



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

## **Viðauki I með ákvörðun nr. 14/2012.**

### **Samantekt á helstu sjónarmiðum hagsmunaaðila sem aflað var við undirbúning ákvörðunar um undanþágu beiðni Reiknistofu bankanna, sbr. ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris***

Í viðauka þessum eru rakin sjónarmið sem aflað var við meðferð á beiðni Reiknistofu bankanna um undanþágu samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Fjallað er um málið í ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni Teris*. Rétt þykir að reifa framkomin sjónarmið, til upplýsingar fyrir aðila sem starfa á markaðnum og til nánari útskýringar á forsendum ákvörðunarorða.

Eins og fram kemur í kafla I. 4 í ákvörðun nr. 14/2012, var undanþágubeiðnin send til umsagnar helstu hagsmunaaðila á viðkomandi mörkuðum. Er þar um að ræða fjármálafyrirtæki, færsluhirða, hýsingaraðila, hugbúnaðarhús og aðila sem tengjast markaði fyrir upplýsingatækni. Var óskað eftir rökstuddri umsögn um undanþágubeiðnina og möguleg áhrif á samkeppni frá 27 aðilum.

Viðbrögð bárust frá 10 aðilum. Í svörum frá Valitor hf., Landsbanka hf. og Teris eru ekki gerðar athugasemdir við undanþágubeiðnina. Auk þessara aðila bárust sjónarmið frá Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitinu, Arion banka hf., Borgun hf., Skýrr hf. (nú Advania), Kortþjónustunni hf. og Íslandsbanka hf. Var Reiknistofunni gefið tækifæri til að tjá sig um þessi sjónarmið, sbr. bréf Samkeppniseftirlitsins, dags. 10. maí 2011, og athugasemdir Reiknistofunnar, dags. 15. júní 2011. Þá ákvað Samkeppniseftirlitið að afla frekari gagna frá Reiknistofunni með bréfi, dags. 27. júní 2011. Einnig óskaði Samkeppniseftirlitið eftir nánari upplýsingum um sjónarmið Borgunar hf.

Eftir að Samkeppniseftirlitinu hafði verið tilkynnt um fyrirhuguð kaup Reiknistofunnar á Teris, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir rökstuddu mati Reiknistofunnar á mögulegum áhrifum hins tilkynnta samruna á undanþágubeiðnina. Reiknistofan svaraði því með bréfi, dags. 23. febrúar 2012.

Þessi sjónarmið eru rakin hér á eftir.



## I.

### Sjónarmið hagsmunaaðila

#### 1. Sjónarmið Seðlabanka Íslands

Í bréfi frá Seðlabanka Íslands, dags. 6. apríl 2011, gerir bankinn ekki athugasemdir við erindi Reiknistofunnar um undanþágu. Undanþágubeiðnin sé sjálfstætt framhald af yfirtöku Seðlabanka Íslands á Fjölgreiðslumiðlun hf. sem nú sé Greiðsluveitan Rökstuðningurinn fyrir undanþágu sé í samhljómi við það sem legið hafi til grundvallar samningum milli Seðlabankans annars vegar og eigenda RB hins vegar í þeim kaup- og framsalassamningum sem voru undirritaðir 15. desember 2010. Að mati bankans sé tæplega fjárhagslegur grundvöllur til að byggja upp frá grunni aðra sambærilega sjálfstæða grunninnviði til greiðslumiðlunar og nú séu í höndum Seðlabanka Íslands, Greiðsluveitunnar og Reiknistofunnar, síst af öllu við núverandi aðstæður þar sem verulegur samdráttur hafi orðið í viðskiptamagni. En jafnframt þurfi að tryggja að allir þeir sem uppfylli sett skilyrði eigi þess kost að hagnýta sér grunnþjónustu Reiknistofunnar til að geta keppt á markaði.

#### 2. Sjónarmið Fjármálaeftirlitsins

Í bréfi, dags. 19. apríl 2011, bendir Fjármálaeftirlitið á að tilgangur laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki sé að tryggja að fjármálafyrirtæki séu rekin á heilbrigðan og eðlilegan hátt með hagsmuni viðskiptavina, hluthafa, stofnfjáreigenda og alls þjódarbúsins að leiðarljósi. Ekki verði séð að þátttaka fjármálafyrirtækja í starfsemi Reiknistofunnar fari gegn ofangreindum tilgangi. Rétt sé að vekja athygli á því að þátttaka fjármálafyrirtækja í starfsemi Reiknistofunnar geti talist til hliðarstarfsemi þeirra sbr. 2. mgr. 21. gr. laga um fjármálafyrirtæki.

#### 3. Sjónarmið Arion banka hf.

Í bréfi frá Arion banka hf., dags. 20. apríl 2011, tekur bankinn undir þau sjónarmið sem sett eru fram í undanþágubeiðninni. Fagnar bankinn breytingunni á rekstrarfyrirkomulagi Reiknistofunnar og telur að hún hafi í för með sér aukið gagnsæi. Einnig er bankinn hlynntur því markmiði að útvíkka starfsemina þannig að þjónustan verði veitt á almennum markaði til fyrirtækja sem starfi á fjármálamarkaði og engar takmarkanir verði á því hverjir geti keypt þjónustu hjá félaginu. Með því skapist forsendur fyrir að veita hagkvæma, faglega og samkeppnishæfa þjónustu á sviði upplýsingatækni og skyldrar starfsemi. Arion banki kveðst telja að þessar breytingar stuðli að jákvæðu samkeppnisumhverfi á þessu sviði. Þá árétti bankinn að hann sé óbundinn af því að kaupa þjónustu af Reiknistofunni. Standist hún ekki samanburð í verði og gæðum sé mögulegt að bankinn kjósi að færa viðskiptin sín annað. Þá muni eigendur Reiknistofunnar ekki njóta sérkjara heldur greiða samkvæmt gildandi verðskrá líkt og aðrir kaupendur þjónustunnar. Reiknistofan muni starfa á samkeppnismarkaði og þurfi að lúta þeim lögmaðlum sem þar gildi. Að öðru leyti taki Arion banki undir þau sjónarmið sem fram komi í erindinu.

#### 4. Sjónarmið Borgunar hf.

Í bréfi frá Borgun hf., dags. 20. apríl 2011, er tekið undir sjónarmið í beiðni um undanþágu er varða mikilvægi þeirrar starfsemi sem Reiknistofan sinnir. Reiknistofan hafi í gegnum árin tryggt hagkvæmni og öryggi og telji Borgun reksturinn þjóðhagslega



hagkvæman. Reiknistofan hafi boðið eina gagnsæja verðskrá fyrir alla, slíkt sé mikilvægt vegna stöðu hennar sem eina aðilans sem veiti fjármálafyrirtækjum tilgreinda tegund þjónustu. Fyrirkomulagið sé einnig líklegra til að styrkja samkeppni en að veikja þar sem samkeppnisaðilar bindi þá lágmarks fjármuni í einsleitum grunnkerfum og nýti þá frekar til þróunar vöru og markaðssetningar, neytendum til góða. Með því að opna betur fyrir þjónustu til annarra en hluthafa sé enn frekar tryggt jafnræði milli aðila á markaði.

Breytingarnar séu því jákvæðar á meðan Reiknistofan bjóði sérhæfða þjónustu sem ekki sé í samkeppni við önnur þjónustufyrirtæki á markaði. Líklegt sé að samkeppni frá Reiknistofunni á öðrum sviðum geti að einhverju leyti skapað hættu á hagsmunaárekstrum.

## **5. Sjónarmið SKÝRR (nú Advania)**

Í bréfi, dags. 20. apríl 2001, barst Samkeppniseftirlitinu umsögn Skýrr. Er þar tekið undir þau sjónarmið eftirlitsins að málið varði mikilvæga starfsemi og að brýnt sé að eðlileg samkeppnisskilyrði ríki á þessu sviði og að nýir keppinautar geti komist inn á markaðina sem tengjast starfsemi Reiknistofunnar. Telur Skýrr einmitt af þeirri ástæðu að hafna beri undanþágubeiðni Reiknistofunnar eins og hún er sett fram. Byggir Skýrr á því að með veitingu jafn víðtækrar undanþágu sé félaginu veitt færi á að koma í veg fyrir samkeppni á þessum markaði og að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga til veitingu undanþágu frá samkeppnislögum séu því ekki uppfyllt.

### **5.1 Starfsemi Reiknistofunnar fellur undir samkeppnislög**

Í erindi Reiknistofunnar komi fram sú ályktun að ólíklegt sé að starfsemi hennar falli innan gildissviðs samkeppnislaga. Sé því til stuðnings vísað til ákvörðunar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 17/1999 *Samtök Iðnaðarins gegn samkeppnisráði*. Skýrr bendi á að þrátt fyrir að þetta hafi verið staðan árið 1999 þá sé staða Reiknistofunnar gjörólík í dag sem og markaðurinn sem félagið starfi á og því eigi þessi sjónarmið ekki lengur við. Reiknistofan sé í dag orðið nýtt hlutafélag sem muni einbeita sér að bankalausnum. Ábyrgð þess og hlutverk hafi breyst gríðarlega og sé ekki hægt að halda því fram að Reiknistofan starfi í dag eins og deild innan eigenda sinna. Þá liggja fyrir að í dag séu nokkur fyrirtæki á almennum markaði sem bjóði upp á sambærilegar lausnir og Reiknistofan geri, megi þar nefna Skýrr, Libra og Nýherja-Applicon. Sé því engum vafa undirorpið að Reiknistofan starfi á markaði í samkeppni við önnur hugbúnaðarfyrirtæki.

Starfsemi Reiknistofunnar sé í dag atvinnustarfsemi hlutafélags og veiti félagið þjónustu gegn endurgjaldi í samkeppni við önnur félög sem geri það skýrt að starfsemi þess falli undir samkeppnislög.

### **5.2 Reiknistofan hyggst sækja inn á aðra markaði**

Í bréfi Skýrr kemur fram að í erindi Reiknistofunnar segi að félagið ætli sér að sækja á tengda markaði. Sé því ljóst að Reiknistofan ætli sér að sækja enn frekar á markaði sem Skýrr og önnur hugbúnaðarfyrirtæki starfi á. Telji Skýrr að það yrði afar skaðlegt fyrir samkeppni á markaðnum verði Reiknistofunni veitt víðtæk undanþága varðandi samstarf sitt við Greiðsluveituna, þannig að félagið þurfi ekki að hlíta þeim samkeppnisreglum sem samkeppnisaðilar þess þurfi að gera á meðan Reiknistofan ætli sér jafnframt að herja á tengda markaði.



### 5.3 Um 10. gr. samkeppnislaga

Ljóst sé að 10. gr. samkeppnislaga banni alla samninga sem hafi það að markmiði eða af þeim leiði að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað. Telur Skýrr að starfsemi Reiknistofunnar falli undir 10. gr. samkeppnislega. Þá leggi Skýrr jafnframt áherslu á að Samkeppniseftirlitið hafi ítrekað lýst því, m.a. í ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 21/2004 Ólögðmætt samráð Kers hf. (áður Olíufélagið hf.), Olíuverzlunar Íslands, Skeljungu hf. og Bensínorkunnar, að sameiginlegur rekstur keppinauta auki hættuna á að viðkomandi fyrirtæki fari að taka tillit hvert til annars og þar með dragi úr virkri samkeppni á markaðnum. Því sé eignarhald Reiknistofunnar eitt og sér til þess fallið að draga úr samkeppni. Eigi að veita undanþágu verði slíku samstarfi að vera settar afar strangar skorður þannig að tryggt sé að samkeppni raskist ekki.

Verði Reiknistofunni veitt jafn víðtæk undanþága og sótt sé um meðan félagið hyggi á frekari markaðssókn á tengdum mörkuðum telji Skýrr að það muni hafa skaðleg áhrif á samkeppni, þar sem það muni draga úr virkri samkeppni á markaðnum. Verði ekki tryggt að aðrir aðilar geti keypt þjónustu af Greiðsluveitunni án aðkomu Reiknistofunnar telji Skýrr að það fyrirkomulag muni fela í sér aðgangshindrun á markaði.

### 5.4 Skilyrði 15. gr. samkeppnislaga eru ekki uppfyllt.

Það er mat Skýrr að umsókn Reiknistofunnar, eins víðtæk og hún sé, uppfylli ekki öll skilyrðin 15. gr. samkeppnislaga.

Að því er varði a-lið 15. gr. samkeppnislaga kveðst Skýrr í bréfi sínu vera ósammála þeirri fullyrðingu um að kostnaðarhagræði og stærðarhagkvæmni sé slík að það réttlæti jafn víðtæka undanþágu og sótt hafi verið um. Þá er bent á að mikil endurnýjunarþörf sé á búnaði sem sinni starfsemi og sé nýrri búnaður allt að helmingi ódýrari í rekstri en eldri búnaður. Væri hluthöfum Reiknistofunnar því í lófa lagið að aðlaga sig hraðar að eðlilegu samkeppnisumhverfi við slíka endurnýjun. Leggur Skýrr áherslu á að þessi kostnaður sé ekki hærrí en svo að Skýrr treysti sér til að veita sambærilega þjónustu án þess að gera það í samstarfi við samkeppnisaðila.

Almennt um starfsemina segir Skýrr að greiðslumiðlunarkerfin séu á ábyrgð Seðlabankans og þar liggi mikil sérhæfing og að Reiknistofan þjónusti þau kerfi í dag. Reiknistofan sé hins vegar með bankalausnir eins og innlána- og útlánakerfi og í dag séu önnur fyrirtæki að selja slík kerfi og þjónustu t.d. Skýrr, Teris, Libra og Nýherji- Applicon. Eins sé hýsing og rekstur þessara kerfa ekki neinni sérhæfingu bundinn að mati Skýrr. Teljur Skýrr því ekki rétt að starfsemi Reiknistofunnar sé nauðsynleg á tilteknum þjónustumörkuðum, a.m.k. ekki að svo miklu leyti og undanþáguumsóknin hljóðar á um. Telji Skýrr því að skilyrði a-liðar séu ekki uppfyllt.

Hvað varði b-liðinn telji Skýrr að Reiknistofan hafi ekki sýnt fram á að neytendur muni fá sanngjarna hlutdeild af þeim ávinningi sem myndi skapast ef Reiknistofunni væri veitt undanþága. Skýrr kveðst þvert á móti telja að veiting undanþágu muni stuðla að því að ekki sé keppt um umrædda þjónustu þannig að allan hvata vant til þess að halda verði lágu, sem muni leiða til herra verðs fyrir kaupendur þjónustunnar sem leiði út í verðlag fyrir neytendur. Eignarhaldið á Reiknistofunni sé jafnframt til þess fallið að eigendur fari



að taka tillit hver til annars sem dragi úr virkri samkeppni á markaði. Þá hafni Skýrr þeim rökum að mikilvægi þess að skráning, vistun, vinnsla og miðlun fjármálaupplýsinga sé hnökralaus og örugg réttlæti undanþáguna. Vissulega sé mikilvægt að þessi vinnsla sé hnökralaus og örugg, hins vegar sé það ekki rétt að Reiknistofan geti ein sinnt henni með slíkum hætti. Skýrr sé kunnugt um að ein af ástæðum þess að ákveðið hafi verið að breyta rekstrarfyrirkomulagi Reiknistofunnar og stokka upp í félaginu hafi einmitt verið vegna þess að þjónusta Reiknistofunnar hafi ekki verið framúrskarandi á öllum sviðum. Telji Skýrr því að skilyrði b-liðar séu ekki uppfyllt.

Þá telji Skýrr að veiting jafn víðtækrar undanþágu og óskað sé eftir sé til þess fallin að leggja óþarfa höft á fyrirtæki. Verði undanþágan veitt sé ekki tryggt að aðrir geti keypt þjónustu t.d. af Greiðsluveitunni án aðkomu Reiknistofunnar og þar með sé ekki bara hugbúnaðarfélögum, heldur viðsemjendum þeirra, sett höft varðandi það við hverja þeir geti átt viðskipti. Telji Skýrr því að skilyrði c-liðar séu ekki uppfyllt.

Skýrr telji að ef undanþága verði veitt og ekki fari fram aðskilnaður bankalausna við greiðslumiðlunarkerfi Greiðsluveitunnar þá sé komið í veg fyrir samkeppni. Skýrr hafi þegar möguleika á því að veita þessa þjónustu með því að geta tengst greiðslumiðlunarkerfi Greiðsluveitunnar og telji það því afar óeðlilegt ef félaginu verði ekki gefinn kostur til að tengjast því.

Að lokum bendir Skýrr á að þegar ríki mikill aðstöðumunur á milli Reiknistofunnar og samkeppnisaðila á markaði vegna mismununar í innheimtu virðisaukaskatts af þjónustu. Í álit samkeppnisráðs nr. 9/1998 *Erindi er varðar mismunun í innheimtu virðisaukaskatts af þjónustu Reiknistofu bankanna og keppninauta* komi fram það álit samkeppnisráðs að mismunandi innheimta á virðisaukaskatti fyrirtækja í samkeppnisrekstri fari gegn markmiði samkeppnislaga. Hafi þeim eindregnu tilmælum verið beint til ríkisskattstjóra að virðisaukaskattur verði innheimtur af þeirri þjónustu Reiknistofunnar sem hún veiti í samkeppni við fyrirtæki á almennum markaði. Þrátt fyrir þessi tilmæli samkeppnisráðs hafi framkvæmd ekki verið breytt nema að litlu leyti og sé í dag meginþorri starfsemi Reiknistofunnar undanþeginn virðisaukaskatti á meðan Skýrr og aðrir samkeppnisaðilar þurfi að standa skil á virðisaukaskatti. Teljur Skýrr þessa mismunun vera enn alvarlegri í dag en þegar álitid var birt þar sem Reiknistofunni hafi verið breytt í hlutafélag og stefni félagið að frekari markaðssókn. Við skoðun á undanþágubeiðninni verði að taka mið af þeirri mismunun á samkeppnisskilyrðum sem þegar ríki enda muni víðtæk undanþága auka enn frekar ójöfn samkeppnisskilyrði á markaði.

Skýrr ítrekar að mikilvægt sé að þegar veittar séu undanþágur frá samkeppnislögum þá gangi þær ekki lengra en nauðsynlegt sé og að þær séu ekki til þess fallnar að hindra samkeppni. Undanþágubeiðni Reiknistofunnar gangi allt of langt og sé, að mati Skýrr, til þess fallin að takmarka samkeppni á markaði og mynda aðgangshindranir. Sérstaklega í ljósi þess að þegar séu fyrir hendi á markaði aðstæður sem skekki samkeppnistöðu verulega. Afar óeðlilegt sé að Reiknistofunni sé veitt svo víðtæk undanþága í ljósi eignarhalds félagsins og þeirrar stefnu að fara í frekari markaðssókn. Telur Skýrr að með veitingu slíkrar undanþágu verði Reiknistofunni gert mögulegt að marka sér sterkari stöðu á almennum markaði gagnvart keppinautum sem leiði til aðgangshindrana á



markaði. Á grundvelli þessa telur Skýrr að hafna eigi undanþágubeiðni á því formi sem hún sé nú.

## 6. Sjónarmið Kortþjónustunnar hf.

Með bréfi, dags. 27. apríl 2011, sendi Kortþjónustan hf. (hér eftir Kortþjónustan) Samkeppniseftirlitinu umsögn um erindi Reiknistofunnar. Fram kemur það mat Kortþjónustunnar að, þar sem þetta mál varði mjög mikilvæga starfsemi og brýnt sé að eðlileg samkeppni geti ríkt á þessu sviði, verði að vanda vel til nýs fyrirkomulags. Sameiginlegt eignarhald tiltekinna samkeppnisaðila á grunnkerfum fjármálamarkaðar geti aldrei verið farsælt fyrirkomulag með tilliti til þess að jafnar aðstæður ríki á meðal allra samkeppnisaðila, þ.e. sérstaklega þeirra sem ekki séu eignaraðilar. Því verði engan veginn séð að nýtt fyrirkomulag á Reiknistofunni verði markaðnum til hagsbóta eða að félagið geti fengið undanþágu skv. skilyrðum 15 gr. samkeppnislaga frá banni samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samstarfi keppinauta.

Kortþjónustan vilji benda á að félagið hafi lýst yfir áhuga sínum á að tengjast debetkortakerfum landsins frá því í nóvember 2002, enda séu umfangsmiklir hagsmunir tengdir því fyrir aðila í greiðslumiðlun að vera með tengingar í innlend greiðslukerfi. Núna, átta og hálfu ári seinna hafi félaginu enn ekki verið veittur aðgangur að debetkortakerfunum. Félagið sé hinsvegar núna með umsókn um aðgang að debetkortakerfum í gangi hjá Reiknistofunni og með beiðni um upplýsingar um aðgang hjá Greiðsluveitunni og vonist til þess að aðgangur fáiast samþykktur innan tíðar.

### 6.1 Samkeppnislegt umhverfi á markaðnum

Kortþjónustan segir að Reiknistofan muni áfram eiga mikilvæg grunnkerfi sem aðilar utan eigenda Reiknistofunnar muni þurfa að hafa aðgang að, t.d. AH kerfið, DK kerfið og AK kerfið. Þar sem þessi kerfi séu undanskilin í flutningum á mikilvægum kjarnakerfum yfir í Greiðsluveituna, sé betra að halda áfram kostnaðarskiptingarfyrirkomulagi félagsins. Þegar félag með eignarhald á mikilvægum kerfum sé rekið með hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi, sé umtalsvert meiri hættu á því að eigendur mismuni öðrum í verðlagningu á notkun kerfanna. Séu eigendahlutföllin ekki í samræmi við umfang notkunar sé strax minni hagur af því að mismuna eigendum og öðrum notendum í verðlagningu.

Að mati Kortþjónustunnar sé ýmislegt athugasvert varðandi nýtt fyrirkomulag og starfsemi Reiknistofunnar eins og hún sé sett fram í undanþágubeiðninni. Þar megi í fyrsta lagi benda á að í henni komi fram að „*hlutverk Reiknistofunnar er að veita eigendum sínum tölvuþjónustu...*“. Þarna sé staðfest að Reiknistofan hafi beinlínis það hlutverk að þjónusta eigendur sína, en ekki sé tekið fram um aðra í hlutverkinu, sem vekur upp spurningar um nýja fyrirkomulagið. Því sé spurt hvort möguleiki sé fyrir aðila utan núverandi eigendahóps að gerast eigendur og þá hvernig. Jafnframt sé gerð alvarleg athugasemd við það að nýir eigendur Reiknistofunnar ákveði að hlutverkið sé að þjónusta aðeins eigendur, en það sé í hrópandi andstöðu við kröfur um opið aðgengi aðila að þessum mikilvægu grunnkerfum í fjármálaþjónustu á Íslandi. Þetta sé svo aftur staðfest þar sem staðhæft sé að „*Helstu atriði í framtíðarstefnu og innri uppbyggingu félagsins næstu árin er að leggja áherslu á tæknilausnir og þjónustu sem skilar aukinni hagkvæmni til núverandi viðskiptavina félagsins.*“





Hvað skipan stjórnarmanna varði telji Kortþjónustan að mögulega geti skipan þeirra ein og sér að vissu leyti takmarkað ólöglegt samráð samkeppnisaðila, þá sé það samt aðalfundur fyrirtækisins sem fari með æðsta vald félagsins og sé því skipun stjórnarmanna ein og sér ekki endilega fullnægjandi ráðstöfun.

Þá fái Kortþjónustan ekki séð að Reiknistofunni sé veitt ríkara aðhald með því að flestir kaupendur séu jafnframt eigendur, það hafi a.m.k. ekki verið sýnt fram á slíkt á öðrum mörkuðum. Þvert á móti hafi félagið ósjálfrátt þá tilhneigingu að veita eigendum sínum betri þjónustu, aukinn aðgang eða forgang í verkefnavinnslu umfram aðra viðskiptavinum sem ekki séu eigendur. Jafnframt séu auknir hagsmunir í því að hindra aðgang nýrra aðila, sérstaklega þar sem þeir hafi ekki valkost að leita eftir aðgangi að öðrum sambærilegum kerfum hérlendis. Slíkar hindranir geti verið með þegjandi samkomulagi, t.d. með einföldum töfum með þeim hætti að nýir aðilar geti ekki bent á ómálefnalegar ástæður. Reiknistofan geti t.d. ávallt borið fyrir sig að það taki sinn tíma að veita aðgang að greiðslumiðlunarkerfum, þar sem þetta séu mjög mikilvæg kerfi og viðkvæm og ekki hægt að taka áhættur með því að opna aðgang á óvarlegan hátt. Rökin í undanþágubeiðni um að eigendur muni gera kröfu um að verðlagning sé gerð með aðhaldsömum hætti séu ekki réttmæt, þar sem það séu hagsmunir félagsins að hafa verðlagninguna hærrí en hún þyrfti að vera, þannig að félagið skili hagnaði til eigenda sinna, sem fá þess þá notið að aðrir en þeir þurfi að greiða herra verð. Eigendur fái það sem þeir ofgreiði til baka í arðsemi félagsins og hagnist félagið því beinlínis á því að halda verðlagningu of hárrí.

## 6.2 Varðandi undanþágu samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga.

Að mati Kortþjónustunnar byggist röksemdafærsla Reiknistofunnar um að skilyrðum a- og b-liða 15. gr. samkeppnislaga sé fullnægt á því að RB hafi frá stofnun verið í einokunarhlutverki í þjónustu kjarnakerfa fyrir íslenska fjármálamarkaðinn. Það fyrirkomulag sem verið hafi við lýði á markaðnum frá stofnun RB hafi hindrað innkomu aðila að uppbyggingu innviða fjármálakerfa. Vissulega hafi RB á þessum tíma vaxið og dafnað og geti nú skreytt sig með þeim fjöðrum að afurðir fyrirtækisins séu kjarninn í fjármálamarkaði á Íslandi, að viðbrögð þess við breyttum aðstæðum séu skjót og fyrirkomulagið hafi aukið þjónustu á fjármálamarkaði. Kerfið hafi þróast í gegnum lokaðan eigendahóp og aðkoma ytri aðila hafi verið lokuð. Það gefi augaleið að við slíkar aðstæður þjagist mælikvarðar á það hvað geti talist góður árangur enda lítil sem engin viðmið til. Kortþjónustan fullyrði að fjöldamörg fyrirtæki séu til á íslenska markaðnum sem séu þess fær að sinna hugbúnaðargerð og rekstri tölvukerfa til jafns og í samkeppni við Reiknistofuna fái þau til þess tækifæri.

Kortþjónustan bendi á að í röksemdafærslu Reiknistofunnar sé fullyrt að kostnaður vegna innkaupa og rekstrar á stórtölvum sé slíkur að það væri mjög óhagkvæmt og jafnvel tæplega framkvæmanlegt fyrir hluthafa Reiknistofunnar að kaupa og reka slík kerfi. Kortþjónustan telji að Valitor, einn hluthafa Reiknistofunnar, eigi og reki stórtölvuumhverfi, því standist fullyrðing félagsins ekki. Stórtölvuumhverfi sé vissulega breytilegt í stærð og umfangi. Því þyki Kortþjónustunni að í undanþágubeiðninni hefði mátt rökstyðja þennan þátt meira að því er varði umfang rekstrar stórtölva í samanburði við heildar tölvu- og hýsingarrekstur Reiknistofunnar. Orðið stórtölva sé til þess fallið að vekja umsvifalaust traust og virðingu. Stórtölvur frá IBM hafi á sér gott orð fyrir öryggi



og stöðugleika en einnig fyrir mikinn rekstrarkostnað. Á undanförunum árum hafi upplýsingatækni fleygt fram og aðrir kostir í boði en notkun á stórtölvum. Kortþjónustan viti ekki hvort Reiknistofan hafi skoðað aðrar mögulegar leiðir en notkun á stórtölvum til að bæta rekstrarhagkvæmni. Sem dæmi megi nefna að New York Stock Exchange (NYSE) hafi þótt rekstur á stórtölvuumhverfi orðinn mjög kostnaðarsamur. Það hafi orðið til þess að NYSE hafi skipt úr stórtölvuumhverfi árið 2008 og náð fram umtalsverðri kostnaðarhagræðingu auk þess að auka vinnsluhraða. Ekki þurfi að fjölyrða um kröfur til rekstraröryggis hjá NYSE.

Sú fullyrðing Reiknistofunnar að án hennar myndi þjónusta við viðskiptavinum verða síðri en hún sé í dag sé fráleit að mati Kortþjónustunnar. Enginn geti fullyrt slíkt. Kortþjónustan telji þvert á móti að ef innviðir fjármálakerfisins hefðu verið þróaðir á annan og opnari hátt væri þjónustan í dag opnari og samkeppnishæfari, þekking íslensks hugbúnaðarfólks á fjármálakerfum væri betri, nýsköpun og samkeppni meiri.

Jafnframt nefni Kortþjónustan eftirfarandi atriði varðandi einstök skilyrði fyrir undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga:

Hvað varði a-lið 15. gr. samkeppnislaga segir að þrátt fyrir að starfsemi Reiknistofunnar ein og sér geti hugsanlega stuðlað að bættri framleiðslu og dreifingu, þá sé það ekki sameiginlegt eignarhald sem geri það að verkum. Þvert á móti geti eignarhaldið leitt til þess að dregið verði úr þjónustu til annarra en eigenda. Jafnframt megi benda á að á meðan eigendur séu jafnframt notendur þjónustunnar, þá muni eigendur tæpast beina viðskiptum sínum til annarra eða nýrra aðila með samkeppnishæf kerfi, sem geri nýjum aðilum erfitt fyrir, ef ekki ómögulegt, að markaðssetja ný kerfi. Jafnframt megi nefna að tæknilegar og efnahagslegar framfarir séu verulega heftar þegar samkeppnisaðilar þurfi að koma sér saman um hvaða tækninýjungar skuli innleiddar í Reiknistofunni. Þá viti jafnframt allir aðilar um þær nýjungar og hafi allir aðgang að þeim, sem dragi úr samkeppni um að veita betri þjónustu sem byggji á tækninýjungum. Sameiginlegt eignarhald komi því beinlínis í veg fyrir að aðilar komi fram með nýjungar og komi þannig í veg fyrir framþróun á markaði.

Varðandi b-lið megi færa rök fyrir því að starfsemi Reiknistofunnar veiti ákveðna hagkvæmni á markaðnum, en það sé ekki því að þakka að félagið sé í sameiginlegri eigu útvalinna samkeppnisaðila. Með kostnaðarskiptingu hafi Reiknistofan verið rekin sem sameiginleg tölvudeild eigenda, en þegar félaginu sé breytt í hlutafélag með hagnaðarsjónarmið sé hætta á því að verð þjónustunnar hækki til notenda og þar með sé ávinningur neytenda horfinn og orðinn að ávinningi eigenda. Því fáist ekki séð að þessu skilyrði sé fullnægt.

Um c- og d-liði segir að tryggja þurfi að ekki séu í gangi samningar sem bindi aðila við þjónustu félagsins. Fyrirtæki eigi ekki að hafa möguleika á því að koma í veg fyrir samkeppni. Á meðan félagið sé í eigu útvalinna samkeppnisaðila, sé ekki hægt að fullnægja þessu skilyrði, þar sem eignarhaldið sjálf veiti eigendum ávallt færi á að koma í veg fyrir samkeppni. Ekki sé þó með þessu því haldið fram að þetta tækifæri sé endilega nýtt, en það sé til staðar á meðan eignarhaldið sé á þennan veg. Ákvarðanir um skipan stjórnarmanna einar og sér komi ekki í veg fyrir slíkan möguleika, þar sem aðalfundur félagsins sé æðsta vald fyrirtækisins og sameiginlegt eignarhald samkeppnisaðila sameini hagsmuni þeirra í félaginu. Aðalfundur geti komið skoðunum





sínum á framfæri og geti óháðir stjórnarmenn þurft að fylgja vilja aðalfundarins og eigenda ef þeir vilji sitja áfram í stjórn. Fyrirkomulag tækninefnda innan Reiknistofunnar veiti jafnframt færi á að samkeppnisaðilar komi í veg fyrir samkeppni að því er varði verulegan hluta framleiðsluvara Reiknistofunnar og þarfnist þetta fyrirkomulag því sérstaklega skoðunar.

Kortapjónustan bendi á að aðrir aðilar en Reiknistofan geti rekið mikilvæg grunn- og stoðkerfi fyrir fjármálamarkað og sé nauðsynlegt að það sé til farvegur fyrir slíka aðila til að tengjast inn í önnur kerfi á markaðinum. Allir aðilar sem reki einhver kerfi á fjármálamarkaði eigi að hafa kost á að tengjast öðrum kerfum, eða einhvers konar kerfismiðju, til að viðskiptavinir þessara aðila geti stundað millibankaviðskipti og notið tengsla við önnur kerfi.

### 6.3 Skilyrði fyrir undanþágu

Kortapjónustan fái ekki séð hvernig Reiknistofan hyggist afla sér nýrra viðskiptavina og hvernig félagið hyggist veita nýjum aðilum aðgang að kerfum sínum og hvaða kröfur og skilyrði séu fyrir slíkum aðgangi. Það hljóti að vera eðlileg krafa að Reiknistofan sýni fram á það hvernig nýjum aðilum verði tryggður aðgangur og hvernig félagið muni afla sér nýrra viðskiptavina.

Að mati Kortapjónustunnar getur tekið mörg ár að fullkomna nýtt fyrirkomulag og eignarhald á greiðslumiðlunarkerfum og sé því mikilvægt að nýir aðilar á markaði fái aðgang að kerfum, sem þeir þurfi aðgang að þegar þeir fari fram á aðganginn, án þess að þurfa að bíða eftir því að aðilar sem fyrir séu ákveða hvernig nýtt fyrirkomulag skuli verða og þurfi hugsanlega að breyta fyrirkomulagi og reglum.

Ef Samkeppniseftirlitið samþykkir undanþágubeiðni Reiknistofunnar telur Kortapjónustan að henni þurfi að setja mjög ströng skilyrði. Eftirfarandi eru tillögur Kortapjónustunnar að skilyrðum fyrir samþykki Samkeppniseftirlitsins á undanþágubeiðni Reiknistofunnar:

- Reiknistofunni beri að viðhalda kostnaðarskiptingarfyrirkomulagi í stað þess að breytast í hlutafélag með hagnaðarðarsjónarmið, eða
- Reiknistofunni beri að breyta eignarhlutföllum, þannig að þau séu ekki í samræmi við notkun eigenda og endanlegra eigenda, eða
- Reiknistofunni beri að selja alla eignarhluti eða verulegan hluta þeirra til óskyldra aðila, eða
- Reiknistofunni verði breytt í sjálfseignarstofnun eða samvinnufélag, enda hafi markaðurinn þegar greitt fyrir uppbyggingu félagsins.
- Reiknistofan breyti strax fyrirkomulagi um skipun stjórnarmanna þannig að fyrirkomulag sem áformað sé að innleiða eftir ár, taki strax gildi.
- Reiknistofan sýni fram á fyrirkomulag þar sem nýjum aðilum verði tryggður aðgangur að kerfum, án þess að þeir þurfi að tilgreina tilgang þeirra með notkun kerfanna.
- Reiknistofan veiti nýjum aðilum tafarlausan aðgang að kerfum þegar þeir óski eftir því, án þess að þurfa að bíða eftir nýjum reglum, verðskrá, ákvörðun stjórnar eða af öðrum ástæðum.
- Reiknistofan endurskilgreini fjármálakerfi í rekstri sem kjarna- og stoðkerfi. Að eignarhald og rekstur á kjarnakerfum verði fært til Greiðsluveitunnar.



- Reiknistofnan bjóði nýjum aðilum að tengja stoðkerfi sín við kjarnakerfin án hindrana eða málalenginga.

Að lokum áréttar Kortþjónustan að fyrirhugaðar breytingar á Reiknistofunni séu markaðnum ekki til góðs og að ekki sé hægt að fallast á fyrirhugaða eignaraðild tiltekinna notenda í Reiknistofunni. Það valdi Kortþjónustunni áhyggjum að enn þann dag í dag séu fulltrúar íslenskra banka og kortafyrirtækja með tilraunir til óeðlilegs samráðs, eins og raun beri vitni, og að allir nýju bankastjórnarnir skrifi án fyrirvara undir slíkan gjörning sem virðist eingöngu til þess fallinn að auka sameiginlega hagsmuni núverandi eigenda Reiknistofunnar á kostnað annarra eða nýrra aðila. Kortþjónustan ítrekar að vinna við nýskipan á greiðslumiðlun á Íslandi skapi tækifæri til að vinda ofan af því vandræðafyrirkomulagi sem verið hafi á greiðslumiðlunarmarkaði í stað þess að flétta inn grundvöll fyrir ný vandamál með fyrirhuguðum breytingum á Reiknistofunni.

## **7. Sjónarmið Íslandsbanka hf.**

Í bréfi, dags. 9. maí 2011, barst umsögn frá Íslandsbanka hf. Í umsögninni tekur Íslandsbanki undir þau sjónarmið sem fram komi í beiðni Reiknistofunnar og telur að starfsemin uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga, verði talið að samstarfið falli undir 10. og 12. gr. sömu laga.

Í fyrsta lagi, að mati bankans, sé þjónusta Reiknistofunnar nauðsynleg fyrir fyrirtæki sem starfa á fjármálamarkaði. Innlánskerfi Reiknistofunnar veiti samfélagslega þjónustu þannig að millifærslur milli banka séu mögulegar í rauntíma og án mikils kostnaðar. Ef bankarnir hættu að standa saman að innlánskerfunum og hver og einn ætti og viðhaldi sínu eigin innlánakerfi myndi kostnaður margfaldast. Í dag séu ekki til lausnir sem millifæri milli reikninga sem séu í kerfum bankanna sjálfra án aðkomu Reiknistofunnar. Kostnaður af slíkri lausn yrði verulegur og myndi óhjákvæmilega bitna á viðskiptavinum bankanna með hærri þjónustugjöldum og vöxtum.

Í öðru lagi séu útlánakerfi, að mati bankans, meðal flóknustu og dýrustu kerfa sem fjármálafyrirtæki innleiði og reki og um leið grundvöllur að rekstri þeirra. Með sameiginlegu útlánakerfi hafi tekist að lækka kostnað við útlán og millifærslur milli reikninga. Það hafi sannast á undanförunum tveimur árum þar sem breytingar á löggjöf hafi kallað á viðamiklar breytingar á lánakerfum. Með sameiginlegu kerfi hafi tekist að lágmarka kostnað vegna þeirra.

Fyrirhugað samstarf tryggi efnahagslegar framfarir þar sem fjármálafyrirtækin þurfi ekki að fjármagna dýran búnað til að sinna þeirri þjónustu sem Reiknistofnan veiti. Samstarfið hafi þar af leiðandi í för með sér augljóst hagræði og lækkun kostnaðar þar sem eitt kerfi komi í stað margra. Íslandsbanki dragi í raun í efa að fjármálafyrirtæki geti, hvert í sínu lagi, staðið undir þeirri þjónustu sem Reiknistofnan veitir, a.m.k. yrði kostnaður slíkur að það yrði mjög óhagkvæmt og kæmi í veg fyrir nauðsynlega þróun og endurnýjun. Slíkur kostnaður myndi jafnframt lenda á neytendum með hærri vöxtum og þjónustugjöldum. Hlutdeild neytenda í ávinningi af samstarfinu sé því tryggður. Samstarfið auðveldi einnig innkomu nýrra keppinauta á fjármálamarkaði og stöðu smærri fjármálafyrirtækja þar sem viðkomandi aðilar þurfi ekki að fjárfesta í dýrum búnaði til að sinna grunnþjónustu fjármálakerfisins.



Samstarfið sé einnig, að mati bankans, hagsmunamál fyrir samfélagið og viðskiptalífið í heild sinni þar sem það leiði til aukins svigrúms til rannsókna, þróunar og innleiðingar á nýrri tækni til að sinna þeirri þjónustu sem nú sé á hendi Reiknistofunnar. Tryggi samstarfið með þeim hætti tæknilegar framfarir og bættu þjónustu við neytendur.

Að mati Íslandsbanka raski fyrirhugað samstarf hvorki samkeppni né veiti það færi til þess. Starfsemin greiði fyrir innkomu nýrra aðila og auki með því samkeppni á fjármálamarkaðnum. Samstarfið tryggi jafnan aðgang að þjónustu Reiknistofunnar og muni hvorki leiða til takmarkana á þjónustuframboði né til annars konar hafta á þau fyrirtæki sem starfi á viðkomandi mörkuðum. Samstarfið tryggi einnig gagnsæi og jafnræði á fjármálamarkaði þar sem Reiknistofan sé skuldbundin til að gefa út auðskiljanlega verðskrá og gæta jafnræðis, þar sem eigendur Reiknistofunnar fái ekki að njóta neinna forréttinda hjá félaginu. Íslandsbanki áréttar einnig að stjórn Reiknistofunnar til lengri tíma verði ekki skipuð fulltrúum frá fleiri en tveimur hluthöfum á sama tíma. Með þeirri skipan sé dregið verulega úr þeirri hættu sem fylgi sameiginlegu eignarhaldi keppnauta.

Með bréfi, dags. 10. maí 2011, sendi Samkeppniseftirlitið umsagnir aðila til Reiknistofunnar til athugasemda.

## II.

### **Athugasemdir Reiknistofunnar við sjónarmið aðila**

Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 15. júní 2011, bárust athugasemdir Reiknistofunnar við umsögnum hagsmunaðila við beiðni Reiknistofunnar um undanþágu vegna samstarfsins.

Í upphafi bréfsins tekur Reiknistofan undir umsögn Fjármálaeftirlitsins um að starfsemi RB fari ekki gegn tilgangi laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Einnig kveðst hún sérstaklega vilja beina sjónum Samkeppniseftirlitsins að rökstuðningi Arion banka, Íslandsbanka, Landsbankans, Seðlabankans og Valitors um samfélagslega hagkvæmni búnaðar Reiknistofunnar og að með samstarfi verði komið í veg fyrir að hver aðili markaðarins um sig þurfi að ráðast í miklar fjárfestingar sem síðan bitni á verði til neytenda. Þá er Reiknistofan sammála umsögn Borgunar að mestu leyti. Þó er áréttað að ekki sé fyrirhugað að halda inn á aðra samkeppnismarkaði fyrr en í fyrsta lagi á árinu 2013. Þegar að því komi að félagið hefji rekstur á öðrum sviðum muni svo tryggt að hætta á hagsmunaárekstrum verði lítil sem engin. Því ættu áhyggjur af hagsmunaárekstrum að vera óþarfar.

### **1. Athugasemdir við umsögn Kortþjónustunnar**

Reiknistofan geri ýmsar athugasemdir við það sem fram kemur í umsögn Kortþjónustunnar og er ósammála málflutningi hennar, auk þess sem hann sé á köflum talinn vera alvarlega misvísandi og hreinlega rangur.

Fyrir það fyrsta segir Reiknistofan rétt að benda á að í umsögn Kortþjónustunnar sé vísað til undanþágubeiðninnar, þar sem segi að hlutverk „RB, nú Reiknistofunnar, er að veita eigendum sínum tölvuþjónustu, sem sérstaklega miðar að því að nýta kosti samvinnu um tölvuvinnslu, á sviði greiðslu- og lánsfjármíðlunar“. Samkvæmt



samþykktum Reiknistofunnar sé tilgangur félagsins að: „*skapa tæknilegar forsendur fyrir hagkvæmri, faglegrri og samkeppnishæfri starfsemi á fjármálamarkaði með því m.a. að veita þjónustu á sviði upplýsingatækni og tengdrar starfsemi.*“ Í núgildandi samþykktum sé því ekkert ákvæði sem vísi til þess að eigendur njóti annarra og betri kjara en aðrir aðilar.

Þá sé fullyrt í umsögninni að með því að skilja sum kerfi eftir í Reiknistofunni sé opnað fyrir hættu á verðmismunun. Reiknistofan vill af þessu tilefni minna á að það sé bundið í hluthafasamkomulaginu að þjónusta verði verðlögð með gagnsæi að leiðarljósi þannig að ljóst sé í öllum tilfellum hvað einstakt kerfi, þjónustubáttur og aðgerðarmengi kosti. Þannig sé komið í veg fyrir verðmismunun. Sé það ekki rökstutt í umsögn Kortapjónustunnar af hverju þetta ákvæði ætti ekki að ná markmiði sínu. Gert sé ráð fyrir að birta opinbera verðskrá fyrir öll kerfi. Þá muni einnig verða birtar reglur um aðgengi að kerfum. Reiknistofan muni þjónusta jafnt eigendur sína sem aðra aðila á markaðnum, svo sem sé nú þegar raunin og geri þannig litlum félögum kleift að efna til samkeppni. Ef Reiknistofan sinnti ekki þessu hlutverki væri afar erfitt fyrir nýja aðila að komast inn á markaðinn og þar með væri samkeppni fyrir borð borin. Skuli því allur vafi tekinn af um það að hlutverk Reiknistofunnar sé að skila aukinni hagkvæmni til núverandi og *nýrra* viðskiptavina sinna.

Hvað varðar skipun stjórnar kveðst Reiknistofan vilja benda á að hlutverk núverandi stjórnar sé takmarkað við að móta nýju félagi stefnu og að styrkja skipulagslega virkni félagsins. Stjórnin hafi afsalað sér rétti til ákvarðana um verðlagningu á þjónustu og aðgengi nýrra aðila að kerfum Reiknistofunnar. Forstjóri einn taki ákvörðun um það. Með þessu hafi verið komið að fullu til móts við athugasemdir Kortapjónustunnar varðandi samsetningu stjórnar félagsins.

Reiknistofan telji það rangt að fjölmörg fyrirtæki geti sinnt starfsemi hennar, sérstaklega ef litið sé til sögu Reiknistofunnar og þeirrar gífurlegu vinnu og kostnaðar sem farið hafi í að byggja upp þau kerfi sem leggi grunninn að íslensku fjármálakerfi í dag. Ekkert félag á Íslandi bjóði upp á jafn breiða flóru af viðskiptabankalausnum og Reiknistofan og starfsmenn hennar búi yfir einstakri þekkingu á þessum lausnum. Reiknistofan hafi einbeitt sér að þróun greiðslumiðlunarlausna og bakendalausna fyrir viðskiptabankastarfsemi. Önnur félög hafi boðið upp á útlánakerfi og í tilfalli Skýrr hafi félagið boðið upp á sama afgangið og Teris fyrir þjónustufulltrúa í bönkum. Teris hafi boðið upp á breiðara lausnarframboð en hin félögin, en hafi lagt mikla áherslu á framendalausnir, sem geti haft áhrif á samkeppnishæfni viðskiptavina þeirra. Þannig hafi Teris þróað sinn eigin netbanka og þróað í samstarfi við erlent fyrirtæki lausn til að halda utan um viðskiptatengsl. Einnig hafi Teris þróað ýmsar viðbætur ofan á lausnir Reiknistofunnar sem snúi að aðgengi gagna og skýrslugerð.

Þá vilji Reiknistofan áréttta að þegar orðið stórtölva sé notað í undanþágubeiðni nái það til vélbúnaðarins og þeirra hugbúnaðarlausna sem félagið hafi þróað síðustu fjóra áratugi. Fjárfestingin í búnaðnum sé reyndar aðeins lítið brot af heildarkostnaðinum. Stærsta fjárfestingin felist í þróun og aðlögun þeirra hugbúnaðarlausna sem félagið hafi búið til eða keypt frá þriðja aðila og þróað áfram. Sú fjárfesting skipti milljörðum íslenskra króna. Hvað varði athugasemdir um hvort Reiknistofan hafi athugað möguleikann á því



að skipta út stórtölvuumhverfinu, þá sé það þáttur sem félagið þurfi ávallt að skoða. Stærsti kostnaðurinn felist þó ekki í vélbúnaðnum sjálfum heldur í að umskrifa lausnir félagsins þannig að þær þrífist í hinu nýja umhverfi, sama hvort það sé UNIX eða Windows umhverfi í stað stórtölvuumhverfis.

Telji Reiknistofan að ekkert komi fram í umsögninni sem haggi því að Reiknistofan eigi rétt á undanþágu frá samkeppnislögum skv. 15. gr. þeirra laga, falli samstarf eigenda eða hluthafa umbjóðanda okkar yfirhöfuð undir 10. gr. samkeppnislaga.

Reiknistofan telji að fullyrðing um að ávinningur neytenda hverfi við þessa breytinga á félaginu sé einfaldlega röng. Skýr verðskrá og skýrt aðgengi að lausnum félagsins og þau ákvæði sem þessu tengist í samningum um það eigi einmitt að tryggja að neytendur haldi áfram að hagnast á starfsemi Reiknistofunnar.

Hvað varðar ýmis skilyrði sem Kortþjónustan hefur lagt til að Samkeppniseftirlitið setji fyrir undanþágunni sé ekkert í þeim að finna sem veiti tryggingu umfram það sem þegar hafi verið gert með hluthafasamningnum varðandi málefni Reiknistofunnar. Því séu þessi skilyrði óþörf þar sem þegar hafi verið tryggt að fyrirkomulag Reiknistofunnar muni ekki hafa slæm áhrif á samkeppni, heldur þvert á móti.

## **2. Athugasemdir við umsögn Skýrr**

Reiknistofan er ósammála umsögn Skýrr í meginatriðum og að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga til veitingu undanþágu séu ekki uppfyllt.

Reiknistofan telji rétt að taka fram, vegna fullyrðinga Skýrr þess efnis að önnur fyrirtæki starfi í samkeppni á sama markaði og Reiknistofan í dag, að þessi fyrirtæki bjóði aðeins upp á afar fáar lausnir og flestar þeirra snúi að útlánum. Þau félög geti tengt sínar lausnir við aðrar lausnir Reiknistofunnar eins og þurfa þyki. Sé því ekki hægt að segja með réttu að félagið starfi í samkeppni við önnur hugbúnaðarfyrirtæki, nema þá að mjög takmörkuðu leyti. Þannig sé þessi fullyrðing einfaldlega röng.

Þá sé því mótmælt að samstarfssamningur milli Reiknistofunnar og Greiðsluveitunnar fari gegn samkeppnislögum. Með samningnum sé einfaldlega verið að tryggja að kerfi Greiðsluveitunnar, sem áður tilheyrðu Reiknistofunni, virki örugglega og hnökralaust. Ekki þurfi að fullyrða um afleiðingar þess ef þau fengju ekki það viðhald og þjónustu sem þau þarfnast. Því sé mikilvægt að þetta samningsákvæði sé til staðar og vandséð hvernig það geti raskað samkeppni þegar aðeins sé um aðgreiningu fyrrum hluta Reiknistofunnar að ræða. Ekki sé heldur um aðgangshindrun að markaðnum að ræða eins og Skýrr haldi fram og virðist það byggt á misskilningi að aðilar geti ekki keypt þjónustu af Greiðsluveitunni án aðkomu Reiknistofunnar. Eina aðkoma Reiknistofunnar felist í nauðsynlegri tæknilegri vinnu við tengingar fyrir Greiðsluveituna.

Hvað varði skilyrði a-liðar 15. gr. samkeppnislaga þá séu kerfi Reiknistofunnar sniðin að þörfum íslenska fjármálamarkaðarins og það væri gífurlega kostnaðarsamt fyrir hvern aðila fyrir sig að hanna slík kerfi og reka hver í sínu horni. Í raun viðurkenni Skýrr að þetta sé réttmætt sjónarmið því hagræðingin af störfum Reiknistofunnar sé gífurleg og vandséð að hún geti verið meiri. Í fyrsta lagi þurfi viðskiptavinir Reiknistofunnar ekki að fjárfesta í sömu grunnkerfunum í fjór- eða fimmriti. Í öðru lagi felist hagræðið í lækku



rekstrarkostnaðar þar sem ein fjölbankalausn sé rekin fyrir margar fjármálastofnanir í stað margra lausna. Í þriðja lagi felist hagræðið í hönnun lausnanna sem tryggir neytendum beinan ávinning, en beinlínuvæðing kerfa Reiknistofunnar tryggir að greiðslur milli reikninga mismunandi fjármálastofnana berist nær samstundis. Reiknistofunni sé ekki kunnugt um önnur dæmi þess að viðskiptabankalausnir séu byggðar upp á þennan hátt en víðast hvar erlendis taki fjármálastofnanir 3-5 vinnudaga að lágmarki í að flytja greiðslur milli stofnana og nýta sér þetta flot sem vaxtalaus lán. Á Íslandi geti viðskiptavinir fjármálastofnana nýtt sér fjármunina strax eða ávaxtað fjármunina á ávöxtunarreikningum. Ávinningur neytenda ætti einnig að felast í lægri rekstrarkostnaði fjármálastofnana sem ætti að skila sér í lægri þjónustugjöldum og vöxtum.

Athyglisvert sé að Skýrr haldi því fram að mörg önnur fyrirtæki geti veitt sömu þjónustu og Reiknistofan, en benda megi á að í umsögn Kortþjónustunnar sé kvartað yfir því að sum atriði í þjónustu Reiknistofunnar hafi ekki verið færð yfir til Seðlabankans með greiðslumiðlunarkerfunum og að Reiknistofan veiti þjónustu sem enginn annar geti veitt. Greinilegt sé að hagsmunaðilar séu ekki sammála um hvort Reiknistofan veiti ómissandi þjónustu eða ekki. Reiknistofan sé þeirrar skoðunar, sem og notendur hennar, að búnaður og þekking félagsins sé nauðsynleg fyrir almenna bankþjónustu og með því fyrirkomulagi að hafa hana alla á einum stað sé verið að nýta tæknina sem best og þar með uppfylla skilyrði a-liðar 15. gr. samkeppnislaga. Í umsögn Skýrr sé hinu gagnstæða haldið fram, að hýsing og rekstur kerfa þarfnist ekki sérhæfingar. Með þeirri staðhæfingu sé Skýrr einungis að takmarka sig við lítinn hluta rekstrar Reiknistofunnar, en vissulega séu til aðrir aðilar sem bjóði upp á innlána- og útlánakerfi. En, eins og áður hafi komið fram, reki Reiknistofan fjölda kerfa sem enginn annar aðili bjóði upp og megi sem dæmi nefna DK-kerfið (debetkort), greiðsluþjónustukerfið (GK) og ráðstöfunarskrá (RR). Sé því augljóst að starfsemi Reiknistofunnar sé nauðsynleg.

Sé litið til b-liðar 15. gr. samkeppnislaga, hafnar Reiknistofan málflutningi Skýrr. Neytendur fái drjúgan hlut í ávinningi þeim sem hljótist af samstarfinu í núverandi fyrirkomulagi, t.d. með því að fjármunir færast á milli bankareikninga nær samstundis og gildi þá einu hvort reikningar séu í sömu fjármálastofnun eða ekki. Víða erlendis taki fjármálastofnanir 3 til 5 til sambærilegra millifærslna. Reiknistofan ítrekar að eftirspurn kaupenda á markaðnum sé óteygjandi og því telji Reiknistofan að núverandi eigendafyrirkomulag sé það heppilegasta. Hvatinn til að halda verði lágu verði því að sjálfsögðu enn til staðar, eina sem sé óljóst sé ávöxtunarkrafan. Þeim vandkvæðum sem kunni að fylgja starfseminni hafi verið mætt með ákvæðum hluthafasamnings um skipun stjórnar félagsins, einmitt til þess að tryggja að eigendur Reiknistofunnar hafi ekki tækifæri til að efna til ólöglegs samráðs.

Allur sá tími sem lykilverfi Reiknistofunnar liggja niðri kosti samfélagið mikla fjármuni. Gagna- og rekstraröryggi skipti því gríðarlegu máli fyrir samfélagið og því verði þessi vinna að vera í höndum aðila sem hafi þekkingu og reynslu til að sinna henni. Rekstur Reiknistofunnar hafi gengið vel og ásakanir Skýrr um annað séu órökstuddar.

Mótmæli Skýrr vegna c- og d-liðar undanþáguákvæðisins séu, að mati Reiknistofunnar, rýr og illa rökstudd. Undanþágan varði með engu móti aðgang að þjónustu Greiðsluveitunnar og verði ekki séð hvernig hún geti komið í veg fyrir það. Því sé rétt að





Ítreka enn og aftur að önnur lánakerfi tengist nú þegar kerfum Greiðsluveitunnar og/eða Reiknistofunnar og því sé ekki séð hvernig hægt sé að halda því fram að undanþága þessi, ef til hennar komi, komi í veg fyrir það. Þá sé rétt að leiðrétta þá staðhæfingu að ekki sé skilið milli bankalausna og greiðslumiðlunarkerfa Greiðsluveitunnar. Þessi kerfi séu aðskilin í dag og skuli ítrekað enn og aftur að aðilar markaðarins geti keypt þjónustu af Greiðsluveitunni án aðkomu Reiknistofunnar. Reiknistofan sjái aðeins um tæknileg atriði í tengslum við slíka þjónustu. Án hennar væri Greiðsluveitunni ómögulegt að starfa.

Hvað varði mál sem tengist virðisaukaskatti hjá Reiknistofunni þá séu þau til umfjöllunar hjá ríkisskattstjóra (RSK). Reiknistofan hafi ávallt staðið skil á virðisaukaskatti. Reiknistofan hafi aldrei nýtt sér innskattinn til lækkunar á kostnaði aðfanga og hafi hún enn fremur lagt virðisaukaskatt á innri þróunarvinnu í samræmi við leiðbeiningar RSK.

Reiknistofan telji að í umsögnum hagsmunaaðila hafi ekki færð fram nein rök eða röksemdir sem hafi áhrif á undanþágubeiðnina. Áréttar Reiknistofan að beiðnin samrýmist fyllilega skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga og því sé engin fyrirstaða fyrir því að undanþágubeiðnin hljóti jákvæða meðferð hjá Samkeppniseftirlitinu.

### **3. Nánari gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins**

#### **3.1 Gagnaöflun hjá Reiknistofunni**

Í bréfi til Reiknistofunnar, dags. 27. júní 2011, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um öll tölvukerfi í eigu félagsins og tengingu þeirra innbyrðis og um tölvukerfi annarra aðila í hýsingu og rekstri hjá Reiknistofunni. Einnig var óskað eftir lýsingu á því hvernig viðskiptaupplýsingar séu tryggðar og tryggt að þær berist ekki milli eigenda, auk þess óskað upplýsinga um tilvist tækni- og vinnuhópa og hvernig skipan þeirra verði háttáð í framtíðinni. Þá var óskað eftir upplýsingum um ástæðu fyrir gr. 4.2 í Kaup- og framsalssamningi, dags. 15. desember 2010, og hvort samningar eða annað bindi eigendur félagsins í viðskipti við það.

Í bréfi til Samkeppniseftirlitsis, dags. 11. júlí 2011, bárust svör og nánari lýsingar frá Reiknistofunni. Þar kemur meðal annars fram að Reiknistofan hýsi kerfi sem séu í eigu [...]¹

Um öryggi viðskiptaupplýsinga kemur fram að stjórnkerfi Reiknistofunnar sé byggt upp með þeim hætti að algjör aðskilnaður sé á milli allra viðskiptavina félagsins. Sækja þurfi sérstaklega um aðgang fyrir hvern og einn starfsmann og aldrei sé veittur aðgangur að öðrum gögnum en þeim sem séu í eigu þess viðskiptavinar sem starfsmaðurinn vinni fyrir. Þá hafi stjórn félagsins veitt forstjóra umboð til þess að afgreiða beiðnir um aðgang að kerfum og þjónustu Reiknistofunnar þannig að slíkar beiðnir komi aldrei til stjórnar þar sem hluthafar eigi sína fulltrúar fyrst um sinn.

Þá kemur fram að fyrirtæki sem nýti kerfi Reiknistofunnar tilnefni fulltrúa til setu í notendahópum. Vörustjórar Reiknistofunnar kalli þessa hópa saman eftir þörfum þar sem fjallað sé um þróun og viðhald á kerfum, þ.e. einstakar verkbeiðnir kynntar, lagt mat á nauðsyn þeirra og hvort eigi að framkvæma þær. Svo sé lagt mat á kostnað viðkomandi

¹ Fellt út vegna óskar um trúnað.



beiðna og gerð tillaga að forgangsröðun þeirra. Fundargerðir séu sendar forstjóra Reiknistofunnar auk fulltrúa hópanna og tengiliða sem kynni þær innan sinna fyrirtækja. Fulltrúar í notendahópum, eða staðgenglar þeirra, starfi einnig með starfsmönnum Reiknistofunnar við að yfirfara niðurstöður forathugana kerfa, að gerð þarfalýsinga og við að samþykkja notendaviðmót kerfanna og viðtökupróf þeirra. Tilgangur notendahópa sé að tryggja eðlilegt viðhald og framþróun á kjarnaverkefnum Reiknistofunnar þannig að þau uppfylli áfram þarfir fjármálastofnana. Markmiðið sé ekki að útfæra ný kjarnaverkefni sem feli í sér frekari útvíkkun á þjónustuframboði Reiknistofunnar.

[...]²

Reiknistofan bendi á að með þeirri umbreytingu sem hafi orðið á hlutverki fyrrum RB, m.a. með stofnun hlutafélags um þann rekstur, sé það grundvallaratriði að Reiknistofunni sé ætlað að hasla sér völl á opnum markaði. Engar hömlur séu lagðar á hluthafa eða aðra um það hvort þeir eigi viðskipti við félagið og þaðan að síður séu lagðar á þá hömlur til að leita annað með viðskipti sín. Fyrir liggir að hluthafar eigi flestir, ef ekki allir, í viðskiptum við önnur félög vegna ýmissa tölvulausna, svo sem við Skýrr, Libra, Applicon og Hug/Ax, svo einhver séu nefnd. Í hluthafasamningi komi fram að hluthafar geti framselt hluti sína í félaginu eftir aðalfund á árinu 2012, án þess að það fylgi kvöð um viðskipti við aðra aðila. Það segi sig sjálfst að umbreytingarferlið muni taka talsverðan tíma og Reiknistofan muni kappkosta að þjónusta núverandi viðskiptavini og nýja á viðskiptalegum forsendum.

### 3.2 Gagnaöflun hjá Borgun

Í umsögn Borgunar, sem fyrr er getið, kemur fram það mat félagsins að breytingarnar séu jákvæðar á meðan Reiknistofan bjóði sérhæfða þjónustu sem ekki sé í samkeppni við önnur þjónustufyrirtæki á markaði. Líklegt sé að samkeppni frá Reiknistofunni á öðrum sviðum geti að einhverju leyti skapað hættu á hagsmunaárekstrum.

Í tilefni af þessu mati Borgunar, að samkeppni Reiknistofunnar á öðrum sviðum geti að einhverju leyti skapað hættu á hagsmunaárekstrum, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir nánari skýringu frá Borgun á þessu sjónarmiði félagsins.

Í svari frá Borgun, dags. 8. júlí 2011, kemur fram að félagið sé að vísa til þess að verði þjónusta Reiknistofunnar útvíkkuð með þeim hætti að boðin verði þjónusta í samkeppni við hugbúnaðarhús eða aðra rekstraraðila á upplýsingatæknimarkaði, geti slíkt haft í för með sér hagsmunaárekstra, þar sem líklegt sé að hlutdeildarfélag fjármálafyrirtækja sé þá komið í samkeppni við viðskiptavini eigenda sinna.

## III.

### Áhrif samruna Reiknistofunnar og Teris á undanþágubeiðnina

Þar sem ekki var getið um fyrirhugaða samruna í undanþágubeiðninni var það mati Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt væri að meta möguleg áhrif hans í þessu máli. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins til Reiknistofunnar, dags. 8. febrúar 2012, var óskað eftir

<sup>2</sup> Fellt út vegna óskar um trúnað.



rökstuddu mati Reiknistofunnar á mögulegum áhrifum hins tilkynnta samruna á þá undanþágubeiðni sem fjallað er um í þessu máli.

Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 23. febrúar 2012, gerði Reiknistofan grein fyrir mati sínu á mögulegum áhrifum samrunans á undanþágubeiðnina og forsendur hennar. Verður hér á eftir gerð grein fyrir sjónarmiðum hennar um möguleg áhrif.

## **1. Um markaðinn**

Markaðnum sem teljist til þessa máls hafi að nokkru leyti verið lýst áður, annars vegar í undanþágubeiðninni og hins vegar samrunatilkynningunni. Sé niðurstaðan þar að samrunaaðilar séu starfandi á markaði fyrir hugbúnaðargerð og þróun og hýsingu tölvukerfa. Þó megi jafnvel halda því fram að samrunaaðilar starfi á sérstökum undirmarkaði upplýsingatækni- eða hugbúnaðarmarkaðar, einkum í svokölluðum viðskiptabanka- og greiðslulausnum. Að mati Reiknistofunnar þá muni staða hennar á markaðnum ekki breytast mjög mikið við samrunann. Rétt sé að gera grein fyrir helstu breytingunum sem megi ætla að samruninn hafi í för með sér.

## **2. Almennt um uppbyggingu markaðarins**

Íslenskar fjármálastofnanir séu stórnotendur á upplýsingatækni. Viðskiptabankarnir, Arion banki, Íslandsbanki og Landsbankinn séu allir með tölvudeildir með fleiri en 100 starfsmenn, auk þess að kaupa árlega mikið af tæknivörum og þjónustu frá innlendum sem erlendum birgjum. Þótt óljóst sé hve mörg fyrirtæki starfi á þessum markaði, þá hafi Reiknistofan skilgreint 22 íslensk tæknifyrirtæki sem vitað sé að hafi selt þjónustu til íslenskra fjármálastofnana. Að auki selja fjölmörg erlend fyrirtæki tæknilausnir beint til tæknideilda íslensku bankanna. Fyrirkomulagið sýni að samkeppni ríki þó hún sé mismikil eftir því hvort horft sé til grunninnviða<sup>1</sup>, bakendalausna<sup>2</sup>, miðskrifstofulausna<sup>3</sup>, framendalausna<sup>4</sup> eða greiðslulausna<sup>5</sup>. Hafa beri þó í huga að greiningin sé byggð eingöngu á opinberum upplýsingum og því kunni að vera að viðkomandi fyrirtæki bjóði víðtækari þjónustu til fjármálastofnana en þær upplýsingar skilgreini.

Einnig megi skipta markaðnum upp eftir starfssviðum fjármálastofnana, þ.e. í viðskiptabankalausnir, áhættustýringarlausnir, fjárstýringalausnir, fjárfestingabankalausnir, eignarstýringarlausnir, greiðslulausnir o.s.frv. Sem fyrr segi þá hafi Reiknistofan fyrst og fremst elnbeitt sér að lausnum fyrir viðskiptabankastarfssemi og að þróun og rekstri greiðslulausna.

Ef eingöngu sé horft til viðskiptabankalausna sé ljóst að minnst sjö innlend fyrirtæki bjóði vörur og þjónustu til fjármálastofnana hér á landi. Sé hins vegar horft á grunninnviðina, sem séu samnýttir með öðrum lausnarflokkum þá séu birgjarnir mun fleiri eða minnst 13. Fyrirtækin Auðkenni og Greiðsluveitan veiti einnig fjármálastofnunum sérhæfða þjónustu sem lúti að auðkenningu, rafrænni undirritun, rafrænum reikningum o.fl. Fjöldi íslenskra birgja sé því nærri 15 en óljóst sé hve margir erlendir birgjar séu að sinna tæknideildum bankanna beint á þessu sviði.

Á sviði greiðslulausna veiti minnst 14 íslensk fyrirtæki einhvers konar þjónustu hér á landi auk erlendra birgja. Eðli þessarar þjónustu geti verið margþætt, allt frá sölu eða



leigu á posum, þróun og rekstri reikningamiðja<sup>3</sup> til þróunar og reksturs greiðslumiðlunarkerfa. Auk banka og sparisjóða kaupir hefðbundin þjónustu-, framleiðslu- og smásölufyrirtæki greiðslulausnir beint af færsluhirðum og tæknifyrirtækjum. Félög eins og Stokkur hafi einnig þróað farsímalausnir fyrir smásölufyrirtæki sem geri þeim kleift að bjóða sínum viðskiptavinum sérhæfðar greiðslulausnir á útsölustöðum smásalanna. Búast megi við mikilli fjölgun lausna á þessu sviði á næstu árum vegna örrar framþróunar á tækni og breytinga á lagaumhverfinu, hér á landi og erlendis.

Með brotthvarfi Teris af markaðnum sé ljóst að birgjum á sviði greiðslu- og viðskiptabankalausna muni fækka um einn. Hins vegar verði tryggt með kaupum Reiknistofunnar að sjálfar lausnirnar sem Teris hafi þróað og selt hingað til verði áfram í boði. Þótt að lausnarframboð Reiknistofunnar og Teris skarist á mörgum sviðum þá séu flestar lausnir Teris þess eðlis að þær treysti nær alfarið á grunnkerfi Reiknistofunnar. Því feli kaupin í sér frekari dýpkun á lausnarframboði Reiknistofunnar fremur en breikkun þess þótt vissulega breikki framboðið með tilkomu netbankans og þjónustukerfis fyrir gjaldkera.

### 3. Almennt um markaðshlutdeildina

Markaðshlutdeild Reiknistofunnar og Teris á markaðnum sé að nokkru leyti lýst í samrunatilkynningunni. Þar komi fram að hlutdeild Reiknistofunnar og Teris á heildarmarkaðnum sé sameiginlega ekki mjög mikil eða um 11-12%. Sé markaðurinn hins vegar skilgreindur þrengra, þ.e. sem tiltekinn undirmarkaður upplýsingatækni og hugbúnaðargerðar, sé ljóst að hlutdeild samrunaaðila sé nokkuð hærri. Slíkur undirmarkaður hafi þó enn ekki verið skilgreindur með nákvæmum hætti. Að mati Reiknistofunnar sé ljóst að hlutdeild félagsins á markaði muni aukast eitthvað við samrunann.

Samkvæmt skýrslu Samkeppniseftirlitsins, *Samkeppni á bankamarkaði*, komi fram að kostnaður vegna upplýsingatækni banka og sparisjóða sé á bilinu 16-17 milljarðar króna. Reiknistofan hafi sjálf reynt að átta sig á hlutdeild sinni á markaðnum. Í þeim tilgangi hafi verið unnin ítarlegri tekjugreining fyrir rekstrarárin 2011 og 2010. Samkvæmt þeirri greiningu hafi hlutdeild félagsins á markaðnum verið talsvert minni en áður hafi verið talið. Skýrist það að hluta til af því að félagið veiti bönkum og sparisjóðum ekki eingöngu tækniþjónustu heldur sinni einnig annars konar þjónustu fyrir sömu viðskiptavinum, sbr. framleiðslu á greiðslukortum og prentun og umslagaísetningu á reiknisyfirlitum. Með hliðsjón af framangreindu hafi markaðshlutdeild Reiknistofunnar árið 2010 í tækniþjónustu til fjármálafyrirtækja líklega verið nær 13-14%, í stað 16-17% sem fyrri greining Reiknistofunnar hafði gefið til kynna. Hinar keyptu eignir frá Teris geti að mati Reiknistofunnar aukið hlutdeildina upp í 17-19%.

### 4. Um hið keypta

Eins og fram komi í samrunatilkynningunni og nánar sé lýst í viðauka við kauptilboðið mun Reiknistofan kaupa hluta af eignum Teris. Í stuttu máli sé um að ræða starfsemi Teris sem felist í þjónustusamningum við viðskiptavinum sem noti þann búnað og þá þjónustu sem nánar sé tilgreind í viðauka við kauptilboðið. Einnig gagnagrunnar félagsins, kröfur vegna verka í vinnslu sem tengjast hugverkum sem seld séu kaupanda,

<sup>3</sup> Dæmi um reikningamiðju er td. Birtingur (CF kerfið) hjá Reiknistofunni.



tölvubúnaður, innviðir kerfisrýmis, verkferlar, möppur, lausnir, markaðsefni og önnur viðskiptasambönd ásamt öðrum framseljanlegum réttindum sem tengist hinu selda. Einnig skuli öll framseljanleg réttindi til hugbúnaðar- og hugverka fylgja hinu selda, hvort sem um ræði afnotarétt, höfundarréttindi, einkaleyfisrétt, vörumerki, hönnunarrétt eða rétt til viðskiptaleyndarmála og yfirteknar skuldbindingar.

Líkt og greint sé frá hér að framan sé það mat Reiknistofunnar að þær eignir sem félagið muni kaupa úr rekstri Teris falli vel að rekstri Reiknistofunnar eins og hann sé í dag. Þannig séu flestar þær lausnir sem Reiknistofan muni kaupa af Teris sambærilegar þeim sem hún vinni með í dag, þ.e. viðskiptabanka- og greiðslulausnir. Að sumu leyti sé Reiknistofan þó að bæta við sig vissum nýjungum við samrunann, t.d. með kaupum á netbankanum og afgreiðslukerfum fyrir þjónustufulltrúa fjármálastofnana. Reiknistofan telji vera þörf fyrir netbanka sem gefi möguleika á að vera fjölbankalausn, t.d. ef nýir smærri aðilar hyggist hefja starfsemi þá sé mjög kostnaðarsamt að fjárfesta í grunninnviðum slíkra lausna. Skortur á aðgengi að slíku kerfi geti virkað sem hindrun þar sem netbankaþjónusta sé orðin óaðskiljanlegur þáttur í bankastarfsemi. Auknar öryggiskröfur sem gerðar séu til slíkra kerfa geri stærðarhagkvæmni nauðsynlega til að standa undir öryggiskröfum við rekstur netbanka.

Netbankinn sem þróaður hafi verið af Teris sé fjölbankalausn þar sem hann hafi verið hannaður til að geta þjónað mörgum sparisjóðum, Seðlabanka Íslands og síðar MP banka. Með brottfalli margra sparisjóða af markaðnum sé stoðum kippt undan þessum rekstri hjá Teris. Það þurfi að tryggja órofna grunnþjónustu með netbanka og fylgilausnir hans án þess að skerða möguleika aðila á að nýta sér sértækar þjónustur sem þeir sjálfir útbúi eða kaupa frá þriðja aðila.

Ljóst sé að áhætta Reiknistofunnar af kaupum á netbankanum sé þó nokkur. Hafa verði í huga að óvissa ríki um hvort sparisjóðir og smærri fjármálafyrirtæki eigi sér framtíð, eða hvort ný eða núverandi fjármálafyrirtæki muni útvista tæknilegum grunninnviðum netbanka sem þeir reki sjálfir í dag. Auk þess felist talsverð áhætti í því hvort Reiknistofunni takist að skapa þá samlegð sem sé fyrirhuguð með samrunanum. Ljóst sé að Reiknistofan þurfi að afla nýrra viðskipta á næstu mánuðum til að kaupin skili eðlilegri arðsemi. Ljóst sé að Reiknistofan mun ekki annast notendatengda þjónustu einstakra aðila við viðskiptavini þeirra. Á þann hátt sé hlutverk Reiknistofunnar óbreytt varðandi netbankann og verði hið sama og varðandi önnur hugbúnaðarkerfi. Netbankar séu með dýrustu hugbúnaðarlausnum í rekstri fjármálafyrirtækja og geti það orðið til hagsbótar ef nýta megji sameiginlega innviði sem nauðsynlegir séu fyrir rekstur slíkra kerfa sem fjölbankalausnir. Aðrir netbankar sem starfræktir séu hérlendis hafi ekki verið þeim kostum búnir.

## **5. Um markaðshlutdeild Reiknistofunnar eftir kaupin**

Markaðshlutdeild Reiknistofunnar á markaði fyrir hugbúnaðargerð, þróun og hýsingu tölvukerfa sé ekki mikil eða um 7%. Hér þurfi þó að hafa í huga að líklega starfi Reiknistofan á tilteknum undirmarkaði upplýsingatækni og hugbúnaðargerðar, en slíkur markaður hafi enn ekki verið skilgreindur með nákvæmum hætti. Líkt og áður greini felist starfsemi Reiknistofunnar þó fyrst og fremst í þjónustu við fjármálafyrirtæki hér á landi, sér í lagi við gerð viðskiptabankalausna. Eins og fram komi í undanþágubeiðninni sé



hlutdeild Reiknistofunnar í heildar tæknikostnaði fjármálamarkaðarins líklega á bilinu 13-14%. Líkt og fram komi í umfjöllunin hér að framan geri áætlanir Reiknistofunnar ráð fyrir að samningsbundnar tekjur af hinum keyptu eignum verði um [...] <sup>4</sup> m.kr. fyrsta árið. Hins vegar verði Reiknistofan af um [...] m.kr. í tekjur við kaupin þar sem tekjur sem hún hafði af sölu lausna til Teris hafi numið sömu upphæð. Samkvæmt þessu geri áætlanir Reiknistofunnar því ráð fyrir að tekjur félagsins verði um [...] m.kr. árið 2012 sem jafngildi um 20-21% markaðshlutdeild miðað við stærð markaðar fyrir tækniþjónustu við fjármálamarkaðinn árið 2010.

## 6. Um breikkun vöruframboðs Reiknistofunnar

Lausnarframboð Reiknistofunnar og þeirra lausna sem félagið kaupir af Teris skarist á flestum sviðum, enda hafi lausnir Teris að miklu leyti verið byggðar ofan á lausnir RB og treysti þannig nær alfarið á þann rekstur sem fari þegar fram hjá Reiknistofunni. Kaupin færa Reiknistofunni ekki inn á nýjan markað. Lausnirnar sem Reiknistofan kaupir séu nær allar sérsniðnar að þörfum viðskiptabankastarfssemi. Auk þess fylgi kaupunum einfaldar en góðar viðbætur á þær greiðslulausnir sem séu þegar fyrir hjá Reiknistofunni í dag. Segja megi að kaupin feli í sér dýpkun á lausnarframboði Reiknistofunnar fremur en breikkun þess, þótt vissulega breikki framboðið með tilkomu netbankans og þjónustukerfis fyrir gjaldkera.

## 7. Um aðgengi að markaðnum

Hlutverk Reiknistofunnar sé að veita fjármálafyrirtækjum hagkvæma, faglega og örugga tölvuþjónustu og um leið gera þeim kleift að tileinka sér nýjustu tækni á hverjum tíma, með því að bjóða upp á fjölbankalausnir sem fleiri en ein fjármálastofnun geti nýtt. Þá muni Reiknistofan ekki hafa bein áhrif á mótun vöru- og þjónustuframboðs fjármálastofnana. Þessi stefna hafi lækkað verulega aðgangspröskuld nýrra aðila sem hafi hugsað sér að hasla sér völl á íslenskum fjármálamarkaði.

Eins og lýst sé í undanþágubeiðni Reiknistofunnar hafi félagið gert sambærilega samninga við alla þá sem þiggi þjónustu af félaginu, bæði eigendur og þriðja aðila. Reiknistofan muni halda áfram á þeirri braut til að tryggja aðgengi annarra fjármálafyrirtækja og nýrra fjármálafyrirtækja að lausnum félagsins. Kaup Reiknistofunnar á hluta af eignum Teris muni því að mati félagsins ekki hafa neikvæð áhrif á aðgengi fjármálastofnana að lausnum Teris.

Til að skýra enn frekar aðgengi að kerfum Reiknistofunnar hafi félagið að undanförunni unnið að mótun reglna um aðgengi að kjarnakerfum félagsins, þar sem m.a. sé gert ráð fyrir eftirfarandi skilyrðum sem félög þurfa að uppfylla:

1. Lúti opinberu eftirliti fjármálaeftirlitsyfirvalds á Evrópska efnahagssvæðinu,
2. hafi gilt starfsleyfi viðkomandi eftirlitsstofnunar til þess að stunda fjármálastarfssemi, og uppfylli kröfur stofnunarinnar sem gerðar séu fyrir veitingu slíks leyfis,
3. hafi yfir að ráða nauðsynlegum tækniþúnaði vegna þátttökunnar,

---

<sup>4</sup> Upplýsingar innan hornklofa felldar niður vegna trúnaðar.





4. hafi yfir að ráða nauðsynlegri stjórnunarlegri getu og tækniþekkingu starfsmanna vegna þátttökunnar, sbr. m.a. ákvæði leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2005,
5. hafi yfir að ráða tryggju eftirlitskerfi, viðbragðsáætlun og fyrirkomulagi vegna áhættustýringar í tengslum við þátttöku í kerfinu,
6. hafi greitt eða samið um greiðslu eðlilegs þátttökugjalds og
7. séu aðilar að Jöfnunarkerfinu og Stórgreiðslukerfinu, annað hvort beint eða á grundvelli samnings við fjármálafyrirtæki, sem sé aðili að kerfunum.

Þótt aðgangsreglur félagsins hafi ekki verið jafn skýrar áður fyrr, þá hafi Reiknistofan undanfarin ár reynt eftir fremsta megni að greiða fyrir aðgangi nýrra fjármálastofnana að íslenska fjármálamarkaðnum. Þannig hafi félagið undirritað samninga, annars vegar við [...] árin 2008 og 2009 og hins vegar við [...] árið 2008, um aðgang að ýmsum af kjarnakerfum Reiknistofunnar. Reiknistofan áformi jafnframt að standa við þær skuldbindingar sem Teris kunni að hafa gengist undir gagnvart nýjum fjármálastofnunum sem hafi til skoðunar að hefja starfssemi hér á landi.

Síðastliðið vor hafi stjórn Teris sett félagið í formlegt sölufæri sem hafi ekki borið árangur. Síðan þá hafi verið unnið hörðum höndum að því að hagræða í rekstrinum og ná í ný viðskipti. Á meðan stjórnendum hafi tekist vel til við að hagræða í rekstri Teris hafi reynt erfitt að ná í ný viðskipti. Óvissa um eignarhald félagsins og lífvænleika lykilverðskiptavina Teris hafi að mati stjórnenda félagsins fælt nýja viðskiptavinum frá.

Með aðkomu Reiknistofunnar að rekstri lausna Teris skapist meira öryggi um rekstur og framþróun þeirra sem sé nauðsynlegt svo selja megi lausnirnar til nýrra viðskiptavina. Kaupin tryggja því áframhaldandi aðgengi smærri fjármálastofnana að lausnunum á viðráðanlegu verði. Kaupi Reiknistofan ekki umræddar lausnir sé líklegt að þróun og rekstur þeirra muni leggjast af í náinni framtíð. Einsýnt sé að aflagning þessara lausna muni hafa verulega neikvæð áhrif á rekstur smærri fjármálastofnana, sem þurfi að fjárfesta í slíkum lausnum frá grunni, sem muni aftur hafa áhrif til hækkunar á kjörum neytenda. Ljóst sé að Teris muni þurfa að hækka verðskrá sína á næstunni verði ekki af kaupunum. Reiknistofan skuldbindi sig í kauptilboðinu til að hækka ekki verð næstu 12 mánuði og ljóst sé að með stærri viðskiptamannahópi geti opnast möguleikar á að lækka verð fyrir aðgang að lausnum Teris í framtíðinni.

[...] Hafa beri í huga að um sé að ræða lausn sem uppfylli tiltölulega lítinn hluta af tækniþörfum fjármálafyrirtækja. Líkt og framangreint dæmi sýni þá sé aðgangspröskuldur nýrra fjármálafyrirtækja á markaðnum mun hærrí ef Reiknistofunnar nyti ekki við í þeirri mynd sem félagið sé í dag. Reiknistofan geti lækkað aðgangspröskuld fyrir smærri fjármálafyrirtækja með samnýtingu innviða.

Í bréfi Reiknistofunnar til Samkeppniseftirlitsins, frá 9. desember 2011, sé nokkuð ítarlega lýst framtíðarþróun í lausnarframboði Reiknistofunnar. Eitt meginmarkmið í framþróun vöruframboðs hennar snúi að nútímavæðingu á núverandi lausnum félagsins. Markmiðið sé að byggja þjónustulag (e. „Service Oriented Architecture“) og gagnalag um lausnir félagsins til að gera gögn félagsins aðgengilegri og auðvelda tengingu annarra kerfa við lausnir Reiknistofunnar. Ávinningurinn af þessari nútímavæðingu eigi að nýtast



jafnt Reiknistofunni og viðskiptavinum félagsins sem og þeim þjónustuaðilum sem viðskiptavinir Reiknistofunnar kjósi að nota. Þannig muni tæknilegt aðgengi að kerfum og gögnum Reiknistofunnar verða staðlaðra en það sé í dag en samhliða því muni viðskiptavinir hennar og mögulegir aðrir birgjar þeirra fá afhentar forskriftir og verklýsingar sem muni auðvelda þeim að þróa nýjar lausnir á móti miðlægum bankakerfum.

Kaup Reiknistofunnar á hluta af eignum Teris muni flýta til muna fyrir þessari nútímavæðingu á kerfum hennar. Starfsmenn Teris búi yfir umtalsverðri þekkingu á þróun þjónustu- og gagnalags utan um eldri lausnir og hafi félagið þróað skýra verkferla og leiðbeiningar um hvernig skuli staðið að slíkri vinnu. Öll hugmyndafræðin að baki Gagnatorgi og Þjónustutorgi byggja á þessum grunni.

### **8. Mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans**

Fjallað hafi verið að nokkru leyti um samkeppnisleg áhrif samrunans í samrunatilkynningunni sem send var Samkeppniseftirlitinu. Reiknistofan telji þó rétt að fjalla hér um tiltekin atriði sem leiði í ljós að kaup Reiknistofunnar á hluta af eignum Teris komi til með að hafa jákvæð áhrif í samfélaginu og muni um leið styrkja enn frekar grundvöllinn fyrir undanþágubeiðni félagsins.

Eins og greint sé frá hér að framan sé ljóst að hlutdeild Reiknistofunnar á viðkomandi markaði muni vaxa gangi samruninn eftir. Þannig aukist tekjur Reiknistofunnar sem og vöruframboð hennar að einhverju leyti. Hér sé rétt að ítreka að flestar þeirra eigna sem Reiknistofan muni kaupa séu nú þegar til staðar í vöruframboði félagsins. Kaup Reiknistofunnar á netbankanum og afgreiðslukerfi þjónustufulltrúa (Askur/Spakur) feli þó í sér breytingu á vöruframboði félagsins frá því sem verið hafi undanfarin ár. Reiknistofan hafi starfrækt vísi að netbanka frá desember 1988 fram til aldamóta. Í því hafi falist að fyrirtæki í viðskiptum við banka/sparisjóði hafi getað sinnt bankaviðskiptum sínum með tengingum á eigin reikninga, millifært greiðslur, greitt víxla og skuldabréf, prentað kvittanir og sinnt annari sjálfsafgreiðsluþjónustu. Reiknistofan hafi lokað þessari þjónustu þegar ný tækni hafi komið til með internettengingum og heimabönkum nútímans.

Með kaupum á eignum Teris verði Reiknistofunni kleift að þróa sína eigin þjónustu og dýpka vöruframboð. Eigi það sérstaklega við um kaupin á netbankanum. Þrátt fyrir að kaupin feli í sér aukningu á vöruframboði muni kaupin þó ekki fela í sér að viðskiptavinum Reiknistofunnar fjölgi. Helsti gallinn sem Reiknistofan sjái við að kaupa netbankann sé að slíkur rekstur sé dýr. Netbankinn sé opinn allan sólarhringinn, alla daga ársins, og krefjist vöktunar. Það sé því viss áhætta fyrir Reiknistofuna fólgin í kaupum á netbanka Teris fyrir jafn lítinn markað og um ræði. Aftur á móti sé það óásættanlegt fyrir núverandi eigendur og viðskiptamenn þeirra að undanskilja þá þjónustu sem þeir þarfnist hvað mest. Það beri að virða.

Það sé ljóst að rekstrarleg staða Teris sé mjög slæm og að öllu óbreyttu muni félagið þurfa að draga verulega saman þann hluta starfseminnar sem Reiknistofan vilji kaupa úr rekstrinum. Með áframhaldandi rekstri eignanna innan Reiknistofunnar muni hins vegar skapast tækifæri til að tryggja viðskiptavinum Teris áframhaldandi þjónustu og vonandi skapa þá aðstöðu að Reiknistofan geti einnig selt lausnirnar til annarra fjármálastofnana.



Líkt og greint sé frá hér að framan sé það mat Reiknistofunnar að samruninn muni flýta fyrir nútímavæðingu lausna Reiknistofunnar, með því að auðvelda öðrum tæknifyrirtækjum og tölvudeildum bankanna að tengja sínar eigin lausnir við lausnir hennar eða byggja þær ofan á lausnir Reiknistofunnar. Að mati Reiknistofunnar sé þetta atriði mjög mikilvægt í því heildarmati sem fram fari vegna starfsemi hennar. Kaupin eigi þannig að tryggja betur samkeppni um ýmsar virðisaukandi bankalausnir fyrir fjármálastofnanir í landinu.

Eins og gerð hafi verið grein fyrir áður um áhrif tæknibreytinga á fjármáلامarkað, þá sé líklegt að miklar breytingar verði á greiðslulausnum og greiðslumiðlum á næstunni með aukinni notkun snjallsíma, „app-lausna“, og fleiri nýjunga. Einnig vegna breytts lagaumhverfis sbr. t.d. lög um greiðsluþjónustu og fyrirhugaðrar lagasetningar um rafeyrisfyrirtæki. Það megi vera ljóst að Reiknistofan muni aldrei koma til með að sinna öllum þörfum fjármálafyrirtækja í upplýsingatækni. Aftur á móti geti grunnstoðir félagsins, traust og öryggi, áfram orðið til þess að stuðla að þátttöku í heilbrigðu greiðslumiðlunarkerfi í fremstu röð og á við það sem best gerist erlendis. Það sé því ekki markmið Reiknistofunnar með kaupum á lausnum Teris, að komast inn á nýjan markað. Miklu fremur sé eftirsóknarvert að nýta auðlindir, að horfa fram á veginn og eyða óvissu sem sé búin að vara alltof lengi gagnvart starfsmönnum fyrirtækisins Teris, læra af reynslu sem þar liggja og varðveita þekkinguna. Vætanlega sé það sem komi þjóðfélaginu að mestu gagni. Að gæta hagræðis, fara að lögum og reglum séu allt þættir sem Reiknistofan hafi innbyggt í sína starfsemi frá upphafi og vilji hafa áfram að leiðarljósi.

Starfsemi Reiknistofunnar eins og henni sé lýst í undanþágubeiðninni muni ekki breytast við kaupin á hluta af eignum Teris. Tilgangur félagsins verði áfram sá sami, þ.e. að skapa tæknilegar forsendur fyrir hagkvæmri, faglegru og samkeppnishæfri þjónustu á sviði upplýsingatækni og skyldrar starfsemi. Engar breytingar verði á eignarhaldi og stjórnkerfi Reiknistofunnar við samrunann. Þá séu jafnframt engar breytingar áætlaðar á stjórn Reiknistofunnar sérstaklega vegna hans. Í samræmi við stofnsamþykktir félagsins muni stjórn þess verða breytt á næsta aðalfundi síðar á árinu. Þá muni ný þriggja manna stjórn taka við og verði skipuð tveimur óháðum fulltrúum og einum fulltrúa frá fjármálastofnun.

Reiknistofan muni því áfram opna fyrir þjónustuhlutverk félagsins þannig að félagið veiti þjónustu sína á almennum markaði til fyrirtækja sem starfi á fjármáلامarkaði. Þá liggja fyrir að þjónusta Reiknistofunnar verði ekki takmörkuð við eigendur félagsins heldur muni önnur félög fá jafn greiðan aðgang að félaginu og eigendur þess.

Með tilliti til framangreinds sé það mat Reiknistofunnarað umræddur samruni hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni í landinu. Þvert á móti geti kaupin eftt samkeppni á ýmsum mörkuðum, t.d. með því að tryggja áframhaldandi aðgang smærri fjármálastofnana að nauðsynlegum tæknilausnum fyrir viðskiptabankastarfssemi sem og frekari uppbyggingu á lausnum félagsins af hálfu annarra en félagsins sjálfs. Það sé mat Reiknistofunnar að allt framangreint styrki grundvöllinn fyrir undanþágubeiðni félagsins.