



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Miðvikudagur, 11. desember 2013

Ákvörðun nr. 31/2013

Beiðni Auðkennis ehf. um framlengingu undanþágu um rekstur öryggisbúnaðar í bankaþjónustu.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Samkeppniseftirlitinu barst erindi Auðkennis ehf. (hér eftir Auðkenni), dags. 23. september 2013, þar sem óskað er eftir því að undanþága, sem Samkeppniseftirlitið veitti á grundvelli ákvæðis 15. gr. samkeppnislaga með ákvörðun nr. 40/2011 vegna samstarfs banka og sparisjóða vegna kaupa, uppsetningar og rekstrar á svokölluðum Todos öryggisbúnaði í netbankaþjónustu verði framlengd til 31. desember 2018.

Með ákvörðun nr. 40/2011 hafi eldri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2009 verið framlengd til 31. desember 2013. Hafi sú framlenging verið studd þeim rökum að innleiðing rafrænna skilríkja hafi hafist á vormánuðum 2011, eins og til hafi staðið, en í afar takmörkuðum mæli. Innleiðingin hefði gengið hægt og það hafi tekið viðskiptabankana langan tíma að hefja dreifingu örgjörvakorta til viðskiptavina. Þá þætti ólíklegt að bankar og sparisjóðir myndu endurnýja debetkort viðskiptavina sinna hraðar eins og vonir hefðu staðið til.

Í erindinu, dags. 23. september sl., segir að núna sé ljóst að vinna við að ljúka innleiðingu örgjörvakorta og kortalesara á markaðnum hafi gengið hægar en vænst hafi verið. Aðilar samstarfsverkefnisins reiði sig enn að mestu leyti á Todos öryggisbúnað til þess að tryggja grundvallaröryggi í netbankaviðskiptum. Fullreynt þygi að ekki muni takast á haustmánuðum 2013 að ljúka þeirri innleiðingu svo unnt sé að lágmarka notkun auðkennislykla í skiptum fyrir rafræn skilríki innan þeirra tímamarka sem tilgreind séu í ákvörðun nr. 40/2011. Á síðustu 12 mánuðum hafi einstakir aðilar samstarfsverkefnisins jafnframt tekið ákvörðun um að fresta eða stöðva dreifingu á rafrænum skilríkjum á debetkortum vegna tæknilegra vandkvæða. Sé því nauðsynlegt að óska eftir áframhaldandi heimild til rekstrar Todos kerfisins.

Auðkenni telji enn sem fyrr að samvinna banka og sparisjóða um upptöku og notkun þessa öryggisbúnaðar raski ekki samkeppni á neinum mörkuðum og sé þannig ekki andstæð 10.



gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Þá geri félagið fyrirvara um niðurstöður Samkeppniseftirlitsins hvað varði skilgreinda markaði málsins eins og þeim sé lýst í ákvörðun nr. 50/2006. Hvað sem öðru líði telji Auðkenni þó að allar sömu forsendur og áður standi til þess að samvinnunni sé veitt áframhaldandi undanþága, telji eftirlitið enn að samstarfið geti farið í bága við 10. gr. samkeppnislaga.

Með innleiðingu Todos öryggislausnar hafi náðst markverður árangur í auknu öryggi netbankanotenda og árangursríkum tilraunum til misnotkunar á aðgangsorðum hafi fækkað til muna. Afar brýnt sé að viðhalda því háa öryggisstigi sem hafi náðst með notkun Todos öryggislausnar allt þar til innleiðingu varanlegrar öryggislausnar ljúki.

1.

Í bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 1. nóvember 2013, var óskað eftir nánari og ítarlegri rökstuðningi af hálfu Auðkennis fyrir nauðsyn á þessum langa tíma sem beiðnin um framlenginguna tekur til.

Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 11. nóvember 2013, færir Auðkenni fram rök fyrir umbeðnum gildistíma undanþágunnar.

Þar segir að á síðustu sjö árum, frá því undanþágubeiðni vegna Todos búnaðar var fyrst samþykkt, hafi verið unnið að varanlegri lausn þeirra öryggismála sem Todos búnaðurinn hafi verndað, með það að markmiði að leysa hann af hólmi. Rafræn skilríki hafi verið hugsuð sem sú lausn en illa hafi gengið að ná upp almennri notkun skilríkjanna og því hafi ekki verið mögulegt að skipta Todos búnaðinum út fyrir skilríkin. Af þessum sökum hafi Auðkenni ítrekað óskað eftir undanþágu með stuttum gildistíma, þar sem vonir hafi í hvert sinn verið bundnar við að á næsta tímabili næðist markmið um innleiðingu rafrænna skilríkja.

Reynslan sýni að upptaka og almenn notkun rafrænna skilríkja sé langtímaverkefni og að enn muni stór hluti notenda styðjast við Auðkennislykil við innskráningu og millifærslu í flestum netbönkum á Íslandi næstu árin. Jafnframt hafi það lengi verið mat félagsins að þrátt fyrir að almennri útbreiðslu verði náð, muni vera áframhaldandi þörf fyrir Todos öryggiskerfið, þar sem netbankar verði að bjóða notendum varaleið, ef skilríkjakerfið verði af einhverjum sökum óaðgengilegt. Hafi þetta sjónarmið áður verið reifað í erindi til Samkeppniseftirlitsins.

Verði undanþága einungis veitt til tveggja ára sé einsýnt að endurskoðun á starfsemi og áætlanagerð Auðkennis þurfi að fara fram með afar stuttu millibili og a.m.k. á 18 mánaða fresti, sé mið tekið af því að sækja þurfi um nýja undanþágu til Samkeppniseftirlitsins. Óvissan um lögmæti Todos lausnarinnar sem fylgi svo knöppum gildistíma skapi mikið óhagræði í samskiptum félagsins við sína viðskiptavinum. Þetta geri viðskiptavinum m.a. erfitt fyrir að treysta því að Todos öryggiskerfið muni vera til staðar í lengri tíma.

Vegna þessarar reynslu hafi Auðkenni auk þess talið að þörf væri á einfaldari og neytendavænni aðferð til þess að koma rafrænum skilríkjum í almenna umferð. Þetta sé meðal annars ástæða þess að félagið hafi undanfarin tvö ár unnið að þróunarverkefni um



rafræn skilríki í farsíma. Samkeppniseftirlitinu hafi verið tilkynnt um þróunarverkefnið með bréfum, dags. 10. og 29. júní 2011. Benda megi á að slíkt verkefni hafi til að mynda gefið góða raun í Noregi en þar hafi rafræn skilríki í farsímum náð almennri útbreiðslu.

Almenn kynning á þessu verkefni hafi hafist nýlega og fyrirséð sé að innleiðing og almenn útbreiðsla rafrænna skilríkja í farsíma muni taka töluverðan tíma. Árangur af verkefninu myndi hins vegar fjölga þeim kostum sem neytendum muni standa til boða til þess að nýta rafræn skilríki og þannig stuðla verulega að því að rafræn skilríki nái loksins almennri útbreiðslu. Það myndi einnig auka verulega líkurnar á því að bankar og sparisjóðir þurfi ekki lengur að reiða sig á Todos kerfið sem meginleið til þess að tryggja öryggi í netbankaviðskipum.

Að mati Auðkennis sé hæfilegt að hin veitta undanþága yrði framlengd um fimm ár en það myndi veita félaginu viðunandi öryggi varðandi framtíðar rekstrarforsendur til að taka ákvarðanir um fyrirkomulag rekstrarins, fjárfestingar, ofl. sem fylgi þeim rekstri sem það sinni. Verði rekstrarumhverfi félagsins ekki tryggt til lengri tíma séu forsendur til vörubrúnaðar, áætlanagerðar eða tengdra aðgerða skertar, sem eðli málsins samkvæmt verði að miðast við lengri tíma.

II.

Niðurstaða

Með bréfi frá því í mars árið 2006 gerði Auðkenni Samkeppniseftirlitinu grein fyrir fyrirhuguðu samstarfi banka og sparisjóða vegna kaupa, uppsetningar og rekstrar á svonefndum Todos öryggisbúnaði.

Í ákvörðun nr. 50/2006 komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að umrætt samstarf banka og sparisjóða færi í bága við ákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Með heimild í ákvæði 15. gr. laganna var samstarfinu veitt undanþága frá ákvæði 10. gr. þar sem umræddur öryggisbúnaður var m.a. talinn til þess fallinn að bæta þjónustu banka og sparisjóða og efla efnahagslegar framfarir. Ekki verður séð að aðstæður hafi breyst með þeim hætti að það haggi þessari fyrri niðurstöðu. Kveðið var á um að undanþágan gildi til 31. desember 2008. Hefur undanþágan í tvígang verið framlengd, með ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2009 og nr. 40/2011.

Í erindi Auðkennis frá 23. september og í bréfi frá 11. nóvember sl. eru færð fram rök fyrir því að nauðsynlegt sé að framlengja umrædda undanþágu. Er óskað eftir framlengingu til loka árs 2018. Samkeppniseftirlitið hefur lagt mat á fram komin sjónarmið og telur í ljósi aðstæðna unnt að fallast á beiðni um framlengingu. Í nefndu bréfi er því lýst að Auðkenni sé aðili að þróunarverkefni um rafræn skilríki í farsíma. Bent er á að í Noregi hafi slík lausn fengið almenna útbreiðslu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mögulegt að þessi nýja aðferð sé til þess fallin að flýta því að markmiði um útbreiðslu rafrænna skilríkja náist. Með þetta í huga og að öðru virtu er það mat eftirlitsins að færð hafi verið fram efnisleg rök fyrir því að eðlilegt sé að framlengja undanþáguna. Er málefnalegt að framlengingin nemi þremur árum. Innan þess tíma verði Samkeppniseftirlitinu send greinargerð um framgang verkefnisins og hvort þá verði talin þörf á að framlengja undanþáguna enn frekar. Verður þá tekin afstaða til þess.



Með tillit til aðstæðna fellst Samkeppniseftirlitið á að framlengja undanþáguna til 31. desember 2016. Þá er því beint til aðila þessa máls að gætt sé sérstaklega vel að því að umrætt samstarf taki aðeins til nauðsynlegra þátta sem tengjast rekstri á umræddum öryggisbúnaði í því skyni að vinna gegn því að misfarið verði með aðgangsupplýsingar netbankanotenda.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í ákvæði 15. gr. samkeppnislaga og með vísan til ákvörðunar nr. 40/2011 og forsendna ákvörðunar þessarar, framlengir Samkeppniseftirlitið undanþágu samkvæmt ákvæði 10. gr. samkeppnislaga vegna samstarfs banka og sparisjóða um rekstur á Todos öryggisbúnaði vegna netbankaviðskipta, til 31. desember 2016.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson