósts og síma hf. barst samkeppnisyfirvöldum í maí 1997 hafði fyrirtækinu nýlega verið breytt úr stofnun í hlutafélag og nafninu breytt úr Póst- og símamálastofnun í Póstur og sími hf. Síðan þá hefur fyrirtækinu verið skipt upp í tvö hlutafélög. Var hlutafélagið Íslandspóstur stofnað um póstrekesturinn en fjarskiptaþjónustan rekin undir nafninu Landssími Íslands hf. Miðaðist aðskilnaður félaganna við 1. janúar 1998. Hér eftir verður í ákvörðun þessari yfirleitt notað nafnið Íslandspóstur um fyrirtækið nema ástæða sé til annars.

Í máli þessu er þess krefst Íslandspóstur þess að þeir aðilar er standa að rafrænu greiðslumiðlunarkerfi banka og sparisjóða, RÁS-þjónustunni, veiti Póstgíróstofunni aðgang að kerfinu. Íslandspóstur telur að synjun um aðgang að umræddu greiðslumiðlunarkerfi feli í sér samstilltar aðgerðir allra banka og sparisjóða í landinu og brot á ákvæði 10. gr. samkeppnislaga, sbr. einnig 12. gr. Þá er því einnig haldið fram að líta beri á synjunina sem misnotkun á markaðsráðandi stöðu umræddra aðila, sem fari gegn 17. gr. laganna.

Af hálfu SÍV, sem hefur komið fram f.h. allra þeirra er standa að RÁS-þjónustunni, eru starfsheimildir Póstgíróstofunnar á sviði greiðslumiðlunar dregnar í efa og því haldið fram að fyrirtækið hafi ekki lagaheimild til þeirrar starfsemi sem beiðni þess um aðgang byggist á. Auk þess sé aðgangur að RÁS-þjónustunni ekki nauðsynlegur til þess að Póstgíróstofan geti veitt þá fjármunþjónustu sem henni sé heimilt að veita lögum samkvæmt.

Mál þetta snýst þannig um það hvort synjun á aðgangi Póstgíróstofunnar að RÁS-þjónustunni með þá fjármálaþjónustu sem henni er heimilt að sinna skv. lögum, brjóti gegn ákvæðum samkeppnislaga

2.

Á árinu 1992 gerðu viðskiptabankar og sparisjóðir með sér samning um að undirbúa og hrinda af stað notkun debetkorta í viðskiptum (samningur um rafgreiðslur á sölustað), sbr. m.a. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/1994. Var sett á stofn framkvæmdanefnd um debetkort (RÁS-nefnd) sem m.a. átti að sjá um undirbúning og skipulagningu debetkortakerfisins. Í febrúar 1995 gerðu síðan Reiknistofa bankanna f.h. banka og sparisjóða og Kreditkort hf. samstarfssamning við Greiðslumiðlun hf. um rafræna greiðslumiðlun, svokallaða RÁS-þjónustu. Þannig starfrækja þessir aðilar saman rafræna greiðslumiðlun og

hefur að nokkru leyti verið gerð nánari grein fyrir þeirri þjónustu í umsögnum SÍV og vísast til þess er þar segir. Starfsemi RÁS-þjónustunnar er hjá Greiðslumiðlun hf. sem annast rekstur hennar samkvæmt samningnum.

3.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga um pósthjónustu nr. 142/1996 skal íslenska ríkið tryggja pósthjónustu vegna ýmissa þjónustubátta auk grunnþjónustu, m.a. vegna fjármunapósthjónustu. Samkvæmt lokamálslið 2. gr. sömu laga er hugtakið fjármunapósthjónusta skilgreint sem „greiðsluviðskipti með millifærslum (póstgíró), pósthjónustanir, pósthjónustur og önnur fjármunapósthjónusta“. Pósti og síma hf. er falið að fara með umrædda þjónustu íslenska ríkisins sbr. 12. gr. laganna.

Í reglugerð um pósthjónustu nr. 161/1990 er m.a. gerð nánari grein fyrir pósthjónustu Pósts og síma. Í grein 1.1.1.1. er verksvið pósthjónustunnar skilgreint og er pósthjónustunni skipt í þrjú höfuðflokk:

- a) bréfpósthjónustur (bréf, pósthjónusta, prent, smápakkar og innrituð blöð og tímarit)
- b) bögglaþósthjónustur
- c) fjármunapósthjónustur (pósthjónustanir, þar með taldar pósthjónustur, ávísanir og símapósthjónustanir, gíróinnborganir, -útborganir og gírófærslur)

Um fjármunapósthjónustur, þ.m.t. pósthjónustur, er síðan fjallað nánar í kafla 1.5. í reglugerðinni. Í kafla 1.5.11. er að finna almenn ákvæði um gíróþjónustuna:

„1.5.11.1. Gíróþjónusta Póst og símamálastofnunarinnar er einfaldað form á peningamiðlun, þ.e. pósthjónustunni og verðbréfaþjónustunni. Starfsemin er byggð á reikningum, pósthjónustureikningum, sem stofnaðir eru við Pósthjónustustofuna í Reykjavík, þar sem bókhaldið fer fram.

1.5.11.2. Þegar um innborgunir eða úttektir af pósthjónustureikningi er að ræða eru notuð eyðublöð, sem Póst og símamálastofnunin lætur í té, einnig þegar um færslu milli pósthjónustureikninga er að ræða. Við innborgun á reikning nefnist hann innborgunarseðill, en útborgunarseðill við útborgun úr reikningi. Sé um að ræða færslu úr einum reikningi í annan nefnist hann færsluseðill.

1.5.11.3 Samkvæmt samstarfssamningi um gíróþjónustu milli banka, Pósts og síma og sparisjóða annast samstarfsaðilar inn- og útborganir af gíróreikningum. Eyðublöð, sem notuð eru í samstarfinu nefnast gíróseðlar. Við innborgunir og færslur eru notaðir A, B, C og D gíróseðlar, en til útborgunar gíróávísun (gíróseðill Ú).“

Í ákvæði 1.5.14 er fjallað um með hvaða hætti innborgunir inn á pósthjónustureikninga skuli eiga sér stað. Þar kemur fram að hver sem er getur greitt inná pósthjónustureikning með reiðufé en til þess sé notaður pósthjónustuseðill. Í grein

1.5.16 er fjallað um útborganir eða gíróávisanir og í ákvæði 1.5.17 er fjallað um millifærslur, þ.e. yfirfærslu á upphæð frá einum póstgíróreikningi til annars, sem samkvæmt reglugerðinni er kjarni póstgíróþjónustunnar. Millifærslur fara aðeins fram á Póstgíróstofunni og er við það notað sérstakt eyðublað samkvæmt reglugerðinni.

4.

Því hefur verið haldið fram af hálfu SÍV í máli þessu að Póstgíróstofan hafi ekki heimildir samkvæmt lögum til þess að veita þá fjármunapjónustu sem felist í notkun RÁS-þjónustunnar. Hefur RÁS-nefndin einnig fært þessi rök fyrir synjun sinni um aðgang að RÁS-þjónustunni. Af hálfu Íslandspósts er hins vegar litið svo á að fyrirtækið hafi skýrar lagaheimildir til að veita umrædda þjónustu og til stuðnings þeirri túlkun fyrirtækisins á starfsheimildum sínum hefur það bent á álit bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og Lagastofnunar Háskólans

Í álti bankaeftirlitsins frá því í janúar 1995 segir að samkvæmt póstlögum (þágildandi póstlögum nr. 33/1986) teljist fjármunapóstsendingar til póstþjónustu. Jafnframt segi í lögnum að greiðsluviðskipti með millifærslum (póstgíró) teljist til fjármunapóstsendinga. Samkvæmt 1. gr. reglugerðar um póstþjónustu nr. 161/1990 sé verksvið póstþjónustunnar m.a. að annast fjármunapóstsendingar (póstávisanir, þ.m.t. póströfuávisanir og símapóstávisanir, gíróinnborganir, gíróútborganir og gírófærslur).

Í álitinu segir jafnframt að litið hafi verið svo á af hálfu bankaeftirlitsins að póstgíróþjónustan hefði heimild til að taka við innlánnum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar samkvæmt 6. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/1986. Í samræmi við þetta hafi Póstgíróstofunni verið gert skylt að greiða bindiskyldu af innistæðum til Seðlabankans eins og öðrum innlánsstofnunum. Þá segir einnig að Póstgíróstofan bjóði viðskiptavinum sínum að eiga póstgíróreikninga, en þeir séu veltureikningar líkt og tékkareikningar hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum og skiptist í fjóra flokka: einkareikninga, launareikninga, fyrirtækjareikninga og eigin reikninga Pósts og síma. Nauðsynleg forsenda fyrir rekstri gíróþjónustu sé að mati bankaeftirlitsins geymsla og ávöxtun fjár á slíkum veltureikningum. Hins vegar séu starfsheimildir póstgíróþjónustunnar takmarkaðar með þeim hætti, að hún geti ekki boðið upp á aðrar tegundir innlánsreikninga en veltureikninga, svo sem bundna sparireikninga með verðtryggingu eða tékkareikninga samkvæmt ákvæðum tékkalaga. Bankaeftirlitið telur engu að síður eðlilegt að Póstgíróstofan bjóði vexti á gíróreikninga og einnig að gera verði þá kröfu að vaxtakjörin séu aðgengileg viðskiptamönnum.

5.

Með bréfi, dags. 21. febrúar 1995, óskaði SÍV eftir álti Lagastofnunar Háskólans á því hverjar væru heimildir Pósts og síma til þess að annast fjármálþjónustu. Fram kemur í bréfinu að Seðlabanki Íslands hafi flokkað Póstgíróstofuna sem innlánsstofnun um langan tíma. SÍV telji nauðsynlegt vegna óskar fyrirtækisins

um aðgang að RÁS-þjónustunni, að fá álit hlutlauss aðila utan bankakerfisins um heimildir fyrirtækisins til fjármálaþjónustu.

Meðal þeirra spurninga sem lagðar voru fyrir Lagastofnun var hvort Póstgíróstofan teldist innlánsstofnun í skilningi gildandi laga um innlánsstofnanir. Í niðurstöðu Lagastofnunar, dags. 15. ágúst 1995, segir að með hugtakinu innlánsstofnun sé átt við starfsemi sem felst í því að taka við innlánnum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar. Að mati Lagastofnunar leikur ekki vafi á því að Póstgíróþjónustunni sé heimilt að veita almenningi þá þjónustu. Geymsla fjár á gíróreikningum til lengri eða skemmri tíma sé eðlisþáttur þeirrar starfsemi að miðla greiðslum, en miðlunin sé kjarni pósthíróþjónustunnar. Hins vegar verði ekki litið svo á að ávöxtun innistæðufjár á pósthíróreikningum sé með sama hætti eðlisþáttur pósthíróstarfseminnar. Því telur Lagastofnun Póstgíróstofuna ekki eiginlega innlánsstofnun. Hins vegar verði að telja hana stofnun með „sérstaka lagaheimild“ til þess að taka við innlánnum frá almenningi til geymslu, sbr. 6. gr. laga um Seðlabanka Íslands og ákvæði laga nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði (nú lög nr. 113/1996). Þá verði ekki séð að það sé í andstöðu við ákvæði laga að greiddir séu vextir af því geymslufé sem á hverjum tíma standi inni á pósthíróreikningum. Hins vegar kunnir að rísa álitæfni um það með hvaða hætti Pósti og síma sé heimilt að afla fjár til slíkra vaxtagreiðslna.

Lagastofnun bendir á, að á Póstgíróstofunni hvíli ekki sömu skyldur um öryggi í viðskiptum fjármálastofnana er af þeim tilskipunum Evrópusambandsins leiði, sem veitt hefur verið lagagildi hér á landi í samræmi við ákvæði EES samningsins. Hins vegar hafi Seðlabankinn heimildir til eftirlits með starfsemi Póstgíróstofunnar.

Varðandi þá spurningu hvaða fjármálaþjónustu Póstgíróstofunni sé heimilt að veita segir í álitu Lagastofnunar að aðalatriðið í starfsemi Póstgíróstofunnar séu greiðsluviðskipti með millifærslum. Geymsla fjár á pósthíróreikningum sé óhjákvæmilegur fylgifiskur þeirrar starfsemi. Önnur innláns- eða fjármálastarfsemi falli hins vegar þar fyrir utan, líkt og t.d. móttaka innlána til beinnar ávöxtunar eða í einhverjum öðrum tilgangi. Póstgíróstofunni sé þannig heimilt að veita fjármálaþjónustu í tengslum við það, sem teljist kjarni pósthíróþjónustu. Þá er einnig tekið fram í álitinu að Lagastofnun fái ekki séð að nein ákvæði laga komi í veg fyrir það að Póstgíróstofan gefi út sín eigin debetkort. Debetkort Póstgíróstofunnar yrðu þá væntanlega notuð til þess að millifæra með rafrænum hætti greiðslur frá einum pósthíróreikningi til annars og stofnunin líti svo á að enginn eðlismunur sé á því og að handfæra greiðslur milli slíkra reikninga. Hins vegar verði debetkort Póstgíróstofunnar aðeins notuð við pósthíróþjónustu eins og henni sé lýst í lögum og reglugerðum. Þá er því varpað fram í álitinu að e.t.v. kunnir af slíku tilefni að vera nauðsynlegt að breyta að einhverju leyti ákvæðum reglugerðar nr. 161/1990 um gíróþjónustu, þar sem þar sýnist fyrst og fremst miðað við eyðublaðanotkun og handfærðar greiðslur.

Þá var í álitsbeiðni SÍV leitað svara við því hvort SÍV geti takmarkað aðgang Póstgíróstofunnar að hinu svokallaða RÁS-kerfi bankanna. Í niðurstöðum Lagastofnunar er bent á samstarfssamning um gíróþjónustu frá 30. september 1991 sem sé í gildi á milli Pósts og síma, Seðlabankans, Landsbankans, Búnaðarbankans, Íslandsbanka og SÍSP. Að áliti Lagastofnunar megi nota RÁS-kerfið að því leyti er tekur til debetkorta við rekstur gírókerfis og gíróþjónustu. Sé þá m.a. haft í huga að millifærslur með debetkorti séu aðeins nútímaleg aðferð til að færa greiðslur rafrænt frá einum reikningi til annars, þ.m.t. milli gíróreikninga. Þegar þetta sé haft í huga og að því gættu að stofnunin lítur svo á að lög takmarki ekki notkun debetkorta í rekstri gírókerfa, verði að leggja til grundvallar að SÍV verði að veita Póstgíróstofunni aðgang að RÁS-þjónustunni, meðan samstarfssamningurinn frá 30. september 1991 sé í gildi óbreyttur. Þannig sé SÍV skylt samkvæmt samstarfssamningnum að veita Póstgíróstofunni aðgang að RÁS-þjónustunni ef debetkort verða tekin upp við rekstur gírókerfisins hér á landi. Í lok álits Lagastofnunar er tekið fram að vísa verði til samkeppnislaga að öðru leyti um álitaefnið og er þar m.a. vísað til 17. gr. laganna. Í álitinu segir að ekki sýnist fjarri lagi að líta svo á, að útilokun eins eða fleiri aðila frá umræddu RÁS-kerfi gæti falið í sér samkeppnishömlur, með þeim hætti að ekki þætti viðunandi. Úr því verði samkeppnisyfirvöld hins vegar að skera.

6.

Með vísan til framangreinds telur samkeppnisráð ljóst að Póstgíróstofan hefur heimildir samkvæmt lögum til þess að stunda þjónustu á markaðnum fyrir greiðsluviðskipti með millifærslum. Í tengslum við þá starfsemi er óhjákvæmilegt að Póstgíróstofunni sé heimilt að bjóða viðskiptavinum að eiga póstgíróreikninga, sem eru veltureikningar líkt og tékkareikningar hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum, eins og fram kemur í áliti Bankaeftirlitsins sem vísað var til hér að framan í kafla 4. Á markaði fyrir greiðsluviðskipti með millifærslum eru einnig viðskiptabankar og sparisjóðir, sem þó hafa víðtækari heimildir til fjármálaþjónustu samkvæmt lögum, svo sem heimildir til móttöku innlána til beinnar ávöxtunar eða í einhverjum öðrum tilgangi heldur en í tengslum við greiðsluviðskipti með millifærslum.

Hafa þessir aðilar um árabíl verið í samstarfi um rekstur gíróþjónustu en frá árinu 1971 hefur verið í gildi samstarfssamningur á milli Pósts og síma, viðskiptabankanna, sparisjóðanna og Seðlabanka Íslands. Var nýr samningur gerður árið 1991 sem er enn í gildi. Samkvæmt 1. gr. samningsins reka samningsaðilar gírókerfi og veita gíróþjónustu. Á undanförunum árum hefur greiðslumiðlun viðskiptabanka og sparisjóða hins vegar tekið verulegum tæknilegum breytingum og fer nú meirihluti millifærslna fram með rafrænum greiðslum. Millifærsla milli gíróreikninga hefur hins vegar ekki þróast með sama hætti. Póstgíróstofan hefur um árabíl stundað greiðsluviðskipti með millifærslum milli gíróreikninga. Hafa millifærslurnar átt sér stað með eyðublaði og gíróseðli, og greiðslurnar handfærðar milli reikninga. Hefur Íslandspóstur ítrekað sóst eftir

aðgangi Póstgíróstofunnar að RÁS-þjónustunni, þannig að unnt væri að millifæra milli gíróreikninga með rafrænum hætti, en verið synjað.

7.

Í máli þessu er nauðsynlegt að taka til athugunar hvort notkun debetkorta til færslu af tékkareikningi sé á sama markaði í skilningi samkeppnislaga og notkun pósthíróreikninga. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaður er sölusvæði m.a. þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarþjónusta er þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Tilgangur þess í samkeppnismálum að skilgreina viðkomandi markað, er að finna það svið viðskipta sem tengist því máli sem til athugunar er. Skilgreining á markaði á þannig að leiða í ljós hvaða fyrirtæki eru eða geta verið í samkeppni.

Við skilgreiningu á markaðnum verður að líta til tveggja þátta; annars vegar hver þjónustumarkaðurinn er og hins vegar hver hinn landfræðilegi markaður er. Í ljósi þess að þjónustukerfi aðila þessa máls tekur til landsins alls og með hliðsjón af eðli rafrænnar greiðslumiðlunar telur samkeppnisráð að landfræðilegi markaðurinn í þessu máli sé Ísland.

Hvað varðar þjónustumarkaðinn má segja að mál þetta snúist um greiðslumiðlun sem er annar meginþátturinn í starfsemi banka og sparisjóða.¹ Eins og fram hefur komið hefur Íslandspóstur heimild að lögum til að stunda greiðslumiðlun þó að fyrirtækið teljist ekki að lögum vera eiginleg innlánsstofnun. Póstgíróreikningar eru veltureikningar líkt og tékkareikningar hjá bönkum og sparisjóðum. Hefur Póstgíróstofan, líkt og þeir, heimild til að bjóða vexti á umrædda reikninga.

Segja má að greiðslumiðlun geti átt sér stað með tvennum hætti. Annars vegar með svokölluðum handvirkum hætti og eru þá tékkar og gíróseðlar notaðir. Hins vegar með rafrænum hætti við notkun debetkorta. Af hálfu banka og sparisjóða hefur því verið lýst yfir að debetkort hafi yfirburði sem greiðslumiðill, hvort sem litið sé til kostnaðar, hraðvirkni, öryggis eða þæginda.² Að mati samkeppnisráðs bendir þetta ótvírætt til þess að rétt sé að líta á rafræna greiðslumiðlun sem sérstakan markað. Þegar þetta er virt og horft er til gagna þessa máls að öðru leyti er það mat samkeppnisráðs að sá þjónustumarkaður sem mál þetta taki til sé sú þjónusta sem veitt er með rafrænni greiðslumiðlun.

Í máli þessu liggur fyrir að Íslandspóstur hefur heimild að lögum til þess að bjóða upp á rafræna greiðslumiðlun með útgáfu eigin debetkorta. Hvort fyrirtækið getur hafið starfsemi á þessum markaði ræðst af því hvort það fær aðgang að RÁS-kerfinu, sbr. það sem segir hér á eftir. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð að annars vegar Póstgíróstofan og hins vegar bankar og sparisjóðir séu hugsanlegir keppinautar á markaðnum fyrir rafræna greiðslumiðlun. Notkun reikninga

¹ Hinn þátturinn er lánsfjármíðlun.

² Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/1994.

innlánsstofnana og póstgíróreikninga með debetkortum er því á sama markaði í skilningi samkeppnislaga.

8.

Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína og að keppinautar útilokist frá markaðnum.

Eins og áður segir standa annars vegar viðskiptabankar og sparisjóðir, með milligöngu Reiknistofu bankanna, og Kreditkort hf. og hins vegar Greiðslumiðlun hf. að umræddu samstarfi um rafræna greiðslumiðlun, RÁS-þjónustuna, sem starfrækt er til sameiginlegra nota fyrir banka, sparisjóði, kortafyrirtæki og Reiknistofuna. Að mati samkeppnisráðs felur RÁS-þjónustan í sér hið eiginlega RÁS-kerfi, sem samanstendur af margvíslegum tæknilegum þáttum, auk þess sem a.m.k. tvær nefndir hafa verið starfræktar vegna samstarfsins. Margnefnd RÁS-nefnd, sem skipuð er fulltrúum greiðslukortafyrirtækjanna og banka og sparisjóða og hefur umsjón með RÁS-þjónustunni og fjallar m.a. um aðgang nýrra aðila að henni. Samkvæmt samningi um RÁS-þjónustuna þarf samþykki allra eigenda til að nýr aðili hljóti samþykki. Þá hefur svonefnd tækninefnd einnig starfað, sem vettvangur í tækni- og öryggismálum.

Í gögnum málsins kemur fram að RÁS-kerfið samanstendur m.a. af margvíslegum tæknilegum þáttum og eru þessir helstir:

1. Samskiptatölvur sem eru búnaður vegna tenginga við heimildarkerfi kortaútgefanda til að taka við og svara fyrirspurnum frá rafrænum afgreiðslutækjum.
2. Færslusafnkerfi. Kerfi þetta tekur við innsendum færsluskrám frá útstöðvum (posum/kassakerfum) greiðsluviðtakenda.
3. Mótöld.
4. Greiðsluskiptaforrit sem er hugbúnaður til flokkunar greiðsluskipta milli banka og kortafyrirtækja.
5. Posar sem eru 7000 tölvuúttöðvar (posi og prentari) til rafræns segulrandalesturs, heimildarleitar, skráningar og innsendingar færslna vegna kortagreiðslna. Tækin eru í eigu Greiðslumiðlunar hf.
6. Posa-forrit. Hugbúnaðarpakkar sem hafa verið forritaðir af RÁS-þjónustunni.
7. Hleðsluforrit. Sérstök kerfi sem hafa verið keypt og útbúin til að hlaða viðkomandi hugbúnaði inn í tölvuminni posanna.
8. Vottunarstarf. Í því felst að yfirfara og taka út rafræn afgreiðslukerfi (t.d. búðarkassa) sem tengjast RÁS-kerfinu.
9. Uppsetningarvinna. Mikill kostnaður og samfelldt starf sem felst í því að setja upp posa á afgreiðslustöðum og kenna starfsfólki meðferð búnaðarins.
10. Handbækur.

Greiðslumiðlun hf. hefur áætlað að stofnkostnaðarverð RÁS-kerfis sé X³ kr. Í þessari fjárhæð er ekki innifalinn húsnæðiskostnaður, skrifstofubúnaður, kostnaður vegna yfirstjórnar eða annar tengdur kostnaður.

Aðstandendur RÁS-þjónustunnar eiga og reka eina kerfið hér á landi sem gerir fyrirtækjum kleift að veita rafræna greiðslumiðlun. Til að koma þessu kerfi á fót og reka það hafa m.a. keppinautar sem að því standa haft með sér mikla tæknilega samvinnu og staðið straum af umtalsverðum kostnaði. Umræddir keppinautar eiga því og reka sameiginlega kerfi sem líta verður á sem grunnvirki í greiðslumiðlun hér á landi. Ljóst þykir að synjun RÁS-nefndarinnar um aðgang Póstgíróstofunnar að kerfinu er í reynd synjun allra þeirra aðila sem starfa á markaði fyrir almenna rafræna greiðslumiðlun. Í nafni RÁS-nefndarinnar hafa aðstandendur RÁS-þjónustunnar þannig komið fram sem ein heild gagnvart þeim er sækja um aðgang. Að mati samkeppnisráðs verður því að líta svo á að þeir sem standa að RÁS-þjónustunni hafi sameiginlega markaðsráðandi stöðu í rekstri á grunnvirki fyrir rafrænar millifærslur. Með því að synja Póstgíróstofunni um aðgang að því er RÁS-nefndin að synja nýjum keppinauti, sem hefur heimildir skv. lögum til greiðsluviðskipta með millifærslum og hug á að hefja rafrænar millifærslur, um aðgang að grunnvirki á þessum markaði. Þá ber einnig að benda á að umræddir aðilar hafa gert með sér samstarfssamning um gíróþjónustu sem enn er í gildi. Að mati samkeppnisráðs hefur synjunin í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Miðað við stofnkostnað við RÁS-kerfið getur það ekki talist að neinu marki hagkvæmt og jafnvel ómögulegt fyrir Íslandspóst að koma sér upp samskonar greiðslumiðlunarkerfi fyrir Póstgíróstofuna og viðskiptabankar og sparisjóðir hafa komið sér upp í samvinnu við Reiknistofu bankanna og greiðslukortafyrirtækin. Þannig telur samkeppnisráð ljóst að Póstgíróstofunni sé að óbreyttu ekki mögulegt að hefja rafrænar millifærslur og veita viðskiptabönkum og sparisjóðum þá samkeppni sem henni er heimil samkvæmt lögum sökum þess hve óhagkvæmt það væri að koma upp greiðslumiðlunarkerfi, samhliða sameiginlegu greiðslumiðlunarkerfi allra hinna er starfa á viðkomandi markaði. Jafnframt er það með öllu óásættanlegt með hliðsjón af markmiði samkeppnislaga að allir keppinautar á tilteknum markaði, sem hafa komið sér upp sameiginlegu kerfi og aðgangur að því í raun forsenda þess að geta keppt á viðkomandi markaði, synji nýjum aðila um aðgang og haldi honum þar með frá markaðnum. Einnig telur samkeppnisráð að yrði Íslandspóstur einn að koma sér upp samskonar kerfi fyrir Póstgíróstofuna og RÁS-kerfið er, væri það til þess fallið að stuðla að óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.

Með því að sammælast um að synja Íslandspósti um aðgang að þeirri rafrænu greiðslumiðlunarþjónustu, RÁS-þjónustunni, sem komið hefur verið upp hér á landi hafa þeir sem þjónustuna stunda hindrað aðgang að viðkomandi markaði. Þær aðstæður sem hafa orðið við synjunina hafa skaðleg áhrif á samkeppni á

³ Fjárhæð tekin út vegna trúnaðar

markaðnum. Aðgangshindrunin er til þess fallin að styrkja stöðu þeirra sem fyrir eru á markaðnum fyrir rafræna greiðslumiðlun. Með því að keppinautur útilokast frá markaðnum leiðir synjunin til óhagkvæmrar nýtingar framleiðsluþáttanna, sbr. 1. gr. og 17. gr. samkeppnislaga. Í því skyni að gera Íslandspósti kleift að sinna þeirri rafrænu greiðslumiðlun sem félaginu er heimilt að lögum og þar með efla virka samkeppni í viðskiptum telur samkeppnisráð nauðsynlegt að Íslandspóstur fái aðgang að greiðslumiðlunarkerfi RÁS-þjónustunnar.⁴ Með hliðsjón af úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997, *Póstur og sími gegn samkeppnisráði*, virðast sömu sjónarmið eiga við um aðra er óska aðgangs, að því tilskildu að slík starfsemi rúmist innan starfsheimilda viðkomandi.

9.

Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga eru samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á verð, skiptingu markaða eða gerð tilboða. Samkvæmt 12. gr. laganna er samtökum fyrirtækja óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Samningar eða samstilltar aðgerðir keppinauta um verðlagningu eða markaðsskiptingu eru álitnar alvarlegustu samkeppnishömlurnar í viðskiptum og eru þær taldar til þess fallnar að valda þjóðfélaginu öllu tjóni. Því eru þær bannaðar fyrirfram í samkeppnislögum.

Með samstarfi sínu um RÁS-þjónustuna hafa viðskiptabankar og sparisjóðir í landinu og samtök þeirra, ásamt Reiknistofu bankanna og greiðslukortafyrirtækjunum, tengst mjög náið á markaðnum fyrir rafræna greiðslumiðlun. Hafa þessir aðilar ítrekað synjað Íslandspósti um aðgang Póstgíróstofunnar að RÁS-þjónustunni. Samkeppnisráð telur ljóst að umrædd synjun útiloki Póstgíróstofuna frá markaðnum fyrir rafræna greiðslumiðlun. Þau fyrirtæki sem eru á sama sölustigi og starfa saman innan RÁS-þjónustunnar hafa því með samþykktum eða samstilltum aðgerðum haldið markaðnum fyrir sig. Möguleg samkeppni í verði eða þjónustu frá nýjum keppinaut hefur verið útilokuð. Ljóst þykir að umrædd aðgerð felur í sér brot á 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga. Jafnframt er ljóst að samtök bankanna og samstarf innan RÁS-þjónustunnar fellur undir hugtakið samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga. Eins og áður sagði bannar 12. gr. samtökum fyrirtækja að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru. Að mati samkeppnisráðs er því ljóst að ofangreindar aðgerðir fela í sér brot á 12. gr. samkeppnislaga.

⁴ eru slík sjónarmið um aðgang keppinautar mjög í samræmi við það sem í bandarískum og evrópskum samkeppnisrétti felst í kenningu sem kallast á ensku „*essential facilities doctrine*“. Í þeirri kenningu felst, að ef markaðsráðandi aðili á eða býr yfir einhvers konar aðstöðu sem keppinautur getur ekki verið án, geti samkeppnisyfírvöld mælt svo fyrir að veita beri keppinautnum aðgang að aðstöðunni.

Í samkeppnisrétti er gerður greinarmunur á samningum eða samstilltum aðgerðum sem beinlínis er ætlað að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og aðgerðum sem í sjálfu sér hafa ekki þann tilgang að hamla samkeppni en hafa óhjákvæmilega þau áhrif á viðkomandi markað. Þegar samkeppnisyfirvöld hafa sýnt fram á að tilgangur viðkomandi samnings eða samstilltra aðgerða hafi verið að hamla samkeppni, t.d. að hindra aðgang nýs keppinautar inn á markað, hefur ekki þótt nauðsynlegt að sýna fram á hin skaðlegu áhrif, sem viðkomandi samningur eða aðgerðir hafa í för með sér. Þannig er það litið mjög alvarlegum augum þegar ljóst er að tilgangur samstilltra aðgerða keppinauta eða samtaka keppinauta sé að hindra samkeppni, svo ekki þykir þörf á að leiða í ljós afleiðingar aðgerðanna.

Í máli þessu liggur fyrir að umrædd synjun RÁS-þjónustunnar hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Auk þess telur samkeppnisráð að gögn málsins bendi ótvírætt til þess að tilgangur synjunar aðstandenda RÁS-þjónustunnar hafi verið sá að útiloka Póstgíróstofuna frá markaðnum fyrir rafrænar millifærslur og raska þar með samkeppni. Í því sambandi má m.a. benda á fundargerðir stjórnar SÍV. Þar kemur t.d. fram að brýnt þyki að stöðva strax í upphafi áform Pósts og síma um að bjóða fjölbreyttari fjármálaþjónustu en áður. Einnig er það nefnt hvort ekki sé rétt að biðja með að veita Pósti og síma aðgang að samtímabókun tékka þar sem slíkt geti skapað fordæmi fyrir aðra aðila t.d. olíufélögin. Þá er á það bent að tvær beiðnir frá Pósti og síma lægju óafgreiddar hjá Reiknistofu bankanna, annars vegar um samtímabókun tékka og hins vegar um Rás-kerfið. Stjórnarmaður í SÍV taldi að samstaða væri um það að hafna síðari beiðninni en fallast á þá fyrri, enda væri þar um öryggisatriði að ræða fyrir bankana.

Viðskiptabankarnir, sparisjóðirnir, greiðslukortafyrirtækin, Reiknistofa bankanna, Samband íslenskra viðskiptabanka, Samband íslenskra sparisjóða og RÁS-nefndin hafa synjað um aðgang Póstgíróstofunnar að RÁS-þjónustunni. Sú synjun hefur haft í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni. Er ljóst að framangreind fyrirtæki og samtök fyrirtækja bera ábyrgð á umræddum brotum á samkeppnislögum. Jafnframt verður ekki önnur ályktun dregin af gögnum málsins en að umræddir aðilar hafi haft ásetning til þess að hindra samkeppni. Ennfremur er ljóst að umræddar samkeppnishömlur hafa varað í alllangan tíma, en Íslandspóstur óskaði fyrst eftir samstarfi 30. nóvember 1993. Að öllu þessu virtu lítur samkeppnisráð mál þetta mjög alvarlegum augum.

VI.
Ákvörðunarorð:

„Reiknistofa bankanna f.h. viðskiptabanka og sparisjóða, og Kreditkort hf. og Greiðslumiðlun hf. hafa sameiginlega komið upp rafrænu greiðslumiðlunarkerfi, svokallaðri RÁS-þjónustu.

Samþykktir og samstilltar aðgerðir fyrirtækja á sama sölustigi svo og samtaka þeirra um að synja Íslandspósti (áður Pósti og síma hf. og Póst- og símamálastofnun) um aðgang að rafrænni greiðslumiðlun hjá RÁS-þjónustunni, fela í sér brot á 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Synjun um aðgang Íslandspósts hf. að RÁS-þjónustunni hefur skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Í því skyni að efla samkeppni á markaðnum fyrir rafræna greiðslumiðlun og með heimild í 17. gr. samkeppnislaga mælir samkeppnisráð fyrir um að veita skuli þeim aðilum, sem þess óska, aðgang að RÁS-þjónustunni. Skal aðgangurinn veittur á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og gilda gagnvart öðrum aðilum RÁS-þjónustunnar.“