



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudaginn, 1. mars 2013

Ákvörðun nr. 4/2013

## **Undanþága fyrir marghliða samningi um millibankaþjónustu**

### **I.**

#### **Erindið og forsaga**

Með bréfi frá Samtökum fjármálafyrirtækja, dags. 1. júní 2012, f.h. aðila að samningi um millibankaþjónustu, er óskað eftir undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 fyrir því samstarfi sem samningurinn fjallar um.

Forsaga þessa máls er að Fjölgreiðslumiðlun hf. hafði með höndum varðveislu og umsjón með marghliða samningum, reglum og fyrirmælum um einstaka greiðslumiðla banka og sparisjóða. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2011 þar sem Seðlabanka Íslands var veitt heimild til þess að kaupa allt hlutafé í Fjölgreiðslumiðlun hf., sem nú heitir Greiðsluveitan hf., (hér eftir Greiðsluveitan) var gert að skilyrði að fundin yrði framtíðarlausn á fyrirkomulagi þessa samstarfs um millibankaþjónustu.

#### **1. Málavextir og málsmeðferð**

Í erindinu segir að með bréfi Greiðsluveitunnar til Samkeppniseftirlitsins, dags. 21. nóvember 2011, hafi því verið lýst að fyrirtækið myndi ekki aðhafast frekar vegna samninga um millibankaþjónustu og tengd gjöld sem verið höfðu í umsjá forvera fyrirtækisins, þar sem fyrirtækið telji umsýslu fyrirtækisins á því sviði byggja á veikum lagagrunni. Umsýsla umræddra samninga verði því á herðum samningsaðilanna sjálfra. Í kjölfarið rituðu Samtök fjármálafyrirtækja (SFF), f.h. samningsaðila, bréf til Samkeppniseftirlitsins, dags. 28. desember 2011. Þar hafi SFF óskað eftir því fyrir hönd samningsaðila, að heimilt yrði að starfa áfram samkvæmt gildandi samningum um millibankaþjónustu á sama hátt og áður, þar til skoðun SFF á samningunum væri lokið. Hafi umbeðin staðfesting Samkeppniseftirlitsins borist með bréfi, dags. 13. janúar 2012, og hafi aðilum verið gefinn frestur til 1. mars 2012 til að finna framtíðarlausn á skipan



þessara mála. Hafi sá frestur síðar verið framlengdur til 1. apríl 2012 og síðan til 1. júní 2012.

Strax í kjölfar beiðni SFF til Samkeppniseftirlitsins hafi verið hafist handa við að fara yfir umrædda samninga um millibankaþjónustu og tengd gjöld og skoða á hvern hátt þeir kynnu að fara gegn bannreglum samkeppnislaga eða hvernig þeir gætu takmarkað samkeppni og þá með hvaða hætti væri hægt að koma umræddum málum í annað horf, þannig að sjálfstæði samningsaðilanna við ákvörðun millibankagjalda væri meira.

#### 1.1 Þörf fyrir samvinnu fjármálafyrirtækja

Í erindi SFF segir að fyrir liggi að bankar og sparisjóðir þurfi að hafa með sér margvíslegt samstarf á sviði greiðslumiðlunar og greiðslujöfnunar. Einn þáttur í því samstarfi lúti að þjónustu sem bankar og sparisjóðir veiti viðskiptavinum hvers annars. Til þess að gera einstaklingum og fyrirtækjum kleift að greiða í viðskiptabanka þeirra kröfur sem stafa frá öðrum bönkum eða sparisjóðum þurfi óhjákvæmilega að eiga sér stað samstarf milli banka og sparisjóða um millifærslu þessara fjármuna og greiðslu kostnaðar sem hljótist af slíkum viðskiptum. Það sama eigi við um úttektir í hraðbanka, greiðslur með ávísunum og millifærslur á milli reikninga. Viðskipti geti ýmist átt sér stað handvirkt, það er með afgreiðslu gjaldkera í banka, eða sjálfvirkt, þ.e. t.d. með færslu í netbanka eða með úttekt í hraðbanka.

Samningsaðilar séu sammála um að brýnt sé að halda áfram samstarfi um veitingu millibankaþjónustu. Með því séu sjónarmið um hagsmuni neytenda höfð að leiðarljósi, sem geti áfram sótt tiltekna þjónustu hjá bönkum og sparisjóðum sem þeir eigi ekki í viðskiptasambandi við. Ekki síst sé þetta mikilvægt í ljósi þeirrar hagræðingar sem hafi átt sér stað á undanförunum árum í útibúanetum banka og sparisjóða. Í kjölfar skoðunar á eldri samningum sem gilt hafi um millibankaþjónustu hafi verið talið nauðsynlegt að kveða á um veitingu millibankaþjónustu í einum heildstæðum samningi, en í gildi hafi verið nokkrir samningar á þessu sviði. Ljóst sé að nokkur kostnaður sé samfara þessari þjónustu sem viðskiptabanki þess sem óskar slíkrar þjónustu (reikningsbanki) þurfi að standa skil á til þess banka sem veiti þjónustuna (afgreiðslubanka). Til þessa hafi fjárhæð þóknunar (gjalda) verið samræmd og verið sú sama hjá öllum bönkum og sparisjóðum.

#### 1.2 Nýtt samkomulag – beiðni um undanþágu

Í erindinu segir að í nýjum drögum að samkomulagi um millibankaþjónustu og tengd gjöld, sé áfram mælt fyrir um gagnkvæma veitingu millibankaþjónustu en horfið sé frá samræmdum millibankagjöldum og ákvörðun gjaldanna færð til hvers fjármálafyrirtækis fyrir sig. Samningsaðilar telji samninginn tvímælaust vera neytendum til hagsbóta og þannig í samræmi við ákvæði samkeppnislaga, auk þess sem sú breyting sem felist í sjálfstæðri ákvörðun afgreiðslugjalda og þátttöku reikningsbanka í greiðslu þeirra fyrir sína viðskiptavini feli í sér nokkurn hvata til samkeppni á þessu sviði. Einstök ákvæði samningsins kunni þó að fela í sér frávik frá þeirri meginreglu að hvert fjármálafyrirtæki fyrir sig ákveði hvernig þjónusta skuli veitt og með hvaða hætti. Af þeim sökum sé því óskað eftir undanþágu Samkeppniseftirlitsins fyrir þeim þáttum í samræmi við 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.



Í samkomulaginu sé hugtakið *afgreiðslubanki* notað um þann aðila (banka) sem veiti millibankþjónustu samkvæmt framansögðu og *reikningsbanki* sé viðskiptabanki þess sem óski slíkrar þjónustu. Með *afgreiðslugjaldi* sé átt við gjald sem afgreiðslubanki innheimti fyrir millibankþjónustu en *millibankagjald* sé það endurgjald sem reikningsbanki greiði afgreiðslubanka fyrir millibankþjónustu, (þ.e. kostnaðarþáttaka reikningsbanka í afgreiðslugjaldi sinna viðskiptavina hjá afgreiðslubanka fyrir millibankþjónustu).

#### 1.2.1 Skylda til að veita millibankþjónustu og afmörkun hennar

Í beiðninni segir ennfremur að samningsaðilar skuldbindi sig hver gagnvart öðrum til þess að veita viðskiptavinum annarra samningsaðila millibankþjónustu, sem nánar sé skilgreind í samningnum, þó með þeim undantekningum sem heimilaðar séu í samningnum sjálfum. Þá sé afgreiðslubanka skylt, þegar veitt sé þjónusta samkvæmt samningnum, að afgreiða viðskiptavini reikningsbanka með sama hætti og eigin viðskiptavini.

Þessi samningsákvæði séu að mati samningsaðila tvímælalaust neytendum í hag en feli þó í sér frávík frá þeirri meginreglu samkeppnisréttar að hvert fyrirtæki fyrir sig ákveði hvaða þjónustu það vilji veita í rekstri sínum. Væru slík ákvæði ekki til staðar væri reyndin hins vegar sú að t.d. stórum viðskiptabanka á höfuðborgarsvæðinu væri heimilt að synja viðskiptavini lítils sparisjóðs, sem ekki væri með afgreiðslu á höfuðborgarsvæðinu, um að fá t.d. að taka út með debetkorti af innlánsreikningi í sparisjóðnum eða greiða kröfu hjá gjaldkera samkvæmt greiðsluseðli, þegar greiðslureikningur kröfuhafa væri hjá umræddum sparisjóði, eða eftir atvikum hjá einhverju öðru fjármálafyrirtæki en afgreiðslubankanum. Hamli slíkt ákvæði samkeppni á einhvern hátt að mati Samkeppniseftirlitsins sé af hálfu samningsaðila óskað eftir undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga vegna þessa.

Sé á því byggt af hálfu samningsaðila að jákvæð áhrif umræddra ákvæða vegi upp hugsanleg neikvæð áhrif þeirra. Vegna þessara ákvæða geti viðskiptavinur eins banka greitt greiðsluseðil frá hvaða banka sem er í hvaða banka sem er, notað heimabankann sinn til að greiða af láni í öðrum banka og notað hraðbanka annars banka til að taka út reiðufé, svo dæmi séu nefnd. Hafi ákvæðin tvímælalaust áhrif til bættrar þjónustu í skilningi a. liðar 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga og til hagsbóta fyrir neytendur í skilningi b. liðar sama ákvæðis. Þá verði umrædd ákvæði á engan hátt talin leggja höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem séu óþörf til að settum markmiðum verði náð í skilningi c. liðar ákvæðisins. Ákvæðin skyldi samningsaðila til þess að veita öllum viðskiptavinum hinna samningsaðilanna þá millibankþjónustu sem samningurinn afmarki og mismuna þar í engu samanborið við eigin viðskiptavini, en það sé nauðsynlegt til þess að ná því markmiði sem að sé stefnt, sem sé það að neytendur geti sinnt sínum bankaviðskiptum þó viðkomandi reikningsbanki reki ekki útibú á svæðinu. Þá sé engan veginn hægt að skilja umrædd ákvæði svo, að þau veiti fyrirtækjunum færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varði verulegan hluta þeirrar bankþjónustu sem umrædd fyrirtæki veiti, sbr. d. lið 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga.

Auk þess megi benda á að slík gagnkvæm skylda til veitingar millibankþjónustu ætti að auðvelda nýjum aðilum innkomu inn á markað fyrir fjármálaþjónustu, en hlutlæg skilyrði séu sett fyrir nýja samningsaðila í samningnum.



Eðli málsins samkvæmt sé nauðsynlegt að skilgreina þá millibankapjónustu sem samningurinn taki til, sbr. ákvæði þar um. Hins vegar megi taka fram að einstökum samningsaðilum sé heimilt að veita viðskiptavinum annarra samningsaðila víðtækari millibankapjónustu en kveðið sé á um í samningnum.

### 1.2.2 Ákvörðun afgreiðslugjalda og millibankagjalda

Þá segir í erindinu að samkvæmt hinu nýja samkomulagi um millibankapjónustu og tengd gjöld ákveði hver samningsaðili einhliða hvort hann áskilji sér afgreiðslugjöld fyrir millibankapjónustu sem hann veiti samkvæmt samningnum. Ákveði samningsaðili að áskilja sér afgreiðslugjald fyrir millibankapjónustu, skuli hann birta verðskrá fyrir slík afgreiðslugjöld.

Umrætt fyrirkomulag feli í sér breytingu frá gildandi fyrirkomulagi í átt að aukinni samkeppni. Horfið sé frá núverandi samræmdum millibankagjöldum en í staðinn sé hverjum banka það í sjálfsvald sett hvort hann áskilji sér afgreiðslugjöld fyrir millibankapjónustu og þá hvert gjaldið sé. Jafnframt ákveði hver samningsaðili fyrir sig hvort hann taki þátt í þeim afgreiðslugjöldum sem viðskiptavinum hans beri að greiða hjá öðrum bönkum með því að greiða millibankagjald til afgreiðslubanka. Með þessum hætti skapist ákveðið svigrúm til samkeppni, bæði í ákvörðun afgreiðslugjalda (gjalda sem afgreiðslubanki innheimtir fyrir millibankapjónustu) og í ákvörðunum tengdum millibankagjaldinu (varðandi kostnaðarpátttöku reikningsbanka í afgreiðslugjöldum sinna viðskiptavina hjá afgreiðslubanka fyrir millibankapjónustu). Samningsaðilar telji umrætt fyrirkomulag á engan hátt samkeppnishamlandi, heldur hafi eingöngu jákvæð áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga.

Samningsaðilum sé óheimilt að mismuna viðskiptavinum annarra banka við ákvörðun afgreiðslugjalda og skuli ein verðskrá gilda fyrir alla viðskiptavini annarra banka sem eigi aðild að samningnum. Þarna sé sett fram sú meginregla að afgreiðslubanka sé óheimilt að hafa mismunandi afgreiðslugjald eftir því hvar greiðslureikningur viðskiptavinar sé. Með þessu sé komið í veg fyrir að t.d. stór viðskiptabanki á höfuðborgarsvæðinu geti lagt hærra afgreiðslugjald á viðskiptavin lítils sparisjóðs á landsbyggðinni, heldur en viðskiptavin annars stórs viðskiptabanka. Jafnframt sé með þessu komið í veg fyrir mismunun í ákvörðun um kostnaðarpátttöku reikningsbanka eftir því hvaða afgreiðslubanki eigi í hlut. Samkvæmt ákvæðinu gildi umrætt bann við mismunun þó ekki þegar mismunum byggist á hlutlægum grundvelli, svo sem hærri eða lægri upplýsingatæknikostnaði vegna þess að samningsaðili eigi aðild að öðru greiðslukerfi en aðrir samningsaðilar. Sé sú undanþága fyrst og fremst hugsuð til þess að mæta mögulegum breytingum á aðstæðum í framtíðinni, s.s. ef fleiri jöfnunarkerfi verði starfrækt hér á landi eða samskipti við innlend jöfnunarkerfi færu eftir mismunandi leiðum með mismunandi gjalddöku.

Þá áskilji samningsaðilar sér rétt til þess að gjaldtaka samningsaðila kunni að vera mismunandi eftir afgreiðslustöðum. Afgreiðslustaðir geti verið mjög mismunandi dýrir í rekstri og skipti þá húsnæðiskostnaður mestu máli. Þannig sé til dæmis húsnæðiskostnaður í stórum verslunarmiðstöðum á höfuðborgarsvæðinu mun hærri en annars staðar. Eðlilegt sé að gjaldskrá samningsaðila geti endurspeglað þennan mun.



Umrætt bann við mismunun viðskiptavina annarra banka hafi að mati samningsaðila tvímælalaust áhrif til bættrar þjónustu í skilningi a. liðar 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga og sé til hagsbóta fyrir neytendur í skilningi b. liðar sama ákvæðis, enda sé neytendum tryggð sama þjónusta hjá öllum samningsaðilum vegna þessa. Þá verði umrædd ákvæði á engan hátt talin leggja höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem séu óþörf til að settum markmiðum verði náð í skilningi c. liðar ákvæðisins. Ákvæðin skyldi samningsaðila til þess að hafa eina verðskrá fyrir alla viðskiptavinum annarra samningsaðila, nema hlutlægar ástæður liggi til annars, en það sé nauðsynlegt til þess að ná því markmiði sem að sé stefnt. Þá sé engan veginn hægt að skilja umrædd ákvæði svo, að þau veiti fyrirtækjunum færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varði verulegan hluta þeirrar bankaþjónustu sem umrædd fyrirtæki veiti, sbr. d. lið 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga.

Brýnt sé að mati allra aðila að halda áfram samstarfi um veitingu millibankaþjónustu, þannig að neytendur geti t. a. m. greitt í viðskiptabanka sínum kröfur sem stafi frá öðrum bönkum eða sparisjóðum eða sótt þjónustu í nærlægan banka þó svo ekki sé um viðskiptabanka viðkomandi að ræða. Þá liggi jafnframt fyrir að einhvers konar samningur þurfi að gilda milli banka og sparisjóða um millifærslu þessara fjármuna og greiðslu kostnaðar sem hljótist af slíkum viðskiptum. Sé að mati samningsaðila gengið eins skammt og frekast sé unnt í skerðingu á sjálfstæði samningsaðilanna hvað varði ákvarðanir tengdar þjónustunni og gjöld vegna hennar.

Með vísan til alls framangreinds telji samningsaðilar vafalaust að jákvæð áhrif umrædds samstarfs muni vega upp hugsanleg neikvæð áhrif þess á samkeppni. Sé því óskað eftir undanþágu Samkeppniseftirlitsins vegna samstarfssins.

## **2. Umsagnar óskað og fyrirspurn til SFF**

Vegna breytinga frá núverandi fyrirkomulagi tengt millibankaþjónustu var talið eðlilegt, m.a. vegna mögulegra áhrifa, sérstaklega á heimili og einstaklinga, að gefa Neytendasamtökunum kost á að koma að sjónarmiðum og var svo gert í bréfi til samtakanna, dags. 14. júní 2012. Engar athugasemdir bárust frá Neytendasamtökunum.

Í tölvupósti til SFF, dags. 26. júní 2012, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir nánari útskýringum á fyrirkomulagi á greiðslu afgangsgjalda og millibankagjalda vegna afgangsgjalda t.d. greiðsluseðla í mismunandi bönkum. Í tölvupósti til Samkeppniseftirlitsins, dags. 2. júlí 2012, bárust umbeðnar útskýringar frá SFF.

Afrit af undirrituðum samningi um millibankaþjónustu, dags. 17. desember 2012, barst Samkeppniseftirlitinu 9. janúar 2013.



## II. Niðurstaða

Samningsaðilar telja umrætt samstarf tvímælalaust vera neytendum til hagsbóta og þannig í samræmi við ákvæði samkeppnislaga, auk þess sem sú breyting sem felst í sjálfstæðri ákvörðun afgreiðslugjalda og mögulegri þátttöku reikningsbanka í greiðslu þeirra fyrir sína viðskiptavinum felir í sér nokkurn hvata til samkeppni á þessu sviði. Einstök ákvæði samningsins kunni að fela í sér frávík frá þeirri meginreglu að hvert fjármálafyrirtæki fyrir sig ákveði hvernig þjónusta skuli veitt og með hvaða hætti og hafa aðilar að samstarfinu því óskað eftir undanþágu Samkeppniseftirlitsins fyrir þá þætti í samræmi við 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

### 1. Markaðurinn

Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, eru allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað, bannaðar. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða því til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum.

Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika, verðs og áformaðrar notkunar, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara eða -þjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar vöru eða þjónustu.

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

#### 1.1 Þjónustumarkaðurinn

Í máli þessu er um að ræða þjónustumarkað sem tekur til millibankþjónustu. Í henni felst að bankar og sparisjóðir veita öðrum bönkum og sparisjóðum þjónustu sem stofnast til vegna aðgerða eða ákvarðana almennra viðskiptavina banka og sparisjóða. Í máli þessu er um að ræða fyrirkomulag á almennri afgreiðslu banka og sparisjóða gagnvart viðskiptavinum annarra aðila samkomulagsins, þ.e. gagnvart einstaklingum og fyrirtækjum. Afgreiðslubanki er sá banki/sparisjóður sem veitir millibankþjónustu. Reikningsbanki er banki þar sem greiðslureikningur viðskiptavinar er hýstur nema þegar um beingreiðslu er að ræða þá er reikningsbanki sá banki þar sem greiðslureikningur kröfuhafa er hýstur. Í því felst að viðskiptavinur eins banka (reikningsbanka) getur fengið afgreiðslu hjá öðrum banka (afgreiðslubanka). Tekur samstarfið samkvæmt samkomulaginu til eftirfarandi þjónustubátta:



#### *Úttektir:*

1. Úttekt með debetkorti af greiðslureikningi í reikningsbanka, hjá starfsmanni afgreiðslubanka.
2. Peningaúttekt af greiðslureikningi í reikningsbanka í hraðbanka í eigu afgreiðslubanka.
3. Innlausn tékka, gefnum út á hendur reikningsbanka hjá starfsmanni í afgreiðslubanka.

#### *Greiðslur krafna:*

1. Greiðsla kröfu hjá afgreiðslubanka samkvæmt greiðsluseðli, þegar greiðslureikningur kröfuhafa er hjá reikningsbanka.
2. Greiðsla kröfu hjá afgreiðslubanka samkvæmt gíróseðli, þegar greiðslureikningur kröfuhafa er hjá reikningsbanka.
3. Greiðsla kröfu í netbanka afgreiðslubanka samkvæmt greiðsluseðli, þegar greiðslureikningur kröfuhafa er hjá reikningsbanka.
4. Greiðsla kröfu í netbanka afgreiðslubanka samkvæmt gíróseðli, þegar greiðslureikningur kröfuhafa er hjá reikningsbanka.
5. Beingreiðsla af greiðslureikningi í afgreiðslubanka inn á greiðslureikning í reikningsbanka.

#### *Innborganir:*

1. Innlegg fjár hjá starfsmanni afgreiðslubanka, inn á greiðslureikning hjá reikningsbanka.
2. Innlegg fjár í netbanka afgreiðslubanka, inn á greiðslureikning hjá reikningsbanka.

#### *Miðlun erlendra greiðslna:*

1. Móttaka afgreiðslubanka, sem er milligöngubanki fyrir erlendar greiðslur, á greiðslu og greiðslufyrirmælum og miðlun greiðslunnar til reikningsbanka í samræmi við greiðslufyrirmæli.

Í þessu máli er á því byggt að afgreiðslubanki og reikningsbanki séu ekki sami banki eða sparisjóður. Samkvæmt því fellur afgreiðsla utan þessa samkomulags ef afgreiðslubanki og reikningsbanki er sami bankinn. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þjónustumarkaður þessa máls þjónusta afgreiðslubanka við viðskiptavinum annarra banka (reikningsbanka). Þjónustan getur falist í afgreiðslu greiðsluseðla og gíróseðla, innlausn ávísana, innleggi fjár (millifærslum) og í úttekt fjár. Geta þessar afgreiðslur eftir atvikum átt sér stað hjá gjaldkera og í hraðbanka og netbanka. Aðgerðir sem tengjast kreditkortafærslum tengjast ekki þessum þjónustumarkaði.

#### 1.2 Landfræðilegi markaðurinn

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrðin eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrðin eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum. Afgreiðslur og hraðbankar banka og sparisjóða eru staðsett víða um land og möguleiki á tengingu við netbanka og þjónustuver er til staðar hjá yfirgnæfandi meirihluta einstaklinga og fyrirtækja hvar sem



er á Íslandi. Tekur samningurinn aðeins til millibankaþjónustu innbyrðis milli íslenskra banka og sparisjóða. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að landfræðilegur markaður í máli þessu sé Ísland.

Aðilar að samkomulagi þessu eru allir núverandi starfandi viðskiptabankar og sparisjóðir á Íslandi. Þá þegar af þeirri ástæðu kemur minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga ekki til álita.

## **2. Samstarf banka og sparisjóða um millibankaþjónustu**

Í erindinu kemur fram að bankar og sparisjóðir á Íslandi hafi í huga að gera sameiginlegan samning um millibankaþjónustu. Ekki er af hálfu samningsaðila dregið í efa að hluti samstarfsins falli undir 10. gr. samkeppnislaga. Á þeirri forsendu er óskað eftir undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið telur að erindið varði afstöðu eftirlitsins til þess hvort marghliða samstarfssamningur um gagnkvæma þjónustu banka og sparisjóða fari gegn 10. gr. samkeppnislaga og sé svo þá hvort veita skuli undanþágu á grundvelli 15. gr. sömu laga.

Í þessu máli er um að ræða samstarf fyrirtækja sem starfa á sama sölustigi. Í 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 kemur skýrt fram að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað séu bannaðar. Bann þetta tekur m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem áhrif hafa á þjónustu, verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti. Samkeppniseftirlitið fær ekki betur séð en að umrætt skuldbindandi samstarf um samræmda og gagnkvæma þjónustu fari gegn 10. gr. samkeppnislaga. Kemur þá til skoðunar hvort samstarfið sé þess eðlis að réttlætanlegt sé að veita undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga.

Í 15. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

- a. *stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflitæknilagar og efnahagslegar framfarir,*
- b. *veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. *leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. *veiti fyrirtækjum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða."*

Einnig segir að hægt sé að setja undanþágu tiltekin skilyrði.

Í þessu samstarfi banka og sparisjóða á Íslandi felst að allir aðilar samkomulagsins skuldbinda sig til að veita viðskiptavinum hver annars þá afgreiðsluþjónustu sem lýst er hér að framan. Í skuldbindingunni felst einnig að þeir mismuni ekki með neinum hætti eigin viðskiptavinum og viðskiptavinum annarra banka og sparisjóða. Einstökum banka og sparisjóði er heimilt að veita viðskiptavinum annarra víðtækari millibankaþjónustu en





Lýst er hér að framan. Er þetta annar af meginþáttum samkomulagsins. Hinn meginþátturinn varðar ákvörðun um afgreiðslugjald og millibankagjald. Er þar annars vegar um að ræða einhliða ákvörðun hvers einstaks fjármálafyrirtækis um það hvort og þá hvaða afgreiðslugjald það innheimtir vegna millibankapjónustu við viðskiptavinum annarra banka og sparisjóða og skal það vera það sama gagnvart viðskiptavinum allra aðilanna nema málefnalegar ástæður standi til annars. Slíkt gjald skal birt í verðskrá. Hins vegar er um að ræða einhliða ákvörðun hvers banka og sparisjóðs hvort og þá hvaða millibankagjald hann greiðir öðrum aðilum samkomulagsins vegna afgreiðslu þeirra fyrir hans viðskiptavinum (þ.e. þátttaka í afgreiðslugjaldi) og skal það vera það sama gagnvart öllum aðilunum. Hver banki og sparisjóður birtir skrá yfir þátttöku sína í afgreiðslugjöldum.

Umrætt samstarf banka og sparisjóða um þjónustu tekur meðal annars til þess að almennir viðskiptavinir hvers banka og sparisjóðs geta nýtt sér afgreiðslu gjaldkera og hraðbanka annarra banka og sparisjóða. Þetta fyrirkomulag er tvímælaust til einföldunar fyrir viðskiptavinum því þeir þurfa þá ekki að hafa fyrir því að leita uppi t.d. viðskiptabanka tiltekins kröfuhafa ætli þeir sér t.d. að greiða greiðslu- eða gíröseðil eða finna hraðbanka síns eigin viðskiptabanka til þess að verða sér út um reiðufé með debetkorti. Með sama hætti geta viðskiptavinir notað sinn eigin netbanka til ýmissa aðgerða sem tengjast fjármálaþjónustu. Í þessu samstarfi felst gagnkvæmt samkomulag banka og sparisjóða um að hver og einn veiti öðrum gagnkvæma þjónustu við tiltekna greiðslumiðlun á Íslandi. Ætla má að gagnkvæmir samningar banka og sparisjóða um þessa þjónustu auki öryggi, skilvirkni og hagræði greiðslumiðlunar frá sjónarhóli viðskiptavina. Einnig verður ekki litið fram hjá því að greiðslumiðlunarkerfi á Íslandi hafa verið byggð upp í gegnum tíðina með þeim hætti að þjónusta milli banka og sparisjóða er tæknilega tiltölulega auðveld. Í erindinu kemur fram að með samningnum séu samstarfsaðilar á engan hátt að samræma þjónustu eða kjör sem hver um sig veitir sínum eigin viðskiptavinum eða hamla gegn samkeppni með öðrum hætti. Samkeppniseftirlitið hefur ekki ástæður til þess að efast um þessar staðhæfingar en leggur um leið ríka áherslu að þær verði hafðar í heiðri.

Með fyrirhuguðu samstarfi er ætlun samningsaðila að fella jafnframt úr gildi ýmsa eldri marghliða samninga og reglur, sem Samkeppniseftirlitið telur vera til bóta. Það er þó skoðun eftirlitsins að frá samkeppnissjónarmiði sé æskilegra að bankastofnanir geri með sér tvíhliða samninga um gagnkvæma þjónustu frekar en að sameinast allar um einn samning. Hins vegar er ekki hægt að útiloka að erfitt geti verið við tilteknar aðstæður að koma á slíkum tvíhliða samningum. Einnig er með þessu samstarfi lögð niður núverandi sameiginleg og samræmd verðskrá og ákveður þess í stað hver einstakur banki eða sparisjóður sína eigin opinberu verðskrá fyrir veitta millibankapjónustu. Á það bæði við um afgreiðslugjöld og millibankagjöld.

Verði umrætt samstarf um millibankapjónustu framkvæmt með þeim hætti sem lýst er í erindinu og umfjöllun hér að framan er það mat Samkeppniseftirlitsins að það sé til þess fallið að viðhalda góðri þjónustu við neytendur sem meðal annars felst í auknu öryggi og skilvirkni auk meiri þæginda í samskiptum við þessar fjármálastofnanir. Með sama hætti á samstarfið ekki með neinum hætti að leggja höft á aðila samstarfsins né leiðir það til eða gefur þeim tækifæri og möguleika til að hindra samkeppni á sviði almennrar



viðskiptabankþjónustu, þ.m.t. þeirrar þjónustu sem fellur undir skilgreindan markað málsins.

Í máli þessu er um að ræða samstarf keppinauta. Samkeppniseftirlitið telur því nauðsynlegt að setja samstarfinu tiltekin skilyrði, sem ætlað er að stuðla að því að samningsaðilar fari að tilteknum kjarnamarkmiðum sem tilvitnað samkomulag byggir á. Í því fellst m.a. að tryggja að nýr aðili geti gerst aðili að samningnum að uppfylltum málefnalegum skilyrðum. Að hver samningsaðili ákveði sjálfstætt hvort og þá hvaða afgreiðslugjald hann innheimtir og sama á við um ákvörðun um greiðsluhlutdeild í afgreiðslugjaldi sinna viðskiptavina gagnvart öðrum samningsaðilum (millibankagjald). Þá er nauðsynlegt að tæknihópur starfi með þeim hætti að ekki skapist samráðsvettvangur keppinauta sem mögulega geti raskað eða hindrað eðlilega samkeppni. Þá er skilyrðunum ætlað að skapa viðvarandi samstarfi á grundvelli samningsins skýra umgjörð, ásamt því að skilyrðin eru til þess fallin að skapa gegnsæi um fyrirkomulag millibankþjónustu. Að öðru leyti byggja skilyrðin á svipuðum forsendum og skilyrði sem sett hafa verið í ákvörðun nr. 2/2011, *Yfirtaka Seðlabanka Íslands á Fjölgreiðslumiðlun hf. (nú Greiðsluveitunni hf.)* og ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris*. Umrædd skilyrði hafa verið rædd við SFF og eru samtökin sammála þeim.

Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt með samstarfinu.

### III. Ákvörðunarorð

**„Samkeppniseftirlitið veitir hér með undanþágu frá 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, vegna samnings um millibankþjónustu, dags. 12. desember 2012 [hér nefndur samningurinn]. Til grundvallar undanþágunnar liggja eftirfarandi skilyrði:**

#### 1. gr.

**Allir viðskiptabankar og sparisjóðir skulu eiga rétt á því að vera aðilar að samningnum á grundvelli aðgangsreglna sem skilgreindar eru í samningnum. Skylt er að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart þeim aðilum sem óska eftir aðild að samningnum.**

#### 2. gr.

**Samningsaðila er skylt að ákveða einhliða hvort hann áskilji sér afgreiðslugjöld fyrir millibankþjónustu. Fjárhæð afgreiðslugjalda skal hver samningsaðili ákveða sjálfstætt. Tekur bann 10. gr. samkeppnislaga til hvers konar samstarfs um afgreiðslugjöld sem ekki falla innan samningsins. Sama á við um ákvörðun á millibankagjaldi.**

**Samningsaðilar skulu með opinberum og sýnilegum hætti upplýsa um afgreiðslugjöld og fjárhæð þeirra.**



### 3. gr.

Tæknihópi samkvæmt grein 8.1 í samningnum er einungis heimilt að fjalla um tæknilega útfærslu samningsins með það að markmiði að tryggja öryggi í greiðslumiðlun við veitingu millibankaþjónustu. Skal tæknihópurinn í upphafi skilgreina verksvið sitt í sérstökum reglum sem kynntar skulu Samkeppniseftirlitinu. Við tilnefningu fulltrúa í tæknihóp skal þess gætt að ekki skapist hætta á samráði keppinauta sem fellur utan samningsins eða reglna um verksvið tæknihópsins. Formaður tæknihóps skal ekki vera starfsmaður samningsaðila.

Umsjónaraðili samningsins, skv. grein 10, skal gæta þess að af samningnum leiði ekki víðtækara samstarf en samningurinn kveður á um, sbr. 10. og 12. gr. samkeppnislaga.

### 4. gr.

Umsjónaraðili samningsins skal kynna skilyrði ákvörðunar þessarar fyrir stjórnendum samningsaðila. Skulu stjórnendur samningsaðila undirrita yfirlýsingu um að þeir hafi kynnt sér skilyrðin og skuldbindi sig til að framfylgja þeim. Sama gildir um umsjónaraðila og tæknihóp.

Fyrir 1. október 2013 skal umsjónaraðili greina Samkeppniseftirlitinu frá framkvæmd samningsins og eftirfylgni við skilyrðin. Fyrir 1. október 2013 skulu aðilar samningsins hafa hætt samstarfi og uppgjöri á grundvelli eldri samninga, sbr. grein 13 í samningnum.

Samningsaðilum er ljóst að brot gegn þessum skilyrðum varða stjórnvaldssektum skv. samkeppnislögum“.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson