



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Reykjavík, 30. apríl, 2015

Ákvörðun nr. 8/2015

Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði

Efnisyfirlit

	bls.
I. INNGANGUR	3
II. MÁL SEM LOKIÐ ER MEÐ GERÐ SÁTTANNA	4
III. MÁLSMEÐFERÐ Í AÐDRAGANDA SÁTTAR	5
IV. NIÐURSTAÐA	8
1. Ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga	8
1.1 Um 10. gr. samkeppnislaga	8
1.2 Um 12. gr. samkeppnislaga	12
2. Ákvæði 53. gr. EES-samningsins	13
3. Aðilar málsins	14
4. Um greiðslukortastarfsemi	15
4.1 Almennt um skipulag og hlutverk á greiðslukortamörkuðum	15
4.2 Greiðslumiðlunarkerfi á Íslandi	17
4.3 Greiðslukortastarfsemi á Íslandi	18
5. Markaðir málsins og staða fyrirtækja á þeim	21
5.1 Þjónustumarkaðir málsins	21
5.2 Landfræðilegur markaður málsins	22
5.3 Staða fyrirtækja á greiðslukortamarkaði	23
5.3.1 Markaðurinn fyrir útgáfu greiðslukorta	23
5.3.2 Markaðurinn fyrir færsluhirðingu	25
5.3.3 Varðandi hópaðild útgefenda að Valitor og Borgun	26
5.3.4 Samtök fyrirtækja	27
6. Brot	28
6.1 Ákvörðun milligjalda	28
6.2 Úthlutun vildarpunkta	30
6.3 Önnur háttsemi sem rannsökuð var	32
7. Sektir	32
7.1 Sekt Íslandsbanka	33
7.2 Sekt Borgunar	34
7.3 Sekt Arion banka	34
7.4 Sekt Valitors	35
7.5 Sekt Landsbankans	35
8. Fyrirmæli í því skyni að efla samkeppni	36
8.1 Helstu aðgerðir samkvæmt sátt	36



8.2	Um hámark á milligjöld, ástæður þess og áhrif.....	39
8.2.1	Ágrip af íhlutun samkeppnisyfirvalda í greiðslukortamálum í Evrópu ...	39
8.2.2	Áhrif framlags hagfræðinganna Rochet og Tirole	41
8.2.3	Rök fyrir hámarki milligjalda í sátt Samkeppniseftirlitsins og málsaðila	43
8.3	Nánar um samkeppnishömlur er tengjast skipulagi á markaðnum.....	44
8.4	Breytingar á markaði skili bættum kjörum	46
9.	Skýringar við einstök ákvæði sáttanna	47
9.1	Sáttir Samkeppniseftirlitsins við bankana	48
9.2	Sáttir Samkeppniseftirlitsins við Valitor og Borgun	55
V.	ÁKVÖRÐUNARORÐ	66
Kafli 1:	Sátt við Íslandsbanka.....	67
Kafli 2:	Sátt við Borgun	73
Kafli 3:	Sátt við Arion banka	83
Kafli 4:	Sátt við Valitor	89
Kafli 5:	Sátt við Landsbankann	99



I. INNGANGUR

Ákvörðun þessi er grundvölluð á tvíhliða sáttum Samkeppniseftirlitsins við hvern eftirfarandi aðila: Arion banka hf., Íslandsbanka hf., Landsbankann hf., Borgun hf. og Valitor hf. Sú rannsókn sem leiddi til sáttanna á rætur að rekja til fjölþættrar kvörtunar Kortafjónustunnar hf. til Samkeppniseftirlitsins, dags. 3. apríl 2009. Með sáttunum er viðurkennt að tiltekin framkæmd á greiðslukortamarkaði hafi farið gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins og mælt fyrir um þýðingarmiklar aðgerðir í því skyni að leysa til frambúðar þau samkeppnisvandamál sem til staðar eru á markaðnum.

Í 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. lög nr. 52/2007, segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt. Í 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 segir að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Samkvæmt ákvæðinu getur sátt m.a. falist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig falist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrir mælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða efla samkeppni. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

Sáttirnar fimm kveða á um ýmsar aðgerðir og breytingar í tengslum við starfsemi og skipulag á greiðslukortamarkaði. Megintilgangur þessa er að tryggja samkeppnislegt jafnræði keppinauta á sviði færsluhirðingar og greiðslukortaútgáfu, draga úr hættu á hagsmunaárekstrum í starfsemi fjármálafyrirtækja á greiðslukortamarkaði og að öðru leyti stuðla að virkari samkeppni á sviði kortaútgáfu og færsluhirðingar. Við útfærslu breytinga hefur þess verið gætt að viðkomandi fyrirtæki geti eftir sem áður nýtt stærðarhagkvæmni sína og haldið áfram að þróa og byggja upp starfsemi sína. Á grundvelli framangreinds er þess vænst að sáttirnar efli samkeppni og viðskiptatraust á greiðslukortamarkaði hérlendis.

Með sáttunum er m.a. kveðið á um að innan Valitors og Borgunar verði færsluhirðingarstarfsemi og kortaútgáfustarfsemi rekin á grundvelli skýrs aðskilnaðar í samræmi við nánari ákvæði sem fram koma í sáttunum. Er þessu ætlað að tryggja að keppinautar á færsluhirðingarmarkaði geti keppt um viðskipti á jafnræðisgrundvelli. Þá fela sáttirnar í sér að sameiginlegu eignarhaldi bankanna á Valitor og Borgun verði slitið en verði einn banki eigandi að kortafyrirtæki skuli viðkomandi banki hlíta ýmsum skilyrðum sem ætlað er að tryggja jafnræði kortaútgefenda (þ.m.t. allra viðskiptabanka og sparisjóða) í viðskiptum við kortafyrirtækið óháð eignarhaldi þess. Einnig er m.a. með skýrum hætti lagt bann við beinni og óbeinni samræmingu milli kortaútgefenda og færsluhirða á milligjöldum og öðrum þóknunum og jafnframt lagt bann við beinni og óbeinni samræmingu skilmála eða viðskiptakjara kortaútgefenda og kortafyrirtækja gagnvart korthöfum. Þá er kveðið á um hámark milligjalda en í því sambandi er einkum tekið mið af stefnumótun og framkvæmd sem átt hefur sér stað innan Evrópusambandsins og í nokkrum Evrópulöndum.



II. MÁL SEM LOKIÐ ER MEÐ GERÐ SÁTTANNA

Sáttirnar sem ákvörðun þessi byggist á eiga rætur sínar að rekja til rannsókna Samkeppniseftirlitsins á tiltekinni háttsemi Valitors, Borgunar, Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans á greiðslukortamarkaði. Rannsóknin hófst í kjölfar erindis Kortabjónustunnar hf. (hér eftir: „Korta“), dags. 3. apríl 2009, þar sem kvartað var yfir margvíslegri háttsemi framangreindra aðila á greiðslukortamarkaði. Kvörtun Kortu var fjölþætt, bæði hvað varðar fjölda aðila sem málið beindist gegn og hvað varðar meint samkeppnislagaþrot. Málið tók m.a til ætlaðs ólögmeðs samráðs útgefenda í tengslum við ákvörðun milligjalda og meintrar samvinnunar á færsluhirðingu og vildarkjörum VISA korthafa.

Taldi Korta þannig m.a. að íslenskir kortaútgefendur hefðu tekið sig saman um ákveðin milligjöld sem þeir fengju greidd af íslenskum debetkortafærslum vegna viðskipta sem eiga sér stað hjá íslenskum söluaðilum. Þá kom m.a. fram í erindi Kortu að milligjöldin gengju gegn megintilgangi samkeppnislaga þar sem engin samkeppni ríkti um þau milli kortaútgefenda. Útgefendur hefðu ákveðið þau sín á milli með ólögmeðu samráði. Taldi Korta að samstilltar aðgerðir kortaútgefenda í þessu sambandi féllu m.a. undir bann 10. gr. samkeppnislaga. Hin samræmdu milligjöld hefðu áhrif á verð og álagningu söluaðila með óbeinum hætti, sbr. a-lið, 2. mgr., 10. gr. samkeppnislaga, þar sem gjaldið myndaði gólf undir þóknunina sem söluaðilar greiddu færsluhirðum og veltu síðar út í almennt verðlag.

Í tengslum við ofangreint var jafnframt bent á að þegar innanlandsmilligjöld séu ekki skráð í alþjóðlegu greiðslumiðlunarkerfunum gildi sjálfvirkt svæðisbundin milligjöld sem gildi almennt um allar færslur á svæðinu (e. interregional interchange). Þessi milligjöld hafi annars vegar verið 0,27 evrur fyrir Visa Electron færslur og hins vegar u.þ.b. 0,90% fyrir Maestro færslur. Þóknunir Valitors og Borgunar hafi almennt verið langt undir svæðisbundnu milligjöldunum, sérstaklega á færslum með lágum upphæðum. Þetta hafi gert það að verkum að ógjörningur hafi verið að keppa á sviði færsluhirðingar af debetkortum á Íslandi ef notast hafi verið við alþjóðlega greiðslumiðlunarkerfið eins og Korta hafi gert.

Þá var m.a. sú afstaða sett fram í erindi Kortu að ekki fengist séð að skýr skil væru á milli hlutverka Valitors sem færsluhirðis annars vegar og útgefenda fyrir hönd íslenskra kortaútgefenda hins vegar. Korta krafðist þess í bréfi sínu að Valitor og Borgun yrði gert óheimilt að hafa aðgang að viðkvæmum eða samkeppnislegum upplýsingum sem staða þessara fyrirtækja gerði þeim kleift að búa yfir. Marka þyrfti skörp skil á milli þessara tveggja hlutverka fyrirtækjanna. Það gæti á engan hátt talist viðunandi og virkri samkeppni til góðs að Valitor og Borgun sætu beggja megin borðsins. Við útfærslu á aðgerðum sem fram koma í sáttum þeim sem ákvörðun þessi byggir hefur m.a. verið tekið mið af sjónarmiðum aðila hvað þetta varðar.

Í erindi sínu hélt Korta því jafnframt fram að Valitor, f.h. kortaútgefenda, tvinnaði saman kortaútgáfu og færsluhirðingu í tengslum við veitingu vildarpunkta fyrir viðskipti hjá íslenskum söluaðilum. Taldi Korta að kortaútgefendur hefðu með ólögmeðu samráði sín á milli ákveðið að þessi vildarkjör giltu aðeins með því skilyrði að fyrirtæki (söluaðilar) sem korthafar ættu viðskipti við væru með færsluuppgjör sitt hjá Valitor. Einnig sagði í erindinu



að samkvæmt úttekt Kortu byðu nánast allir kortaútgefendur upp á nákvæmlega sömu fríðindi (vildarpunkta) til handa korthafa sinna og væru fríðindin greinilega samræmd.

Þá kvartaði Korta einnig í erindi sínu yfir tiltekinni framsetningu viðskipta sem Korta hafði færsluhirt í yfirlitum til korthafa og einnig kvartaði Korta m.a. yfir tiltekinni háttsemi er tengdist boðgreiðslum. Við útfærslu aðgerða í sáttunum sem ákvörðun þessi byggir á hefur Samkeppniseftirlitið m.a. tekið mið af sjónarmiðum aðila varðandi þessi umkvörtunarefni.

Samkeppniseftirlitið tók umrædda kvörtun Kortu til meðferðar og var aflað ítarlegra sjónarmiða frá þeim fyrirtækjum sem kvörtunin beindist að. Eftir því sem rannsókn málsins fleytti fram var frekari gagna aflað með hléum allt fram til vorsins 2012.

Frumrannsókn Samkeppniseftirlitsins lauk snemma árs 2013. Með bréfi, dags. 8. mars 2013, sendi Samkeppniseftirlitið Arion banka, Íslandsbanka, Landsbankanum, Borgun og Valitor andmælaskjal vegna málsins þar sem komist að þeirri frumniðurstöðu að bankarnir þrír hefðu m.a. gerst brotlegir við 10 gr. samkeppnislaga og Valitor og Borgun hefðu gerst brotleg við 12. gr. samkeppnislaga. Var það frumniðurstaða Samkeppniseftirlitsins að bankarnir þrír, Valitor og Borgun hefðu byggt á ólögætu fyrirkomulagi við ákvörðun milligjalda og viðhaft tilteknar samkeppnishamlandi aðgerðir gegn Kortabjónustunni. Að auki var komist að þeirri frumniðurstöðu að bankarnir þrír og Valitor hefðu byggt á ólögætu fyrirkomulagi við ákvörðun viðskiptakjara korthafa að því er snýr að veitingu vildarpunkta.

Í framhaldi óskuðu allir aðilar sem málið beindist gegn eftir sáttaviðræðum. Viðræðunum hefur lyktað með aðgreindum sáttum við hvern viðræðuaðila um sig. Nánar er greint frá gangi sáttaviðræðnanna í III. hluta ákvörðunarinnar. Með sáttunum lýkur rannsókn Samkeppniseftirlitsins vegna framangreindrar kvörtunar Kortu.

III. MÁLSMEÐFERÐ Í AÐDRAGANDA SÁTTAR

Mál þetta er umfangsmikið og aðilar þess eru margir. Rannsóknin reyndist því bæði viðamikil og tímafrek. Ítarlegra umsagna og gagnumsgagna var aflað frá málsaðilum á tímabilinu 2009 til 2010. Þá var ýmissa sérgreindra upplýsinga og gagna aflað síðar á rannsóknartímanum. Rannsóknin leiddi til þess að þann 8. mars 2013 gaf



Samkeppniseftirlitið út frumniðurstöðu sína í ítarlegu andmælaskjali. Í andmælaskjalinu var komist að þeirri frumniðurstöðu að tiltekin brot hefðu átt sér stað á árunum 2007 til og með 2009. Það var ennfremur frummat Samkeppniseftirlitsins að háttsemin tengdist því skipulagi á markaðnum sem aðilar á honum höfðu komið á. Fyrri rannsóknir á markaðnum höfðu einnig bent til hins sama. Í umsögn sumra málsaðila sem málið beindist gegn kom einnig fram það sjónarmið að skipulagi markaðarins væri ábótavant. Á grundvelli rannsóknarniðurstæðna sinna var það frummat Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt væri að grípa til skipulagsbreytinga á markaðnum í því skyni að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem þar væru til staðar. Í kjölfar útgáfu andmælaskjals óskuðu allir málsaðilar sem málið beindist gegn eftir viðræðum um hvort unnt væri að ljúka málinu með sátt.

Eins og áður segir óskaði hver og einn málsaðila sem málið beindist gegn eftir sáttaviðræðum við Samkeppniseftirlitið vegna málsins eftir útkomu andmælaskjalsins. Í því skyni að taka af öll tvímæli um forsendur umbeðinna sáttaviðræðna sendi Samkeppniseftirlitið svarbréf til viðkomandi aðila þar sem farið var yfir forsendur Samkeppniseftirlitsins fyrir slíkum viðræðum og óskað staðfestingar á því að viðkomandi aðili væri reiðubúinn til þess að hefja sáttaviðræður á þeim forsendum. Íslandsbanki staðfesti fyrstur málsaðila, dags. 26. júní 2013, að hann væri reiðubúinn til þess að hefja viðræður á þeim grunni sem lýst var í svarbréfi Samkeppniseftirlitsins. Valitor og Arion banki staðfestu daginn eftir, þ.e. 27. júní, Landsbankinn staðfesti 4. júlí og Borgun staðfesti 19. júlí 2013.

Fyrstu sáttafundir Samkeppniseftirlitsins og sáttabeiðenda fóru fram sem hér segir: Landsbankinn 18. október 2013, Valitor 24. október 2013, Arion banki 25. október 2013, Íslandsbanki 19. nóvember 2013 og Borgun 21. nóvember 2013. Í kjölfarið voru haldnir margir fundir með hverjum aðila fyrir sig. Síðustu fundirnir áttu sér stað í árslok 2014.

Í tengslum sáttaviðræðurnar leitaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða Kortapjónustunnar, til viðbótar við þau sjónarmið sem fyrirtækið hafði komið á framfæri undir hefðbundinni meðferð málsins. Þannig var Kortapjónustunni gerð grein fyrir sáttarviðræðunum og óskað sjónarmiða um áherslur og efni sáttarviðræðnanna. Í þessu skyni átti Samkeppniseftirlitið fund með Kortapjónustunni 31. október 2013 auk þess sem eftirlitið og Korta áttu í tölvubréfasamskiptum á tímabilinu. Í þessum samskiptum kom Korta sjónarmiðum sínum á framfæri.

Þar sem sáttaviðræðurnar tóku til þátta sem lúta að breytingum á fyrirkomulagi á greiðslukortamarkaði taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að leita sjónarmiða ýmissa aðila sem hagsmuna hafa að gæta. Kynnti Samkeppniseftirlitið þessum aðilum m.a. áform sín um að innleiða háþösk á milligjöld á grundvelli sáttarviðræðnanna. Þeir aðilar sem Samkeppniseftirlitið fundaði með í þessu sambandi voru fjármálaráðuneytið, Seðlabankinn, Neytendasamtökin, Samtök verslunar og þjónustu, Félag atvinnurekenda og ASÍ. Enginn þessara aðila setti sig gegn þessum áformum heldur lýstu flestir þeirra sig vera þeim fremur fylgjandi. Þá átti Samkeppniseftirlitið ennfremur símafundi með sænska samkeppniseftirlitinu, og samkeppnisdeild framkvæmdastjórnar ESB í því skyni að afla upplýsinga um sjónarmið hennar um milligjöld og stöðuna á boðaðri reglugerð ESB um greiðslukortavíðskipti. Allir þessir fundir áttu sér stað yfir veturinn 2013-2014.



Þess má geta að Landsbankinn og Borgun afhentu athugasemdir við andmælaskjalið fáeinum dögum áður en þau óskuðu sáttaviðræðna. Efni téðra athugasemda kemur ekki til sérstakrar umfjöllunar í þessari ákvörðun enda fluttist málið í farveg sáttaviðræðna skömmu eftir afhendingu þeirra. Stuttu eftir að viðræður hófust við Íslandsbanka afhenti bankinn sjónarmið við ýmsa þætti málsins sem bankinn taldi rétt að horft yrði til við mat á mögulegri lausn þess. Þessum sjónarmiðunum fylgdi áskilnaður um að þau myndu ekki koma til skoðunar síðar ef sáttaviðræðurnar skiluðu ekki tilætluðum árangri. Valitor afhenti athugasemdir við andmælaskjalið eftir að nokkuð var liðið á sáttaviðræðurnar, eða 28. mars 2014. Lýsti Valitor því yfir að það væri gert í því skyni að safna saman helstu sjónarmiðum Valitors í málinu á einn stað en væri ekki ætlað að hafa áhrif á gang viðræðna að öðru leyti. Þá afhenti Borgun, meðan á sáttaviðræðunum stóð, Samkeppniseftirlitinu ýmis áður óframkomin gögn sem féllu innan rannsóknartímabils málsins og taldi félagið að gögnin breyttu grundvelli málsins gagnvart fyrirtækinu eða fælu a.m.k. í sér ríkar málsbætur félaginu til handa. Umrædd gögn varða aðallega viðskiptasamband Borgunar við Íslandsbanka m.t.t. milligjalda.

Sáttaviðræðurnar hófust, eins og áður sagði, síðla hausts 2013 og lauk á tímabilinu júlí til desember 2014. Sátt Íslandsbanka er dagsett 9. júlí 2014, sátt Borgunar er dagsett 20. ágúst 2014 og sáttir Valitors, Arion banka og Landsbankans eru allar dagsettar 15. desember 2014.



IV. NIÐURSTAÐA

Eins og fram kemur í inngangi er ákvörðun þessi grundvölluð á tvíhliða sáttum Samkeppniseftirlitsins við hvern eftirfarandi aðila: Arion banka hf., Íslandsbanka hf., Landsbankann hf., Borgun hf. og Valitor hf. Sáttirnar fimm kveða á um ýmsar aðgerðir og breytingar í tengslum við starfsemi og skipulag á greiðslukortamarkaði. Einnig er með sáttunum viðurkennt að tiltekin háttsemi hafi farið gegn ákvæðum samkeppnislaga og fallist á greiðslu sekta.

Áður en kemur að umfjöllun um sáttirnar sjálfar verður fjallað um nokkra undirstöðupætti sáttanna. Í fyrsta og öðrum kafla er gerð grein fyrir þeim lögum sem liggja til grundvallar málsniðurstöðunni. Í þriðja kafla er stuttlega vikið að því hverjir eru aðilar málsins. Í fjórða kafla er ljósi varpað á greiðslukortastarfsemi almennt og á Íslandi sérstaklega í því skyni að auðvelda skilning á efni málsins og sáttanna. Í fimmta kafla eru þeir markaðir sem málið varðar afmarkaðir og ljósi varpað á stöðu fyrirtækja á markaðnum. Að auki er í fimmta kafla gerð grein fyrir stöðu Valitors og Borgunar sem samtaka fyrirtækja á grundvelli rannsóknar málsins. Í sjötta kafla er í megindráttum gerð grein fyrir þeirri háttsemi sem aðilar viðurkenna að hafi farið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Í sjöunda kafla er gerð grein fyrir sektum. Í áttunda kafla er fjallað í meginatriðum um helstu aðgerðir sem fram koma í sáttunum. Í þeim kafla eru jafnframt samkeppnisvandamál er tengjast milligjöldum skýrð og hvers vegna samkeppnisyfirvöld í Evrópu vinna að því að innleiða hámarks á milligjöld. Loks, í níunda kafla, er farið yfir einstakar greinar sáttanna og ákvæði skýrð eftir því sem við á. Í V hluta koma ákvörðunarorð fram.

1. Ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga

Í 10. og 12. gr. samkeppnislaga er lagt bann við samkeppnishamlandi samráði fyrirtækja og samtaka þeirra. Verður nú nánar vikið að ýmsum atriðum sem tengjast túlkun á umræddum lagaákvæðum.

1.1 Um 10. gr. samkeppnislaga

Í 10. gr. samkeppnislaga segir að allir samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir á milli fyrirtækja sem hafi það að markmiði eða af þeim leiði að samkeppni sé raskað séu bannaðar. Bann þetta tekur m.a. samninga, samþykta og samtilltra aðgerða sem „áhrif hafa á verð, afslætti álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti.“ Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga sækir fyrirmynd sína til EES/ESB-samkeppnissréttar og er framkvæmd í þeim rétti leiðbeinandi við túlkun ákvæðisins.¹

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003, *Sölufélag garðyrkjumanna o.fl. gegn samkeppnisráði*, segir:

„1. gr. samkeppnislaga segir að löggin hafi að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluáttá þjóðfélagsins. Er á því byggt að hagsmunum neytenda sé best borgið ef virk

¹ Ákvæðið er samhljóða 10. gr. eldri samkeppnislaga en það ákvæði var lögfest með lögum nr. 107/2000. Í frumvarpi sem varð að þeim lögum segir: „Fyrirmynd ákvæðisins er sótt til 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins og er framkvæmd Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins, auk dómstóla EB og framkvæmdastjórnar ESB, leiðbeinandi við túlkun ákvæðisins eftir því sem við á um markaðsaðstæður hér á landi.“



samkeppni nær að ríkja á markaði. Í lögum er samkeppnisyfirvöldum falið að vinna gegn því að virkri samkeppni sé raskað. Ákvæði 10. gr. laganna leggur bann við hvers konar samvinnu milli fyrirtækja á sama sölustigi, sem ætlað er að hafa áhrif á eða getur haft áhrif á verð, skiptingu markaða og gerð tilboða. Samráð fyrirtækja um þau atriði, sem um er fjallað í ákvæðinu, er til þess fallið að valda neytendum og atvinnulífinu tjóni, enda tekið fram í athugasemdum við 10. gr. í frumvarpi til samkeppnislaga að „vart er að finna alvarlegri samkeppnistakmarkanir en þegar fyrirtæki koma sér saman um verð, álagningu eða hvaða afslætti skuli veita.“

Ákvæði 10. gr. laganna eru þannig ein þau þýðingarmestu í samkeppnislögum, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004, *Ker hf. o.fl. gegn samkeppnisráði*. Þessu ákvæði laganna er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshæðun sína og keppi þannig sín á milli. Þetta stuðlar m.a. að lægra verði til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samvinnu um framangreind atriði. Þessi krafa um sjálfstæði keppinauta er lykilatriði við skýringu bannsins við samráði. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004 segir þannig:

„Í samkeppnisrétti er það meginatriði að eðlileg samkeppni gerir ráð fyrir sjálfstæðum fyrirtækjum sem taka sjálfstæðar ákvarðanir þegar þau ákveða viðskiptastefnu sína. Sá grundvöllur raskast þegar fyrirtæki hafa einhvers konar samráð sín á milli í því skyni að hafa áhrif á samkeppni. Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga er reist á þessari forsendu. Ákvæðið sætir tiltekinni túlkun sem er í samræmi við markmið samkeppnislaga.“²

Í þessu samhengi hefur verið bent á að sú áhætta sem leiðir af óvissu á markaðnum (e. *risks of uncertainty*) sé afar mikilvæg fyrir samkeppni. Sjálfstæði keppinauta og þessi æskilega óvissa fyrirtækja um m.a. fyrirætlanir keppinauta séu grunnstoðir fyrir virkri samkeppni.³ Banni samkeppnisréttarsins við samráði er ætlað að verja þessar grunnstoðir.

Bann 10. gr. samkeppnislaga tekur til samninga og samstillta aðgerða milli fyrirtækja sem lúta t.d. að verði, afslætti eða álagningu, með beinum eða óbeinum hætti. Samningur í skilningi 10. gr. laganna getur verið í hvaða formi sem er og verður að skýra hugtakið rúmt, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 37/2003. Samningur skv. 10. gr. getur þannig verið óundirritaður eða undirritaður, munnlegur eða skriflegur og þarf ekki að vera bindandi, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 27. nóvember 2014 í máli nr. 112/2014,

² Í álit Kokott aðallögsögumanns við dómstóls ESB frá 19. febrúar 2009 er meginreglan um sjálfstæði keppinauta orðuð svo: „*Regard must be had to the fact that independence of economic participants constitutes one of the basic requirements for competition to function. Accordingly, the provisions of the Treaty relating to competition are based on the concept that each economic operator must determine independently the policy which he intends to adopt on the common market.*“, sbr. mgr. 52 í álit í máli nr. C-8/08, T-Mobile Netherlands.

³ Sjá t.d. Bellamy & Child, *European Union Law of Competition*, sjöunda útgáfa 2013, bls. 139: „*The case law under Article 101(1) is based on the premise that each undertaking must determine independently the policy which it intends to adopt on the internal market and the conditions which it intends offer to its customers. The decision-making independence of competing undertakings and the risks of uncertainty are regarded as two „attributes of competition in its ideal form.“*“



Samkeppniseftirlitið gegn Langasjó o.fl. Ljóst er að hugtakið samningur í skilningi samkeppnisréttarins hefur ekki sömu merkingu og hugtakið samningur samkvæmt samningarétti.

Um samning í skilningi 10. gr. samkeppnislaga er að ræða ef fyrirtæki hafa á einhvern hátt lýst yfir sameiginlegum vilja sínum til að hegða sér á markaði með tilteknum hætti.⁴ Samningur er t.d. fyrir hendi þegar aðilar hans fylgja sameiginlegri áætlun, sem takmarkar eða er líkleg til að takmarka sjálfstæða hegðun þeirra á markaðnum með því að stuðla að sameiginlegum aðgerðum eða athafnaleysi.⁵ Slík áætlun þarf hins vegar ekki að vera heildstæð, tæmandi eða lýsa í smáatriðum þeim aðgerðum sem fyrirtæki ætla að grípa til.⁶

Hugtakið samningur í skilningi 10. gr. getur þannig tekið til ófullkomins eða lauslegs sameiginlegs skilnings aðila (e. *inchoate understandings*) og skilyrtra og afmarkaðra samninga sem í samningaferli leiða til endanlegs samnings.⁷

Tilvist samnings getur birst í hegðun viðkomandi fyrirtækja, t.d. með reglulegum samskiptum um verðlagsmálefni.⁸ Getur samningur falist í röð af aðgerðum eða tiltekinni framkvæmd.⁹

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004 er bent á að samkvæmt „lögskýringum í samkeppnisrétti skiptir ekki máli í hvaða formi samningar, samþykktir eða samstilltar aðgerðir eru og hugtökin eru þar að auki skýrð rúmt í hefðbundnum samkeppnisrétti.“ Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 107/2000 segir að í „reynd er ekki nauðsynlegt að skilgreina nákvæmlega samningshugtakið í þessu ákvæði þar sem hugtakið samstilltar aðgerðir sem einnig er notað í ákvæðinu er víðtækt og tæki í flestum tilvikum til þess samstarfs sem vafi léki á að félli undir samningshugtakið.“ Er banninu við samráði ætlað ná til allra samskipta keppinauta sem geta raskað samkeppni.¹⁰

Í 10. gr. samkeppnislaga er þannig gerður greinarmunur á samningi og samstilltum aðgerðum. Tilgangur þessa er að fella undir bann ákvæðisins samráð milli fyrirtækja, sem

⁴ Í dómi undirréttar ESB í máli nr. T-56/99 frá 11. desember 2003 *Marlines SA v Commission* er þetta orðað með þessum hætti: „According to consistent case-law, in order for there to be an agreement within the meaning of Article 85(1) of the Treaty, it is sufficient for the undertakings in question to have expressed their joint intention to conduct themselves in the market in a particular way.“

⁵ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 16. september 2013 í máli nr. T-380/10, *Wabco Europe v Commission*: „An agreement within the meaning of Article 101(1) TFEU can be regarded as having been concluded where there is a concurrence of wills on the very principle of a restriction of competition, even if the specific features of the restriction envisaged are still under negotiation ... „ (mgr. 36).

⁶ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-240/07, *Heineken v Commission*, [2013] 4 C.M.L.R 38. Sjá einnig ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 28. janúar 2009 í máli nr. COMP/39.406-*Marine Hoses*.

⁷ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 1. október 2008 í máli nr. COMP/39.181- *Candle Waxes*.

⁸ Sjá t.d. dóm dómstóls ESB frá 7. janúar 2004 í sameinuðum málum nr. m.a. C-205/00 *Aalborg Portland v Commission*.

⁹ Sjá t.d. dóm dómstóls ESB í máli nr. C-49/92P *Commission v. Anic* [1999] ECR I-4125.

¹⁰ Sjá dóm dómstóls ESB frá 11. september 2014 í máli nr. C-383/12, *MasterCard v Commission*: „Without prejudice to the right of economic operators to adapt themselves intelligently, but independently, to the existing or anticipated conduct of their competitors ... Article 81 EC catches all forms of cooperation and of collusion between undertakings, including by means of a collective structure or a common body, such as an association, which are calculated to produce the results which that provision aims to suppress ...“ (mgr. 62)



ekki hefur náð því stigi að teljast til samnings í skilningi 10. gr., er felur í sér að fyrirtækin vitandi vits hafa með sér samvinnu í stað þess að taka þá áhættu sem felst í því að keppa með sjálfstæðum hætti á markaðnum. Með því að lagt er bann við bæði samningum og samstilltum aðgerðum er samkeppnisreglum ætlað að taka til hvers konar samráðs eða keppinauta um þau viðskiptamálefni sem bannið tekur til.¹¹

Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 29. maí 2006 í máli nr. E-6187/2005, *Sjóvá-Almennar tryggingar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu og íslenska ríkinu*, var úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2005 staðfestur. Í dómnum segir:

„Í samstilltum aðgerðum felst að fyrirtæki hafi vísvitandi með sér einhvers konar samkeppnishamlandi samvinnu, án þess að hún byggist á samningi. Þannig getur verið um samstilltar aðgerðir að ræða þegar um einhvers konar samskipti milli keppinauta er að ræða, t.d. á fundi, í viðræðum eða með upplýsingaskiptum. Það er grundvallaratriði í samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins að hvert fyrirtæki fyrir sig verði að ákveða sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði. Í samkeppnisrétti er ekki talið nauðsynlegt að flokka brot með þeim hætti að skilgreint sé nákvæmlega hvort tiltekin samskipti teljist samningur, samþykktir eða samstilltar aðgerðir.“¹²

Varðandi það hvað nánar felst í hugtakinu samstilltar aðgerðir verður að líta til þess að um þær getur verið að ræða þótt keppinautar hafi ekki fallist á eða hegðað sér samkvæmt fyrirfram gerðri áætlun. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 107/2000 segir að skýra ber hugtakið samstilltar aðgerðir rúmt og í samræmi við evrópskan samkeppnisrétt á þann hátt að hugtakið taki til „*sérhverra beinna eða óbeinna samskipta milli fyrirtækja*“ um málefni sem falla undir 10. gr. samkeppnislaga.

Dómstóll ESB hefur bent á að við skýringu á því hvað felst í því samráði sem fellur undir hugtakið samstilltar aðgerðir verði að líta til þess grundvallaratriðis að í samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins felist að hvert fyrirtæki fyrir sig verði að ákveða sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði.¹³ Þessi krafa um sjálfstæði bannar ekki að fyrirtæki grípi til aðgerða vegna hegðunar eða hugsanlegrar hegðunar keppinauta á markaðnum. Hún bannar hins vegar hvers konar samskipti milli keppinauta sem hafa það markmið eða af þeim leiðir að reynt er að hafa áhrif á hegðun núverandi eða væntanlegs keppinautar á markaðnum eða honum greint frá aðgerðum sem viðkomandi fyrirtæki ætlar að grípa til eða hugleiðir að grípa til á markaðnum. Vísast hér einnig til úrskurðar

¹¹ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 18. júní 2013 í máli nr. T-404/08, *Fluorsid & Minmet v. Commission*: „*The concepts of agreement and concerted practice within the meaning of Article 81(1) EC are intended to catch forms of collusion having the same nature and are only distinguishable from each other by their intensity and the forms in which they manifest themselves (Case C-49/92 P Commission v Anic Partecipazioni [1999] ECR I-4125, paragraphs 131 and 132, and Case T-9/99 HFB and Others v Commission [2002] ECR II-1487, paragraph 190).*“ (mgr. 75).

¹² Dómnum var ekki skotið til Hæstaréttar.

¹³ Sjá t.d. dóm dómstóls ESB frá 4. júní 2009 í máli nr. C-8/08, *T-Mobile*: „*... the criteria of coordination and cooperation necessary for determining the existence of a concerted practice are to be understood in the light of the notion inherent in the Treaty provisions on competition, according to which each economic operator must determine independently the policy which he intends to adopt on the common market (see Suiker Unie and Others v Commission, paragraph 173; Case 172/80 Züchner [1981] ECR 2021, paragraph 13; Ahlström Osakeyhtiö and Others v Commission, paragraph 63; and Case C-7/95 P Deere v Commission [1998] ECR I-3111, paragraph 86).*“



áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004 *Ker hf., Olíuverslun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*. Undir samstilltar aðgerðir falla bæði bein og óbein samskipti sem geta verið t.d. í formi fundarhalds eða upplýsingaskipta, sbr. frumvarp sem varð að lögum nr. 107/2000.

1.2 Um 12. gr. samkeppnislaga

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Þar af leiðandi ná bannákvæði 10. og 11. gr. samkeppnislaga til samtaka fyrirtækja, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2009 *Bændasamtök Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Tilgangur 12. gr. laganna er þannig að tryggja að fyrirtæki noti ekki samtök sín eða form á samvinnu sem skálkaskjól fyrir brot á samkeppnisreglum. Með því að fella samtök fyrirtækja undir samkeppnisreglur er þannig verið að hindra að fyrirtæki komist framhjá banni við t.d. verðsamráði á grundvelli þess forms eða búnings sem samráð þeirra er sett í. Þess vegna er ekki aðeins lagt bann við beinu samráði milli fyrirtækja (samningar/samstilltar aðgerðir) heldur taka samkeppnisreglur einnig til þess þegar fyrirtæki hafa samvinnu á vettvangi eða í gegnum sameiginlegan aðila.¹⁴

Hugtakið samtök fyrirtækja tekur til hvers konar skipulagðra samtaka eða samvinnu þeirra á milli. Ekki skiptir máli hvort samtökunum er komið á fót með samningi, viljayfirlýsingu eða með lögum. Hugtakið er túlkað rúmt.¹⁵ Í lögskýringagögnum kemur fram að í 12. grein laganna „*sé hnykktt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga ...*“.¹⁶ Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

Í 53. gr. EES-samningsins kemur m.a. fram að bannaðar séu allar ákvarðanir samtaka fyrirtækja sem geta haft áhrif á viðskipti milli samningsaðila og hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að samkeppni sé takmörkuð. Hugtakið „*að ákveða*“ í 12. gr. samkeppnislaga felur það sama í sér og hugtakið *ákvörðun* skv. 53. gr. EES-samningsins. Með *ákvörðun* samtaka fyrirtækja í skilningi samkeppnisréttarins er átt við hvers konar bindandi eða leiðbeinandi ákvarðanir eða tilmæli sem samtökin beina til aðildarfyrirtækja þannig að þau geti haft áhrif á viðskiptahætti félagsmanna. Engar formkröfur gilda um þessar ákvarðanir samtaka fyrirtækja, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2008 *Brot Samtaka*

¹⁴ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 19. desember 2007 í MasterCard málinu, mál nr. COMP/34.579: „*According to Advocate General Léger, the concept of an association of undertakings „seeks to prevent undertakings from being able to evade the rules on competition on account simply of the form in which they coordinate their conduct on the market. To ensure that this principle is effective, Article 85(1) [now: Article 81(1)] covers not only direct methods of coordinating conduct between undertakings (agreements and concerted practices) but also institutionnalised forms of cooperation, that is to say, situations in which economic operators act through a collective structure or a common body.*“

¹⁵ Stefán Már Stefánsson, Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið, 2000, bls. 678-679. Sjá jafnframt Bellamy & Child, *European Community Law of Competition*, (6. útgáfa 2008), bls. 136 – 137. Þar segir svo um samtök fyrirtækja: „*Although trade associations of various kinds are the most common form of 'association of undertakings', the word 'association' in Article 81(1) is not limited to any particular type of association. It includes agricultural cooperatives, professional regulatory bodies, associations without a legal personality, non-profit making associations, associations of associations and an associations outside the Community.*“

¹⁶ Frumvarp til samkeppnislaga, lagt fram á Alþingi á 116. löggjafarþingi 1992.



iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu á samkeppnislögum í tengslum við lækkun á virðisaukaskatti á matvöru.

Notkun hugtaksins *hvatning* í 12. gr. samkeppnislaga gefur til kynna að löggjafinn hafi viljað leggja sérstaka áherslu á að ákvæðið taki til hvers konar óbindandi ráðstafana samtaka fyrirtækja sem hafa það að markmiði að raska samkeppni, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2009 *Brot Félags íslenskra stórkaupmanna á 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga*. Hugtakið *hvatning* í 12. gr. samkeppnislaga nær þannig til allra aðgerða og ráðstafana samtaka fyrirtækja sem ætlað er að stuðla að því að aðildarfyrirtæki hegði sér með tilteknum hætti. Það leiðir af orðlagi ákvæðisins að slík *hvatning* getur verið í hvaða formi sem er.

Af þessu leiðir að margvíslegar aðgerðir samtaka fyrirtækja, s.s. tilmæli, ráðleggingar eða upplýsingargjöf, geta fallið undir 12. gr. samkeppnislaga ef þessar aðgerðir hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni eða henni raskaðs, sbr. t.d. skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008 *Viðskiptasamningar birgja og annað samstarf fyrirtækja á matvörumarkaði*.

Þess ber að geta að samningar sem gerðir eru á vettvangi samtaka fyrirtækja er eftir atvikum hægt að meta sem ákvörðun viðkomandi samtaka fyrirtækja eða samning milli aðildarfyrirtækjanna sjálfra.¹⁷ Veltur það á atvikum hverju sinni. Hið sama gildir um samstilltar aðgerðir.

Vel er þekkt í samkeppnisrétti að samtök fyrirtækja hafa verið notuð sem skálkaskjól eða vettvangur fyrir ólögmaett samráð aðildarfyrirtækja.¹⁸ Ef viðkomandi samtök taka þátt í eða auðvelda slíkt samráð bera þau ásamt aðildarfyrirtækjum ábyrgð á því.¹⁹

2. Ákvæði 53. gr. EES-samningsins

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið m.a. beita 53. EES-samningsins eftir því sem kveðið er á um í lögnum. Nánar er mælt fyrir um þetta í m.a. 26. gr. laganna en þar segir m.a.:

„Ef Samkeppniseftirlitið, áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstólar beita ákvæðum laga þessara vegna samninga fyrirtækja, ákvarðana samtaka fyrirtækja eða samstilltra aðgerða í skilningi 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins, sem gætu haft áhrif á viðskipti milli aðila að EES-samningnum, skulu þau einnig beita 53. gr. EES-samningsins að því er varðar slíka samninga, ákvarðanir eða samstilltar aðgerðir.

Í 53. gr. EES er lagt bann við samkeppnishamlandi samráði fyrirtækja og samtaka þeirra. Efnisákvæði 53. gr. EES-samningsins eru fyllilega sambærileg við ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga enda sækja samkeppnislögin að þessu leyti fyrirmynd sína til EES/ESB-samkeppnisréttar.

¹⁷ Bellamy & Child, *European Community Law of Competition*, sjötta útgáfa 2008, bls. 138.

¹⁸ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 20. desember 2001 í máli nr. COMP/36.212 *Carbonless paper*.

¹⁹ Sjá t.d. dóm dómstóls ESB í máli nr. 246/89 *Belasco v Commission* [1989] ECR 2117.



Landfræðilegur markaður málsins er Ísland. Ísland telst vera verulegur hluti af Evrópska efnahagssvæðinu.²⁰

Í 93. mgr. tilkynningar Eftirlitsstofnunar EFTA, *Leiðbeiningar um hugtakið áhrif á viðskipti eins og það er notað í 53. gr. og 54. gr. EES-samningsins*, segir:

„Ef fyrirtæki, sem nýtur markaðsráðandi stöðu í einu EES-ríki í heild, grípur til markaðshindrandi misnotkunar geta viðskipti milli EES-ríkjanna venjulega orðið fyrir áhrifum. Misnotkun af því tagi gerir keppinautum í öðrum EES-ríkjum yfirleitt erfiðara um vik að komast inn á markaðinn, og viðskiptamynstur geta þá orðið fyrir áhrifum.“²¹

Sömu sjónarmið eiga við um samráð sem tekur til heils aðildarríkis. Ber að hafa í huga að ekki þarf að sýna fram á raunveruleg áhrif á viðskipti til þess að bannákvæði EES-samningsins geti átt við.²²

Mál þetta tekur til stærstu útgefenda og færsluhirða á skilgreindum mörkuðum þessa máls. Þau áhrif sem stafa af þeirri háttsemi sem um ræðir í málinu eru til þess fallin að hindra núverandi og mögulega keppinauta frá öðrum EES-ríkjum frá því að ná fótfestu á íslenska markaðnum. Í ljósi þessa og með hliðsjón af atvikum þessa máls verður að telja að téð háttsemi séu til þess fallin að hafa áhrif á viðskipti milli EES ríkja í skilningi 53. gr. EES-samningsins. Af þessu leiðir að beita verður þeim ákvæðum í málinu.

Eins og fram kemur í sáttum aðila við Samkeppniseftirlitið viðurkennir hvert og eitt framangreindra fyrirtækja að sú háttsemi sem tilgreind er í sáttunum hafi farið gegn 53. gr. samkeppnislaga.

3. Aðilar málsins

Eins og áður hefur komið fram hófst rannsókn Samkeppniseftirlitsins í kjölfar kvörtunar frá Kortu árið 2009. Rannsóknartímabil málsins var frá árinu 2007 til og með árinu 2009.

Eftir bankahrunið haustið 2008 voru nýir bankar stofnaðir á rústum Glitnis hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. Tóku nýju bankarnir við skuldbindingum og atvinnustarfsemi gömlu bankanna á innanlandsmarkaði, þ.m.t. greiðslukortagáfu. Einnig tóku nýju bankarnir við eignarhlut forvera sinna í Valitor og Borgun. Hugtakið fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga sætir sjálfstæðri skýringu og vísast til inntaks hennar, m.a. úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008 og í máli nr. 13/2011. Að

²⁰ Sjá dóm dómstóls ESB í máli nr. 322/81 Michelin v Commission (Michelin I) [1983] ECR-3461, mgr. 28; mál C-323/93 Centre d'Insémination de la Crespelle [1994] ECR I-5077, mgr. 17 og mál T-228/97 Irish Sugar v Commission [1999] ECR II-2969, mgr. 99.

²¹ Birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins, 30.11.2006.

²² Sjá ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA frá 14. júlí 2010 í máli nr. 34250 Norway Post/Privpak: „... it is sufficient that the abuse "may affect trade", i.e. that it is sufficiently probable that the practices are capable of having an effect on the patterns of trade based on an objective assessment.517 It is not necessary that trade be reduced; the abusive practices must simply be capable of affecting the pattern of trade.“



áliti Samkeppniseftirlitsins teljast nýju bankarnir, þ.e. Íslandsbanki, Arion banki og Landsbankinn, því vera sömu fyrirtækin í skilningi samkeppnislaga og forverar þeirra. Í sátt Samkeppniseftirlitsins við aðila er hins vegar ekki kveðið skýrt á um það hvort nýju bankarnir séu hinir sömu og forverar þeirra enda var ekki talið nauðsynlegt að kveða upp úr um það með skýrum hætti í þessu máli.

Í andmælaskjalinu afmarkaði Samkeppniseftirlitið aðild í málinu við Arion banka, Íslandsbanka, Landsbankann, Borgun og Valitor m.t.t. þess gegn hverjum málið beindist. Er þetta lagt til grundvallar í ákvörðun þessari.

4. Um greiðslukortastarfsemi

Skipulag greiðslukortamarkaðarins er að ýmsu leyti margbrotið og ógagnsætt fyrir þá sem ekki starfa á sviði greiðslumiðlunar, m.a. hvað varðar hlutverk einstakra markaðsaðila og verðákvörðun. Í því skyni að auðvelda skilning á efnispáttum sáttanna og ákvörðunarinnar er hér stuttlega gerð grein fyrir gangverki þessa markaðar og helstu hugtökum áður en lengra er haldið.²³

4.1 Almennt um skipulag og hlutverk á greiðslukortamörkuðum

Greiðslukortamarkaðnum má m.a. lýsa út frá þeim fjórum hópum aðila sem koma við sögu við notkun greiðslukorta. Þessir fjórir hópar eru *söluaðilar* (s.s. verslanir og önnur þjónustufyrirtæki), *korthafar*, *kortaútgefendur* og *færsluhirðar*. Bæta mætti tækniþjónustuaðilum við þessa upptalningu en almennt miðast skipulag greiðslukortakerfa við þessa fjóra aðila.

Orðið greiðslukortakerfi (e. Card Scheme) er notað yfir kortasamsteypurnar sem eiga kortavörumerki á borð við VISA og MasterCard. Orðið *greiðslumiðlunarkerfi* stendur fyrir tæknilega eða viðskiptalega innviði sem reistir eru til þess að þjóna einu eða fleiri greiðslukortavörumerkjum.

VISA og MasterCard greiðslukortakerfin eru dæmi um svokölluð fjögurra aðila greiðslukortakerfi (e. four-party schemes). Skipta má þeim fjórum hópum sem kerfisnafngiftin vísar til í tvö pör. Annars vegar eru það kortaútgefendur og korthafar sem eiga í samningssambandi um greiðslukortanotkun. Hins vegar eru það söluaðilar og færsluhirðar sem eiga í samningssambandi um viðtöku greiðslukorta og færsluhirðingu. Í þriggja aðila kerfi (e. three-party scheme) þjónar eitt og sama fyrirtæki korthöfum og söluaðilum, þ.e. sama fyrirtæki annast bæði útgáfu korta og færsluhirðingu. Dæmi um þriggja hópa kerfi eru American Express og Diner's Club.²⁴

Almennt eru lítil sem engin takmörk fyrir því hve margir útgefendur og færsluhirðar geta gerst aðilar að fjögurra aðila kerfum á borð við VISA og MasterCard svo framarlega sem

²³ Einnig vísast hér til eldri úrlausna samkeppnisyrvalda þar sem fjallað hefur verið um ýmsa þætti á þessum markaði, sbr. t.d. úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 1/2009, nr. 6/2009 og 4/2013 og ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 og 8/2013.

²⁴ Ekki er þó útilokað að í einhverjum tilvikum séu þriggja hópa kerfi rekin eins og fjögurra aðila kerfi á sumum landfræðilegum mörkuðum.



skilyrði kerfanna fyrir aðild eru uppfyllt. Eru fjögurra aðila kerfi því einnig nefnd opin kerfi (e. open schemes). Yfirleitt starfar aðeins einn leyfishafi (e. franchisee) á sviði útgáfu og færsluhirðingar á hverjum markaði í tilviki þriggja aðila kerfa. Eru þau því einnig nefnd lokuð kerfi (e. closed schemes).

Bankar og sparisjóðir eru yfirleitt hinir formlegu *útgefendur* (e. card issuers) greiðslukorta. Þannig gerir banki samning við viðskiptavin (verðandi korthafa) um að bankinn gefi út greiðslukort sem viðskiptavinurinn geti notað sem greiðslumiðil við kaup á vörum og þjónustu gegn ákveðnum skilmálum og kjörum sem samningurinn kveður á um.²⁵ Þær þóknarir sem korthafar hafa greitt fyrir almenna notkun greiðslukorta héraendis hafa aðallega falist í árgjöldum og færslugjöldum í tilviki debetkorta.

Til þess að korthafi geti greitt fyrir vöru eða þjónustu hjá söluaðila þarf að vera fyrir hendi samningur milli viðkomandi söluaðila og færsluhirðis um að söluaðilinn taki við greiðslu með greiðslukorti af þeirri gerð (debet- eða kreditkorti) og vörumerki (t.d. VISA eða MasterCard) sem í hlut á. Það fyrirkomulag er við lýði að söluaðilar geri slíka samninga við svonefnda *færsluhirða* en ekki banka og sparisjóði. Útgefandi ábyrgist greiðslu viðskiptafjárhæða til færsluhirðis vegna notkunar greiðslukorta að því gefnu að færslur uppfylli reglur viðkomandi kortakerfis og á hinum endanum ábyrgist færsluhirðir greiðslu viðskiptafjárhæðarinnar til söluaðilans að uppfylltum ákveðnum reglum.

Hlutverk *færsluhirða* (e. acquirers or acquiring banks) felst í því að gera samninga við söluaðila um viðtöku greiðslukorta í viðskiptum og annast uppgjör við þá vegna notkunar kortanna. Þannig veitir færsluhirðir söluaðilum heimild til að taka við greiðslum með greiðslukortum, annast heimildaröflun við notkun korta frá útgefanda, tekur við viðskiptafærslum hjá söluaðilanum og greiðir honum út viðskiptafjárhæðina að endingu. Að uppfylltum ákveðnum skilmálum og reglum sem söluaðili samþykkir, ábyrgist færsluhirðir greiðslu til söluaðila og fer uppgjör fram innan tiltekins tíma. Uppgjör við söluaðila vegna notkunar debetkorta fer fram daglega en tíðni uppgjöra vegna kreditkorta hefur verið mismunandi, allt frá því að vera daglega upp í það að vera mánaðarlega.

Færsluhirðar og útgefendur þurfa að hafa heimild frá viðkomandi kortakerfi til að geta starfað sem slíkir. Eins og að framan greinir er samningssamband til staðar á milli útgefanda greiðslukorta og korthafa. Aftur á móti er ekki samningssamband til staðar milli útgefanda og söluaðila og heldur ekki á milli korthafa og færsluhirða. Erlendis tíðkast það þó gjarnan að stærri bankar sinni bæði færsluhirðingu og kortaútgáfu og getur því færsluhirðir og útgefandi eftir atvikum verið sami aðili.

Svonefnt *milligjald* (e. interchange fee) er þóknun sem rennur til útgefanda greiðslukorta (oftast banka) frá færsluhirði og er þóknunin almennt ákveðið hlutfall af fjárhæð greiddra

²⁵ Í drögum Evrópuþingsins að reglugerð ESB um milligjöld, dags. 31. október 2014, á bls. 14, kemur fram eftirfarandi skilgreining á kortaútgáfu:

„The issuing service is based on a contractual relationship between the issuer of the payment instrument and the payer, irrespective of whether the issuer is holding the funds on behalf of the payer. The issuer makes payment cards available to the payer, authorises transactions at terminals or equivalent and guarantees payment to the acquirer for transactions that are in conformity with the rules of the relevant scheme.“ (Sjá: „Note from Presidency to Delegations concerning „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Interchange Fees for Card-Based Payment Transactions – Presidency Compromise“).



viðskipta með kortum viðkomandi útgefanda. Þetta þýðir að því meiri sem veltan er vegna kortanotkunar því hærra eru milligjaldatekjur útgefenda.²⁶ Færsluhirðar standa straum af milligjaldinu með tekjum sem þeir fá af þóknunum (söluaðilaþóknunum) sem þeir setja upp gagnvart þeim söluaðilum sem þeir hafa gert þjónustusamning við. Eins og gefur að skilja myndar milligjaldið því gólf undir söluaðilaþóknunina, þ.e. undir eðlilegum kringumstæðum getur söluaðilaþóknunin aldrei orðið lægri en milligjaldið. Milligjaldið hefur því skýrlega beintengd áhrif á kostnað söluaðila og þar af leiðandi vöruverð. Milligjaldinu hefur verið lýst sem gjaldi fyrir þjónustu sem útgefendur eru sagðir veita söluaðilum í tengslum við greiðslukortanotkun. Á þeim grundvelli mætti segja að útgefendur innheimti óbeint, þ.e. fyrir milligöngu færsluhirða, þóknunir af söluaðilum. Rétt er í þessu samhengi að geta þess að til eru kortakerfi sem ekki fela í sér milligjöld.

Almennt er miðað við að þar sem ekki hafa verið innleidd sérstök innanlandsmilligjöld sem gildi í viðskiptum fyrir markaðinn í heild tengt tilteknu greiðslukortavörumerki geti hver færsluhirðir reynt að gera tvíhliða samning um milligjöld við hvern útgefanda greiðslukorta á markaðnum eða, takist samningar ekki, að greiða þau milligjöld sem gilda skv. milligjaldatöflum alþjóðlegu kortakerfanna. Þegar færslur eru sendar í uppgjör hjá alþjóðlegu kortakerfunum án þess að tvíhliða samningur sé til staðar þá gilda milligjöld sem sett eru af þeim. Í kafla um brot hér aftar er hins vegar nánar vikið að því hvernig staðið var að þessu af Valitor, Borgun og stóru bönkunum á tímabilinu sem rannsókn málsins beindist að.

Tækniþjónustuaðilar og rekstraraðilar greiðslukortakerfa gegna því hlutverki að miðla heimildum og færslum milli söluaðila og uppgjörsaðila þegar viðskipti eiga sér stað með greiðslukortum. Segja má að hluti af starfsemi Valitors, Borgunar og Kortu geti fallið undir tækniþjónustu.

4.2 Greiðslumiðlunarkerfi á Íslandi

Rekstraraðilar greiðslumiðlunarkerfa gegna m.a. því hlutverki að miðla heimildum og færslum milli söluaðila og uppgjörsaðila þegar viðskipti eiga sér stað með greiðslukortum. Á Íslandi var lengst af aðeins einn slíkur rekstraraðili til staðar og það er Greiðsluveitan ehf. (GV) sem áður hét Fjölgreiðslumiðlun hf. (FGM).²⁷ GV miðlar heimildum og færslum vegna debetkorta sem eru færsluhirt af Borgun og Valitor milli söluaðila og Reiknistofu bankanna (RB) sem jafnar síðan færslum gagnvart bönkum og sparisjóðum. Í tilviki MasterCard kreditkorta sem eru færsluhirt af Borgun og VISA kreditkorta sem færsluhirt eru af Valitor miðlar GV heimildum og færslum milli söluaðila og færsluhirða sem tengjast kortakerfum. Lengst af miðlaði Korta færslum milli söluaðila sem PBS/Teller færsluhirti á Íslandi og fór sú miðlun um alþjóðlegu uppgjörskerfi VISA EU og MasterCard. Gildir í dag það sama þegar Borgun og Valitor hirða færslur vegna kreditkorta sem gefin hafa verið út í tengslum við aðalleyfi hins fyrirtækisins. Þannig gegndi Korta hlutverki eins konar tæknilegs greiðslumiðlara áður en félagið fékk eigin heimild til færsluhirðingar árið 2012 og hætti samstarfi sínu við PBS/Teller. Hjá Kortu er færslum vegna kreditkorta miðlað um alþjóðlegu kerfin en er nú miðlað beint til RB vegna debetkorta.

²⁶ Þess ber þó að geta að mögulega getur verið í gildi lágmark og/eða hámark á upphæð milligjalds vegna einstakra viðskipta, sérstaklega tengt færsluhirðingu vegna debetkorta.

²⁷ Verifone (áður Point) má einnig telja til rekstraraðila greiðslukortakerfa.



RÁS-kerfið er kerfi sem annast miðlun á heimildar- og fjárhagsfærslum fyrir rafrænar greiðslur á sölustað. Færslunum er miðlað milli söluaðila og færsluhirðis eða tæknipjónustufyrirtækja þeirra. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 er rekstur á rafrænu kerfi (RÁS-kerfi) fyrir heimildarleit, færslusöfnun og greiðslumiðlun vegna viðskipta með greiðslukort skilgreindur sem einn undirmarkaða greiðslukortamarkaðar. Í ákvörðuninni var RÁS-kerfið skilgreint sem sameiginleg rafræn greiðslurás fyrir greiðslukortaviðskipti. RÁS-kerfið er vistað og rekið hjá RB en í eigu og á ábyrgð GV.

Í framhaldi af ákvörðun nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*, urðu nokkrar breytingar á fjármálamarkaði. Þar á meðal keypti Seðlabankinn allt hlutafé í FGM og var nafni fyrirtækisins breytt samhliða í Greiðsluveituna ehf. Setti Samkeppniseftirlitið eignarhaldinu skilyrði með ákvörðun nr. 2/2011, *Yfirtaka Seðlabanka Íslands á Fjölgreiðslumiðlun hf. (Greiðsluveitunni)*. Með eignarhaldinu og skilyrðum er hlutleysi þessa miðlæga þjónustuaðila tryggt í samningum við markaðsaðila en sömu aðilar og eiga hlut í Valitor og Borgun höfðu einnig verið lykileigendur að FGM auk félaganna sjálfra sem voru um leið einu viðskiptavinir FGM. Sá möguleiki að samkeppni geti komist á sviði kerfisþjónustu af þessu tagi er þó ekki útilokaður með breytingunni á eignarhaldi fyrirtækisins. GV hefur nú fullt forræði yfir mörgum helstu grunnkerfum íslenskrar greiðslumiðlunar og tengdum þjónustubáttum þ.e. RÁS-kerfinu, stórgreiðslu- og jöfnunarkerfinu, Kröfupotti og Birtingi ásamt þjónustu SWIFT-Alliance kerfisins.

Hlutverk RB er að veita m.a. bönkum, sparisjóðum og aðilum á þeirra vegum tölvuþjónustu sem sérstaklega er ætlað að nýta kosti samvinnu um tölvuvinnslu, einkum á sviði greiðslu- og lánsfjármíðlunar. Notkun debetkorta byggir á þjónustu Reiknistofunnar. Starfsemi Reiknistofu bankanna hafa verið sett skilyrði, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris*.

4.3 Greiðslukortastarfsemi á Íslandi

Á Íslandi á sér stað útgáfa á alþjóðlegum greiðslukortum, þ.e. VISA, MasterCard og American Express. Aðalleyfishafi MasterCard Worldwide á Íslandi var lengst af eingöngu Borgun, aðalleyfishafi VISA International á Íslandi var lengst af eingöngu Valitor og aðalleyfishafi American Express hefur verið Kreditkort hf. sem er nú hluti af Íslandsbanka. Í meginatriðum mætti almennt segja að aðalleyfi feli í sér beina aðild að alþjóðlegu kortakerfunum og ábyrgð á að útgáfustarfsemi þeirra fyrirtækja sem fá sérstakt leyfi til útgáfu á greiðslukortum kortakerfanna sé í samræmi við reglur viðkomandi kortakerfis.

Enda þótt Valitor og Borgun hafi verið aðalleyfishafar VISA og MasterCard, svo sem fyrr segir, þá hafa bankar og sparisjóðir verið hinir formlegu útgefendur alþjóðlegra greiðslukorta á Íslandi (Kreditkort hf. fellur undir Íslandsbanka).²⁸ Bankar og sparisjóðir gefa út bæði VISA og MasterCard kreditkort, ýmist bæði vörumerkin eða aðeins annað, og þess utan debetkort undir framangreindum vörumerkjum. Leyfi þeirra til útgáfu á VISA

²⁸ Valitor hf. hét áður VISA Ísland – Greiðslumiðlun hf. en nafni þess var breytt á árinu 2007. Borgun hf. á rót sína að rekja til fyrsta greiðslukortafyrirtækisins á Íslandi, Eurocard-Kreditkort hf. Á árinu 2007 voru gerðar skipulagsbreytingar og kortaútgáfa var aðgreind frá annarri starfsemi. Sá hluti starfseminnar sem sinni færsluhirðingu og vinnslu í útgáfu korta fer nú fram hjá Borgun hf. en sá hluti starfseminnar sem gaf út kreditkort hélt nafninu Kreditkort hf. en hefur nú runnið inn í Íslandsbanka.



kortum hefur byggst á hópaðild þeirra að fyrirtækinu VISA EU í gegnum Valitor sem aðalleyfishafa VISA. Þá hafa þeir sérstakt leyfi (e. *affiliate licence*) til útgáfu MasterCard korta með fjárhagslegri bakábyrgð Borgunar sem hefur aðalleyfi (e. *principal licence*) fyrir MasterCard. Á því tímabili sem rannsókn máls þessa tók til voru öll íslensk MasterCard kort gefin út á grundvelli leyfa er tengjast aðalleyfi Borgunar og öll íslensk VISA kort gefin út á grundvelli leyfa er tengjast aðalleyfi Valitors.

Lengi vel önnuðust tvö félög nánast alla *færsluhirðingu* hjá íslenskum söluaðilum. Þessi félög eru Valitor (áður Greiðslumiðlun/Visa) og Borgun (áður Kreditkort/Europay). Seint á árinu 2002 hóf danska fyrirtækið *PBS International* (síðar „Teller“) að bjóða færsluhirðingu í samkeppni við þessi tvö félög. Kortabjónustan, samstarfsaðili PBS á Íslandi, annaðist samningagerð við söluaðila og miðlun færslna fyrir PBS.²⁹ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*, var komist að þeirri niðurstöðu að Greiðslumiðlun og Kreditkort hefðu brotið gegn bannreglum samkeppnislaga með aðgerðum sem m.a. miðuðu að því að hindra innkomu PBS/Kortu inn á markaðinn fyrir færsluhirðingu.

Auk færsluhirðingar, annast bæði Valitor og Borgun einnig vinnslu á sviði kreditkortaútgáfu en framkvæmd hennar hafa bankar og sparisjóðir (útgefendur) útvistað til þeirra. Þannig hefur starfsemi Valitors að meginuppistöðu verið tvíþætt; annars vegar framkvæmd útgáfu á VISA kreditkortum og hins vegar færsluhirðing. Með sama hætti hefur starfsemi Borgunar verið tvíþætt; annars vegar framkvæmd útgáfu á MasterCard og American Express kreditkortum og hins vegar færsluhirðing. Valitor og Borgun hafa ekki verið með sama hætti vinnsluaðilar að útgáfu debetkorta. Félögin hafa komið að debetkortaútgáfunni með þeim hætti að semja við banka og sparisjóði um heimild til útgáfu þeirra, hvort fyrir sitt vörumerki. Þá hafa Valitor og Borgun ákveðið milligjöld þau sem félögin hafa greitt til útgefenda eins og fjallað er um hér síðar í kafla 6. Segja má að það fyrirkomulag hafi tengst m.a. hópaðildinni að alþjóðlegu kortakerfunum sem Valitor og Borgun hafa farið með (hvort fyrir sitt vörumerki) fyrir hönd bankanna og einnig vinnsluhlutverki þessara fyrirtækja á sviði kreditkortaútgáfu fyrir hönd bankanna.

Lengst af hirtu Valitor og Borgun eingöngu færslur vegna korta sem þau sjálf önnuðust útgáfu á og höfðu aðalleyfi fyrir. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 er gerð grein fyrir því að þessir færsluhirðar höfðu með sér ólöglegt samráð um að Greiðslumiðlun (nú „Valitor“) keppti ekki við Kreditkort (nú „Borgun“) í færsluhirðingu á MasterCard/Maestro kortum og Kreditkort keppti ekki við Greiðslumiðlun í færsluhirðingu á VISA/Electron kortum. Breyting varð á þessu í kringum áramótin 2008/2009, en þá hófu bæði félögin að hirða færslur af kortum sem hitt fyrirtækið hefur aðalleyfi fyrir, auk þess að annast sem fyrr færsluhirðingu á kortum sem þau hafa aðalleyfi fyrir.

²⁹ Eftir samruna PBS Holding A/S og Nordito AS í fyrirtækið Nets Holding A/S tók norska fyrirtækið Teller, sem áður tilheyrði Nordito, yfir hlutverk PBS í færsluhirðingu hérlendis. Fyrirnefnd sameining var ákveðin í desember 2009 en formleg sameining átti sér stað 8. september 2010. Til einföldunar verður í ákvörðun þessari eftirleiðis vísað til bæði PBS og Teller í einu lagi sem PBS eða PBS/Teller. Korta hefur nú hætt samstarfi sínu við PBS/Teller og gerst færsluhirðir undir eigin nafni.



Eftir að látið var af hinni ólögmætu markaðsskiptingu hafa söluaðilar því getað gert þjónustusamning um færsluhirðingu VISA og MasterCard vörumerkjanna við hvaða færsluhirði sem er sem starfar á markaðnum. Borgun hefur hins vegar einkarétt á að færsluhirða vegna notkunar á AmEx kreditkortum hér á landi.³⁰

Viðskipti með kreditkortum eru almennt með þeim hætti að korthafar gera upp viðskipti sín vegna kortanotkunar sinnar einu sinni í mánuði. Í innlenda uppgjörskerfinu hefur það lengst af verið algengast að útgefendur (bankar og sparisjóðir) geri ekki upp við færsluhirða viðskiptafjárhæðina vegna kreditkortanotkunar fyrr en um sama leyti og korthafar gera upp við bankana, þ.e. einu sinni í mánuði. Í þessu fólst að söluaðilar lánuðu korthöfum fyrir viðskiptunum en með ábyrgð færsluhirðis (með bakábyrgð útgefenda) enda væri allra reglna gætt við framkvæmd viðskiptanna. Auk þess að fjármagna þannig greiðslufrest korthafa (í tilviki mánaðarlegra uppgjöra) þá hafa söluaðilar greitt færsluhirðum þóknun sem þeir nýta til að fjármagna milligjaldið til útgefenda. Þá innheimta útgefendur hjá korthöfum mismunandi upphæðir svo sem árgjald, færslugjald (í tilviki debetkorta) og vexti ef til vanskila korthafa kemur.

Heimildaöflun, færslur og uppgjör vegna þessara viðskipta með íslensk kreditkort fór lengst af fram í innanlandskerfi hvors félags (Valitors og Borgunar) sem einnig tengjast greiðslumiðlunar- og korthafakerfum íslenskra banka og sparisjóða innan RB. Með tilkomu PBS/Kortu breyttust viðskiptahættir allnokkuð hvað varðar færsluhirðingu. Þannig samdi Korta við söluaðila um að PBS greiddi söluaðilum viðskiptafjárhæð vegna kreditkortanotkunar daglega eða um tveimur dögum eftir kreditkortaviðskipti sem PBS/Korta færsluhirti. Uppgjör PBS og íslenskra kortaútgefenda fór fram í kerfum alþjóðlegu kortafélaganna VISA EU og MasterCard Worldwide en þangað var viðskiptum sem hirt voru af PBS/Kortu vísað, nema vegna Maestro debetkorta.

Eftir að PBS (síðar Teller) hóf starfsemi hér á landi fóru Valitor og Borgun að bjóða söluaðilum nokkrar mismunandi útfærslur hvað varðar tíðni uppgjöra vegna færsluhirðingar félaganna í kreditkortaviðskiptum, daglegt uppgjör, vikulegt og mánaðarlegt. Hafa söluaðilar sem kosið hafa að vera í tíðara uppgjöri en mánaðarlegu greitt hærra þjónustugjald en þeir sem eru í mánaðarlegu uppgjöri í formi vaxtaálags á þóknun. Að þessu leyti má segja að söluaðilar hafi eftir sem áður borið kostnað við fjármögnun úttekta korthafa með kreditkortum í þeim tilvikum þegar Valitor og Borgun hafa gert tíðar upp við þá en mánaðarlega. Í uppgjörskerfum alþjóðlegu kortakerfanna er miðað við að kortaútgefendur geri upp kreditkortaveltuna við færsluhirða eftir 1-3 daga.

Þegar færslur eru nú sendar um alþjóðlegu kerfin verður að gera greinarmun á færsluvísun og peningalegu uppgjöri. Hægt er að færsluvísa um alþjóðlegu uppgjörskerfin án þess að peningalegt uppgjör fari þar fram.³¹

³⁰ Þess að geta að Borgun hefur einnig heimild til að færsluhirða vegna notkunar á kortunum Union Pay, JCB, Diners Club og Discover Card.

³¹ Í málgögnum kemur fram að þegar Valitor og Borgun færsluhirða nú af kreditkortum sem hitt fyrirtækið er aðalleyfishafi fyrir fari svokölluð færsluvísing (e. clearing) fram í gegnum alþjóðleg kerfi en peningalegt uppgjör (e. settlement) fari fram hér á landi samkvæmt reglum Seðlabankans. Umræddar reglur eru nú nr. 31/2011 (með síðari breytingum) en upphaflega voru þær nr. 849/2009 og tóku þær gildi 1. nóvember 2009.



5. Markaðir málsins og staða fyrirtækja á þeim

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Hagfræðileg rök hníga að því að greina verði viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, þ.e. annars vegar þurfi að bera kennsl á vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar afmarka landfræðilega markaðinn. Rök geta einnig verið fyrir því, eftir atvikum, að afmarka markaðinn m.t.t. fleiri þátta.

Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar, sbr. ákvæði 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta 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.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 17–18/2003 *Icelandair ehf. og Iceland Express ehf.* gegn samkeppnisráði er á það bent að viðtekin venja sé í samkeppnisrétti að skilgreina markaðinn út frá eftirspurnarhlið hans.

5.1 Þjónustumarkaðir málsins

Unnt er að greina á milli tvenns konar samkeppni á greiðslukortamarkaði. Annars vegar samkeppni á milli mismunandi greiðslukortakerfa (e. card schemes) og hins vegar samkeppni á milli mismunandi fjármálaþjónustufyrirtækja á sviði kortaútgáfu og færsluhirðingar.

Almennt er talað um að samkeppni á milli greiðslukortakerfa eigi sér stað á svonefndu frumstigi (e. *upstream*) og samkeppni á milli fjármálaþjónustufyrirtækja eigi sér stað á svonefndu úrvinnslustigi (e. *downstream*). Aðalleyfishald Valitors og Borgunar á VISA og MasterCard tilheyrir samkvæmt þessari nálgun hinu svonefnda frumstigi en útgáfa greiðslukorta og færsluhirðing tilheyrir hinu svonefnda úrvinnslustigi. Það mál sem hér er til meðferðar varðar að mestu leyti þjónustu á úrvinnslustigi. Það sem hér fylgir á eftir vísar til úrvinnslustigs greiðslukortamarkaðar nema annað sé tekið fram.

Fjallað hefur verið um greiðslukortamarkaðinn í ýmsum úrlausnum samkeppnisyfirlitum, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2003, ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, 62/2008, 8/2013 og úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 1/2009, 6/2009 og 4/2013. Eins og þessi mál bera með sér greinist íslenski greiðslukortamarkaðurinn einkum í eftirfarandi tvo undirmarkaði:

- Markaðurinn fyrir útgáfu greiðslukorta.
- Markaðurinn fyrir færsluhirðingu.



Samkeppniseftirlitið telur að ekkert hafi komið fram sem kalli á aðra markaðskilgreiningu í þessu máli. Þá er sama skilgreining lögð til grundvallar í EES/ESB-samkeppnisrétti.³²

Kortaútgáfumarkaður og færsluhirðingarmarkaður tengjast náið eins og lýst hefur verið í umfjöllun um markaðinn hér framar í ákvörðuninni. Viðskiptaleg tengsl eru á milli útgefenda og korthafa og einnig eru viðskiptaleg tengsl á milli útgefenda og færsluhirða, ef ekki bein þá óbein í gegnum milligjaldið. Milligjaldið sem færsluhirðar greiða útgefendum myndar gólf undir þá þóknun sem færsluhirðar setja upp fyrir þjónustu sína gagnvart söluaðilum og hafa því viðskiptaleg tengsl færsluhirða við útgefendur skýr áhrif á markaðinn fyrir færsluhirðingu. Milligjald hefur því áhrif á bæði markaðinn fyrir færsluhirðingu og markaðinn fyrir útgáfu greiðslukorta.

Hérlendis hafa bankar og sparisjóðir (útgefendur) lengi verið hagsmunatengdir færsluhirðunum Valitor og/eða Borgun vegna eignarhluta útgefendanna í þessum fyrirtækjum og gegnum viðskiptasamninga um vinnsluþjónustu á útgáfuhlið. Færsluhirðing og kortaútgáfa hefur því ekki aðeins tengst saman á grundvelli viðskiptatengsla heldur einnig á grundvelli eigendahagsmuna. Ennfremur er ákveðið samstarf í gangi á milli útgefenda og aðalleyfishafanna Valitors og Borgunar vegna hópaðildar banka og sparisjóða að alþjóðlegu kortakerfum VISA og MasterCard gegnum annars vegar Valitor (VISA) og hins vegar Borgun (MasterCard).

Þar sem flest úrlausnarefni málsins varða viðskipti milli útgefenda og færsluhirða sem tengjast síðan söluaðilum og korthöfum og viðskiptum milli þeirra er ljóst að mál þetta tekur bæði til útgáfu og færsluhirðingar.³³ Í samræmi við það og einnig það sem fram kemur hér að framan er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins sú að þjónustumarkaðir þessa máls séu markaður fyrir útgáfu greiðslukorta og markaður fyrir færsluhirðingu.

5.2 Landfræðilegur markaður málsins

Málið sem hér um ræðir snýst um þjónustu sem veitt er vegna greiðslukortaviðskipta á Íslandi þar sem notuð eru íslensk greiðslukort hjá íslenskum söluaðilum. Skiptir í þessu sambandi ekki máli hvort færsluhirðir er íslenskur eða ekki, málið einskorðast við háttsemi í viðskiptum í tengslum við notkun íslenskra greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum.

Lengst af hafa bankar þurft að sníða markaðsnálgun sína á sviði greiðslukortapjónustu sérstaklega að hverju ríki fyrir sig og hefur það reynst erfitt að þróa samevrópska kortaútgáfustarfsemi.³⁴ Að mati Samkeppniseftirlitsins er innkoma PBS (síðar Teller) inn á íslenskan færsluhirðingarmarkað (í samstarfi við Kortu), og árangur félagsins ekki til marks um að landfræðilegur markaður sé annar en Ísland, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2013. Teller hefur nú dregið sig út af íslenska markaðnum. Árangur félagsins hérlendis á þeim tíma sem rannsókn málsins beindist að bendir til að

³² Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 14. apríl 2011 í máli nr. T-461/07, Visa Europe Ltd. v Commission.

³³ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 62/2008 var litið til hinna nánu tengsla milli færsluhirðingarmarkaðar og útgáfumarkaðar við mat á áhrifum samræmds milligjalds og komist að þeirri niðurstöðu að samkeppnislegra áhrifa af samræmdu milligjaldi myndi bæði gæta á markaði fyrir útgáfu íslenskra greiðslukorta og á markaði fyrir færsluhirðingu vegna notkunar greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum.

³⁴ Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/34579 – MasterCard, segir varðandi landfræðilegu markaðsskilgreininguna: „The evidence and facts available suggest that issuing and acquiring merchants remains national in scope for the time being.“



erfitt sé fyrir erlenda aðila að ná fótfestu á markaði fyrir færsluhirðingu. Í tilfelli færsluhirðingar Valitors og Borgunar (hvors fyrir sig) á kortum sem gefin hafa verið út í tengslum við aðalleyfi þeirra sjálfra hefur ekki verið stuðst við alþjóðlegu uppgjörskerfin heldur innlend kerfi (þ.e. eigin kerfi Valitors og Borgunar).³⁵ Þá hafa innlend uppgjörskerfi einnig verið notuð við færsluhirðingu þessara félaga vegna notkunar debetkorta óháð því hvort félagið fer með aðalleyfishald. Benda þessar aðstæður eindregið til þess að um landsbundinn markað sé að ræða.

Í framangreindum úrlausnum Samkeppniseftirlitsins og áfrýjunarnefndar samkeppnismála var komist að þeirri niðurstöðu að landfræðilegur markaður fyrir greiðslukortastarfsemi sé Ísland heilt og óskipt. Samkeppniseftirlitið telur að ekkert það hafi komið fram síðan sem breyti þeirri niðurstöðu varðandi það tímabil sem rannsókn þessa máls beinist að.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að landfræðilegur markaður í þessu máli, sem varðar útgáfu greiðslukorta og færsluhirðingu hjá íslenskum söluaðilum, sé landið Ísland heilt og óskipt.

5.3 Staða fyrirtækja á greiðslukortamarkaði

Rannsókn máls þessa beinist að tímabilinu 2007 til og með 2009 en þær aðgerðir sem gripið er til samkvæmt sáttinni taka engu að síður mið af stöðunni eins og hún er nú. Hér er því fjallað um stöðuna á tímabilinu 2007-2009 og tilgreint hvernig hún hefur breyst síðan þá.

Til ársins 2007 voru á Íslandi eingöngu gefin út greiðslukort með vörumerkjum sem tengjast VISA annars vegar og MasterCard hins vegar og er útbreiðsla þessara korta enn langtum meiri en annarra kortavörumerkja hérlendis. Aðalleyfishafi MasterCard Worldwide á Íslandi er Borgun og aðalleyfishafi VISA er Visa Ísland ehf. en samkvæmt samningi við Visa Ísland ehf. fær Valitor heimild til þess að starfrækja VISA greiðslumiðlun og tengda vinnslu á grundvelli aðildar Visa Ísland ehf. að VISA Europe. Snemma á árinu 2008 hóf Kreditkort hf. (sem nú hefur runnið inn í Íslandsbanka) að gefa út kreditkort frá American Express sem félagið hefur aðalleyfi fyrir.

Í meginatriðum mætti almennt segja að aðalleyfi feli í sér beina aðild að alþjóðlegu kortakerfunum og ábyrgð á að starfsemi útgefenda og færsluhirða sé í samræmi við reglur viðkomandi kortakerfis.³⁶

5.3.1 Markaðurinn fyrir útgáfu greiðslukorta

Formlegir útgefendur greiðslukorta á Íslandi á árunum 2007-2009 voru stóru viðskiptabankarnir þrír (Íslandsbanki, Arion banki og Landsbankinn), sparisjóðirnir og Kreditkort hf.

Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum Samkeppniseftirlitsins var markaðshlutdeild einstakra viðskiptabanka í greiðslukortautgáfu á tímabilinu sem rannsóknin tók til í samræmi við

³⁵ Eins og áður hefur komið fram eru öll íslensk VISA kort gefin út á grundvelli leyfa sem tengjast aðalleyfi Valitors og meginhluti íslenskra MasterCard korta gefin út á grundvelli leyfa er tengjast aðalleyfi Borgunar.

³⁶ Með útgefendum er hér átt við þau fyrirtæki sem fá sérstakt leyfi (e. *affiliate licence*) til útgáfu á greiðslukortum kortasamsteypna.



markaðshlutdeild þeirra í almennri viðskiptabankþjónustu enda er greiðslukortþjónusta almennt mikilvægur þáttur í þjónustu viðskiptabanka. Markaðshlutdeild hvers þriggja stærstu viðskiptabankanna um sig á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu lá á bilinu 25-30% (m.v. innlán og útlán) á tímabilinu sem rannsókn málsins beinist að.

Í sáttaviðræðum við aðila málsins lagði Samkeppniseftirlitið áherslu á að gripið yrði til ýmissa aðgerða til að eyða samkeppnishömlum á markaðnum og fela aðgerðirnar í sér allnokkrar breytingar á fyrirkomulaginu á greiðslukortamarkaði. Ljóst er að stóru viðskiptabankarnir þrír njóta nú, eftir fall stærstu sparisjóðanna, gífurlegra yfirburða í útgáfu greiðslukorta á íslenska greiðslukortamarkaðnum.³⁷ Við úrlausn málsins í sáttaviðræðum var því óhjákvæmilegt að taka mið af því hver staðan á markaðnum er nú. Áætla má að markaðshlutdeild stóru viðskiptabankanna þriggja á sviði greiðslukortautgáfu nemi núna samanlagt allt að 95%.

Við mat á markaðshlutdeild í útgáfu getur jafnframt verið gagnlegt að líta til hlutdeildar kortafyrirtækjanna, Valitors og Borgunar, á sviði vinnslu í greiðslukortautgáfu. Á grundvelli vinnslusamninga þessara fyrirtækja við útgefendur var Valitor tengdur útgáfu 65-70% útgefina greiðslukorta hér á landi í lok árs 2007 og Borgun tengd útgáfu 30-35% útgefina greiðslukorta á sama tíma.

Markaðshlutdeild m.v. fjölda útgefina greiðslukorta á Íslandi			
<i>% lok tímabils</i>	2007	2008	2009
VISA	65-70%	65-70%	65-70%
MasterCard	30-35%	30-35%	30-35%
Alls:	100,0%	100,0%	100,0%

Eins og fram kemur í töflunni hér að ofan hafði lítil sem engin breyting orðið á þessari skiptingu árið 2009 sem er síðasta árið sem rannsókn málsins tók til. Þessar tölur endurspeglar hver markaðshlutdeild í útgáfu vörumerkjanna VISA/Electron (Valitor) og MasterCard/Maestro (Borgun) var hér á landi.

Kreditkort gaf eingöngu út MasterCard kreditkort og American Express kreditkort (frá apríl 2008) og var því í samkeppni við banka og sparisjóði um aðeins afmarkaðan hluta af kortautgáfumarkaðnum. Áætla má með hliðsjón af útbreiðslu MasterCard og American Express og með hliðsjón af sterku dreifingarkerfi viðskiptabanka og sparisjóða að hlutdeild Kreditkorts á markaðnum fyrir útgáfu greiðslukorta hafi legið á bilinu 0-5% á rannsóknartímabilinu 2007-2009. Þannig hafi viðskiptabankarnir notið liðlega 25% hlutdeildar hver í útgáfu greiðslukorta, sparisjóðirnir mögulega í kringum 15% samanlagt og Kreditkort 0-5% sem var undir yfirráðum Íslandsbanka á þessum tíma.

³⁷ Í kjölfar fækkunar sparisjóða, þ.m.t. brotthvarfs Spron, SPKef og Byrs sparisjóðs, jókst hlutdeild allra stóru viðskiptabankanna á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu. Þá er þess að geta að árið 2011 keypti Íslandsbanki alla hluti í Kreditkorti og rann fyrirtækið þá saman við Íslandsbanka. Fyrir kaupin árið 2011 hafði bankinn átt 55% hlut í fyrirtækinu.



Af þessu er ljóst að þeir aðilar sem rannsókn málsins beindist að, þ.e. stóru viðskiptabankarnir þrír, Valitor og Borgun eru allir tengdir útgáfu greiðslukorta. Bankarnir sem formlegir útgefendur kortanna og Borgun og Valitor sem vinnsluaðilar í útgáfu allra kreditkorta og óbeint aðilar að útgáfu allra debetkorta sem aðalleyfishafar að alþjóðlegu kortakerfunum VISA og MasterCard.

Þar sem málið beinist ekki að hugsanlegri markaðsráðandi stöðu eins tiltekins útgefanda þykir ekki þörf á að leggja nákvæmt mat á markaðshlutdeild einstakra aðila í greiðslukortautgáfu í þessu máli.

5.3.2 Markaðurinn fyrir færsluhirðingu

Valitor, Borgun og PBS/Korta önnuðust nánast alla færsluhirðingu vegna notkunar greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum á því tímabili sem rannsóknin tók til. Færsluhirðing á Íslandi er leyfisskyld starfsemi og eingöngu heimil þeim sem hafa rekstrarleyfi hér á landi eða með skráð sambærilegt starfsleyfi á Evrópska efnahagssvæðinu, sbr. lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Einnig er færsluhirðing VISA og MasterCard háð leyfi til starfseminnar frá alþjóðlegu kortakerfunum, þ.e. VISA Europe og MasterCard Worldwide.

Í þessu máli er einn af þjónustumörkuðum málsins færsluhirðing vegna notkunar greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum. Til loka árs 2008 var fyrirkomulagið með þeim hætti að Valitor annaðist færsluhirðingu fyrir vörumerki VISA korta, Borgun annaðist færsluhirðingu vegna notkunar MasterCard korta og PBS færsluhirti vegna notkunar beggja kortavörumerkjanna (nema Maestro). Staða þessara aðila hefur verið greind af Samkeppniseftirlitinu í eldri málum er heyra undir greiðslukortamarkað, sbr. ákvarðanir nr. 4/2008, Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga, og nr. 62/2008, Ósk Valitors hf. um undanþágu fyrir samræmt milligjald í kortaviðskiptum, og með síðari gagnaöflun.

Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins var Valitor með 65-70% hlutdeild á markaði fyrir færsluhirðingu á Íslandi árið 2007, Borgun var með 25-30% og PBS með 0-5% markaðshlutdeild sama ár. Í töflunni hér að neðan gefur að líta yfirlit um þróunina yfir tímabilið 2006-2009.

Markaðshlutdeild í færsluhirðingu miðað við veltu				
%/ár	2006	2007	2008	2009
Valitor	65-70%	65-70%	60-65%	55-60%
Borgun	25-30%	30-35%	30-35%	35-40%
PBS	0-5%	0-5%	5-10%	5-10%
Alls:	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Á árinu 2009 höfðu hlutdeildir í færsluhirðingu breyst þannig að Valitor var með 55-60% hlutdeild, Borgun með 35-40% hlutdeild og PBS/Korta með 5-10%. Þessar hlutdeildir eru allar reiknaðar af Samkeppniseftirlitinu á grundvelli upplýsinga um veltu í færsluhirðingu vegna notkunar greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum.



Af þessum upplýsingum er ljóst að tveir aðilar þessa máls, Borgun og Valitor, höfðu algera yfirburði í færsluhirðingu hjá íslenskum söluaðilum á tímabilinu sem um ræðir. PBS sem hóf starfsemi hér á landi, í samstarfi við Kortu, í lok árs 2002 hafði aðeins náð 5-10% markaðshlutdeild sjö árum seinna.

Staðan í færsluhirðingu hefur breyst nokkuð frá árinu 2008 til dagsins í dag. PBS/Teller hefur dregið sig út af markaðnum og Borgun hefur saxað verulega á forskot Valitors. Vísbendingar eru um að Valitor og Borgun hafi nú svipaða markaðshlutdeild en ekki þarf að taka afstöðu til þess í málinu. Korta hefur fengið heimild til að starfa sem færsluhirðir og starfar nú sem slíkur á markaðnum. Ætla má að markaðshlutdeild félagsins nú sé ívið minni en hlutdeild PBS var árið 2009.

Þegar tekin er með í reikninginn vinnsla Valitors og Borgunar á sviði kreditkortaútgáfu fyrir banka og sparisjóði, svo og aðalleyfishald þeirra á vörumerkjum MasterCard og VISA, er ljóst að staða þessara fyrirtækja á greiðslukortamarkaðnum, bæði hvað varðar færsluhirðingu og útgáfu, hefur verið og er enn afar sterk.

5.3.3 Varðandi hópaðild útgefenda að Valitor og Borgun

Með hópaðild er átt við að Valitor og Borgun, sem aðalleyfishafar VISA vörumerkjanna annars vegar og MasterCard vörumerkjanna hins vegar, komi fram fyrir hönd hópa af kortaútgefendum gagnvart alþjóðlegu kortasamsteypunum.

Ljóst er að „samnýting“ útgefenda á aðild Valitors/Borgunar að alþjóðlegu kortasamsteypunum getur skapað nán tengsl milli einstakra útgefenda og Valitors og Borgunar sem kann að nýtast Valitor og Borgun í samkeppni í færsluhirðingu. Á hinn bóginn fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að hópaðildin sem slík, ein og sér, fari gegn bannákvæðum samkeppnislaga. Aðalatriðið er vitaskuld að sú samvinna útgefenda sem felst í hópaðildinni og aðkomu Valitors og Borgunar sé samþýðanleg bannreglum samkeppnislaga.

Þess má geta að þótt engin bein tenging sé á milli útgefenda í kerfum MasterCard þá hefur það engin áhrif á það hvort um hópaðild er að ræða eða ekki að mati Samkeppniseftirlitsins enda er ekki um slíka tengingu að ræða hjá VISA EU heldur, a.m.k. ekki svo Samkeppniseftirlitinu sé kunnugt. Í þessu sambandi má geta þess að í gögnum málsins kom m.a fram sú umsögn að það sé rétt að svokölluð hópaðild (e. *group membership*) sé ekki til sem leyfisform hjá MasterCard International en hins vegar séu veitt svonefnd sérleyfi (e. *affiliate*) undir aðalleyfi (e. *Principal*) Borgunar. Líta má svo á að um stigsmun fremur en eðlismun sé að ræða.

Að mati Samkeppniseftirlitsins felur hópaðild útgefenda að alþjóðakortasamsteypunum í gegnum Valitor og Borgun sem slík, ein og sér, ekki í sér brot á samkeppnislögum. Á hinn bóginn felur hópaðildin í sér sérstakt viðskiptasamband milli útgefenda og Borgunar og Valitors sem starfa á sviði færsluhirðingar í samkeppni við aðra færsluhirða sem ekki njóta slíkra sérstakra viðskiptasambanda við útgefendur. M.a. hefur hópaðildin stuðlað að því að samskipti færsluhirða, sem ekki nota milliliðalaust kerfi RB og GV vegna íslenskra greiðslukorta, berast um kerfi Valitors og Borgunar, sem vinnsluaðila, til útgefenda. Þetta færir Valitor og Borgun upplýsingar um viðskipti keppinauta á borð við PBS/Kortu sem þessi fyrirtæki ættu ekki að öðlast um keppinaut í færsluhirðingu. Skipulagið sjálft felur þannig í



sér tiltekna galla sem kunna að raska samkeppni á greiðslukortamarkaði, sérstaklega á markaði fyrir færsluhirðingu.

Samkeppniseftirlitið telur að aðgerðirnar sem kveðið er á um í sáttunum sem liggja til grundvallar ákvörðun þessari vinni gegn samkeppnislegum vandamálum sem fylgt hafa hópaðildarfyrirkomulaginu.

5.3.4 Samtök fyrirtækja

Hér frammar í kafla um 10. og 12. gr. samkeppnislaga var hugtakið *samtök fyrirtækja* útskýrt. Hugtakið samtök fyrirtækja tekur til hvers konar skipulagðra samtaka eða samvinnu þeirra á milli. Ekki skiptir máli hvort samtökunum er komið á með samningi, viljayfirlýsingu eða með lögum. Hugtakið er túlkað rúmt. Í lögskýringagögnum kemur fram að í 12. grein laganna „*sé hnykkt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga ...*“.

Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2009 var staðfest sú niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að Valitor væri samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga. Í sáttunum sem Íslandsbanki, Arion banki, Landsbankinn, Valitor og Borgun hafa gert við Samkeppniseftirlitið felst viðurkenning á því að Valitor og Borgun hafi verið samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga.

Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins varðandi stöðu Valitors og Borgunar sem samtaka fyrirtækja er m.a. byggð á eðli samninga sem giltu milli bankanna og þessara félaga, forbundnum eignatengslum og hagsmunatengslum. Valitor og Borgun hafa verið þjónustufyrirtæki í eigu keppinauta á sviði kortaútgáfu og annarrar fjármálaþjónustu (banka og sparisjóða). Þessir keppinautar á sviði kortaútgáfu hafa falið Valitor og Borgun að fara með aðild þeirra að alþjóðlegu kortakerfunum og gert við Valitor og Borgun samninga um kortaútgáfu og framkvæmd hennar. Á grundvelli þessa hafa Valitor og Borgun innleitt reglur og ákvæði sem útgefendur hafa orðið að fara eftir í starfsemi sinni á markaðnum. Eins og fram kemur í umfjöllun í kafla 6 liggur það jafnframt fyrir að Valitor og Borgun hafa hvort fyrir sig, á grundvelli fyrrgreindra samninga, ákveðið einhliða það hlutfall milligjalda sem þau greiddu útgefendum (í innlendu uppgjörskerfunum).³⁸ Í þessu ljósi hafa útgefendur falið eða framselt til Valitors og Borgunar umtalsvert ákvörðunarvald að þessu leyti á greiðslukortamarkaði hér á landi.

Þá hefur Samkeppniseftirlitið vísað til röksemdafærslu framkvæmdastjórnar ESB í máli MasterCard að því er varðar hliðstæða hagsmuni (e. commonality of interest).³⁹ Með skírskotun til umfjöllunar um þetta atriði í téðu máli framkvæmdastjórnarinnar standa rök til þess að Valitor og Borgun og bankarnir hafi hliðstæða hagsmuni af milligjöldum. Í þessu sambandi skiptir m.a. máli, líkt og skýrt var af framkvæmdastjórn ESB í MasterCard málinu,

³⁸ Sjá nánar hér aftar í umfjöllun um brot.

³⁹ Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 19. desember 2007 í máli nr. COMP/34. 579



og fallist var á af undirrétti ESB og síðar dómstóli ESB, að bæði færsluhirðar og útgefendur njóta góðs af háum milligjöldum.⁴⁰ Þannig komst framkvæmdastjórn ESB að þeirri niðurstöðu í MasterCard málinu svonefnda að það væri ekki færsluhirðum í hag að reyna að þrýsta hinum samræmdu milligjöldum í alþjóðakerfi MasterCard niður því þeir hlytu ábata af þeim, beint eða óbeint, enda geti færsluhirðarnir almennt velt kostnaði sínum vegna gjaldsins áfram yfir á söluaðila og vænst þess að sumir útgefendur fjárfesti „hluta“ af tekjum sínum af hærri milligjöldum í hvatningu til aukinnar kortanotkunar sem þá kunni aftur að leiða til einhverrar aukningar á umfangi viðskiptafærslna hjá söluaðilum og þar með aukinna tekna hjá færsluhirðum. Með þessum hætti geti bæði útgefendur og færsluhirðar haft viðskiptalegan ábata af hærri milligjöldum, einkum ef þeir sem sinna færsluhirðingu sinna einnig útgáfu.⁴¹

Samkeppnislögin banna ekki samtök fyrirtækja fyrirfram heldur samkeppnishamlandi samvinnu og aðgerðir innan og á vegum þeirra. Hins vegar er ekki unnt að útiloka að eðli tiltekinna samtaka fyrirtækja sé með þeim hætti að tilvist þeirra og starfsemi skapi alvarlega og viðvarandi hættu á samkeppnishömlum sem kalli á aðgerðir. Í þessu máli er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins sú að slík viðvarandi hættu hafi verið fyrir hendi og því nauðsynlegt að kveða á um tilteknar breytingar á markaðnum í því skyni að draga verulega úr þessari hættu. Endurspeglast þessar breytingar í sáttum Samkeppniseftirlitsins við bankana og kortafyrirtækin (Valitor og Borgun) sem ákvörðun þessi er byggð á.

6. Brot

Í máli þessu liggur fyrir að viðskiptabankarnir þrír og Valitor og Borgun hafa viðurkennt að tiltekin framkvæmd á greiðslukortamarkaði á rannsóknartímabilinu hafi ekki verið í samræmi við 10. og 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Skal nú gerð grein fyrir þeirri háttsemi sem um ræðir.

6.1 Ákvörðun milligjalda

Eins og fram hefur komið starfa viðskiptabankarnir á markaðnum fyrir útgáfu greiðslukorta hér á landi. Þessi fyrirtæki eru keppinautar á þessu sviði og er óheimilt skv. 10. gr. samkeppnislaga að hafa með sér hvers konar samvinnu sem raskað getur samkeppni. Tekur ákvæðið m.a. til beinnar og óbeinnar samvinnu um verðlagningu. Þá er keppinautum einnig óheimilt að hafa með sér slíka samvinnu á vettvangi samtaka fyrirtækja og

⁴⁰ Í dómi dómstóls ESB frá 11. september 2014, í máli MasterCard (Case C- 382/12 P), komst dómstóllinn m.a. svo að orði í úrskurði sínum m.t.t. þeirrar málsástæðu áfrýjenda (MasterCard ofl.) að rökstuðningi undirréttar hafi verið ábótavant varðandi skilgreininguna á MasterCard sem samtökum fyrirtækja (mgr. 72):

„In those circumstances, it was open to the General Court to find, in the particular circumstances of the case and taking into account the arguments expounded before it, that both the banks' residual decision-making powers after the IPO on matters other than the MIF, and the commonality of interests between MasterCard and the banks, were both relevant and sufficient for the purposes of assessing whether, after the IPO, MasterCard could still be considered to be an 'association of undertakings', within the meaning of Article 81 EC.“ (Skáletrun Samkeppniseftirlitsins).

⁴¹ Bankar og sparisjóðir á Íslandi eru greiðslukortaútgefendur og þá má segja að óbeint hafi þeir einnig sinnt færsluhirðingu í gegnum eignarhluti sína í ýmist eða bæði Valitor og Borgun.



samtökunum sjálfum óheimilt að standa að eða taka þátt í slíkri samvinnu, sbr. 12. gr. laganna. Sama regla kemur fram í 53. gr. EES-samningsins.

Valitor hf. (áður VISA Íslands – Greiðslumiðlun hf.) og Borgun hf. (áður Kreditkort hf.) voru á rannsóknartímabilinu samtök fyrirtækja í skilningi samkeppnisréttarins, sbr. umfjöllun í kafla 5.3.4 hér að framan.

Samkeppniseftirlitið telur ljóst að á rannsóknartímabilinu hafi Valitor og Borgun, sem samtök fyrirtækja, tekið ákvarðanir um milligjöld þau sem þessi félög greiddu bönkunum vegna færsluhirðingar sinnar á kreditkortavörumerkjum sem þau fóru með aðalleyfi fyrir (VISA í tilviki Valitors og MasterCard í tilviki Borgunar) og einnig þegar þau hirtu debetkort bæði fyrir og eftir að þau hófu að hirða vörumerki hvors annars. Telur Samkeppniseftirlitið að ákvarðanir Valitors og Borgunar um milligjöld falli undir 12. gr. samkeppnislaga. Í því ljósi ber að líta á samninga og reglur, sem settar eru um rekstur greiðslukortakerfa Valitors og Borgunar og varða rekstrarlega hagsmuni allra útgefenda, sem ákvörðun samtaka fyrirtækja og/eða sem samning milli fyrirtækja sem falli undir 10. gr. samkeppnislaga.⁴²

Eins og fram hefur komið liggur kostnaður við greiðslukortþjónustu að talsverðu leyti hjá bönkum sem útgefendum. Í málum sem Samkeppniseftirlitið hefur haft til meðferðar og snúa að greiðslukortamarkaði hefur milligjaldið verið sagt vera greiðsla söluaðila, með milligöngu færsluhirða, til útgefenda fyrir veitta þjónustu. Milligjaldinu sé þannig ætlað að standa straum af kostnaði sem kortaútgefendur eru sagðir bera vegna veittrar þjónustu við söluaðila. Með öðrum orðum hefur mátt líta á milligjaldið sem verð banka og sparisjóða fyrir tiltekna þjónustu sem þeir veita söluaðilum. Í því sambandi þarf að hafa í huga að ákvæði samkeppnislaga krefjast þess að keppinautar taki sjálfstæðar ákvarðanir í starfsemi sinni og er þessi krafa skýr og óskilyrt varðandi alla þætti verðlagningar á viðkomandi vöru eða þjónustu. Á hinn bóginn ber einnig að líta til þess að verð þetta (milligjald) getur verið umsamið í tvíhliða samningum milli hvers útgefenda og færsluhirðis. Hefur útgefandinn þá eftir sem áður skýrt ákvörðunarvald til að hafa áhrif á milligjaldaniðurstöðuna sem honum ber að beita. Er samkeppnislegt sjálfstæði að öllu jöfnu tryggt ef milligjald kemur fram í samningum sem sannanlega eru tvíhliða milli viðkomandi útgefenda og færsluhirðis.

Er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að í stað þess að hver stóru bankanna þriggja nýtti sjálfur ákvörðunarvald sitt til að hafa áhrif á setningu þeirra milligjalda sem hann fær greidd, þá hafi hver þessara keppinauta á sviði kortaútgáfu, allir sem einn, í reynd falið annars vegar Valitor og hins vegar Borgun að ákveða þessa verðlagningu gegnum verðskrár sem þessi fyrirtæki gáfu út. Þetta var gert á grundvelli efnislega eins samninga milli þessara aðila en ætla verður að sameiginlegt eignarhald banka og sparisjóða á Valitor og Borgun hafi einnig haft áhrif.

Fyrirkomulagið sem um ræðir við ákvörðun milligjalda fól í sér óbeina samvinnu um verð milli útgefenda á greiðslukortum á því tímabili sem rannsóknin beindist að (rannsóknartímabilinu), þ.e. árin 2007-2009. Þetta óbeina samstarf fólst í því að útgefendur hafi, eins og framan greinir, með samningum falið annars vegar Borgun og hins

⁴² Sjá hér einnig skilgreiningu framkvæmdastjórnar ESB í ákvörðunum VISA EU, frá 24. júlí 2002, mál nr. COMP/29.373 og MasterCard frá 19. desember 2007, sjá mgr. nr. 663 í máli nr. COMP/34.579. Sjá einnig dóm undirréttar ESB í MasterCard málinu frá 24. maí 2012.



vegar Valitor að ákvarða í verðskrá þau milligjöld sem greidd voru vegna notkunar VISA og MasterCard greiðslukorta. Í framkvæmd hafi téð milligjöld verið ákvörðuð með samræmdum hætti að mati Samkeppniseftirlitsins á gögnum málsins. Jafnframt fól þetta fyrirkomulag í sér að á vettvangi umræddra samtaka fyrirtækja (Valitors og Borgunar) átti sér stað samvinna og framkvæmd sem ekki var í samræmi við 12. gr. samkeppnislaga.

Svo sem fyrr segir, eins og málið var vaxið, telur Samkeppniseftirlitið að bankarnir hafi framselt ákvörðunarvald sitt um milligjöld til Valitors og Borgunar og þau fyrirtæki hafi á grundvelli þessa tekið ákvarðanir. Þessi háttsemi fyrirtækjanna hafi farið gegn samkeppnislögum. Hefur Samkeppniseftirlitið að þessu leyti haft hliðsjón af úrlausnum framkvæmdastjórnar ESB og dómum dómstóla ESB í samkeppnismálum sem varða milligjöld í VISA kortakerfinu og MasterCard kortakerfinu. Hér aftur í ákvörðuninni í tengslum við umfjöllun um þau samkeppnisvandamál sem tengst geta milligjöldum er farið nokkrum orðum um efni þessara mála.

Í sáttum Samkeppniseftirlitsins við Íslandsbanka, Arion banka og Landsbankann kemur fram að viðkomandi banki "*fól annars vegar Valitor og hins vegar Borgun að ákveða fjárhæð þóknunar (milligjald) sem greidd er útgefendum greiðslukorta í tengslum við notkun greiðslukorta (VISA, Electron, MasterCard og Maestro kort) í viðskiptum hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd við ákvörðun milligjalds fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins.*" Kemur og fram í sáttunum að þessi framkvæmd hafi viðgengist áfram í starfsemi nýju bankanna sem tóku við innanlandsstarfsemi föllnu bankanna.

Í sáttunum við Valitor og Borgun kemur fram að fyrirtækjunum hafi með samningum við forvera stóru viðskiptabankanna verið falið að ákveða fjárhæð milligjaldsins sem greidd hafi verið í tengslum við notkun VISA, Electron og MasterCard, Maestro greiðslukorta. Er í sáttunum viðurkennt að þessi framkvæmd hafi farið gegn 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins.

Framangreind tilvik áttu sér stað á tímabilinu 1. janúar 2007 til 31. desember 2009.

6.2 Úthlutun vildarpunkta

Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við samningum og samstilltum aðgerðum sem áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti. Vildarpunktar eru ákveðin fríðindi eða afsláttur sem korthafar geta unnið sér inn með notkun kreditkorta.

Í skilningi samkeppnislaga eru vildarpunktar hluti af viðskiptakjörum útgefenda gagnvart korthöfum. Að mati Samkeppniseftirlitsins verður þannig að líta á úthlutun útgefenda á vildarpunktum til korthafa sem lið í samkeppni útgefenda um viðskiptavinum í viðskiptabankaþjónustu enda blasir við að notkun kreditkorta er einn af þeim þjónustupáttum í almennri viðskiptabankaþjónustu sem viðskiptavinir banka og sparisjóða nota hvað mest. Fyrir þessa þjónustu greiða korthafar útgefendum yfirleitt fasta fjárhæð sem innheimt er einu sinni á ári. Hins vegar geta þeir korthafar sem nota vildarkort unnið sér inn fríðindi sem ekki geta talist vera annað en hluti af þeim viðskiptakjörum sem útgefandi kortanna býður þeim. Meta má þessi fríðindi til lækkunar á kostnaði korthafa vegna kortanotkunar sinnar (árgjaldinu) og þannig hluta af hinu endanlegu (nettó) verði kreditkortþjónustu útgefandans til korthafans. Einnig er unnt að líta á umrædda



vildarpunkta sem ákveðna tegund af afslætti sem korthafar njóta þegar þeir kaupa vöru eða þjónustu af samstarfsaðila eins og t.d. Icelandair. Þar af leiðandi telur Samkeppniseftirlitið að vildarpunktaveiting banka vegna notkunar kreditkorta teljist vera viðskiptakjör í skilningi 10. gr. samkeppnislaga.

Eins og fram hefur komið telst Valitor vera samtök fyrirækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga. Einnig liggur fyrir að kortaútgafendur hafa framselt til Valitors umtalsvert ákvörðunarvald tengt kortaútgáfu og tengdum viðskiptum. Tekur þetta m.a. til samninga Valitors við samstarfsaðila eins og Icelandair um tiltekinn afslátt eða fríðindi sem útgafendur gera korthöfum sínum kleift að njóta. Í stað þess að útgafendur hafi ákveðið sjálfstætt þau viðskiptakjör sem felast í veitingu vildarpunkta þá fólu þessir keppinautar Valitor að samræma þennan samkeppnisþátt.

Þegar Valitor samdi við Icelandair f.h. útgefenda og ákvað umrædd viðskiptakjör útgefenda var um að ræða ákvörðun í skilningi 12. gr. samkeppnislaga. Jafnframt verður að líta svo á að þetta fyrirkomulag hafi falið í sér óbeina samvinnu um viðskiptakjör milli útgefenda á greiðslukortum á rannsóknartímabilinu. Hin óbeina samvinna fólst í því að viðkomandi keppinautar, útgafendur, fólu Valitor að ákveða þessi viðskiptakjör.

Þá kom fram í rannsókn Samkeppniseftirlitsins að Valitor setti það skilyrði að punktarnir væru eingöngu veittir (af útgefendum) til þeirra korthafa sem ættu viðskipti við aðila sem væru færsluhirtir af Valitor. Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki annað séð en þetta hafi verið til þess fallið að styrkja stöðu Valitors í samkeppninni við keppinauta um söluaðilasamninga í færsluhirðingu.

Í framangreindu ljósi er það samkeppnishamlandi í færsluhirðingu, að mati Samkeppniseftirlitsins, að útgafendur hafi fallist á það skilyrði Valitors að vildarpunktar skyldu eingöngu veittir í tengslum við viðskipti sem ættu sér stað hjá söluaðilum sem eru færsluhirtir af Valitor. Slík skilyrði fældu söluaðila frá því að gera samninga um færsluhirðingu við aðra færsluhirða og mögulega fældi þetta korthafa frá því að eiga viðskipti við söluaðila sem ekki voru færsluhirtir af Valitor. Líta verður svo á að útgafendur VISA kreditkorta hafi framselt ákvörðunarvald um veitingu vildarpunkta til Valitors (sbr. samninga Valitors við Icelandair og gögn er þetta varðar í erindi Kortu), sem telst vera samtök fyrirtækja í skilningi samkeppnislaga. Valitor fór því gegn 12. gr. samkeppnislaga, sbr. d-lið, 2. mgr. 10. gr. laganna enda felur hirðing annarra færsluhirða á VISA kortafærslum í sér sömu þjónustu gagnvart söluaðilum og korthöfum og færsluhirðing Valitors. Að því leyti telst færsluhirðing t.d. PBS/Kortu vera sams konar viðskipti/þjónusta og færsluhirðing Valitors.

Ljóst er einnig að ákvörðun um að vildarpunktar skuli eingöngu veittir vegna viðskipta sem eiga sér stað hjá söluaðilum sem eru færsluhirtir af tilteknum færsluhirði er viðskiptaleg ákvörðun útgefenda sem fellur undir 10. gr. samkeppnislaga. Framangreint fyrirkomulag fól þannig í sér óbeina samvinnu um viðskiptakjör eða skilmála milli útgefenda á greiðslukortum á rannsóknartímabilinu. Hin óbeina samvinna fólst í því að útgafendur fólu Valitor að ákvarða með samræmdum hætti framangreinda skilmála varðandi veitingu vildarpunkta.



Í sáttum Samkeppniseftirlitsins við Íslandsbanka, Arion banka og Landsbankann kemur fram að viðkomandi banki "gaf út VISA kreditkort á grundvelli samnings við Valitor. Af þeim samningi leiddi að Valitor ákvað viðskiptakjör og skilmála við veitingu vildarpunkta vegna notkunar íslenskra VISA kreditkorta hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins." Kemur og fram í sáttunum að þessi framkvæmd hafi viðgengist áfram í starfsemi nýju bankanna sem tóku við innanlandsstarfsemi föllnu bankanna.

Í sáttinni við Valitor kemur fram að fyrirtækinu hafi með samningum við forvera stóru viðskiptabankanna verið falið að "ákveða viðskiptakjör og skilmála við veitingu vildarpunkta til korthafa vegna notkunar íslenskra VISA kreditkorta hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd fór gegn 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES samningsins."

Framangreind tilvik áttu sér stað á tímabilinu 1. janúar 2007 til 31. desember 2009.

Borgun kom ekki að þessum þætti málsins.

6.3 Önnur háttsemi sem rannsökuð var

Eins og áður segir grundvallast sátt Samkeppniseftirlitsins við viðskiptabankana þrjá og greiðslukortafyrirtækin m.a. á andmælaskjali frá 8. mars 2013. Til viðbótar við þá háttsemi sem gerð er grein fyrir hér að framan var í andmælaskjalinu jafnframt lagt frummat á ýmsa aðra háttsemi sem talin var fela í sér samkeppnishindranir sem einkum var talin beinast að Kortu. Þannig var t.d. fjallað um tiltekna framsetningu viðskipta sem Korta hafði færsluhirt í yfirlitum til korthafa og einnig tiltekna háttsemi er tengdist boðgreiðslum.

Í sáttum sem liggja til grundvallar ákvörðuninni er ekki fjallað sérstaklega um þessa háttsemi. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru það fullnægjandi lyktir málsins að fyrirtækin sem rannsóknin beindist að féllust á að samstarf í tengslum við milligjöld og vildarpunkta hefði farið gegn samkeppnislögum, en rannsóknin beindist einkum að þessu. Skiptir hér einnig máli að fyrirtækin hafa fallist á umfangsmikil skilyrði sem eru til þess fallin að bæta mjög samkeppnisskilyrði á greiðslukortamarkaði. Taka þau skilyrði mið af frummati Samkeppniseftirlitsins samkvæmt áður nefndu andmælaskjali og er ætlað að eyða mögulegum samkeppnishindrunum af því tagi sem lýst var í andmælaskjalinu. Þá voru fyrirtækin reiðubúin að greiða sekt í því skyni að efla varnaðaráhrif og stuðla að eflingu samkeppni.

Hafa ber hér einnig í huga að Samkeppniseftirlitinu er með 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga veitt heimild til að ákveða hvaða mál gefi tilefni til rannsóknar og hvaða mál (eða hlutar þeirra) beri að ljúka með efnislegri niðurstöðu. Hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála ítrekað staðfest heimild Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti.

7. Sektir

Í 37. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóti m.a. gegn bannreglum samkeppnislaga nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni.



Eins og leiðir af orðalagi 1. mgr. 37. gr. er tilgangur ákvæðisins sá að varnaðaráhrif sekta stuðli að framkvæmd samkeppnislaga og þar með að aukinni samkeppni. Í 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga kemur m.a. fram að sektir geti numið allt að 10% af veltu hjá því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Við ákvörðun sekta ber skv. 1. mgr. 37. gr. laganna m.a. að hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2002, *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði*, segir að hér sé ekki um að ræða tæmandi talningu á þeim atriðum sem horfa má til við álagningu sekta. Hefur áfrýjunarnefndin talið að það megi einnig líta t.d. til stærðar fyrirtækja sem teljast brotleg, huglægrar afstöðu stjórnenda, hagnaðarsjónarmiða og eldri brota á samkeppnislögum, sbr. einnig t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 3/2008, *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga er heimilt að ljúka málum með sátt ef fyrirtæki hafa gerst brotleg við ákvæði laganna. Sátt hefur jafnan þau áhrif að mál taka skemmri tíma í vinnslu og er því fyrr gripið til ráðstafana sem ætlað er að efla samkeppni. Sá samstarfsvilji sem felst í því að fyrirtæki gerir sátt leiðir til lægri sekta en ella, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*.

Hér á eftir verður nánar greint frá viðurlögum fyrirtækjanna. Rétt er að taka fram að öll hafa þau lagt áherslu á að ekki hafi verið um að ræða vonda trú starfsmanna þeirra um lögmæti þeirra samninga sem giltu milli viðkomandi færsluhirða og útgefenda.

Við mat á sektum hafði Samkeppniseftirlitið m.a. hliðsjón af stöðu fyrirtækjanna á mörkuðum þessa máls og horft var til heildarveltu þeirra. Sektirnar endurspeгла að nokkru leyti þá staðreynd að bankarnir eru mun stærri fyrirtæki en Valitor og Borgun. Til þess að sektir geti haft varnaðaráhrif þarf að taka mið af bæði sérgreindum tekjum viðkomandi fyrirtækis á þeim markaði þar sem samkeppnisbrot á sér stað og heildartekjum þess. Hefur það að nokkru leyti verið gert hér með hliðsjón af öðrum þáttum sem áhrif hafa á mat Samkeppniseftirlitsins, ekki síst sérgreindum málsbótum í tilviki hvers aðila um sig. Þá var horft til vilja fyrirtækjanna til að gera breytingar í starfsemi sinni til frambúðar til að koma í veg fyrir að sambærileg brot á samkeppnislögum endurtaki sig.

7.1. Sekt Íslandsbanka

Fyrir liggur að Íslandsbanki fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins, eins og nánar er gerð grein fyrir í 1. gr. sáttar Samkeppniseftirlitsins og Íslandsbanka frá 9. júlí 2014. Í sáttinni felst viðurkenning á framangreindri háttsemi og að félagið fallist á að greiða 380 milljónir króna í stjórnvaldssekt.

Við mat á fjárhæð sekta var meðal annars litið til þess að um var að ræða háttsemi sem er til þess fallin að valda röskun á samkeppni á mikilvægum mörkuðum.

Við ákvörðun sekta naut Íslandsbanki sérstakrar ívilnunar á grundvelli þess að hann lauk sátt við Samkeppniseftirlitið fyrstur málsaðila. Er almennt séð mikilvægt að fyrirtæki sem hafa sérstakt frumkvæði að því að gera jákvæðar breytingar á markaði og viðurkenna brot njóti sérstakar lækkunar á sektum, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í



máli nr. 8/2005, *Sjóvá-almennar tryggingar gegn samkeppnisráði*. Þessi ríki samstarfsvilji Íslandsbanka hafði mjög jákvæð áhrif á framgang og niðurstöðu málsins.

Þá var horft til þess að Íslandsbanki hefur ekki áður sætt íhlutun vegna brota á ákvæðum samkeppnislaga. Það er Íslandsbanka til málsbóta að undir sáttameðferð komu fram gögn sem gefa til kynna að bankinn og Kreditkort, síðar Borgun, hafi gert ráðstafanir sem miðuðu að mismunandi útfærslum á milligjöldum og að því leyti fráhrarf frá einhliða ákvörðun milligjalda. Af hálfu Íslandsbanka er lögð á það áhersla að í málinu sé ekkert sem bendi til þess að starfsmenn bankans hafi verið í vondri trú um lögmæti þeirra samninga sem gerðir voru við færsluhirða. Í málinu hafa ekki komið fram gögn eða upplýsingar sem benda til hins gagnstæða.

Hér skiptir og máli að Íslandsbanki hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Íslandsbanki hefur sýnt góðan samstarfsvilja og stytt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda.

7.2 Sekt Borgunar

Fyrir liggur að Borgun fór gegn 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins, eins og nánar er gerð grein fyrir í 1. gr. sáttar Samkeppniseftirlitsins og Borgunar frá 20. ágúst 2014. Í sáttinni felst viðurkenning á framangreindri háttsemi og að félagið fallist á að greiða 120 milljónir króna í stjórnvaldssekt.

Við mat á fjárhæð sekta var meðal annars litið til þess að um er að ræða háttsemi sem var til þess fallin að valda röskun á samkeppni á mikilvægum mörkuðum. Þá hefur það áhrif að Borgun (þá Kreditkort hf.) hefur áður gerst brotleg við samkeppnislög.

Samkeppniseftirlitið taldi það vera Borgun til til málsbóta að undir sáttameðferð komu fram gögn sem gefa til kynna að Kreditkort, síðar Borgun, og Glitnir banki (síðar Íslandsbanki) hafi gert ráðstafanir sem miðuðu að mismunandi útfærslum á milligjöldum og því leyti fráhrarf frá einhliða ákvörðun milligjalda.

Þá hefur hér þýðingu að Borgun hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Borgun hefur sýnt góðan samstarfsvilja og stytt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda.

Þá skiptir og máli að þáttur Borgunar í málinu er takmarkaðri heldur en annarra.

7.3 Sekt Arion banka

Fyrir liggur að Arion banki fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins, eins og nánar er gerð grein fyrir í 1. gr. sáttar Samkeppniseftirlitsins og Arion banka frá 15. desember 2014. Í sáttinni felst viðurkenning á framangreindri háttsemi og að félagið fallist á að greiða 450 milljónir króna í stjórnvaldssekt.

Við mat á fjárhæð sekta var meðal annars litið til þess að um var að ræða háttsemi sem er til þess fallin að valda röskun á samkeppni á mikilvægum mörkuðum.



Við ákvörðun sekta hefur einnig verið litið til þess að Arion banki hefur ekki áður sætt íhlutun vegna brota á ákvæðum samkeppnislaga. Það er Arion banka til málsbóta að þegar hafa verið gerðar breytingar á viðskiptasamningum bankans við Valitor, er lúta m.a. að ákvörðun milligjalda og veitingu vildarpunkta, sem eru til þess fallnar að draga úr samkeppnishömlum á markaðnum. Þá hafa verið gerðar breytingar á samningi milli bankans og Borgunar er lúta að útgáfu greiðslukorta.

Af hálfu Arion banka er lögð á það áhersla að í málinu sé ekkert sem bendi til þess að starfsmenn bankans hafi verið í vondri trú um lögmæti þeirra samninga sem gerðir voru við færsluhirða. Í málinu hafa ekki komið fram gögn eða upplýsingar sem benda til hins gagnstæða.

Þá hefur hér þýðingu að Arion banki hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Arion banki hefur jafnframt sýnt góðan samstarfsvilja og stytt rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda.

7.4 Sekt Valitors

Fyrir liggur að Valitor fór gegn 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins, eins og nánar er gerð grein fyrir í 1. gr. sáttar Samkeppniseftirlitsins og Valitors frá 15. desember 2014. Í sáttinni felst viðurkenning á framangreindri háttsemi og að félagið fallist á að greiða 220 milljónir króna í stjórnvaldssekt.

Við mat á fjárhæð sekta var meðal annars litið til þess að um var að ræða háttsemi sem er til þess fallin að valda röskun á samkeppni á mikilvægum mörkuðum. Þá hefur það áhrif að um ítrekað brot Valitors á samkeppnislögum á greiðslukortamarkaði er að ræða.

Valitor hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Valitor hefur jafnframt sýnt góðan samstarfsvilja og stytt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Þá telst það Valitor til málsbóta að félagið hefur þegar gert breytingar á viðskiptasamningum við útgefendur sem eru til þess fallnar að draga úr samkeppnishömlum á markaðnum. Þá hefur Valitor lýst því yfir að ýmsar aðgerðir er lúta að aðskilnaði kortaútgáfu og færsluhirðingar innan Valitors hafi þegar komið til framkvæmda. Af hálfu Valitors er lögð á það áhersla að í málinu sé ekkert sem bendi til þess að starfsmenn félagsins hafi verið í vondri trú um lögmæti þeirra samninga sem gerðir voru við útgefendur. Hafi við rannsókn Samkeppniseftirlitsins ekki komið fram gögn sem bendi til hins gagnstæða.

7.5 Sekt Landsbankans

Fyrir liggur að Landsbankinn fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins, eins og nánar er gerð grein fyrir í 1. gr. sáttar Samkeppniseftirlitsins og Landsbanka frá 15. desember 2014.. Í sáttinni felst viðurkenning á framangreindri háttsemi og að félagið fallist á að greiða 450 milljónir króna í stjórnvaldssekt.

Við mat á fjárhæð sekta var meðal annars litið til þess að um var að ræða háttsemi sem er til þess fallin að valda röskun á samkeppni á mikilvægum mörkuðum.



Við ákvörðun sekta hefur verið litið til þess að Landsbankinn hefur ekki áður sætt íhlutun vegna brota á ákvæðum samkeppnislaga.

Það er Landsbankanum til málsbóta að á fundi með Samkeppniseftirlitinu 4. mars 2013 reifaði bankinn, að eigin frumkvæði, vilja til að gera breytingar á greiðslukortastarfsemi sinni. Þá eru tilteknar málsbætur fólgnar í því að bankinn hafði ekki stjórnarmann í kortafyrirtækjunum frá miðju ári 2008 og því ekki beina stjórnunarlega aðkomu að þeim frá þeim tíma. Af hálfu Landsbankans er lögð á það áhersla að í málinu sé ekkert sem bendi til þess að starfsmenn bankans hafi verið í vondri trú um lögmæti þeirra samninga sem gerðir voru við færsluhirða. Í málinu hafa ekki komið fram gögn eða upplýsingar sem benda til hins gagnstæða.

Hér skiptir og máli að Landsbankinn hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Landsbankinn hefur jafnframt sýnt góðan samstarfsvilja og stytt rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda.

8. Fyrirmæli í því skyni að efla samkeppni

8.1 Helstu aðgerðir samkvæmt sátt

Í 16. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 10., 11. og 12. gr. laganna. Kemur fram að aðgerðir eftirlitsins geti falið í sér „*hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva í reynd brot gegn ákvæðum laganna.*”

Í sáttum Samkeppniseftirlitsins við Valitor, Borgun, Landsbankann, Íslandsbanka og Arion banka er kveðið á um ýmsar aðgerðir í því skyni að bæta með ýmsum hætti samkeppnisumhverfið á greiðslukortamarkaði. Í meginatriðum fela þær í sér eftirfarandi:

- Lækkun milligjalda
- Hagræðing og gagnsæi þjónustugjalda
- Bann við samræmingu viðskiptakjara og skilmála
- Breytt eignarhald á greiðslukortafyrirtækjum
- Aðgerðir til að tryggja viðskiptalegt jafnræði kortaútgefenda
- Fullur aðskilnaður innan kortafyrirtækjanna, milli færsluhirðingar og kortaútgáfustarfsemi
- Virk eftirfylgni við skilyrðin og ákvæði samkeppnislaga með skipan óháðs kunnáttumanns og samkeppnisréttaráætlun

Megintilgangur þessa er að tryggja samkeppnislegt jafnræði keppnauta á sviði færsluhirðingar og greiðslukortaútgáfu, draga úr hættu á hagsmunarárekstrum í starfsemi fjármálafyrirtækja á greiðslukortamarkaði og að öðru leyti stuðla að virkari samkeppni á sviði kortaútgáfu og færsluhirðingar. Er þess vænst að sáttirnar muni efla samkeppni og viðskiptatraust og þannig stuðla að aukinni hagkvæmni á greiðslukortamarkaði hérlendis.

Telur Samkeppniseftirlitið að með þessum aðgerðum sé rutt úr vegi þeim samkeppnishindrunum sem borin voru kennsl á við rannsókn máls þess sem sátt þessi er af sprottin.



Hér á eftir er ítarlegri samantekt á helstu aðgerðum. Í kafla 8.2 til 8.4 er fjallað nánar um nokkur kjarnaatriði sem hafa mikla þýðingu við túlkun og framkvæmd sáttanna. Skýringar við einstök ákvæði er síðan að finna í kafla 9.

Eins og lýst hefur verið í ákvörðun þessari eru Valitor og Borgun í lykilstöðu á greiðslukortamarkaði hérlandis. Byggist sú staða m.a. á aðalleyfishaldi þeirra á vörumerkjum VISA og MasterCard á Íslandi. Þá annast þessi fyrirtæki framkvæmd kreditkortaútgáfu fyrir alla banka og sparisjóði á Íslandi og njóta jafnframt yfirburðastöðu á sviði færsluhirðingar hérlandis. Í sáttum Samkeppniseftirlitsins við Borgun og Valitor er kveðið á um skýran aðskilnað milli færsluhirðingarstarfsemi og kortaútgáfustarfsemi þessara fyrirtækja. Fyrirtækin eru samkvæmt sáttunum bundin ítarlegum skilyrðum sem ætlað er að tryggja aðskilnaðinn og vinna þar með gegn því að fyrirtækin geti nýtt stöðu sína á sviði kortaútgáfustarfsemi til þess að skapa sér óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum sínum á sviði færsluhirðingar. Þannig er tryggt að Valitor, Borgun og keppinautar þeirra á sviði færsluhirðingar eigi jafna möguleika á að keppa um viðskipti á markaðnum fyrir færsluhirðingu. Við útfærslu á aðskilnaðinum hefur verið gætt meðalhófs og þess að viðkomandi fyrirtæki geti eftir sem áður nýtt stærðarhagkvæmni sína og haldið áfram að þróa og byggja upp starfsemi sína, einkum erlendis.

Samkvæmt sáttunum við bankana mega bankarnir ekki fara með eignarhlut í fyrirtæki sem hefur með höndum færsluhirðingu, útgáfu greiðslukorta eða vinnsluþjónustu vegna útgáfu greiðslukorta ef viðkomandi fyrirtæki er jafnframt í eigu annars viðskiptabanka eða félags undir yfirráðum hans. Með sáttunum eru m.a. einnig sett takmarkandi skilyrði er lúta að aðkomu eiganda að starfsemi Valitors eða Borgunar þegar eigandi er viðskiptabanki. Þannig er kveðið á um að verði Valitor eða Borgun í eigu eins banka gildi tiltekin skilyrði gagnvart eiganda sem ætlað er að tryggja viðskiptalegt jafnræði kortaútgefenda (þ.m.t. allra viðskiptabanka og sparisjóða) hvað varðar þjónustu Valitors og Borgunar í útgáfustarfsemi. Framangreindum skilyrðum er ásamt öðrum skilyrðum ætlað að draga úr sameiginlegum hagsmunahvötum í viðskiptum útgefenda og færsluhirða og stuðla að því að samningagerð, milli bankanna annars vegar, og kortafyrirtækjanna (Valitors og Borgunar) hins vegar, eigi sér eingöngu stað á almennum viðskiptalegum grundvelli.

Sáttirnar taka til starfsemi sem tengist vörumerkjum VISA og MasterCard sem eru langsamlega útbreiddustu greiðslukortavörumerkin á Íslandi. Sáttirnar endurspeglar niðurstöður rannsóknar á þeim samkeppnishömlum sem málið tók til en einnig hefur verið litið til þeirrar þróunar sem á sér stað í Evrópu á sviði samkeppnismála er tengjast greiðslukortamarkaði, þ.m.t. til boðaðrar reglugerðar Evrópusambandsins varðandi milligjöld. Í samræmi m.a. við það er með sáttunum kveðið á um að hámarksmilligjöld sem greidd eru útgefendum vegna notkunar neytendagreiðslukorta (e. *consumer cards*) skuli ekki vera hærra en 0,20% í tilviki debetkorta og ekki hærra en 0,60% í tilviki kreditkorta. Taka þessi hámark til viðskipta hjá íslenskum söluaðilum þegar greitt er með íslenskum VISA, VISA Electron, MasterCard og Maestro greiðslukortum. Með þessu tekið er skref í átt að því að draga úr vægi þóknunar sem leggst á neytendur með ógagnsæjum hætti gegnum herra vöruverð og um leið er stuðlað að aðlögun að ákvæðum reglugerðar ESB um milligjöld sem búast má við að taki gildi hér á landi innan tíðar á grundvelli skuldbindinga Íslands skv. EES-samningnum en umrædd reglugerð var samþykkt af Evrópuþinginu 10. mars sl. Áréttað er að um er að ræða ákvæði um hámark milligjalda og geta einstakir



útgefendur og færsluhirðar samið um enn lægri milligjöld sín á milli í tvíhliða samningum. Nánari rök fyrir þessari íhlutun er að finna í kafla 8.2 hér á eftir.

Í sáttum Samkeppniseftirlitsins við Valitor og Borgun er ákvæði þar sem þessir aðilar skuldbinda sig til þess að lækka söluaðilapóknanir sínar til samræmis við þá lækkun milligjalda sem leiðir af ofangreindri hámarkssetningu milligjalda. Eins og áður hefur komið fram myndar milligjaldið gólf undir þóknun færsluhirða gagnvart söluaðilum. Markmið aðgerðanna að því er snýr að hámarki milligjalda er að takmarka þann kostnað sem leggst á kaupendur vöru og þjónustu með ógagnsæjum hætti í gegnum söluaðilapóknunina á grundvelli milligjaldsins. Til þess að hámark milligjalda hafi tilætluð áhrif þurfa því færsluhirðar að skila lækkun frá núverandi milligjaldi til söluaðila. Það er svo undir samkeppni milli söluaðila komið hversu fljótt lækkun milligjaldsins skilar sér áfram til neytenda í formi lægra vöruverðs.

Eins og áður segir eru með sáttunum sett takmarkandi skilyrði er lúta að aðkomu þeirra banka sem eru eigendur að Valitor og Borgun. Þannig er kveðið á um það í sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandsbanka að meðan Borgun sé undir yfirráðum Íslandsbanka, gildi tiltekin skilyrði gagnvart eiganda sem einkum er ætlað að tryggja viðskiptalegt jafnræði kortaútgefenda (þ.m.t. allra viðskiptabanka og sparisjóða) hvað varðar þjónustu Borgunar. Þau skilyrði sem gilda í sátt Íslandsbanka um viðskiptasamband bankans og Borgunar eru spegluð í sátt við Borgun. Í sátt við Arion banka er útfærslan m.t.t. aðkomu Arion banka að Valitor eilítið frábrugðin að því leyti að ekki er miðað við yfirráð heldur gilda skilyrði um viðskiptalegt jafnræði kortaútgefenda við þjónustu Valitors á meðan Arion banki fer með eignarhlut í Valitor. Þau skilyrði sem gilda í sátt Arion banka um viðskiptasamband bankans og Valitors eru spegluð í sátt við Valitor.

Eins og áður segir gilda skilyrðin m.t.t. viðskiptasambands Íslandsbanka og Borgunar aðeins þegar Borgun er undir yfirráðum Íslandsbanka. Við slíkar aðstæður skulu allir stjórnarmenn Íslandsbanka í Borgun vera óháðir Íslandsbanka samkvæmt ákvæðum sáttarinnar. Í tilviki Arion banka er hins vegar miðað við að skilyrðin skuli gilda svo lengi sem Arion banki er meðal hluthafa í Valitor. Til mótvægis við þessa strangari nálgun við innleiðingu skilyrðanna, m.t.t. Arion banka og Valitors í samanburði við Íslandsbanka og Borgun, er Arion banka hins vegar heimilt að skipa tvo háða stjórnarmenn af fimm stjórnarmönnum Valitors. Aðkoma hinna háðu stjórnarmanna er hins vegar afmörkuð þannig að þeim er eingöngu heimilt að taka þátt í umræðum um almenn fjárhagsmálefni Valitors, stefnumótun félagsins og málefni sem varða erlenda starfsemi þess og uppbyggingu hennar og þau lögbundnu verkefni stjórnar sem ekki varða sérstaklega útgáfustarfsemi og færsluhirðingu á Íslandi. Þá er kveðið á um að stjórnin skuli setja sér verklagsreglur þar sem nánar sé kveðið á um störf stjórnar að þessu leyti og tryggt að háðir stjórnarmenn hafi ekki aðgang að gögnum og upplýsingum um efnisatriði sem þeim er ekki heimilt að taka þátt í umræðum um.

Meðal takmarkandi ákvæða, sem vísað var til hér næst á undan, er lúta að viðskiptasambandi banka sem eiganda að kortafyrirtækjunum er m.a. kveðið á um að hvers konar samþætting þjónustupátta fyrirtækisins og eiganda sé óheimil nema slík viðskiptaleg samvinna standi öllum kortaútgefendum til boða. Einnig er m.a. kveðið á um að öll viðskipti milli eiganda og fyrirtækisins skuli vera á viðskiptalegum forsendum líkt og um viðskipti milli ótengdra aðila sé að ræða.



Þá er í sáttum við bankana og kortafyrirtækin m.a. kveðið á um að stjórnarmönnum, framkvæmdastjóra og lykilstarfsmönnum bankanna skuli kynnt efni sáttarinnar og að þeir undirriti yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til að starfa eftir sáttinni. Í tilvikum Valitors og Borgunar er að auki kveðið á um að starfsmenn færsluhirðingar og útgáfupjónustu undirriti sambærilegar yfirlýsingar. Þá er í sáttunum við Valitor og Borgun kveðið á um að skipaður skuli óháður kunnáttumaður sem hafa skuli eftirlit með að ákvæðum sáttanna sé fylgt.

8.2 Um hámark á milligjöld, ástæður þess og áhrif

Eins og rakið er í kafla 4.1 eru milligjöld þóknunar sem renna frá færsluhirðum til útgefenda. Ljóst er að þessi greiðsla færsluhirða til útgefenda byggir á því að færsluhirðar innheimti milligjaldið af söluaðilum í gegnum þá þóknun sem færsluhirðar setja upp fyrir þjónustu sína gagnvart söluaðilum. Þannig mynda milligjöld gólf undir þá þóknun sem færsluhirðar setja upp gagnvart söluaðilum.⁴³ Gera má ráð fyrir að milligjöldin séu á endanum að mestu leyti borin af kaupendum vöru og þjónustu (bæði þeim sem greiða með greiðslukortum og þeim sem greiða með peningum). Milligjöldin eru í þessu ljósi kostnaður sem leggst með ógagnsæjum hætti á almenning og fyrirtæki (kaupendur vöru og þjónustu).

Milligjöld þurfa því að vera réttlætun og þau ákvörðuð með einhverjum þeim hætti sem ásættanlegur er út frá þjóðhagslegu og samkeppnislagalegu sjónarmiði. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að söluaðilar eru í erfiðri stöðu til að veita háum milligjöldum aðhald þótt þau leiði til hærri þóknana færsluhirða gagnvart þeim því ef þeir neita að veita viðtöku greiðslu með útbreiddum greiðslukortum (á borð við VISA og MasterCard) geta þeir orðið af verulegu magni viðskipta. Verður nánar fjallað um þetta hér í næstu köflum.

Í þessum kafla eru aðgerðir evrópskra samkeppnisyfirlýsinga vegna milligjalda raktar, fjallað um hagfræðilega nálgun við ákvörðun milligjalda og rök fyrir því að setja hámark á milligjöld.

8.2.1 Ágrip af íhlutun samkeppnisyfirlýsinga í greiðslukortamálum í Evrópu

Lögmæti fyrirkomulags við ákvörðun milligjalda eins og það hefur verið útfært af alþjóðlegu kortakerfunum og í einstökum þjóðríkjum hefur verið tekið til rannsóknar bæði af framkvæmdastjórn ESB og samkeppnisyfirlýsinga einstakra Evrópuríkja. Út frá sjónarhóli samkeppnisréttarins ber í aðalatriðum að viðhafa sama mat á lögmæti samræmingar á milligjöldum eftir því hvort samræming tekur aðeins til viðskipta innan einstakra þjóðríkja eða til viðskipta yfir landamæri þar sem byggt er á milligjaldatöflum alþjóðlegu kortakerfanna, þ.e. að því gefnu að viðkomandi samræming milligjalda byggi ekki á stjórnvaldsákvörðunum eða lagasetningu.

Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 24. júlí 2002 (VISA II) kom fram að líta beri á reglur VISA sem annað hvort ákvörðun samtaka fyrirtækja eða sem samning milli

⁴³ Í „Note from Presidency to Delegations concerning ‚Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Interchange Fees for Card-Based Payment Transactions – Presidency Compromise‘ sem dagsett er 31. október 2014 kemur m.a. fram í 10. mgr. að milligjöld séu meginuppistaða þóknana sem færsluhirðar leggja á hverja viðskiptafærslu (greiðslu) sem framkvæmd er á grundvelli greiðslukorts.



fyrirtækja í skilningi EES/ESB samkeppnisréttar.⁴⁴ Var í framhaldinu komist að þeirri niðurstöðu að setning samræmds milligjalds í VISA greiðslukortakerfinu væri til þess fallin að hamla samkeppni bæði í útgáfu greiðslukorta sem og á markaði fyrir færsluhirðingu þar sem færsluhirðar semja við söluaðila um þjónustu. Framkvæmdastjórnin hafnaði þeirri skoðun VISA að milligjald, samkvæmt eðli sínu, félli ekki undir bann við verðsamráði eða hefði í för með sér óverulega takmörkun á samkeppni. Það var skoðun framkvæmdastjórnarinnar að samræmda milligjaldið væri í eðli sínu samkeppnishamlandi á markaði fyrir færsluhirðingu og kortaútgáfu.⁴⁵ Framkvæmdastjórnin taldi hins vegar að unnt væri að veita undanþágu og gildi hún til 31. desember 2007. Voru sett ýmis skilyrði fyrir undanþágunni.

Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 19. desember 2007 í MasterCard málinu svonefnda varðaði milligjöld í greiðslukortakerfi MasterCard við færsluhirðingu yfir landamæri og jafnframt innanlands í nokkrum löndum innan EES-svæðisins.⁴⁶ Í þessari ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar, sem varðaði sambærileg atriði og ákvörðunin í VISA II málinu, var einnig komist að þeirri niðurstöðu að samræmt milligjald væri til þess fallið að hindra verðsamkeppni. Um væri að ræða ákvörðun samtaka fyrirtækja sem takmarkaði samkeppni í færsluhirðingu þar sem milligjaldið setti gólf undir þóknunina sem færsluhirðar setja upp fyrir þjónustu sína gagnvart söluaðilum.

Var því talið að það fyrirkomulag sem viðhaft hefur verið við ákvörðun milligjalds hjá MasterCard og VISA feli í sér verðsamráð. Framkvæmdastjórn ESB hefur hins vegar ekki talið að tvíhliða samningar um milligjald milli hvers útgefanda fyrir sig og einstakra færsluhirða séu ólögmatir.

Í skýrslu Seðlabanka Evrópu frá september 2011 er fjallað um afskipti samkeppnisyfirvalda af milligjöldum.⁴⁷ Þar er greint frá því að samkeppnisyfirvöld í ýmsum aðildarríkjum ESB hafi lagt til grundvallar sömu túlkun og framkvæmdastjórn ESB í MasterCard málinu:

„The reasoning of the Spanish TDC in 2005 followed the same line, stating that agreements between banks to set an interchange fee are equivalent to the concerted practice of fixing the price that the issuing banks charge the acquiring banks. The Hungarian GVH found in 2009 that the banks concerned uniformly determined the level of interchange fees for both major international payment card schemes, which hindered competition between Visa Europe and MasterCard Europe, and competition between acquiring banks. The Polish OCCP stated in its decision of 2007 that 20 Polish banks had jointly set rates for domestic interchange fees, in violation of both Polish legislation and EC law. MasterCard and eight Italian banks were considered by the Italian AGCM in 2010 to have established agreements restricting competition so as to maintain high interbank fees. In 2011, the Latvian CC found that the multilateral agreement between banks hampered, restricted and distorted competition in the Latvian cards market both by object and by effect.

⁴⁴ Ákvörðun, dags. 24. júlí 2002, mál nr. COMP/29.373.

⁴⁵ Sjá mgr. nr. 64.

⁴⁶ Ákvörðun í máli nr. COMP/34.579.

⁴⁷ European Central Bank, Occasional Paper Series no. 131/September 2011, *Interchange Fees in Card Payments*.



Þá kom fram í drögum reglugerð ESB um milligjöld að nokkur lönd, þ.e. Spánn, Ítalía, Ungverjaland, Pólland og Bretland, hafi verið með reglugerðir í smíðum til að koma böndum á milligjöld.

Ljóst er því samkvæmt framangreindu að ekki aðeins framkvæmdastjórn ESB heldur einnig einstök Evrópuríki hafa þegar beitt íhlutun vegna mála er tengjast milligjöldum. Misjafnt er hins vegar hvort sú íhlutun hefur beinst einvörðungu að lækkun milligjalda eða einnig annarri íhlutun, s.s. sektum, en það ræðst m.a. af tilefni viðkomandi rannsókna..

8.2.2 Áhrif framlags hagfræðinganna Rochet og Tirole

Bæði korthafar og söluaðilar hafa ákveðinn ábata af notkun greiðslukorta. Á þeim grundvelli hefur verið talið réttlæt看legt að skipta kostnaðinum við greiðslumiðlun á milli þessara tveggja hópa viðskiptaaðila. Eins og fram kom hér framar hafa alþjóðleg greiðslukortafyrirtæki haldið því fram að milligjaldið sé tæki til þess að koma á og viðhalda æskilegum jöfnuði m.t.t. tilkostnaðar við rekstur greiðslumiðlunarkerfisins á milli notenda þess, þ.e. söluaðila og korthafa. Slík hugmyndafræði veur þó upp þá spurningu hvernig nálgun byggð á kostnaðarskiptingu geti farið saman við frjálsa verðmyndun á markaði þar sem verð vöru og þjónustu ákvarðast á grundvelli samspils framboðs og eftirspurnar. Jafnframt hefur verið bent á að stærstur hluti þóknunarinnar sem færsluhirðar innheimta hjá söluaðilum fari út í verðlag vöru og þjónustu og lendi milligjaldið því þannig einnig á korthöfum á endanum. Þannig beri þeir kaupendur vöru og þjónustu sem greiða með seðlum og mynt því einnig milligjaldið þrátt fyrir að þeir nýti sér ekki greiðslukortþjónustu.

Hvernig sem litið er á milligjaldið er ljóst að gera verður þá kröfu að fyrirkomulagið við ákvörðun milligjalds samrýmist samkeppnislögum og sé hagkvæmt í hagfræðilegum skilningi.

Greiðslukortamarkaðurinn telst vera svonefndur tvíhliða markaður í atvinnuhagfræðilegum skilningi. Hagfræðingar J.C. Rochet og J. Tirole hafa skilgreint tvíhliða markað með svohljóðandi hætti:

- Það eru tveir afmarkaðir hópar neytenda/viðskiptavina sem markaðurinn þjónar.
- Hluti af virði vörunnar/þjónustunnar sem veitt er byggir á að tengja saman þessar tvær hliðar markaðarins.
- Verð sem sett eru upp gagnvart hvorri hlið markaðarins hafa áhrif á notagildi vörunnar/þjónustunnar og neytendavælfærd. Hvor hópur um sig myndi vilja greiða með því að hinn hópurinn gerðist aðili að markaðnum, en er aftrað frá því vegna félagslegra, lagalegra, upplýsingalegra eða samningslegra hindrana.⁴⁸

Með vísan til ofangreinds eru þeir tveir hópar sem greiðslukortamarkaðurinn þjónar annars vegar korthafar og hins vegar söluaðilar. Eins og gefur að skilja er mikilvægt fyrir virkni greiðslukortamarkaðarins að tengja saman korthafa og söluaðila. Einnig liggur fyrir að eftir því sem fleiri söluaðilar veita greiðslu viðtöku með kortum af tiltekinni tegund, því meira notagildi hafa kortin. Með sama hætti er ljóst að því meiri sem útbreiðsla tiltekinnar kortagerðar er meðal viðskiptavina söluaðila, því meiri hvata hefur söluaðilinn til að veita viðtöku greiðslu með kortum af viðkomandi tegund.

⁴⁸ Rochet, J.C. and Tirole (2006), „Two-Sided Markets: A Progress Report“, RAND Journal of Economics.



Í skýrslu ECB um milligjöld frá árinu 2011 kemur m.a. fram í umfjöllun um rannsóknir hagfræðinga að erfitt sé að leggja mat á með hvaða hætti sé þjóðhagslega hagkvæmast að standa að gjaldtöku fyrir notkun greiðslukorta.⁴⁹ Í þessu sambandi kemur m.a. fram það sjónarmið að fræðilega geti verið nauðsynlegt að meta muninn á verðteygni eftirspurnar korthafa annars vegar og söluaðila hins vegar eftir einstökum greiðslukortavörumerkjum. Hvernig sem farið er að þá geta forsendur að baki slíkum líkanaútreikningum breytt miklu um niðurstöður. Til að mynda skiptir miklu máli hvort gengið er út frá því að söluaðilar myndu hafna því að veita greiðslukortum viðtöku ef kostnaður þeirra er meiri en ábati þeirra af kortunum. Fræðilega mætti draga slíka ályktun en í raunveruleikanum er talið ólíklegt að einstakir söluaðilar myndu hafna viðtöku greiðslukorta á grundvelli slíks samanburðar vegna ótta við að tapa endurteknum viðskiptum frá viðkomandi viðskiptavini eða vegna markmiðs um að ná til sín endurteknum viðskiptum frá viðkomandi viðskiptavini, en líkur á því aukast með því að veita honum góða þjónustu (þ.m.t. að taka við greiðslukortum hans). Því megi líta svo á að söluaðilar séu knúnir til að veita greiðslukortum viðtöku. Í þessu sambandi hefur verið vísað til greiðslukorta sem "must-take cards" og hefur þetta einkenni verið talið hafa skekkjandi áhrif á verðmyndun (þ.m.t. ákvörðun milligjalds) fyrir greiðslukortanotkun gagnvart söluaðilum.⁵⁰

Í grein sem hagfræðingarnir Tirole og Rochet rituðu 2008 var stoðum rennt undir þá afstöðu samkeppnisyrivalda að söluaðilar gætu trauðlega neitað að taka við greiðslu með greiðslukortum þótt milligjöldin sem þau bæru kynnu að vera mjög há (sem endurspegladist í hárrí söluaðilaþóknun).⁵¹ Í grein sinni settu Tirole og Rochet fram líkan sem hægt er að beita til að meta hagkvæmasta milligjaldið en aðferðafræðina nefndu þeir "ferðamannapróf" (e. tourist test). Nafngiftin spratt af þeim rökstuðningi höfunda greinarinnar að mikilvægt sé að gera greinarmun á því hvort viðskiptavinur sé líklegur til að koma aftur til að versla eða hvort hann verslar aðeins einu sinni hjá söluaðilanum. Þar af leiðandi skiptir máli hvort viðskiptavinurinn er ferðamaður eða heimamaður. Ef um ferðamann er að ræða hefur söluaðilinn engan hvata til að taka við greiðslu með korti frá honum í von um að hann verði tíður viðskiptavinur. Í tilviki ferðamanns getur söluaðilinn ætíð óskað eftir greiðslu með reiðufé eftir að viðskiptavinurinn hefur ákveðið kaupa eitthvað. Út frá þessari röksemdafærslu spratt nafngiftin "ferðamannapróf" í greininni. Ferðamannaprófið, sem einnig er nefnt hlutleysispróf söluaðila (e. merchant indifference test), á að veita svar við því hve háa kortaþóknun söluaðili er reiðubúinn til að greiða vegna kortanotkunar slíks ferðamanns en samkvæmt líkani Tirole og Rochet jafngildir sú þóknun þægindaáþata söluaðilans (e. the merchant's convenience benefit) af greiðslukortanotkun. Töldu Rochet og Tirole að ferðamannaprófið gæti nýst samkeppnisfyrirvöldum til að leggja mat á hvenær tilefni væri til íhlutunar.

⁴⁹ European Central Bank, Occasional Paper Series no. 131/September 2011, *Interchange Fees in Card Payments*. Bls. 17-18. (höfundar: Ann Börestam og Heiko Schmiedel)

⁵⁰ Í skýrslu European Central Bank (ECB) um Interchange Fees in Card Payments, Occasional Paper Series, No. 131/September 2011, er á bls. 15 vitnað í hagfræðingana Rochet og Tirole. Hafa þeir bent á að há milligjöld eigi sér oft mótsvar í formi lágra árgjalda korthafa og hlunninda þeim til handa. Slíkt leiði til þess að korthafar taki ekki tillit til raunverulegs kostnaðar við notkun kortsins. Of há milligjöld geti því valdið neikvæðum ytri áhrifum.

⁵¹ Greinin var fyrst birt árið 2008 af Industrie d'Économie Industrielle (IDEI), Toulouse í ritröðinni IDEI working papers. Greinin var svo gefin aftur út árið 2011 hér: Jean-Charles Rochet and Jean Tirole, 2011. "Must-Take Cards: Merchant Discounts and Avoided Costs" *Journal of European Economic Association*, Vol.9.



Ferðamannaprófið byggir á mati á þeim kostnaði sem söluaðilinn kemst hjá ef greiðsla með greiðslukorti kemur í stað í greiðslu með reiðufé. Þóknun færsluhirðisins (sem að meginuppistöðu til er milligjaldið) stenst prófið því aðeins að kortagreiðslan auki ekki nettó rekstrarkostnað söluaðilans samanborið við greiðslu í reiðufé. Þar af leiðandi ætti að setja milligjöld þannig að þau leiði ekki til hærri rekstrarkostnaðar söluaðila (sem innifelur m.a. þóknun færsluhirða) við greiðslu með korti heldur en sem nemur rekstrarkostnaði hans ef greitt er með reiðufé.

Á grundvelli gagna og útreikninga seðlabanka í Hollandi, Belgíu og Svíþjóð var komist að þeirri niðurstöðu, að samkvæmt ferðamannaþrófi Tirole og Rochet, væri viðeigandi að innleiða 0,3% hámarksgildi fyrir kreditkortamilligjöld og 0,2% hámarksgildi fyrir debetkortamilligjöld.

Evrópuþingið hefur nú nýverið (10. mars sl.) samþykkt reglugerð um milligjöld þar sem þessi gildi eru innleidd sem hámarks milligjalda. Áður en reglugerðin getur öðlast lagalegt gildi þarf að fást formlegt samþykki ráðherraráðsins (Council of Ministers) fyrir henni en búist er við að það muni fást fyrir sumar. Ákvæði reglugerðarinnar koma til framkvæmda sex mánuðum eftir að hún tekur gildi. Er við því að búast að reglugerðin verði í kjölfarið innleidd í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins.

Í Frakklandi og í Hollandi hafa samkeppnisyfirvöld þegar innleitt umrædd hámarksgildi á milligjöld (í Hollandi var að vísu ákveðið að innleiða hámarksgildin í þrepum).

8.2.3 Rök fyrir hámarki milligjalda í sátt Samkeppniseftirlitsins og málsaðila

Í sáttum bankanna og kortafyrirtækjanna við Samkeppniseftirlitið í máli þessu er kveðið á um hámark milligjalda. Tildrög þeirrar íhlutunar er sú háttsemi sem átti sér stað í málinu. Við mótun skilyrða vegna þessa hefur Samkeppniseftirlitið einkum byggt nálgun sína á þeirri þróun sem á sér stað meðal samkeppnisyfirvalda í Evrópu. Er í þessu sambandi átt við almenna stefnumótun sem leitt hefur til mótunar áður nefndrar reglugerðar hjá Evrópusambandinu og einnig er átt við íhlutun einstakra samkeppnisyfirvalda í Evrópu. Vísast í þessu sambandi einnig til þess sem kom fram í kaflanum hér næst á undan.

Óháð ákvæðum sáttarinnar varðandi hámark milligjalda kemur stefna ESB á þessu sviði til með að hafa bein áhrif á Íslandi því allt bendir til þess að hámark milligjalda muni taka gildi hér á landi innan tíðar þar sem Ísland er skuldbundið á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið til þess að innleiða reglugerð ESB um milligjöld. Ákvæði um hámark á milligjöld er lykilþáttur í reglugerðinni en hámarks reglugerðarinnar eru sett neðar (og eru því strangari) í tilviki kreditkorta heldur en miðað er við í sáttunum, þ.e. 0,3% hámark (af fjárhæð viðskiptafærslu) samanborið við 0,6% hámark skv. sáttum þeim sem ákvörðun þessi byggir á. Miðað er við sama hámark fyrir debetkort í sáttunum og miðað er við í reglugerðinni, þ.e. 0,2% (af fjárhæð viðskiptafærslu).

Með því að setja sama hámark á milligjöld í sáttunum fyrir VISA og MasterCard, sem eru langsamlega útbreiddustu kortavörumerkin á Íslandi, er stuðlað að jöfnum samkeppnisskilyrðum hér á landi. Er tryggt að samkeppni á milli þessara greiðslukortakerfa um hylli útgefenda geti ekki falist í því að bjóða útgefendum (bönkum) sem hæst milligjöld þ.a. dýrasta vörumerkið (mælt út frá milligjöldum) verði ofan á í þeirri samkeppni. Slíkt



hefði á endanum skaðleg áhrif á neytendur. Eins og lýst er framfar í ákvörðuninni geta færsluhirðar sent færslur í uppgjör samkvæmt milligjaldatöflum alþjóðakortakerfanna (í tilviki korta er bera þeirra vörumerki) ef ekki eru í gildi tvíhliða samningar milli færsluhirða og útgefanda um þau milligjöld sem færsluhirðir skal greiða útgefanda. Þannig geta milligjöldin í alþjóðatöflunum myndað eins konar þak yfir þá þóknun sem aðilar geta samið um í tvíhliða viðræðum. Að þessu leyti geta því alþjóðlegu fyrirtækin haft áhrif á þau milligjöld sem gilda á Íslandi með milligjaldatöflum sínum. Með ákvæðum sáttanna um að sama hámark skuli gilda um bæði VISA og MasterCard hefur Samkeppniseftirlitið gripið inn í það ferli sem leitt getur til þeirrar öfugu samkeppnisniðurstöðu að milligjöld séu boðin upp og dýrasta varan hljóti mesta útbreiðslu. Í þessu sambandi skal það tekið fram að bankarnir og kortafyrirtækin undirgengust í sáttunum í tengslum við þetta að vinna að því að hámarksþóknun samkvæmt sáttunum verði skráð í landstöflu alþjóðlegu kortakerfanna. Náist ekki samningar um lægri milligjöld í tvíhliða samningum milli útgefanda og færsluhirðis gildi þá töflur alþjóðlegu kortakerfanna sem endurspeglar skuli hámrörkin í sáttunum.

Jafnframt þjónar hámark milligjalda sérstöku hlutverki í samhengi þess máls sem sáttirnar uxu út úr. Eins og fram kemur í sáttunum viðurkenna aðilar að fyrirkomulag það sem viðhaft var við ákvörðun milligjalda hafi farið gegn samkeppnislögum. Í því ljósi er ástæða til að meta hvort annað fyrirkomulag, á borð við tvíhliða samninga, dugi eitt og sér til að milligjöld verði framvegis í eðlilegum farvegi. Í því sambandi ber m.a. að líta til þess að milligjaldatöflur alþjóðlegu kortakerfanna fyrir Ísland setja í raun þak yfir þau milligjöld sem samið er um í tvíhliða samningum. Í þessu ljósi og með hliðsjón af hámarki milligjalda sem lögbundið verður með reglugerð ESB á grundvelli ferðamannaprófsins svonefnda, var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki væri stætt á öðru en setja milligjöldum skorður uns reglugerðin tekur gildi hér á landi og jafna um leið samkeppnisstöðu færsluhirða óháð vörumerki kortanna. Samkeppniseftirlitið telur að ákvæðum sáttanna sé í hóf stillt í þessu sambandi enda er ljóst að lagt er upp með mun strangara hámark milligjalda (lægri) m.t.t. kreditkorta í reglugerð ESB heldur en kveðið er á um í sáttunum. Þá má líta á hámark milligjalda í sáttunum sem æskilega aðlögun að þeim hámarksþóknunum sem fram koma í reglugerð ESB sem að öðru óbreyttu verður innleidd hérlandis innan tíðar á grundvelli skuldbindinga Íslands vegna EES-samningsins.

Ákvæði sáttanna taka ekki til American Express kreditkorta enda tók kvörtunin sem varð kveikjan að rannsókn málsins ekki til ráðstafana sem tengjast því vörumerki. Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir flest til þess að American Express kort muni falla undir reglugerð ESB þegar hún verður innleidd hér á landi þar sem vísbendingar eru um að AmEx kerfið sé rekið eins og fjögurra aðila kortakerfi hérlandis en ekki þriggja aðila kerfi. Hafa ber einnig í huga að American Express kort hafa mun minni útbreiðslu hérlandis heldur en VISA og MasterCard. Ekki er hægt að slá því föstu hver þróun markaðarins verður í framtíðinni og koma þarf í ljós hvort frekari aðgerða samkeppnisyrivalda verði þörf á markaðnum, t.d. vegna þess að AmEx er ekki á þessu stigi háð sömu milligjaldahámörkum og Visa og Mastercard samkvæmt þessari ákvörðun.

8.3 Nánar um samkeppnishömlur er tengjast skipulagi á markaðnum

Að mati Samkeppniseftirlitsins tengist kvörtun Kortu, sem varð kveikjan að rannsókn Samkeppniseftirlitsins í máli þessu, skipulagi markaðarins á ýmsan hátt.



Ein ályktun Samkeppniseftirlitsins í málinu er sú að kortafyrirtækin Valitor og Borgun geti notið forskots á Kortu (og aðra mögulega nýja keppinauta á færsluhirðingarmarkaði) vegna tvíþættra hlutverka sinna sem annars vegar framkvæmdaraðilar kortaútgáfu fyrir banka og sparisjóði og hins vegar sem færsluhirðar. Að mati Samkeppniseftirlitsins mætti draga talsvert úr þeim vanda sem hér um ræðir með því að aðgreina með afgerandi hætti færsluhirðingarstarfsemi Valitors og Borgunar frá þeirri starfsemi þeirra er lýtur að framkvæmd útgáfu. Voru fjölmörg atriði talin upp þessu til stuðnings í andmælaskjali. Þannig var m.a. sú ályktun dregin að fyrirkomulagið sem viðhaft var við ákvörðun milligjalds hefði annars vegar stuðst við fjarlægð útgefendanna sjálfra frá framkvæmd greiðslukortaútgáfunnar og hins vegar við nálægð færsluhirðingarstarfseminnar við framkvæmd greiðslukortaútgáfunnar. Þannig megi segja að kortafyrirtækin hafi á vissan hátt verið í aðstöðu til að semja við sig sjálf sem bæði færsluhirðar og útgefendur um milligjöldin. Þá var bent á ýmis jafnræðisvandamál gætu komið upp í þeim skilningi að kortafyrirtækin gætu á grundvelli aðgengis að kortahafaupplýsingum leyst úr vandamálum er upp gætu komið í tengslum við færsluhirðingu sína með auðveldari hætti en aðrir færsluhirðar. Þá standa rök til þess að sú skipan mála er leiddi til brotanna er tengdust úthlutun vildarpunkta hafi einnig verið afleiðing af tvíþættu hlutverki Valitors sem færsluhirðis og útgefanda fyrir hönd banka og sparisjóða. Einnig geta Valitor og Borgun búið yfir viðkvæmum samkeppnislegum upplýsingum vegna skipulags og verkefna sinna.

Þá telur Samkeppniseftirlitið að sameiginlegt eignarhald banka og sparisjóða á Valitor og Borgun spyrði saman hagsmuni þeirra í útgáfu greiðslukorta og á færsluhirðingarmarkaði gegn keppinautum framangreindra fyrirtækja á sviði færsluhirðingar. M.ö.o. telur Samkeppniseftirlitið að það sé varhugavert að eignarhald þessara fyrirtækja sé sameiginlegt því slíkt getur skapað jarðveg fyrir a.m.k. þegjandi samhæfingu útgefenda gegn færsluhirðum sem þeir eiga ekki hlut í.

Hér ber einnig að líta til þess að í ákvörðun nr. 8/2013, *Misnotkun Valitors hf. á markaðsráðandi stöðu og brot gegn ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008*, **komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að Valitor hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína með aðgerðum sem beindust gegn keppinautum félagsins á markaði fyrir færsluhirðingu. Einnig hafi Valitor brotið gegn skilyrðum sem fyrirtækið hafði skuldbundið sig til þess að virða, sbr. ákvörðun eftirlitsins nr. 4/2008. Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2013 var umrædd ákvörðun Samkeppniseftirlitsins staðfest.**

Umrætt brot tengist skipulagi á markaðnum. Í ákvörðun nr. 8/2013 segir:

"Í ákvörðun þessari hefur verið rakið og lýst með hvaða hætti skipulag Valitors hefur haft skaðleg áhrif á samkeppni á markaði fyrir færsluhirðingu. Atvik þessa máls sýna að sjálft skipulagið á greiðslukortamarkaði, þar með talið uppbygging Valitors, felur í sér verulegt ójafnræði milli keppinauta og óeðlilega frjóan jarðveg fyrir hvers konar samkeppnishamlandi aðgerðir félagsins.

Í máli þessu er Valitor uppvíst m.a. að broti á 1. tl. 1. gr. ákvörðunarorða ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008. Í því broti felst ólögmaet notkun á upplýsingum um keppinauta sem Valitor hafði aðgang að úr sínum eigin kerfum sem tengjast beint starfsemi félagsins sem hópaðili að VISA EU og aðili að útgáfu



VISA greiðslukorta hér á landi. Gefur þetta til kynna að sökum skipulags og uppbyggingar Valitors hafi hegðunarfyrirmæli skv. samkeppnislögum takmarkaðri þýðingu. Með sama hætti hefur aðkoma Valitors að ákvörðun um milligjald vegna notkunar VISA greiðslukorta samkeppnishamlandi áhrif á markaði fyrir færsluhirðingu. Það sama gildir um aðstöðu félagsins til þess að ákveða milligjald vegna færsluhirðingar félagsins á Maestro debetkortum frá byrjun árs 2009. Ákvörðun um milligjald í greiðslukortaviðskiptum, sem eðli málsins samkvæmt er ákvörðun útgefenda kortanna, er mjög til þess fallin að hafa bein áhrif á markaði fyrir færsluhirðingu. Hér að framan hefur því verið lýst með hvaða hætti þau áhrif eru. Til að leysa þau vandamál sem af núverandi skipulagi Valitors stafa kann fullkominn aðskilnaður greiðslukortautgáfu og færsluhirðingar að vera nauðsynlegur.

Hér ber hins vegar að hafa í huga að fyrir Samkeppniseftirlitinu er rekið annað mál sem varðar m.a. ætluð brot Valitors og kortaútgefenda á 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Í því máli þarf að taka afstöðu til þess hvort grundvallaratriði í skipulagi Valitors séu samþýðanleg banni samkeppnislaga við samráði. Í því felst m.a. að taka afstöðu til þess fyrirkomulags sem gerir Valitor kleift að ákvarða milligjöld.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er nauðsynlegt að horfa í einu lagi til allra mikilvægra þátta sem tengjast framtíðarskipulagi Valitors. Tryggir það að möguleg íhlutun sem horfir til framtíðarskipulags Valitors byggist á sem bestu upplýsingum og er þannig til þess fallin að ná sem mestum árangri. Mun Samkeppniseftirlitið í málinu sem varðar ætluð brot á 10. og 12. gr. samkeppnislaga því taka heildstæða afstöðu til beitingar 16. gr. laganna varðandi mögulega breytingu á skipulagi Valitors. Af þessu leiðir að í máli þessu er ekki tekin afstaða til beitingar 16. gr. gagnvart Valitor. Í seinna málinu verður hins vegar höfð hliðsjón af þeim samkeppnishömlum sem fram hafa komið í þessu máli. Reynist grunur um brot á 10. og 12. gr. ekki eiga við rök að styðjast verður tekin afstaða til þess í sérsöku máli hvort beita skuli 16. gr. samkeppnislaga vegna þeirra brota sem þessi ákvörðun tekur til.“

Í sátt Samkeppniseftirlitsins og Valitors frá desember sl. var því höfð hliðsjón af brotum Valitors á ákvörðun nr. 4/2008. Fyrirmælin sem fram koma í sáttinni við Valitor hafa þannig m.a. þann tilgang að vinna gegn því að samskonar brot og fjallað er um í ákvörðun nr. 8/2013 verði framin á ný.

Taka ber hér fram að Valitor rekur nú mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur til ógildingar eða breytingar á fyrrgreindri ákvörðun. Niðurstaða þess máls hefur ekki nein áhrif á þær skuldbindingar sem hvíla á Valitor samkvæmt sáttinni, sbr. nánar lokamálsgrein 6. gr. sáttarinnar.

8.4 Breytingar á markaði skili bættum kjörum

Eins og fram kemur í upphafi ákvörðunar þessarar er einn megintilgangur sáttanna sem gerðar hafa verið við málsaðila sá að stuðla að virkari samkeppni á sviði kortaútgáfu og færsluhirðingar. Í því skyni að hraða því að hagkvæmni virkrar samkeppni skili sér til neytenda og söluaðila hefur Samkeppniseftirlitið innleitt tilteknar kvaðir í sáttirnar sem fela



Í sér að málsaðilar skuldbinda sig til að hagræða og auka gagnsæi í gjaldtöku á greiðslukortamarkaði. Þannig skuldbinda bankarnir sig m.a. til þess að tryggja að þjónustugjöld eða viðskiptakjör komi með gagnsæjum hætti fram í gjaldskrá. Jafnframt skuldbinda þeir sig til þess að reyna eftir því sem kostur er að hagræða í þeim rekstri bankans sem tengist kortaútgáfu og þjónustu við korthafa, með það að markmiði að veita sem hagkvæmasta þjónustu og takmarka eins og unnt er hækkunar þjónustugjalda gagnvart korthöfum. Þá skuldbinda greiðslukortafyrirtækin sig til þess að beita sér fyrir því að lækkun milligjalda skili sér til söluaðila, en það er forsenda þess að milligjöldin leiði til lægra vöruverðs.

Til stuðnings við þessar skuldbindingar málsaðila er brýnt að neytendur og hagsmunasamtök þeirra sýni aðhald til þess að tryggja að lækkun milligjalda og aðrar aðgerðir samkvæmt sáttunum skili sér til þeirra. Söluaðilar þurfa ekki síður að sýna viðsejendum sínum aðhald í samningum um færsluhirðingu.⁵²

Jafnframt er eðlilegt að söluaðilar séu vakandi fyrir samspili þóknana sem þeir greiða færsluhirðum og tilhögun fjármögnunar banka og sparisjóða á kreditkortaveltu gagnvart færsluhirðum. Í þessu sambandi skiptir annars vegar máli hvernig uppgjóri útgefenda (banka og sparisjóða) við færsluhirða á viðskiptafjárhæðum vegna kreditkortanotkunar er háttað og hins vegar hvernig uppgjóri færsluhirðanna á kreditkortaveltunni til söluaðila er háttað. Nefna má sem dæmi að ef bankar og sparisjóðir gera fjárhæð kreditkortaviðskipta daglega upp við færsluhirði en hann gerir hins vegar fjárhæð kreditkortaviðskiptanna upp mánaðarlega við söluaðila, þá geta vaxtatekjur færsluhirðis af fjárhæð viðskipta í millitíðinni orðið verulegar og skapað honum svigrúm til að lækka þóknun sína gagnvart söluaðilum þegar hámarksmilligjöld ganga í gildi. Þar sem flest bendir til að hér eftir muni bankar gera alla kreditkortaveltu daglega upp við færsluhirða getur þetta samspil mögulega gefið söluaðilum tilefni til að fara fram á hagstæðari þóknanakjör frá færsluhirðum eða tíðari uppgjör kreditkortaveltu án samsvarandi fjármögnunarálags og tíðkast hefur hingað til.

Með hliðsjón af framangreindu er þess vænst að háværk á milligjöld og aðrar breytingar á markaðnum skili sér í bættum kjörum til söluaðila og neytenda. Upplýst aðhald og árvekni neytenda og söluaðila getur skipt máli í þessu sambandi.

9. Skýringar við einstök ákvæði sáttanna

Hér verður gerð grein fyrir einstökum ákvæðum sáttanna bankanna og kortafyrirtækjanna við Samkeppniseftirlitið. Umfjöllunin skiptist í tvo kafla, annars vegar umfjöllun um sáttir bankanna og hins vegar umfjöllun um sáttir kortafyrirtækjanna. Sáttirnar eru birtar í heild sinni í viðaukum við þessa ákvörðun.

Skilyrði í sáttum bankanna við Samkeppniseftirlitið eru í aðalatriðum samhljóða enda þótt munur sé á hvað varðar atriði er tengjast eignarhaldi á kortafyrirtækjunum Valitor og Borgun. Verða því einstakar greinar sáttanna við bankana skýrðar í einu lagi nema þar sem

⁵² Í skýringum í kafla 9.2 hér á eftir (um grein 2.2) er fjallað nánar um lækkun söluaðilaþóknunar í þessu sambandi.



munur er á. Að sama skapi eru sáttir Valitors og Borgunar í aðalatriðum samhljóða. Í umfjöllun um einstakar greinar þar sem Valitor og Borgun koma við sögu er yfirleitt vísað til þeirra sem "kortafyrirtækjanna".

9.1 Sáttir Samkeppniseftirlitsins við bankana

Í fyrstu grein sáttanna kemur fram viðurkenning á brotum, sbr. umfjöllun hér að framan.

Grein 2 í sáttunum inniheldur ákvæði um aðgerðir sem eru til þess fallnar að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum tengdum greiðslukortastarfsemi. Þessi aðgerðahluti sáttanna er víðfeðmur og skiptist í nokkrar undirgreinar, þ.e. gr. 2.1 - 2.5. Þar af skiptist grein 2.5 í allmargar undirgreinar (2.5.1-2.5.8).

Í **grein 2.1** er kveðið á um að milligjöld sem greidd eru íslenskum útgefendum vegna notkunar neytendagreiðslukorta (e. consumer cards) skuli ekki vera hærra en 0,20% í tilviki debetkorta og ekki hærra en 0,60% í tilviki kreditkorta. Miðast þessi hámark við virði hverrar færslu þ.a. ekki er um vegið meðaltal að ræða. Er útgefendum þannig óheimilt að taka við hærri milligjöldum eftir að ákvæðið hefur tekið gildi. Taka þessi hámarksmilligjöld til viðskipta hjá íslenskum söluaðilum þegar greitt er með VISA, VISA Electron, MasterCard og Maestro greiðslukortum. Með þessu tekið skref í átt að því að draga úr vægi þóknunar sem leggst að hluta til á neytendur með ógagnsæjum hætti í formi herra vöruverðs og um leið stuðlað að aðlögun að ákvæðum reglugerðar ESB um hámarksmilligjöld sem búast má við að taki gildi hér á landi innan tíðar á grundvelli skuldbindinga Íslands skv. EES-samningnum.

Er gildissvið ákvæðis þessa í samræmi við það að málið sem sáttirnar byggja á tengist eingöngu vörumerkjum VISA og MasterCard sem eru langsamlega útbreiddustu greiðslukortavörumerkin á Íslandi. Þá hefur við gerð sáttanna m.a. verið litið til þeirrar þróunar sem verið hefur í Evrópu á sviði samkeppnismála er tengjast greiðslukortamarkaði, þ.m.t. til boðaðrar reglugerðar Evrópusambandsins varðandi milligjöld.

Þar sem ekkert landsmilligjald vegna greiðslukortaviðskipta hefur verið héraendis skulu gilda þau milligjöld sem samið er um í tvíhliða samningum milli færsluhirðis og útgefanda. Komist ekki á tvíhliða samningar milli færsluhirðis og útgefanda á færsluhirðirinn þess þó ætíð kost að færsluvísa viðskiptum gegnum uppgjörskerfi VISA Europe eða MasterCard International eftir því sem við á. Þar gilda til þrautavara þau milligjöld sem sett eru af þessum alþjóðlegu kortakerfum. Þar af leiðandi var talið nauðsynlegt við útfærslu sáttanna að allir sáttaaðilar féllust á fyrir sitt leyti að leitast við að fá því framgengt gagnvart alþjóðlegu kortakerfunum að hámark milligjalda samkvæmt sáttunum yrði innleitt í töflur alþjóðlegu kortakerfanna fyrir Ísland. Með því móti væri tryggt að sáttirnar taki til allra útgefenda íslenskra greiðslukorta sem notuð eru héraendis og til allra færsluhirða sem hirða íslensk greiðslukort héraendis. Eftir að sáttin var undirrituð hefur Samkeppniseftirlitið fylgst með og fylgt eftir aðgerðum sem miðuðu að innleiðingu hámarks á milligjöld í umræddar töflur alþjóðlegu kortakerfanna. Samkeppniseftirlitið hefur nú nýverið fengið staðfest að breytingarnar á töflunum muni ganga eftir.

Það hámark milligjalda sem um ræðir í sáttunum gildir einöngu um neytendagreiðslukort (e. consumer cards). Það á því ekki við um svonefnd fyrirtækjakort sem gefin eru út til fyrirtækja heldur eingöngu kort sem gefin eru út til einstaklinga. Þá er tekið fram í 2. gr.



sáttarinnar að hámarksmilligjald taki til allra neytendagreiðslukortaviðskipta hjá íslenskum söluaðilum, óháð því hvort greitt er á sölustað, með boðgreiðslum, gegnum Internetið, með farsíma eða með öðrum snertilausum hætti.

Í sáttunum við kortafyrirtækin segir að sama hámark milligjalda gildi hvort sem um örgjörva er að ræða í kortum eða ekki. Þrátt fyrir þetta er bönkunum heimilt að semja um mismunandi milligjald eftir því hvort örgjörvi er í kortum eða ekki svo framarlega sem viðkomandi milligjöld eru innan hámarksins, sbr. einnig sáttirnar við kortafyrirtækin. Þannig er ekkert því til fyrirstöðu að útgefendur og færsluhirðar semji, eftir atvikum, um það sín á milli að milligjöld vegna notkunar korta sem hafa örgjörva verði lægri en annarra svo framarlega sem þessi milligjöld eru lægri en hámarkið sem tilgreint er. Þá er jafnframt ekkert því til fyrirstöðu að alþjóðlegu kortakerfin setji lægra hámark fyrir slík kort sem hafa örgjörva heldur en það sem tilgreint er af Samkeppniseftirlitinu fyrir notkun greiðslukorta almennt.

Loks segir í 2.1 gr. sáttanna að taki ákvæði fyrirhugaðrar reglugerðar ESB um milligjöld í greiðslukortaviðskiptum (e. *Regulation on Interchange Fees for Card-based Payment Transactions*) gildi hér á landi, á grundvelli skuldbindinga skv. EES-samningnum, þá gangi hámarksgildi þeirrar reglugerðar framar þeim sem tilgreind eru í sáttunum.

Í sáttunum er ekki sérstaklega vikið að svonefndum fyrirframgreiddum (e. prepaid) kortum. Hins vegar stendur í sáttunum að hámarkin eigi við um öll neytendagreiðslukort sem gefin eru út undir vörumerkjum VISA og MasterCard (þ.e. VISA, Electron, MasterCard og Maestro). Þar af leiðandi falla greiðslur með fyrirframgreiddum kortum sem bera þessi vörumerki undir hámark milligjalda samkvæmt sáttunum. Það fer svo eftir eðli hins fyrirframgreidda korts hvort hámarkið á við. Þannig á 0,20% þakgildið við um greiðslur með fyrirframgreiddum kortum sem ekki geta talist kreditkortagreiðslur og 0,60% þakgildið á við um greiðslur með fyrirframgreiddum kortum sem talist geta kreditkortagreiðslur. Í þessu sambandi er eðlilegt að skilgreina *kreditkortagreiðslur* sem greiðslur sem eiga sér stað á grundvelli greiðslukorta þar sem fjárhæð viðskiptanna er skuldfærð á korthafann að fullu eða að hluta á fyrirfram ákveðnum mánaðardegi, í samræmi við fyrirfram ákveðinn greiðslufrest.⁵³

Grein 2.2 er ætlað að stuðla að hagræðingu í starfsemi bankanna. Fyrri málsgrein greinar 2.2 hefur í för með sér að hver banki um sig skuldbindur sig til þess að reyna eins og kostur er að hagræða í þeim rekstri sem tengist kortaútgáfu og þjónustu við korthafa, m.a. til að takmarka eins og unnt er mögulegar hækkningar þjónustugjalda gagnvart korthöfum. Einnig skuldbinda bankarnir sig til að tryggja að breytingar á þjónustugjöldum eða viðskiptakjörum komi fram með gagnsæjum hætti í verðskrá og skilmálum bankans. Skal korthöfum vera tilkynnt um slíkar breytingar með skýrum hætti.

Þá er í síðari málsgrein greinar 2.2 áskilnaður um, að frá undirritun sáttanna og þar til sex mánuðir eru liðnir frá þeirri lækkun milligjalda sem mælt er fyrir um í ákvæði 2.1, taki viðkomandi banki hvorki upp ný gjöld né hækki gjöld gagnvart korthöfum nema slíkum hækkunum verði ekki mætt með hagræðingu í rekstri og þær megi með sannanlegum hætti

⁵³ Þessi túlkun er í samræmi við það sem fram kemur í lokadrögum að boðaðri reglugerð Evrópuþingsins um milligjöld og greiðslukortaviðskipti.



rekja til ytri aðstæðna, svo sem hækkana frá birgjum eða vaxtahækkana. Hvað vaxtahækkunar áhrærir í þessu samhengi þá gæti sú undantekning aðeins átt við ef viðkomandi banki ber kostnaðinn af fjármögnun kreditkortaviðskipta á sama tíma og vaxtakostnaður eykst. Þá segir að umrædd sex mánaða skuldbinding bankanna takmarki þó ekki heimild viðkomandi banka til að markaðssetja nýja vöru eða þjónustu sem gjald yrði tekið fyrir. Í heildarsamhengi þýðir þetta að með grein 2.2 er settur þrýstingur á bankana að hagræða í rekstri (þ.m.t. til að mæta væntri lækkun tekna af völdum lækkandi milligjalda) en samhliða er þeim gert kleift að þróa og byggja upp greiðslukortastarfsemi sína með arðbærum hætti.

Í **grein 2.3** segir að viðkomandi banki skuli ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu milligjalda eða annarra þóknana, með öðrum útgefendum greiðslukorta, sem m.a. leggjast á gegnum þóknun færsluhirða hjá söluaðilum vöru og þjónustu. Þessu ákvæði er m.a. ætlað að tryggja að milligjöld verði framvegis ekki ákvörðuð með samræmdum hætti. Er með þessu hnykkt á bannreglu 10. gr., og eftir atvikum 12. gr., samkeppnislaga. Í þessu sambandi skal á það bent að skv. grein 2.1 er innleitt hámark fyrir milligjöld. Samkeppniseftirlitið áréttar að með ákvæðinu er ekki verið að innleiða samræmd milligjöld. Aðilum er að öllu leyti frjálst að semja um lægri milligjöld sín á milli með tvíhliða samningum.

Jafnframt er kveðið á um það í grein 2.3 að bönkunum sé óheimilt að eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu skilmála og viðskiptakjara korthafa, hverju nafni sem kunna að nefnast, með öðrum útgefendum greiðslukorta, sbr. einnig 10., og eftir atvikum 12. gr., samkeppnislaga. Með þessu er hnykkt á því að bönkunum sé m.a. óheimilt að samræma þann fjölda vildarpunkta sem veittur er fyrir viðskipti með greiðslukortum. Jafnframt þýðir þetta að t.d. árgjöld korthafa og færslugjöld, sé um þau að ræða, verða að ákvarðast með sjálfstæðum hætti af hverjum banka eða útgefanda fyrir sig.

Í **grein 2.4** er kveðið á um það að viðkomandi banki, eða félag undir yfirráðum bankans, skuli ekki eiga eignarhlut í fyrirtæki sem hefur með höndum færsluhirðingu, útgáfu greiðslukorta eða vinnsluþjónustu vegna útgáfu greiðslukorta ef viðkomandi fyrirtæki er jafnframt í eigu annars viðskiptabanka eða félags undir yfirráðum hans. Þessu ákvæði er ætlað að tryggja að fullnægjandi viðskiptaleg fjarlægð ríki á milli bankanna á greiðslukortamarkaði en sameiginlegt eignarhald tvinnar saman hagsmuni þeirra og getur þannig aukið líkur á óbeinu samráði eða þögulli samhæfingu. Fyrri aðgerðir hafa ekki reynst nægilegar að þessu leyti, að mati Samkeppniseftirlitsins, sbr. einkum ákvörðun nr. 4/2008, Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga.

Í öllum þremur bankasáttunum er þó áréttað að þetta ákvæði taki ekki til Reiknistofu bankanna hf., sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2012. Í sáttinni við Landsbankann er jafnframt sérstakt viðbótarundanþáguákvæði sem gildir um tímabundna eign Landsbankans á skráðum hlutabréfum kortafyrirtækja, allt að 10% af útgafu hlutfé þeirra, sem færð er meðal veltufjáreigna. Að mati Samkeppniseftirlitsins var talið málefnalegt að veita þessa undanþágu til Landsbankans í ljósi þess að bankinn hafði þegar selt hluti sína í bæði Valitor og Borgun þegar þetta ákvæði var fellt inn í sátt Samkeppniseftirlitsins við Landsbankann. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að slíkt tímabundið eignarhald á grundvelli viðskipta á markaði í því skyni að ávaxta laust fé



Landsbankans myndi ekki skapa samkeppnisvandamál af því tagi sem sameiginlegt eignarhald banka á kortafyrirtækjunum til lengri tíma hefur gert hingað til.

Í sátt við Íslandsbanka í grein 2.4 eru einnig frekari ákvæði er lúta að sölufyrirkomulagi við lúkningu á sameiginlegu eignarhaldi bankanna. Þar er m.a. tekið fram að bankanum sé heimilt að leita samninga við Landsbankann um að annar bankinn kaupi út hlut hins eða um sölu á hlut beggja eða annars hvors til þriðja aðila. Tók ákvæði þetta mið af stöðunni eins og hún var við undirritun sáttarinnar. Eftir undirritun þróuðust mál á þann veg að hlutur Landsbankans var seldur félagi í eigu ýmissa fjárfesta (Eignarhaldsfélagið Borgun) og tólf helstu stjórnendum Borgunar (félagið BPS).

Áður en sáttir voru frágengnar gagnvart Arion banka og Landsbankanum hafði Arion banki þegar keypt hlut Landsbankans í Valitor þannig að ekki þurfti að koma til hliðstæðra ákvæða um sölufyrirkomulag í grein 2.4 í sáttunum við Arion banka og Landsbankann eins og fram koma í sáttinni við Íslandsbanka.

Í **grein 2.5** er kveðið á um tengsl og viðskipti kortafyrirtækis og eiganda að þeim í tilviki Arion banka og Íslandsbanka. Grein 2.5 er ekki að finna í sátt við Landsbankann þar sem hann hafði selt hluti sína í Valitor og Borgun áður en sátt við bankann var undirrituð.

Í grein 2.5 í sátt við Íslandsbanka er kveðið á um að meðan Borgun er undir yferráðum Íslandsbanka skuli viðskiptasamband bankans við Borgun alfarið byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og vera líkt og um óskylda aðila sé að ræða.⁵⁴ Grein 2.5 er að miklu leyti hliðstæð í sáttinni við Arion banka. Þar segir að viðskiptasamband Arion banka við Valitor skuli alfarið byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og vera líkt og um óskylda aðila sé að ræða meðan Arion banki er meðal hluthafa í Valitor. Hér er ekki miðað við yferráð eins og í tilviki Íslandsbanka og Borgunar heldur eignarhlut. Er þessi nálgun strangari heldur en gagnvart Íslandsbanka en á móti kemur að Arion banki fær að hafa tvo háða stjórnarmenn (af fimm) í Valitor en Íslandsbanki engan háðan stjórnarmann í Borgun meðan hann fer með yferráð í Borgun.

Þá segir í sáttinni við Íslandsbanka að grein 2.5 (þ.m.t. 2.5.1-2.5.8) gildi gagnvart Íslandsbanka svo lengi sem Borgun sé undir yferráðum Íslandsbanka. Með hliðstæðum hætti segir í sáttinni við Arion banka að meðan Arion banki sé meðal hluthafa Valitors gildi geinar 2.5.1-2.5.8 sáttarinnar um tengsl bankans við Valitor. Greinar 2.5.2-2.5.8 eru hliðstæðar í tilviki Íslandsbanka og Arion banka með þeirri undantekningu að munur er á grein 2.5.1 milli bankanna.

Tilgangurinn með grein 2.5 (þ.m.t. 2.5.1-2.5.8) er sá að tryggja viðskiptalegt jafnræði kortaútgefenda (þ.m.t. allra banka og sparisjóða) hvað varðar þjónustu Valitors og Borgunar. Ennfremur er þeim skilyrðum sem fram koma í grein 2.5, í samhengi við önnur skilyrði í sáttunum við bankana og kortafyrirtækin, ætlað að draga úr sameiginlegum hagsmunahvötum í viðskiptum banka og færsluhirða og stuðla að því að samningagerð, milli bankanna annars vegar, og kortafyrirtækjanna (Valitors og Borgunar) hins vegar, eigi sér eingöngu stað á almennum viðskiptalegum grundvelli (óháð eignarhaldi).

⁵⁴ Orðalag ákvæðisins eins og það birtist í sáttinni: „Verði Borgun undir yferráðum Íslandsbanka...” leiddi af því að ekki var ljóst hvort Íslandsbanki yrði áfram meðal eigenda Borgunar þegar sáttin var undirrituð.



Í fyrri mgr. **greinar 2.5.1** í sátt við Íslandsbanka er kveðið á um allir stjórnarmenn Borgunar skuli vera óháðir Íslandsbanka. Er þetta gert í því skyni að tryggja að viðskiptasamband bankans við Borgun muni alfarið byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og vera líkt og um óskylda aðila sé að ræða. Gildir þetta ákvæði og ákvæði 2.5.2 til og með 2.5.8 eingöngu á meðan Íslandsbanki fer með yfirráð í Borgun.

Í sáttinni við Arion banka hljóðar fyrri málsgrein greinar 2.5.1 á þann veg að stjórnarmenn í Valitor skuli vera óháðir Arion banka en þó skuli Arion banka heimilt að skipa tvo háða stjórnarmenn. Háðum stjórnarmönnum skuli eingöngu heimilt að taka þátt í umræðum um almenn fjárhagsmálefni Valitors, stefnumótun félagsins og málefni sem varða erlenda starfsemi þess og uppbyggingu hennar og þau lögbundnu verkefni stjórnar sem ekki varða sérstaklega útgáfustarfsemi og færsluhirðingu á Íslandi. Í sáttaviðræðunum höfðu Arion banki og Valitor lagt á það áherslu að mikilvægt væri að eigandi gæti komið beint að uppbyggingu fyrirtækisins erlendis. Féllst Samkeppniseftirlitið á það enda varðaði það mál sem leiddi til sáttanna ekki vaxandi starfsemi félagsins erlendis sem Valitor hefur verið að byggja upp á undanförunum árum og kann að varða miklu um afkomu félagsins á komandi árum. Á hinn bóginn eru takmarkanir greinar 2.5 víðtækari gagnvart Arion banka en Íslandsbanka, að því leyti að í tilviki Arion banka gilda þær á meðan hann á eignarhlut í Valitor, en í tilviki Íslandsbanka gilda takmarkanirnar á meðan bankinn fer með yfirráð.

Í grein 2.5.1 í sáttinni við Arion banka segir ennfremur að stjórnin skuli setja sér verklagsreglur þar sem nánar sé kveðið á um störf stjórnar að þessu leyti og tryggt að háðir stjórnarmenn hafi ekki aðgang að gögnum og upplýsingum um efnisatriði sem þeim er ekki heimilt að taka þátt í umræðum um.

Seinni málsgrein 2.5.1 skýrir sig að mestu leyti sjálf enda felur hún aðeins í sér nánari útskýringu á því hvað átt er við með óháði stjórnarmanna. Þessi hluti greinar 2.5.1 er eins í tilviki bæði Arion banka og Íslandsbanka.

Í **grein 2.5.2** er kveðið á um að framkvæmdastjóri kortafyrirtækisins og lykilstarfsmenn skuli vera óháðir bankanum.⁵⁵ Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki stjórnarmenn hjá bankanum eða fyrirtækjum sem bankinn hefur yfirráð yfir, eru ekki makar stjórnarmanns eða lykilstarfsmenn hjá framangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Orðið „lykilstarfsmaður“ í þessu sambandi vísar til einstaklings í stjórnunarstarfi sem hefur umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu þess fyrirtækis sem hann starfar fyrir.

Í **grein 2.5.3** segir að viðskiptastefna kortafyrirtækisins skuli byggð á almennum rekstrarlegum forsendum hvað varðar þá þjónustu sem boðin er, aðgengi að henni, gæði hennar og verðlagningu. Stjórn og starfsmönnum viðkomandi banka skal vera óheimilt að beita sér með nokkrum þeim hætti sem dregið getur úr viðskiptalegu sjálfstæði kortafyrirtækisins eða takmarkað samkeppni á þeim mörkuðum þar sem fyrirtækið eða bankinn starfar. Er bankanum þannig m.a. óheimilt að beina fyrir mælum, tilmælum eða

⁵⁵ Ákvæði 2.5.2-2.5.8 eru því sem næst samhljóða í sáttunum við Íslandsbanka og Arion banka. Því verður hér í skýringum á ákvæðum 2.5.2 til 2.5.8 vísað almennt til „kortafyrirtækisins“ og „bankans“. Eiga skýringarnar þá við bæði þörin, þ.e. Arion banka og Valitor annars vegar og Íslandsbanka og Borgun hins vegar.



ábendingum til stjórnar eða starfsmanna kortafyrirtækisins sem miða að eða geta haft skaðleg áhrif á samkeppni. Með þessu er hins vegar ekki takmörkuð heimild til að leggja áhættustefnu kortafyrirtækisins fram á hluthafafundi félagsins til samþykktar/synjunar.

Í **grein 2.5.4** er kveðið á um að hvers konar samþætting þjónustupáttá, þ.m.t. vöndlun og samtvinnun, kortafyrirtækisins og bankans, sé óheimil nema um sé að ræða viðskiptalega samvinnu sem af hálfu kortafyrirtækisins stendur öllum kortaútgefendum til boða. Þetta þýðir að bankanum (sem eiganda) og viðkomandi kortafyrirtæki er ekki bannað að eiga í viðskiptalegri samvinnu. Hins vegar verður slík samvinna einnig að bjóðast öðrum útgefendum af hálfu kortafyrirtækisins á grundvelli hliðstæðra hlutlægra, viðskiptalegra sjónarmiða og gildir um mögulega samvinnu kortafyrirtækisins og bankans sem hluthafa í því (sbr. inngangsákvæði greinar 2.5 og ákvæði 2.5.5). Þetta á t.d. við um símsvörun kortafyrirtækisins fyrir útgefendur vegna beiðna um lokun korta, tilkynninga um glötuð kort og glötuð pin númer. Þá á þetta einnig t.d. við um þjónustu kortafyrirtækisins við korthafa varðandi endurkröfur s.s. vegna svika.

Þá er tilgreint í gr. 2.5.4 að starfsstöðvar bankans og kortafyrirtækisins skuli vera aðgreindar og sé báðum aðilum óheimilt að samnýta starfsfólk og stoðþjónustu hvor annars. Í þessu felist þó ekki takmörkun á heimildum innri endurskoðanda bankans til að starfa innan kortafyrirtækisins. Er í þessu sambandi tekið tillit til þess að eðlilegt geti talist að innri endurskoðandi bankans sinni jafnframt innri endurskoðun kortafyrirtækis sem teljist dótturfélag bankans.

Í **grein 2.5.5** er hnykkt á því að öll viðskipti milli bankans, dótturfélaga hans eða tengdra aðila og kortafyrirtækisins skuli vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila sé að ræða. Með viðskiptum er m.a. átt við viðskipti er tengjast færsluhirðingu, vinnslu á sviði kortaútgáfu, utanumhaldi um leyfi sem tengjast kortaútgáfu og hvers konar úrvinnslu í tengslum við kortaútgáfu og færsluhirðingu. Þetta ákvæði skýrir sig að mestu leyti sjálf. Leiðir af þessu að formlegir reikningar eru gefnir út fyrir öllum viðskiptum milli aðila skv. 1. málslíð þessarar greinar.

Í **grein 2.5.6** segir að bankanum sé óheimilt að óska eftir því að kortafyrirtækið afli fyrir bankann eða miðli til bankans eða annarra neins konar trúnaðarupplýsingum. Undir þetta falla m.a. viðkvæmar upplýsingar um núverandi eða mögulega keppinauta bankans, um núverandi og mögulega markaði þar sem bankinn starfar og um núverandi og mögulega viðskiptavini bankans (þ.m.t. viðskiptavini kortafyrirtækisins). Hér undir falla hins vegar ekki upplýsingaskipti sem leiða af lögum og reglum sem fjármálafyrirtæki eru bundin af.

Í grein **2.5.7** segir að bankanum sé óheimilt að grípa til ráðstafana sem ætlað er að vinna gegn því að framkvæmdastjóri, stjórnarmenn eða lykilstarfsmenn kortafyrirtækisins geti stuðlað að því að kortafyrirtækið starfi í samræmi við sáttina. Fyrirmæli þessa ákvæðis má í raun leiða einnig af öðrum ákvæðum sáttarinnar.

Í grein **2.5.8** segir að óháður kunnáttumaður, sem starfi á grundvelli sáttar Samkeppniseftirlitsins við kortafyrirtækið, skuli hafa eftirlit með samskiptum og tengslum kortafyrirtækisins og bankans. Bankinn skuli veita kunnáttumanni þær upplýsingar sem hann óskar eftir og hann telur varða framangreint eftirlit sitt. Kunnáttumaður skuli undirrita yfirlýsingu um að hann muni gæta trúnaðar um viðkvæmar upplýsingar sem honum séu



láttnar í té. Trúnaðarskyldan taki ekki til upplýsingagjafar kunnáttumanns til Samkeppniseftirlitsins.

Tilvísun í þessa grein er að finna í sáttum Samkeppniseftirlitsins við Valitor og Borgun en í þeim sáttum er umgjörð um starf kunnáttumannsins skilgreind.

Í **grein 3** í sáttum við bankana felst ákvörðun um sektir. Gerð er sérstök grein fyrir þeim í kafla 7 hér að framan.

Grein 4 í sáttunum við bankana er endurskoðunarákvæði. Er í greininni m.a. vísað til þess að við útfærslu aðgerða skv. sáttunum hafi verið höfð hliðsjón af fyrirhugaðri reglugerð ESB um lækkun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum. Hér er verið að vísa til boðaðrar reglugerðar ESB um milligjöld vegna greiðslna sem eiga sér stað á grundvelli greiðslukorta (e. *Regulation on Interchange Fees for Card-based Payment Transactions*) en hér framar í ákvörðuninni er greint nánar frá efni hennar.

Þá segir í grein 4 að verði einhverjar breytingar sem geti haft áhrif á framangreint, þ.e. efni sáttanna, séu aðilar sammála um að nauðsynlegt sé að taka til athugunar hvort rétt sé að gera breytingar á fyrirmælum sáttarinnar. Nefnt er dæmi um slíka breytingu í sáttunum, þ.e. að ekki verði unnt fyrir 1. maí 2015 að innleiða almennt hámark á milligjöld vegna notkunar MasterCard og VISA greiðslukorta hér á landi eða að breytingar verði á áformum ESB að því er varðar setningu hámarks á milligjöld. Í þessu sambandi gæti t.d. komið til skoðunar hvort miða skuli hámark milligjalda í sáttunum fremur við vegið meðaltal milligjalda heldur en hámark á hverja færslu eins og lagt er upp með. Útfærslan að þessu leyti er nokkuð háð því hvernig fyrirmælin að þessu leyti verða í boðaðri reglugerð ESB. Annað dæmi um breytingu sem gæti gefið tilefni til endurskoðunar á sáttunum við bankana væri breyting á eignarhaldi kortafyrirtækjanna frá því sem nú er. Slíkt gæti haft áhrif á stjórnarsetuákvæðið og önnur ákvæði undir gr. 2.5.

Grein 5 er kveður á um ýmis atriði sem ekki hefur þegar verið gengið frá framar í sáttunum. Varðandi kynningu segir í sáttunum við hvern banka um sig að stjórnarmönnum, framkvæmdastjóra (forstjóra) og lykilstarfsmönnum viðkomandi banka skuli kynnt efni sáttarinnar. Þá segir að þeir skuli undirrita yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til að starfa eftir sáttinni. Í öllum sáttunum er jafnframt kveðið á um að viðkomandi banki skuli upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd á framangreindum skilyrðum fyrir tiltekna dagsetningu. Þá er áréttað að brot á skilyrðum sáttarinnar varði viðurlögum skv. samkeppnislögum.

Í sáttinni við Arion banka er tekið fram að öll ákvæði er tengjast eignarhlut Arion banka í Valitor skuli jafnframt gilda um öll fyrirtæki sem Arion banki er hluthafi í sem kunna að taka við þeirri starfsemi, eða hluta hennar, sem Valitor sinnir við eða eftir undirritun sáttarinnar við Arion banka. Er þetta ákvæði einkum sett í því skyni að tryggja að markmið sáttarinnar um viðskiptalegt jafnræði kortútgefenda hvað varðar þjónustu Valitors nái fram að ganga. Í þessu sambandi er m.a. tekið mið af því að Landsbankinn, sem er stærsti útgefandi VISA korta hér á landi, á í viðskiptasambandi við Valitor um framkvæmd kreditkortaútgáfu Landsbankans. Sambærilegt ákvæði er að finna í sáttinni við Íslandsbanka (m.t.t. eignarhalds bankans á Borgun) en ekkert ákvæði af þessu tagi er í sáttinni við Landsbankann enda er hann ekki lengur hluthafi í kortafyrirtækjunum.



Í hverri sátt um sig lýsir Samkeppniseftirlitið því yfir í grein 5 að með sáttinni sé lokið rannsókn eftirlitsins sem varð tilefni andmælaskjals (frummats) sem birt var aðilum á greiðslukortamarkaði 8. mars 2013. Sáttin taki til allra tilvika sem rakin séu í andmælaskjalinu og lutu að viðkomandi banka á skilgreindu rannsóknartímabili og fram að undirritun sáttarinnar. Þá er tekið fram að ekki komi til kæru skv. 9. gr. eða 42. gr. samkeppnislaga vegna þeirra tilvika sem tilgreind séu í áðurgreindu andmælaskjali eða sátt og varða viðkomandi banka.

9.2 Sáttir Samkeppniseftirlitsins við Valitor og Borgun

Skilyrði í sáttum Valitors og Borgunar eru í stórum dráttum samhljóða. Verða því einstakar greinar sáttanna skýrðar í einu lagi nema þar sem munur er á. Verður hér á eftir almennt vísað til Valitors og Borgunar sem "kortafyrirtækið" í umfjöllun um einstakar greinar en þegar vísað er til þeirra beggja verður fleirtöluorðið "kortafyrirtækin" notað. Starfsemi Borgunar og Valitors er í meginatriðum tvíþætt, sem vinnsluaðilar við kortaútgáfu og sem færsluhirðar. Getur verið mismunandi eftir greinum sáttanna til hvors hlutverks fyrirtækjanna er vísað.

Grein 2 inniheldur ákvæði um aðgerðir sem eru til þess fallnar að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum tengdum greiðslukortastarfsemi. Grein 2 er víðfeðm og skiptist í nokkrar undirgreinar, þ.e. 2.1-2.6. Þar af skiptast greinar 2.4 og 2.5 í allmargar undirgreinar. Grein 2 er í heild sinni að mestu leyti samhljóða í sáttum Valitors og Borgunar.

Í upphafi greinar 2 í sáttinni við Valitor er til skýringar tekið fram að skilyrði greinar 2 eigi við um starfsemi félagsins á Íslandi (þ.e. ekki erlenda starfsemi þess). Í sáttinni við Borgun er þetta ekki tekið sérstaklega fram, en skýra verður ákvæðið á sama hátt.

Í grein 2.1 er kveðið á um hámark milligjalda og er efni greinarinnar að mestu leyti speglun á efni greinar 2.1 í sáttunum við bankana. Til nánari glöggvunar á meginefni greinarinnar vísast því til umfjöllunar um sáttir bankanna hér framar.

Þá er í þriðju málsgrein greinarinnar í sáttinni við Valitor kveðið á um að Valitor annist milligöngu og beiti sér fyrir skráningu viðkomandi hámarks milligjalda í landstöflu fyrir Ísland hjá VISA EU sem gildandi milligjöld þegar ekki nást tvíhliða samningar milli útgefenda og færsluhirða um lægri milligjöld. Hliðstætt ákvæði er í þriðju málsgrein greinarinnar í sáttinni við Borgun hvað varðar umsókn um skráningu viðkomandi hámarks milligjalda í landstöflu fyrir Ísland hjá MasterCard International. Framangreint felur í sér tilteknar kvaðir á hendur Valitor og Borgun en til þess að skráning samkvæmt framangreindu gangi eftir þurfa alþjóðlegu kortasamsteypurnar (þ.e. alþjóðlegu kortakerfin) að fallast á það sem sáttirnar kveða á um. Á Valitor og Borgun hvíla ríkar skyldur að þessu leyti.

Í sáttunum við kortafyrirtækin segir að sama hámark milligjalda gildi hvort sem um örgjörva er að ræða í kortum eða ekki. Gildir sama regla í sáttunum við bankana, sbr. umfjöllun hér að framan.

Grein 2.2 kveður á um lækkun söluaðilapóknunar kortafyrirtækjanna fyrir færsluhirðingu. Í því skyni að tryggja að lækkun milligjalda skili sér í lægri þóknunum sem söluaðilar greiða,



skuldbinda kortafyrirtækin sig til að lækka þóknanir sínar gagnvart söluaðilum til samræmis við þá lækkun milligjalda sem leiðir af innleiðingu framangreindra hámarka fyrir milligjöld á Íslandi. Þetta ákvæði var innleitt í sáttirnar í því skyni að tryggja að lækkun milligjalda skili sér til söluaðila. Lægri tilkostnaður að þessu leyti ætti að koma bæði fyrirtækjum og neytendum til góða með því að stuðla að öflugra atvinnulífi og lægra vöruverði.

Eins og fram kemur í grein 2.2 í sáttinni við Valitor skal tekið tillit til þess, við mat á því hvort framkvæmd kortafyrirtækjanna á lækkun þóknunar gagnvart söluaðila uppfylli ákvæði þetta, að ekki er hægt að framkvæma beina línulega lækkun hjá seljendum í samræmi við gr. 2.1 þar sem taka þarf tillit til hlutfalls greiðslukorta sem notuð verða hjá söluaðilum og falla ekki undir breytingarnar, s.s. öll erlend kort og innlend viðskipta- og innkaupakort. Greinin er ekki eins ítarleg hvað þetta varðar í sáttinni við Borgun en það skal áréttað að hið sama gildir um Borgun og Valitor í þessu sambandi.

Mikilvægt er að lækkun milligjalda á neytendakortum skili sér í lægri þóknun fyrir færsluhirðingu hjá söluaðilum. Fyrir gildistöku hámarka milligjalda 1. maí 2015 vita færsluhirðarnir Borgun og Valitor hver er þáttur milligjalda í söluaðilapóknun hjá hverjum og einum söluaðila sem þá er í viðskiptum við félögin. Þar sem færsluhirðarnir greiða milligjöld til útgefenda gengur Samkeppniseftirlitið út frá því að hægt sé að greina veltusamsetningu hjá viðkomandi söluaðila eftir því hvort um er að íslensk neytendakort, íslensk viðskipta- og innkaupakort eða erlend kort. Við ákvörðun um það hve mikið söluaðilapóknun skal lækka hjá hverjum og einum söluaðila á grundvelli ákvæðis gr. 2.2 er að mati Samkeppniseftirlitsins eðlilegt að miða við veltusamsetningu eftir framangreindum kortaflokkum undangengna 12 mánuði. Hafi samningar færsluhirða við einstaka söluaðila sem eru nýir í færsluhirðingu hjá þeim verið gerðir innan 12 mánaða frá gildistöku hámarkanna skal miða mat á veltusamsetningunni við tímabilið frá því að viðkomandi samningur var gerður.

Tekið skal fram að gr. 2.2 er hvorki ætlað að heimila né hafna að mögulegar breytingar á öðrum kostnaðarliðum hjá Borgun og Valitor vegna færsluhirðingar hafi áhrif á þóknun þeirra gagnvart söluaðilum. Slíkt ræðst af því hvað um semst milli einstakra færsluhirða og einstakra söluaðila í samkeppni á færsluhirðingarmarkaði og er ákvæði gr. 2.2 hlutlaust að þessu leyti. Í tengslum við þetta er þó mikilvægt að hafa í huga að söluaðilapóknunin er að meginuppistöðu til hlutfall af viðskiptaveltu sem hækkar almennt með verðbólgu og þar með einnig söluaðilapóknunin í krónum talið. Telja verður því að í þóknunarhlutfallinu sé að miklu leyti innbyggð leiðrétting fyrir almennum kostnaðarhækkunum á borð við hækkun launakostnaðar hjá færsluhirðum. Lækkun rekstrarkostnaðar hjá færsluhirðum vegna hagræðingar eða aukinnar tæknilegrar skilvirkni ætti hins vegar að leiða til frekari lækkunar söluaðilapóknunar en kveðið er á um í gr. 2.2 við skilyrði virkrar samkeppni. Þá skal á það bent að söluaðilapóknunin getur einnig lækkað á grundvelli þess að útgefendur geri viðskiptaveltu daglega upp við færsluhirða samhliða hámarki á þau milligjöld sem færsluhirðar greiða útgefendum, sbr. umfjöllun í 4. mgr. í kafla 8.4.

Eftir birtingu ákvörðunar þessarar verður söluaðilum ljóst hver milligjöldin að hámarki eru vegna íslenskra greiðslukorta. Kunnáttumaður, sbr. gr. 3.2 í sáttunum, metur síðan eftir sínu verklagi hvort lækkun á vegnu milligjaldi ein og sér, skv. framansögðu, skili sér til lækkunar á þóknun hvers söluaðila. Markmiðið með þessu ákvæði er að tryggja með ásættanlegum hætti að lækkun á vegnu milligjaldi hvorrar kortategundar (debetkortum og



kreditkortum) skili sér til söluaðila en sitji ekki eftir inni hjá færsluhirðunum vegna skorts á gagnsæi eða af öðrum ástæðum. Ætlast er til að sú lækkun milligjalda sem leiðir af sáttunum vegna hámarka milligjalda skili sér sem hraðast til söluaðila.

Þá er áréttað í grein 2.2, í tengslum við lækkun söluaðilabóknunar, að háværk milligjalda (sem kveðið er á um í grein 2.1) eru án allrar jöfnunar, hvaða nafni sem nefnist, í uppgjöri viðkomandi kortafyrirtækis við útgefendur greiðslukorta. Með jöfnun í þessu sambandi er átt við að ekki má vera búið að draga frá neinar þóknar frá milligjöldunum sem færsluhirðir (Valitor eða Borgun) heldur eftir frá útgefanda, s.s. fyrir vinnslu eða annað, áður en áhrif hámarkssetningar á milligjöld eru metin. M.ö.o. hámark milligjalda miðast við brúttó milligjöld, t.d. eins og þau milligjöld sem koma fyrir í milligjaldatöflum alþjóðasamsteypna. Þetta skiptir máli við mat á lækkun söluaðilabóknunar til samræmis við lækkun milligjalda.

Loks skal það áréttað í tengslum við grein 2.2 að allar þóknar færsluhirða gagnvart söluaðilum falla undir hugtakið söluaðilabóknun. Þetta þýðir að kortafyrirtækjunum er t.d. ekki heimilt að hækka þóknun fyrir einstaka færslu til þess að vega upp lækkun hlutfallslegrar þóknunar af veltu. Þetta þýðir jafnframt að nýjar þóknar sem upp kynnu að vera teknar af hálfu kortafyrirtækjanna gagnvart söluaðilum teljast vera hluti af söluaðilabóknun. Taka skal þó tillit til þess ef nýjar þóknar eiga sér stoð í nýrri þjónustu við söluaðila. Skal viðkomandi færsluhirðir gera grein fyrir nýrri þjónustu og gjaldtöku fyrir hana í sérstöku minnisblaði sem leggja skal fram til kunnáttumanns sem vísað er til í gr. 3.2 sáttarinnar. Veiting nýrrar þjónustu og gjaldtaka fyrir hana skal að sjálfsögðu ætíð háð samþykki viðkomandi söluaðila í samningum við viðkomandi færsluhirði.

Í kafla 8.4 hér að framan er nánar fjallað um mikilvægi þess að lækkun milligjalda og aðrar breytingar á markaðnum skili sér í bættum kjörum til söluaðila og neytenda.

Í fyrri mgr. **greinar 2.3** er kveðið á um að viðkomandi kortafyrirtæki skuli ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu milligjalda eða annarra þóknana, með útgefendum greiðslukorta, sem m.a. leggjast á söluaðila gegnum þóknun færsluhirða hjá söluaðilum vöru og þjónustu, sbr. einnig 12. gr., og eftir atvikum 10. gr., samkeppnislaga. Þetta taki ekki til aðkomu viðkomandi kortafyrirtækis að lækkun milligjalda skv. gr. 2.1. Í þessu sambandi áréttar Samkeppniseftirlitið sem fyrr að hámarkssetning milligjalda felur ekki í sér innleiðingu samræmdra milligjalda þar sem aðilum er frjálst að semja um lægri milligjöld innan þeirra marka sem hámarkið setur. Allt að einu er ljóst að það er ekki nauðsynlega vísbending um brot á þessari grein þótt milligjöld séu séu áþekk milli keppinauta.

Í seinni mgr. greinar 2.3 er kveðið á um að viðkomandi kortafyrirtæki skuli jafnframt ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu skilmála eða viðskiptakjara korthafa, hverju nafni sem kunna að nefnast, með útgefendum greiðslukorta, sbr. einnig 12. gr., og eftir atvikum 10. gr., samkeppnislaga. Á það má benda að þetta felur m.a. í sér að kortafyrirtækjunum er óheimilt að eiga aðild að samræmingu með útgefendum á þeim fjölda vildarpunkta sem veittur er fyrir viðskipti með greiðslukortum. Þá er til áréttar tekið fram í málsgreininni í sátt við Valitor að undir samræmingu falli ekki ráðgjöf kortafyrirtækisins um þann hluta skilmála er fjallar um endurkröfurétt korthafa, öryggismál, neyðarþjónustu og mál sem snúa að sviksamlegum færslum. Í sáttinni við Borgun er ekki



kveðið á um undantekningar með jafn ítarlegum hætti, en skýra verður ákvæðið svo að sömu undantekningar eigi við.

Komi til þess að skilmálar eða reglur kortasamsteypanna (VISA EU eða MasterCard International) stangist á við ákvæði þetta hvað varðar undantekningar þær sem upp eru taldar hér að framan geta kortafyrirtækin beint erindi til Samkeppniseftirlitsins á grundvelli endurskoðunarákvæðis sáttanna. Það er hins vegar engan veginn sjálfgefið að Samkeppniseftirlitið muni veita vilyrði fyrir því að sérhvert samræmingarákvæði sem kortasamsteypurnar kunna að gera kröfu um taki fortakslaust gildi hérlendis.

Grein 2.4 kveður á um skýran aðskilnað á milli færsluhirðingarstarfsemi og útgáfustarfsemi kortafyrirtækjanna. Er ákvæðinu ætlað að koma í veg fyrir samkeppnishindranir sem stafað geta af samrekstri þessara starfsþátta, en kvörtun Kortu tók til atvika sem rekja má til skipulags og háttsemi kortafélaganna að þessu leyti. Jafnframt felur ákvæðið í sér viðbrögð við ákvörðun nr. 8/2013, *Misnotkun Valitors hf. á markaðsráðandi stöðu og brot gegn ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008*, sbr. nánari umfjöllun í kafla 8.3 hér að framan.

Með því að leggja áþekk skilyrði til grundvallar gagnvart Borgun er m.a. dreginn lærdómur af framangreindu máli og unnið gegn hættu á samkeppnishömlum sem kvartað var yfir í máli þessu. Skiptir hér máli að uppbygging þessara fyrirtækja er sambærileg varðandi þætti er hér skipta máli.

Markmið þessara skilyrða erfyrst og fremst það að vinna gegn því að fyrirtækin geti nýtt stöðu sína á sviði kortaútgáfu hérlendis til þess að skapa sér óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum sínum í færsluhirðingu hérlendis. Í þessu sambandi hefur einnig verið litið til þess að Valitor og Borgun eru í lykilstöðu á greiðslukortamarkaði hérlendis. Byggist sú staða á nokkrum þáttum. Í fyrsta lagi fara fyrirtækin með aðalleyfishald á vörumerkjum VISA og MasterCard á Íslandi. Þá annast þessi fyrirtæki framkvæmd kreditkortaútgáfu fyrir alla banka og sparisjóði á Íslandi og hafa yfir að ráða korthafakerfi í samræmi við það hlutverk. Síðast en ekki síst njóta félögin yfirburðastöðu á sviði færsluhirðingar hérlendis.

Skal það hér áréttað, svo sem ljóst má vera af því sem að framan greinir, að aðskilnaðurinn sem kveðið er á um í sáttunum milli færsluhirðingar og útgáfustarfsemi tekur eingöngu til innanlandsstarfsemi félaganna á þessum sviðum. Þannig er um færsluhirðingu og útgáfubjónustu innanlands að ræða.

Með grein 2.4 í sáttum Valitors og Borgunar eru þessi fyrirtæki bundin ítarlegum skilyrðum sem ætlað er að tryggja aðskilnaðinn milli færsluhirðingar og kortaútgáfu. Með þessum skilyrðum er leitast við að tryggja að Valitor, Borgun og keppinautar þeirra á sviði færsluhirðingar eigi sem jafnasta möguleika á að keppa um viðskipti á viðkomandi markaði. Þannig er markmiðið með aðskilnaðinum að keppinautar starfi við sambærileg markaðsskilyrði. Á hinn bóginn verður aldrei hægt að skapa fullkomna jöfnun tækifæra á öllum sviðum samkeppni af þeirri einföldu ástæðu að engin tvö fyrirtæki eru nákvæmlega eins á frjálsum markaði. Við útfærslu á aðskilnaðinum hefur þess verið gætt að Valitor og Borgun geti eftir sem áður nýtt stærðarhagkvæmni sína og haldið áfram að þróa og byggja upp starfsemi sína, ekki síst erlendis.



Fram kemur m.a. í inngangi að grein 2.4 í sáttinni að með færsluhirðingarstarfsemi sé átt við almenna færsluhirðingarþjónustu, þ.m.t. samskipti og samningagerð við söluaðila, en einnig eigi posaleiga og önnur þjónusta (áður ótalin) gagnvart íslenskum söluaðilum að teljast með færsluhirðingarstarfsemi. Í þessu sambandi kaus Samkeppniseftirlitið að telja posaleigu með færsluhirðingu þótt posaleiga feli almennt í sér sjálfstæða samkeppnisstarfsemi. Var það gert í sáttinni á grundvelli þess að markmiðið er að aðskilja alla þjónustu kortafyrirtækjanna við söluaðila frá þjónustu þeirra við kortaútgefendur. Þá var einnig litið til þess að posaleiga varðar jaðarbúnað hjá söluaðilum sem er nátengd færsluhirðingu eins og hún hefur verið rekin hér á landi.

Þá kemur fram í innganginum að grein 2.4 að með útgáfustarfsemi sé átt við sölu, vinnslu og aðra þjónustu til íslenskra útgefenda greiðslukorta. Í stuttu máli er hér átt við hvers konar þjónustu kortafyrirtækjanna við útgefendur. Vegur þar þyngst útvistuð framkvæmd á kreditkortaútgáfu bankanna sem kortafyrirtækin tvö annast.

Grein 2.4 skiptist í allmargar undirgreinar (2.4.1 – 2.4.7) og er í inngangi að þeim tekið fram að ákvæðin séu m.a. til stuðnings og fyllingar þeim fyrirmælum sem fram koma í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, sbr. og sátt kortafyrirtækjanna í því máli.

Í **grein 2.4.1**, fyrstu málsgrein, kemur fram að viðskiptastefna kortafyrirtækisins á sviði færsluhirðingar skuli mótuð með sjálfstæðum hætti. Með sama hætti skuli viðskiptastefna kortafyrirtækisins á sviði útgáfupjónustu mótuð með sjálfstæðum hætti. Þá segir að byggt skuli á almennum rekstrarlegum forsendum hvað varðar þá þjónustu sem boðin er, um aðgengi að henni, gæði hennar og verðlagningu.

Með ákvæðinu um að sjálfstæð viðskiptastefna skuli mótuð fyrir hvora starfsemi um sig er verið að leggja áherslu á að um aðskilda starfsemi er að ræða. Ber að túlka þetta með þeim hætti að niðurgreiðsla til annarrar starfseminnar með fjármagni (afkomu) frá hinni sé ekki heimil. Eins og fram kemur í lokamálsgrein 2.4.1 er hins vegar ekki lagt bann við því að kortafyrirtækið móti viðskiptastefnu fyrir félagið í heild þar sem tekið sé mið af heildarhagsmunum þess að svo miklu marki sem það samrýmist ákvæðum sáttarinnar. Er með þessu tekið tillit til samlegðar sem starfsemi kortafyrirtækisins kann að hafa af því að reka færsluhirðingu og útgáfustarfsemi innan sama félags, m.a. með tilliti til stoðþjónustu, þekkingaruppbyggingar og hugbúnaðarþróunar sem nýst getur til uppbyggingar erlendis.

„Almennar rekstrarlegar forsendur“ hér að framan vísa einkum til framlegðar og arðsemi þess fjár sem bundið hefur verið í viðkomandi starfsemi.

Í fjórðu málsgrein 2.4.1 kemur fram að ákvæði sáttarinnar hafi ekki áhrif á heimild færsluhirðingar og útgáfupjónustu viðkomandi kortafyrirtækis til þess að sækja sér almenna stoðþjónustu til þeirra sviða innan þess sem sinna eingöngu stoðþjónustu, að því gefnu að farið sé að ákvæðum sáttar um aðskilnað að öðru leyti.

Í þessu sambandi skal það tekið fram að „stoðþjónusta“ telst almennt ekki vera tekjuskapandi starfsemi fyrirtækis í þeim skilningi að þau störf sem unnin eru á stoðsviðum fyrirtækja beinast almennt inn á við en ekki út á við. Vinnu upplýsingatækni sviða kortafyrirtækjanna að hugbúnaðarþróun og tæknilausnum sem leiðir til vöru- eða



Þjónustusölu hjá færsluhirðingu og útgáfupjónustu innanlands má þó flokka með stoðþjónustu að því tilskyldu að allra skilyrða og markmiða sáttarinnar varðandi aðskilnað færsluhirðingar og útgáfupjónustu sé gætt í hvívetna. Hið sama má gilda um afmarkaða upplýsingagjöf og aðstoð þjónustuvers, tæknilega aðstoð við viðskiptavinum, vinnu við uppsetningu posa, viðhald posa og viðgerðir á þeim að því tilskyldu að allra skilyrða og markmiða sáttarinnar varðandi aðskilnað færsluhirðingar og útgáfupjónustu sé gætt í hvívetna. Með hugtakinu þjónustuver (e. customer support) er átt við úrlausn ýmissa erinda frá viðskiptavinum, s.s. endurkröfur (e. chargebacks), breyting á bankareikningi, breyting á forsvarsmanni söluaðila, svörun til korthafa um stöðu úttektarheimildar o.þ.u.l. Í tengslum við framangreint skal tekið fram að á grundvelli sáttanna eru tekjusvið kortafyrirtækjanna útgáfupjónusta innanlands, færsluhirðing innanlands, erlend starfsemi (ef það á við) og önnur þjónustusala (ef það á við). Markaðssetning og sala á færsluhirðingu og útgáfupjónustu tilheyrir viðkomandi tekjusviði. Undir stoðþjónustu geta t.d. fallið starfsemi fjármálasviðs, starfsmannasviðs, upplýsingatæknisviðs og lögfræðisviðs. Þess utan er svo sameiginleg yfirstjórn.

Vinnu og þjónustu stoðþjónustudeilda fyrir tekjusvið ber að gjaldfæra (sem innri millifærslu) á viðkomandi tekjusvið eftir því sem við á.

Í grein **2.4.2** er kveðið á um raunlægan aðskilnað færsluhirðingar og útgáfupjónustu. Þar segir að starfsemi færsluhirðingar og útgáfupjónustu skuli fara fram í vinnurýmum sem aðskilin séu frá annarri starfsemi með fullnægjandi rekjanlegri aðgangsstýringu. Tryggt skuli að starfsmenn færsluhirðingar hafi ekki aðgang að vinnurými útgáfupjónustu og öfugt. Þá segir að tryggt skuli að starfsemi færsluhirðingar og útgáfupjónustu nýti ekki sömu jaðartæki, s.s. prentara og ljósritunarvélar.

Eins og fram kemur í ákvæði 2.4.2 felur hinn raunlægi aðskilnaður í sér aðskilnað vinnurýma. Í sáttinni er ekki mælt gegn því að starfsmenn færsluhirðingar og útgáfupjónustu deili sameiginlegu mötuneyti og kaffistofu.

Með „jaðartæki“ í ákvæði 2.4.2 er átt við hvers konar tækjabúnað sem gjarnan er samnýttur af ólíkum sviðum í fyrirtækjum og stofnunum. Undir slíkan búnað falla öll tæki sem nýtt eru til prentunar, miðlunar og/eða afritunar gagna. Fjarfundasímubúnaður fellur ekki undir jaðartæki en tölvubúnaður í samnýttum fundarherbergjum skal aðgangstakmarkaður í samræmi við ákvæði greinar 2.4.3.

Í grein **2.4.3** er kveðið á um hvaða aðilar innan kortafyrirtækjanna skuli hafa aðgang að tölvu- og upplýsingakerfum fyrir útgáfupjónustu annars vegar og færsluhirðingu hins vegar. Fram kemur að aðgangstakmarkanir skuli tryggðar með rekjanlegri aðgangsstýringu að tölvukerfi viðkomandi kortafyrirtækis.

Með rekjanleika er átt við að hægt sé að sjá hvaða aðilar hafi aðgang að viðkomandi tölvu- og upplýsingakerfum og hvenær þeir hafi nýtt viðkomandi aðgang. Samkeppniseftirlitið telur að nákvæmari útfærsla aðgangsstýringar en fram kemur í greininni sé óþörf enda eru aðgangstakmarkanir í tölvubúnaði útbreidd og vel þekkt fyrirbrigði í upplýsingatæknivæddu samfélagi.



Í **grein 2.4.4** er kveðið á um vernd og miðlun upplýsinga. Fram kemur m.a. í fyrstu málsgrein að tryggt sé að viðskiptalegar upplýsingar sem skráðar eru í tölvu- og upplýsingakerfum kortafyrirtækisins fyrir útgáfubjónustu (t.d. korthafakerfi) sem og upplýsingar sem unnar eru úr gögnum í áðurnefndum kerfum berist ekki aðilum sem vinna að færsluhirðingu hjá kortafyrirtækinu. Vinnsla upplýsinga upp úr tölvu- og upplýsingakerfum fyrir útgáfubjónustu skal eingöngu vera í þágu hlutaðeigandi útgefanda greiðslukorta og þá eingöngu upplýsingar sem varða kortaviðskipti hans.

Þá kemur m.a. fram í annarri málsgrein að kortafyrirtækið skuli með fullnægjandi aðgerðum tryggja að viðskiptalegar upplýsingar sem skráðar eru í tölvu- og upplýsingakerfum þess fyrir færsluhirðingu sem og upplýsingar sem unnar eru úr gögnum í áðurnefndum kerfum berist ekki aðilum sem vinna að útgáfubjónustu hjá Valitor. Vinnsla upplýsinga upp úr tölvu- og upplýsingakerfum fyrir færsluhirðingu skal eingöngu vera í þágu hlutaðeigandi seljanda vöru og þjónustu og þá eingöngu upplýsingar sem varða kortaviðskipti hans.

Grein 2.4.5 kveður á um innri reglur og undirritun trúnaðaryfirlýsinga. Í 1. mgr. greinarinnar segir að kortafyrirtækið skuli kveða á um, með innri reglum um aðskilnað og með trúnaðaryfirlýsingum starfsmanna, að viðskiptalegar upplýsingar skv. gr. 2.4.4 berist ekki milli færsluhirðingar og útgáfubjónustu. Þá segir að það skuli vera á ábyrgð stjórnar félagsins að ganga frá trúnaðaryfirlýsingum gagnvart þeim starfsmönnum sem aðgang hafa að viðkvæmum upplýsingum samkvæmt þessari grein. Þá skulu starfsmenn færsluhirðingar og útgáfubjónustu undirrita yfirlýsingu um að þeir hafi kynnt sér fyrirmæli sáttarinnar og muni starfa í samræmi við ákvæði hennar.

Grein 2.4.6 kveður á um að verkferlar og samskipti skuli vera með þeim hætti að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar berist ekki á milli útgáfubjónustu og færsluhirðingar fyrir tilstilli þriðja aðila innan fyrirtækisins (starfsmenn stoðsviða og yfirstjórn). Yfirstjórn og starfsmönnum stoðsviða (og eftir atvikum annarra sviða) kortafyrirtækisins er óheimilt að miðla upplýsingum skv. gr. 2.4.4 milli færsluhirðingar og útgáfubjónustu.

Í **grein 2.4.7** segir að kortafyrirtækið skuli innan sex mánaða frá undirritun sáttarinnar ljúka öllum aðgerðum til að tryggja nauðsynlegan aðskilnað innlendrar færsluhirðingar og útgáfubjónustu, svo sem nánar sé kveðið á um í sáttinni.

Í **grein 2.5** er kveðið á um samskipti og þjónustu kortafyrirtækisins við útgefendur greiðslukorta. Þar segir m.a. að kortafyrirtækinu sé óheimilt að mismuna útgefendum hvað varðar vinnslubjónustu á sviði útgáfu. Í greininni segir að með mismunun sé átt við ómálefnalegar viðskiptalegar hindranir sem fela í sér að jafnræði viðskiptavina er ekki virt.

Þá segir í sátt við Valitor að meðan Arion banki sé meðal hluthafa í Valitor skuli ákvæði 2.5.1-2.5.7 taka til Valitors. Einnig segir að ef Arion banki selji hlut sinn í Valitor til viðskiptabanka eða sparisjóðs skuli ákvæði greinar 2.5 gilda einnig um samskipti Valitors við slíkan nýjan eiganda.

Í sátt við Borgun segir að ákvæði 2.5.1-2.5.6 skuli taka til Borgunar ef Borgun er undir yfirráðum fjármálafyrirtækis. Með fjármálafyrirtæki í þessu sambandi er hér fyrst og fremst átt við við fjármálafyrirtæki sem gefur út greiðslukort, s.s. banka eða sparisjóð, enda er



markmið greinar 2.5 fyrst og fremst það að tryggja jafnræði kortaútgefenda m.t.t. þjónustu kortafyrirtækjanna.

Það skal áréttað að í grein 2.5.2 þar sem stendur í öðrum málslið: „þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki stjórnarmenn hjá eiganda eða fyrirtækjum þar sem eigandinn eða dótturfélög eiga meira en 15% eignarhlut,...“ er verið að vísa til dótturfélaga eiganda (þ.e. annarra dótturfélaga eiganda en kortafyrirtækisins sjálfs) en ekki dótturfélaga viðkomandi kortafyrirtækis í sáttunum við Valitor og Borgun.

Grein 2.5 í sáttum Valitors og Borgunar er að öðru leyti speglun á ákvæðum 2.5.1-2.5.7 í sáttum Samkeppniseftirlitsins við Arion banka og Íslandsbanka. Vísast til umfjöllunar um þau ákvæði hér framar.

Grein 2.6 er ætlað að tryggja að keppinautar kortafyrirtækisins í færsluhirðingu sem leita til útgáfuþjónustu kortafyrirtækjanna um upplýsingar sér viðkomandi eða aðra málefnalega fyrirgreiðslu njóti málefnalegs jafnræðis í viðskiptum við kortafyrirtækið á við færsluhirðingu kortafyrirtækisins.

Grein 3 kveður á um eftirlit með að ákvæðum sáttarinnar sé fylgt. Greinin skiptist í greinar undirgreinar nr. 3.1-3.3.

Grein 3.1 kveður á um innri úttekt. Við lok hvers reikningsárs skal kortafyrirtækið gera innri úttekt á því hvort fyrirmælum um aðskilnað í sáttinni hafi verið fylgt. Úttektin skal sérstaklega fela í sér könnun á því hvort aðgangur starfsmanna að vinnurýmum og tölvukerfum hafi verið í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar. Úttektin skal unnin undir umsjón stjórnar og skal birta hana óháðum kunnáttumanni skv. grein 3.2.

Grein 3.2 kveður á um skipan og störf óháðs kunnáttumanns og upplýsingaskyldu. Í greininni segir m.a. að kortafyrirtækið skuli, innan tveggja mánaða frá undirritun sáttarinnar, tilnefna óháðan kunnáttumann til að hafa eftirlit með því að skilyrðum sáttarinnar sé fylgt eftir. Þá er kveðið á um að kunnáttumaður skuli hafa viðeigandi þekkingu m.t.t. þeirra verkefna sem hann skal sinna. Kortafyrirtækin bera allan kostnað af starfi óháðra kunnáttumanna. Í 2. mgr. gr. 3.2 er skilyrðum fyrir óhæði lýst og í 3 mgr. eru verkefni kunnáttumanns tilgreind.

Í 1. mgr. kemur m.a. fram að Samkeppniseftirlitið skuli samþykkja tilnefninguna innan þriggja mánaða frá tilnefningu og að kunnáttumaðurinn skuli skipaður til tveggja ára í senn. Til þess að tryggt sé að þeir sem kortafyrirtækið hefur tilnefnt í hlutverk kunnáttumanns uppfylli skilyrði gr. 3.2 um óhæði og viðeigandi þekkingu þarf Samkeppniseftirlitið því að eiga fund með þeim sem kortafyrirtækið hefur tilnefnt hæfa til starfsins. Í framhaldi veitir Samkeppniseftirlitið álit á því hvort hinir tilnefndu uppfylla skilyrði sáttarinnar um óhæði og þekkingu og mælir, eftir atvikum, með þeim aðila meðal hinna tilnefndu sem eftirlitið telur hæfastan til að gegna starfi kunnáttumanns.

Í 3. mgr. gr. 3.2 kemur eftirfarandi fram varðandi hlutverk kunnáttumanns:

- Hann skal hafa eftirlit með því að einstök fyrirmæli sáttarinnar séu virt.
- Yfirfara innri úttekt skv. grein 3.1 og staðfesta hvort hún teljist vera fullnægjandi.



- Leggja sérstaklega mat á hvort kortafyrirtækið hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana í því skyni að tryggja að markmið og skilyrði varðandi aðskilnað nái fram að ganga.
- Leggja mat á hvort kortafyrirtækið hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana til að uppfylla önnur skilyrði sáttarinnar, þ.m.t. varðandi lækun söluaðilaþóknana, sbr. gr. 2.2.
- Hafa eftirlit með því að samskipti og tengsl fyrirtækisins við þann eiganda sem ákvæði greinar 2.5 lúta að séu í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar.
- Greina Samkeppniseftirlitinu frá því ef hann verður var við að skilyrði sáttar þessarar kunni að hafa verið brotin eða vísbendingar séu um að markmið hennar sé ekki að ná fram að ganga.

Þá kemur fram í 3. mgr. að kunnáttumaður skuli við upphaf starfs síns greina Samkeppniseftirlitinu frá því með hvaða hætti hann muni sinna hinu reglubundna eftirliti. Kveðið er á um að hann skuli setja sér verkáætlun og endurskoða hana í tengslum við upplýsingagjöf sína til Samkeppniseftirlitsins sem skal eiga sér stað einu sinni á ári. Með framangreindu ákvæði þarf kunnáttumaður að taka mið af málefnalegum ábendingum og athugasemdum sem Samkeppniseftirlitið kann að hafa við framkvæmd hans með hliðsjón af ákvæðum sáttarinnar.

Þá segir í 4 mgr. að kortafyrirtækið skuli veita kunnáttumanni þær upplýsingar sem hann óskar eftir og hann telur varða framangreint eftirlit sitt. Þá segir að kunnáttumaður skuli undirrita yfirlýsingu um að hann muni gæta trúnaðar um viðkvæmar upplýsingar sem honum sé láttnar í té. Trúnaðarskyldan tekur ekki til upplýsingagjafar kunnáttumanns til Samkeppniseftirlitsins.

Grein 3.3 kveður m.a. á um að kortafyrirtækið innleiði samkeppnisréttaráætlun. Skv. greininni skuldbindur kortafyrirtækið sig til að tryggja að stjórnarmenn, stjórnendur og þeir starfsmenn kortafyrirtækisins sem við á séu að fullu upplýstir um þær kröfur sem samkeppnisreglur gera til starfsemi fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Stjórnendur í þessum skilningi eru þeir sem skipa framkvæmdastjórn félaganna, forstöðumenn sviða, deildarstjórnar og aðrir í sambærilegum stöðum. Aðrir starfsmenn sem við er átt eru allir þeir sem starfa við færsluhirðingu, útgáfu greiðslukorta og við markaðs- og þróunarmál auk starfsmanna í stoðdeildum svo sem í fjármála- og mannauðspjónustu og upplýsingatækniþjónustu innan félaganna. Í greininni er kveðið á um útfærslu og efni samkeppnisréttaráætlunarinnar. Um það vísast til sáttatextans til nánari glöggvunar en hann er samhljóða í sáttum Valitors og Borgunar.

Í **grein 4** í sáttunum við kortafyrirtækin er fjallað um sektir. Gerð er sérstök grein fyrir þeim í kafla 7 hér að framan.

Grein 5 í sáttunum við kortafyrirtækin er endurskoðunarákvæði. Ákvæði þetta er ítarlegra í sáttinni við Valitor heldur en við Borgun. Í báðum sáttunum kemur fram að ákvæði um aðgerðir feli í sér breytingar á skipulagi greiðslukortamarkaðar. Í því sambandi sé m.a. höfð hliðsjón af fyrirhugaðri reglugerð ESB um háþrösk milligjalda í greiðslukortaviðskiptum og af mikilvægi þess að stuðla að jöfnum samkeppnisskilyrðum á greiðslukortamarkaði hér á landi. Þá segir að verði einhverjar breytingar í starfs- og/eða markaðsumhverfi kortafyrirtækisins sem geti haft áhrif á þá þætti sem fjallað er um í sáttinni séu aðilar sammála um að nauðsynlegt sé að taka til athugunar hvort rétt sé að gera breytingar á fyrirmælum viðkomandi sáttar.



Í sáttinni við Valitor er til viðbótar við framangreint tilgreint dæmi um breytingar sem kallað gætu á endurskoðun á ákvæðum sáttarinnar um hámark milligjalda. Slík breyting gæti falist í því að ekki verði unnt fyrir 1. maí 2015 að innleiða almennt hámark á milligjöld vegna notkunar MasterCard og VISA greiðslukorta hér á landi eða að breytingar verði á áformum ESB að því er varðar setningu hámarks á milligjöld, meiriháttar breytingar verða á eignarhaldi o.fl.

Grein 6 er safngrein utan um atriði sem ekki hefur þegar verið gengið frá framfar í sáttunum. Greinin er að mestu leyti sambærileg í tilviki beggja kortafyrirtækjanna en þó ítarlegri í tilviki Valitors.

Í 1. mgr. 6. gr., í tilviki beggja kortafyrirtækjanna, segir að forstjóri og stjórnarmenn skuli undirrita yfirlýsingu um að þeir hafi kynnt sér sátt þessa og skilyrði hennar og skuldbindi sig til þess að framfylgja þeim. Kveðið er einnig á um að í yfirlýsingunum skuli jafnframt koma fram almenn lýsing á því hvernig skyldum stjórnarmanna verði fylgt. Þá segir að helstu stjórnendur félagsins og aðrir viðeigandi starfsmenn skuli undirrita yfirlýsingu sama efnis. Í þessum yfirlýsingum skuli taka fram hverju það varði ef starfsmaður eða stjórnarmaður fer gegn sáttinni. Þessar yfirlýsingar eru til viðbótar þeim sem þegar hafa verið tilgreindar í sáttunum.

Til nánari glöggvunar skal tekið fram að „helstu stjórnendur“ kortafyrirtækjanna samkvæmt 6. gr. teljast, að mati Samkeppniseftirlitsins, vera meðlimir framkvæmdastjórnar, forstöðumenn, deildar- og sviðsstjórar og starfsmenn í sambærilegum stöðum og einnig starfsmenn tengdir lögfræðipjónustu. Þá skal jafnframt tekið fram til frekari glöggvunar að mat Samkeppniseftirlitsins felur í sér að „aðrir viðeigandi starfsmenn“ skv. 6. gr. séu allir starfsmenn sem eru í beinum samskiptum við söluaðila vöru og þjónustu um færsluhirðingu hér á landi og þeir sem séu í beinu sambandi við íslenska útgefendur greiðslukorta varðandi framkvæmd hennar, þróun og nýjungar og skilmála og verðlagningu. Þá er um að ræða starfsmenn stoðþjónustudeilda sem samkvæmt tilgangi og markmiðum sáttanna er eðli málsins samkvæmt málefnalegt að undirriti slíka yfirlýsingu.

Í 6. gr. er áréttað í sáttunum við bæði félögin að brot á skilyrðum sáttarinnar varði viðurlögum skv. samkeppnislögum.

Þá lýsir Samkeppniseftirlitið því yfir í sáttunum við bæði kortafyrirtækin að með sáttunum sé afskiptum Samkeppniseftirlits að fullu lokið af þeim málefnum þeirra sem tiltekin voru í skjali til andmæla, dags. 8. mars 2013. Jafnframt lýsir Samkeppniseftirlitið því yfir að það muni ekki taka til frekari rannsóknar gagnvart þeim þau tilvik sem lýst er í andmælaskjalinu, hvort sem er vegna tímabila fyrir tímamark rannsóknar sem greinir í skjali dags. 8. mars 2013, eða vegna síðari tímabila, og allt fram til dagsetningar sáttarinnar.

Þá segir í 6. gr. í sáttinni við Valitor að ekki komi til kæru skv. 9. gr. eða 42. gr. samkeppnislaga vegna þeirra tilvika sem tilgreind eru í áðurgreindu andmælaskjali eða sátt og varða Valitor. Hliðstæða yfirlýsingu er að finna í sáttum Samkeppniseftirlitsins við bankana. Afstaða Samkeppniseftirlitsins hvað þetta varðar í tilviki Borgunar er hin sama og í tilviki annarra aðila málsins.



Þá segir í 6. gr. að Samkeppniseftirlitið staðfesti með undirritun sinni að engin mál séu til meðferðar eða rannsóknar hjá því á ætluðum brotum Valitors. Hins vegar kemur jafnframt fram í 6. gr. sáttarinnar við Valitor að fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur sé nú rekið mál þar Valitor krefst ógildingar eða breytingu á úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2013. Í sáttinni stendur að Samkeppniseftirlitið og Valitor séu sammála um að niðurstaða þess máls, í héraði og eftir atvikum fyrir Hæstarétti Íslands, geti ekki haft nein áhrif á þær skuldbindingar sem hvíla á Valitor skv. þessari sátt.



V. ÁKVÖRÐUNARORÐ

Með heimild í 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. lög nr. 52/2007, hefur Samkeppniseftirlitið lokið máli með tvíhliða sáttum Samkeppniseftirlitsins við hvern eftirfarandi aðila: Arion banka hf., Íslandsbanka hf., Landsbankann hf., Borgun hf. og Valitor hf. Þessir aðilar hafa samþykkt og staðfest efni viðkomandi sáttar með undirskrift sinni og eru þær því bindandi fyrir þá.

Með gerð þessara sáttar er afskiptum Samkeppniseftirlits að fullu lokið af þeim málefnum þeirra sem tiltekin voru í andmælaskjali þess, dags. 8. mars 2013.

Brot á sáttunum varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Í ákvörðunarorðum þessum eru sáttir viðkomandi fyrirtækja birtar í fimm sjálfstæðum köflum.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson



Kafli 1: Sátt við Íslandsbanka

SÁTT **Samkeppniseftirlitsins og Íslandsbanka hf.**

vegna rannsóknar á brotum Arion banka hf., Borgunar hf., Íslandsbanka hf., Landsbankans hf. og Valitors hf. á samkeppnislögum

Íslandsbanki hf., kt. 491008-0160, Kirkjusandi, 104 Reykjavík og Samkeppniseftirlitið hafa gert með sér eftirfarandi sátt í samræmi við 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005 og 22. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Með sátt þessari er viðurkennt að tiltekin framkvæmd á greiðslukortamarkaði hafi ekki verið í samræmi við 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins, fallist er á greiðslu sektar og á að ráðast í tilteknar aðgerðir sem eru til þess fallnar að efla samkeppni á greiðslukortamarkaði.

1.

Brot

Valitor hf. (áður VISA Íslands – Greiðslumiðlun hf.) og Borgun hf. (áður Kreditkort hf.) eru samtök fyrirtækja samkvæmt 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Glitnir (og forverar fyrirtækisins) fól annars vegar Valitor og hins vegar Borgun að ákveða fjárhæð þóknunar (milligjald) sem greidd er útgefendum greiðslukorta í tengslum við notkun greiðslukorta (VISA, Electron, MasterCard og Maestro kort) í viðskiptum hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd við ákvörðun milligjalds fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Framkvæmdin viðgekkst áfram í starfsemi Íslandsbanka sem tók við innanlandsstarfsemi Glitnis.

Glitnir gaf út VISA kreditkort á grundvelli samnings við Valitor. Af þeim samningi leiddi að Valitor ákvað viðskiptakjör og skilmála við veitingu vildarpunkta vegna notkunar íslenskra VISA kreditkorta hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Framkvæmdin viðgekkst áfram í starfsemi Íslandsbanka sem tók við innanlandsstarfsemi Glitnis.

Framangreind tilvik áttu sér stað á tímabilinu 1. janúar 2007 til 31. desember 2009.

2.

Aðgerðir

Til að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum tengdum greiðslukortastarfsemi sem Íslandsbanki starfar á fellst bankinn á að hlíta eftirfarandi í starfsemi sinni:

2.1

Lækkun milligjalda

Íslandsbanki fellst á að milligjöld sem greidd eru bankanum vegna notkunar greiðslukorta verði undir tilteknu hámarki sem tiltekið er í ákvæði þessu.



Íslandsbanki fellst á að hámarksmilligjöld verði 0,60% fyrir kreditkort og 0,20% fyrir debetkort frá og með 1. maí 2015 fyrir öll neytendagreiðslukort (e. consumer cards) sem gefin eru út undir vörumerkjum VISA og MasterCard (þ.e. VISA, Electron, MasterCard og Maestro).

Framangreint hámark tekur til allra neytendagreiðslukortaviðskipta hjá íslenskum söluaðilum, óháð því hvort greitt er á sölustað, með boðgreiðslum, gegnum internetið, með farsíma eða með öðrum snertilausum hætti. Ekki skal gerður greinarmunur á milligjöldum eftir því hvort um örgjörva er að ræða í kortum eða ekki.

Íslandsbanki fellst á fyrir sitt leyti, og stuðlar að því, að ofangreind háværk komi fram í landstöflum fyrir Ísland hjá VISA Europe og MasterCard Worldwide. Íslandsbanki mun fyrir sitt leyti óska eftir því við umrædda aðila að landstöflum fyrir Ísland verði breytt til samræmis við efni þessa ákvæðis sáttarinnar. Fyrir liggur að það er ekki á forræði Íslandsbanka að breyta umræddum landstöflum einhliða.

Taki ákvæði fyrirhugaðrar reglugerðar ESB um lækkun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum (e. *proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions*) gildi hér á landi, á grundvelli skuldbindinga skv. EES-samningnum ganga háværk þeirrar reglugerðar framur þeim háværkum sem tilgreind eru í sátt þessari.

2.2

Hagræðing og gagnsæi

Sátt þessi felur í sér breytingar á skipulagi greiðslukortamarkaðar. Í tengslum við það fellst Íslandsbanki á að reyna eins og kostur er að hagræða í þeim rekstri bankans sem tengist kortaútgáfu og þjónustu við korthafa með það að markmiði að veita sem hagkvæmasta þjónustu á þessu sviði og takmarka eins og unnt er hækkanir þjónustugjalda gagnvart korthöfum. Þá skuldbindur bankinn sig ennfremur til að tryggja að breytingar á þjónustugjöldum eða viðskiptakjörum komi fram með gagnsæjum hætti í verðskrá og skilmálum bankans. Skal korthöfum vera tilkynnt um slíkar breytingar með skýrum hætti. Frá undirritun þessarar sáttar og þar til 6 mánuðir eru liðnir frá þeirri lækkun milligjalda sem mælt er fyrir um í ákvæði 2.1. skuldbindur bankinn sig til að taka ekki upp ný gjöld eða hækka gjöld gagnvart korthöfum, nema slíkum hækkunum verði ekki mætt með hagræðingu í rekstri og þær megi með sannanlegum hætti rekja til ytri aðstæðna, svo sem hækkana frá birgjum eða vaxtahækkana. Þessi skuldbinding takmarkar ekki heimild bankans til að markaðssetja nýja vöru eða þjónustu sem gjald yrði tekið fyrir.

2.3

Bann við samræmingu gjalda og skilmála

Íslandsbanki skal ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu milligjalda eða annarra þóknana, með öðrum útgefendum greiðslukorta, sem m.a. leggjast á söluaðila gegnum þóknun færsluhirða hjá söluaðilum vöru og þjónustu.



Íslandsbanki skal ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu skilmála og viðskiptakjara korthafa, hverju nafni sem kunna að nefnast, með öðrum útgefendum greiðslukorta.

2.4

Breyting á eignarhaldi kortafyrirtækja

Íslandsbanki, eða félög undir yfirráðum bankans, skulu ekki eiga eignarhlut í fyrirtæki sem hefur með höndum færsluhirðingu, útgáfu greiðslukorta eða vinnsluþjónustu vegna útgáfu greiðslukorta ef viðkomandi fyrirtæki er jafnframt í eigu annars viðskiptabanka eða félags undir yfirráðum hans. Ákvæði þetta tekur þó ekki til Reiknistofu bankanna hf., sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2012.

Íslandsbanka er heimilt að leita samninga við Landsbankann um að annar bankinn kaupir út hlut hins eða um sölu á hlut beggja eða annars hvors til þriðja aðila. Takist ekki samningar um slíkt innan [...] ⁵⁶ frá dagsetningu sáttarinnar vegna málefnalegs ágreinings varðandi einstök atriði, þá getur Íslandsbanki boðið Landsbankanum að taka þátt í uppboðsfyrirkomulagi þar sem báðir hluthafar gera tilboð í hlut hins. Sá sem hærra býður kaupir þá hlut hins.

Takist ekki samningar við Landsbankann samkvæmt framansögðu mun Íslandsbanki vinna að ásættanlegri lausn á eignarhaldi Borgunar í samvinnu við Samkeppniseftirlitið í því skyni að tryggja að ákvæði 1. mgr. um breytingar á eignarhaldi nái fram að ganga. Þeim breytingum skal lokið eigi síðar en innan [...] ⁵⁷ frá dagsetningu sáttarinnar

2.5

Tengsl og viðskipti kortafyrirtækis við eiganda

Verði Borgun undir yfirráðum Íslandsbanka, skal viðskiptasamband bankans við Borgun alfarið byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og vera líkt og um óskylda aðila sé að ræða.

Grein 2.5 á aðeins við ef Borgun verður undir yfirráðum Íslandsbanka:

2.5.1

Stjórnarmenn í Borgun skulu vera óháðir Íslandsbanka. Þeir skulu teljast óháðir ef þeir eru ekki starfsmenn eða stjórnarmenn hjá bankanum eða fyrirtækjum sem bankinn hefur yfirráð yfir, eru ekki makar stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá framangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður Íslandsbanka eða tengdum félögum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá uppfylla ekki þetta skilyrði.

2.5.2

Framkvæmdastjóri Borgunar og lykilstarfsmenn skulu vera óháðir Íslandsbanka. Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki stjórnarmenn hjá Íslandsbanka eða fyrirtækjum sem bankinn

⁵⁶ Fellt út vegna trúnaðar.

⁵⁷ Fellt út vegna trúnaðar.



hefur yfirráð yfir, eru ekki makar stjórnarmanns eða lykilstarfsmenn hjá framangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg.

Orðið „lykilstarfsmaður“ í ákvæðum þessum vísar til einstaklings í stjórnunarstarfi sem hefur umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu þess fyrirtækis sem hann starfar fyrir.

2.5.3

Viðskiptastefna Borgunar skal byggð á almennum rekstrarlegum forsendum hvað varðar þá þjónustu sem boðin er, aðgengi að henni, gæði hennar og verðlagningu. Stjórn og starfsmönnum Íslandsbanka skal vera óheimilt að beita sér með nokkrum þeim hætti sem dregið getur úr viðskiptalegu sjálfstæði Borgunar eða takmarkað samkeppni á þeim mörkuðum þar sem fyrirtækið eða bankinn starfar. Er bankanum þannig m.a. óheimilt að beina fyrirmælum, tilmælum eða ábendingum til stjórnar eða starfsmanna Borgunar sem miða að eða geta haft skaðleg áhrif á samkeppni. Með þessu er hins vegar ekki takmörkuð heimild til að leggja áhættustefnu Borgunar fram á hluthafafundi félagsins til samþykktar/synjunar.

2.5.4

Hvers konar samþætting þjónustubátta, þ.m.t. vöndlun og samtvinnun, Borgunar og Íslandsbanka er óheimil. Þetta tekur þó ekki til viðskiptalegrar samvinnu sem af hálfu Borgunar stendur öllum kortaútgefendum til boða.

Starfsstöðvar bankans og Borgunar skulu vera aðgreindar og er báðum aðilum óheimilt að samnýta starfsfólk og stoðþjónustu hvor annars. Í þessu felst ekki takmörkun á heimildum innri endurskoðanda bankans til starfa innan Borgunar.

2.5.5

Öll viðskipti milli bankans, dótturfélaga hans eða tengdra aðila og Borgunar skulu vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila sé að ræða. Með viðskiptum er m.a. átt við viðskipti er tengjast færsluhirðingu, vinnslu á sviði kortaútgáfu, utanumhaldi um leyfi sem tengjast kortaútgáfu og hvers konar úrvinnslu í tengslum við kortaútgáfu og færsluhirðingu.

2.5.6

Íslandsbanka er óheimilt að óska eftir því að Borgun afli fyrir bankann eða miðli til bankans eða annarra neins konar trúnaðarupplýsingum. Undir þetta falla m.a. viðkvæmar upplýsingar um núverandi eða mögulega keppinauta bankans, um núverandi og mögulega markaði þar sem bankinn starfar og um núverandi og mögulega viðskiptavinum bankans (þ.m.t. viðskiptavinum kortafyrirtækisins). Hér undir falla hins vegar ekki upplýsingaskipti sem leiða má af lögum og reglum sem fjármálafyrirtæki eru bundin af.

2.5.7

Íslandsbanka er óheimilt að grípa til ráðstafana sem ætlað er að vinna gegn því að framkvæmdastjóri, stjórnarmenn eða lykilstarfsmenn Borgunar geti stuðlað að því að Borgun starfi í samræmi við sátt þessa.

2.5.8



Óháður kunnátturmaður, sem starfar á grundvelli sáttar Samkeppniseftirlitsins við Borgun, hefur eftirlit með samskiptum og tengslum Borgunar og Íslandsbanka. Íslandsbanki skal veita kunnáttumanni þær upplýsingar sem hann óskar eftir og hann telur varða framangreint eftirlit sitt. Kunnáttumaður skal undirrita yfirlýsingu um að hann muni gæta trúnaðar um viðkvæmar upplýsingar sem honum eru láttnar í té. Trúnaðarskyldan tekur ekki til upplýsingagjafar kunnáttumanns til Samkeppniseftirlitsins.

3.

Sekt

Við ákvörðun sekta hefur verið litið til þess að Íslandsbanki hefur ekki áður gerst brotlegur við ákvæði samkeppnislaga. Það er Íslandsbanka til málsbóta að undir sáttameðferð komu fram gögn sem gefa til kynna að bankinn og Kreditkort, síðar Borgun, hafi gert ráðstafanir sem miðuðu að mismunandi útfærslum á milligjöldum og að því leyti fráhring frá einhliða ákvörðun milligjalda. Af hálfu Íslandsbanka er lögð á það áhersla að í málinu sé ekkert sem bendi til þess að starfsmenn bankans hafi verið í vondri trú um lögmæti þeirra samninga sem gerðir voru við færsluhirða. Í málinu hafa ekki komið fram gögn eða upplýsingar sem benda til hins gagnstæða. Íslandsbanki hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Íslandsbanki hf. hefur sýnt góðan samstarfsvilja og stýtt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Þá er litið til þess að Íslandsbanki var fyrstur málsaðila til að sætta málið og leiðir það til lægri sektar en ella, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2005. Að teknu tilliti til þessa er hæfilegt að Íslandsbanki greiði 380 milljónir króna í stjórnvaldssekt.

4.

Endurskoðun

Ákvæði sáttar þessarar um aðgerðir fela í sér breytingar á skipulagi greiðslukortamarkaðar. Í því sambandi er m.a. höfð hliðsjón af fyrirhugaðri reglugerð ESB um lækkun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum og af mikilvægi þess að stuðla að jöfnum samkeppnisskilyrðum á greiðslukortamarkaði hér á landi.

Verði einhverjar breytingar sem geta haft áhrif á framangreint eru aðilar sammála um að nauðsynlegt sé að taka til athugunar hvort rétt sé að gera breytingar á fyrirmælum þessarar sáttar. Dæmi um slíkar breytingar sem kallað geta á endurskoðun fyrirmæla sáttarinnar um hámark milligjalds er að ekki verði unnt fyrir 1. maí 2015 að innleiða almennt hámark á milligjöldvegna notkunar MasterCard og VISA greiðslukorta hér á landi eða að breytingar verði á áformum ESB að því er varðar setningu hámarka á milligjöld.

5.

Kynning o.fl.

Stjórnarmönnum, framkvæmdastjóra (forstjóra) og lykilstarfsmönnum í Íslandsbanka skal kynnt efni sáttar þessarar. Skulu þeir undirrita yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til að starfa eftir sáttinni.

Íslandsbanki skal fyrir 1. janúar 2015 upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd á framangreindum skilyrðum.

Brot á þessum skilyrðum varða viðurlögum skv. samkeppnislögum.



Öll ákvæði í sátt þessari sem tengjast yfiráðum Íslandsbanka yfir Borgun skulu jafnframt gilda um öll fyrirtæki sem eru undir yfiráðum Íslandsbanka og taka við þeirri starfsemi, eða hluta hennar, sem Borgun sinnir við undirritun sáttar þessarar.

Með sáttinni er lokið rannsókn gagnvart Íslandsbanka sem varð tilefni andmælskjals sem birt var aðilum á greiðslukortamarkaði 8. mars 2013. Sáttin tekur til allra tilvika sem rakin eru í andmælskjalinu og lutu að Íslandsbanka á skilgreindu rannsóknartímabili og fram að undirritun sáttarinnar. Ekki kemur til kærur skv. 9. gr. eða 42. gr. samkeppnislaga vegna þeirra tilvika sem tilgreind eru í áðurgreindu andmælskjali eða sátt og varða Íslandsbanka.

Sátt þessi er gerð með fyrirvara um afstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) hvað varðar beitingu 53. gr. EES-samningsins. Í því felst að skuldbindingar Íslandsbanka og Samkeppniseftirlitsins á grundvelli sáttarinnar falla niður, fari svo að málinu verði fram haldið á vettvangi ESA.



Kafli 2: Sátt við Borgun

SÁTT **Borgunar hf. og Samkeppniseftirlitsins** **vegna rannsóknar á brotum Arion banka hf., Borgunar hf., Íslandsbanka hf.,** **Landsbankans hf. og Valitors hf. á samkeppnislögum**

Borgun hf., kt. 440686-1259, Ármúla 30, 108 Reykjavík og Samkeppniseftirlitið hafa gert með sér eftirfarandi sátt í samræmi við 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005 og 22. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Með sátt þessari er viðurkennt að tiltekin framkvæmd á greiðslukortamarkaði hafi ekki verið í samræmi við 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins, fallist er á greiðslu sektar og að ráðast í tilteknar aðgerðir sem eru til þess fallnar að skapa aukið jafnræði og styrkja trúverðugleika á greiðslukortamarkaði og efla samkeppni á honum.

1.

Brot

Með samningum milli Kreditkorts hf. (nú Borgun hf.) annars vegar og Landsbanka Íslands, Kaupþings banka og Glitnis (nú Landsbankans hf., Arion banka hf. og Íslandsbanka hf.) hins vegar, var Kreditkorti hf. (nú Borgun hf.) falið að ákveða fjárhæð þóknunar (milligjald) sem Borgun greiddi þessum útgefendum greiðslukorta í tengslum við notkun MasterCard, Maestro og Electron greiðslukorta. Þessi framkvæmd fór gegn 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Sjá og 4. gr. sáttar þessarar.

Framangreind tilvik áttu sér stað á tímabilinu 1. janúar 2007 til 31. desember 2009.

2.

Aðgerðir

Til að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum tengdum greiðslukortastarfsemi sem Borgun hf. starfar fellst félagið á að hlíta eftirfarandi í starfsemi sinni:

2.1

Lækkun milligjalda

Með, eftir atvikum, sáttum Samkeppniseftirlitsins við íslenska útgefendur greiðslukorta er stefnt að því að milligjöld lækki. Er stefnt að því að hámarksmilligjöld verði 0,60% af veltu fyrir kreditkort og 0,20% af veltu fyrir debetkort frá og með 1. maí 2015 fyrir öll neytendagreiðslukort (e. consumer cards) sem gefin eru út á hverjum tíma undir vörumerkjum VISA og MasterCard (þar með talin VISA, Electron, MasterCard og Maestro).

Framangreind háþösk taka til allra neytendagreiðslukortaviðskipta hjá íslenskum söluaðilum, óháð því hvort greitt er á sölustað, með boðgreiðslum, gegnum internetið, með



farsíma eða með öðrum snertilausum hætti. Sama hámark gildir hvort sem um örgjörva er að ræða í kortum eða ekki. Útgefendum og færsluhirðum er hins vegar heimilt að semja um lægra milligjald en sem nemur viðkomandi hámarki.

Borgun er einn af aðalleyfishöfum MasterCard vörumerkisins á Íslandi. Á grundvelli þeirrar stöðu skuldbindur Borgun sig til þess að annast milligöngu vegna umsóknar um skráningu ofangreindra hámarka milligjalda í landstöflu fyrir Ísland hjá MasterCard International sem gildandi milligjalda þegar ekki nást samningar milli útgefenda og færsluhirða um lægri milligjöld. Umsókn skal uppfylla formskilyrði MasterCard International. Skráning milligjalda er ætíð háð samþykki MasterCard International. Jafnframt, eftir því sem staða Borgunar veitir svigrúm til, skuldbindur Borgun sig til þess að leitast við að tryggja að ofangreind hámark milligjalda komi fram í landstöflu fyrir Ísland hjá VISA EU sem gildandi milligjöld þegar ekki nást samningar milli útgefenda og færsluhirða um lægri milligjöld.

Taki ákvæði fyrirhugaðrar reglugerðar ESB um lækkun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum (*e. proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions*) gildi hér á landi, á grundvelli skuldbindinga skv. EES-samningnum ganga hámark þeirrar reglugerðar framur þeim hámarkum sem tilgreind eru hér að framan.

2.2

Lækkun söluaðilapóknunar

Í því skyni að tryggja að lækkun milligjalda skili sér í lægri söluaðilapóknunum skuldbindur Borgun sig til að lækka söluaðilapóknunir sínar til samræmis við þá lækkun milligjalda sem leiðir af innleiðingu framangreindra hámarka fyrir milligjöld á Íslandi. Við mat á því hvort Borgun uppfylli skilyrði um lækkun söluaðilapóknunar skal tekið tillit til þess að ekki er hægt að framkvæma beina línulega lækkun hjá seljendum í samræmi við gr. 2.1 þar sem taka þarf tillit til hlutfalls erlendra greiðslukorta sem notuð verða hjá söluaðilum.

Í tengslum við þetta skal það áréttað að framangreind hámark milligjalda eru án allrar jöfnunar, hvaða nafni sem nefnist, í uppgjöri Borgunar við útgefendur greiðslukorta.

2.3

Samræming milligjalda og viðskiptakjara

Borgun skal ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu milligjalda eða annarra þóknana, með útgefendum greiðslukorta, sem m.a. leggjast á söluaðila gegnum þóknun færsluhirða hjá söluaðilum vöru og þjónustu. Þetta tekur ekki til aðkomu Borgunar að lækkun milligjalda skv. gr. 2.1.

Borgun skal jafnframt ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu skilmála eða viðskiptakjara korthafa, hverju nafni sem kunna að nefnast, með útgefendum greiðslukorta. Utan ákvæðis þessa fellur ráðgjöf Borgunar um þann hluta skilmála er fjallar um endurkröfurétt korthafa og hugsanlega ábyrgð á svksamlegum færslum að svo miklu leyti sem slík ákvæði byggja á reglum alþjóðlegu kortafélaganna.

2.4



Aðskilnaður færsluhirðingar og kortaútgáfu innan Borgunar

Í því skyni að draga úr samkeppnishömlum sem stafa af uppbyggingu og verkefnum Borgunar á greiðslukortamarkaði skuldbindur Borgun sig til að grípa til sérstakra ráðstafana er lúta að aðskilnaði innan Borgunar. Er þessum aðgerðum einkum ætlað að vinna gegn því að hlutverk Borgunar sem vinnsluaðila í útgáfu greiðslukorta og aðalleyfishafa MasterCard skapi fyrirtækinu óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum í færsluhirðingu.

Innan Borgunar skal greint með skýrum hætti á milli færsluhirðingarstarfsemi og útgáfustarfsemi. Með færsluhirðingarstarfsemi er átt við færsluhirðingarþjónustu, þ.m.t. samskipti og samningagerð, posaleigu og aðra þjónustu gagnvart íslenskum söluaðilum (hér eftir nefnd í einu lagi færsluhirðing). Með útgáfustarfsemi er átt við sölu, vinnslu og aðra þjónustu til íslenskra útgefenda greiðslukorta (hér eftir nefnd í einu lagi útgáfupjónusta).

Ákvæðum í grein 2.4.1 – 2.4.7 er ætlað að tryggja nauðsynlegan aðskilnað milli færsluhirðingar og útgáfustarfsemi Borgunar og eru m.a. til stuðnings og fyllingar þeim fyrirmælum sem fram koma í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, sbr. og sátt Borgunar (þá Kreditkorts hf.) við Samkeppniseftirlitið í því máli.

2.4.1

Aðskilnaður innan Borgunar og heildarstefna

Starfsemi færsluhirðingar Borgunar og útgáfupjónustu Borgunar skal fara að öllu leyti fram með aðskildum hætti.

Viðskiptastefna Borgunar á sviði færsluhirðingar skal mótuð með sjálfstæðum hætti. Með sama hætti skal viðskiptastefna Borgunar á sviði útgáfupjónustu mótuð með sjálfstæðum hætti. Byggt skal á almennum rekstrarlegum forsendum hvað varðar þá þjónustu sem boðin er, um aðgengi að henni, gæði hennar og verðlagningu.

Í kostnaðarútreikningum, kynningu, markaðs- og söluaðgerðum, verðlagningu og skilmálum skal kortaútgáfa Borgunar innanlands annars vegar og færsluhirðing innanlands hins vegar vera aðgreind hvor frá annarri. Tekið skal tillit til þessa í samningum og reikningagerð til viðskiptavina á öllum mörkuðum sem Borgun starfar á innanlands þannig að ólíkir þjónustupættir séu aðgreindir og óháðir hver öðrum í verði og skilmálum.

Ákvæði sáttarinnar hafa ekki áhrif á heimild færsluhirðingar og útgáfupjónustu Borgunar til þess að sækja sér almenna stoðþjónustu til þeirra sviða innan Borgunar sem sinna eingöngu stoðþjónustu, að því gefnu að farið sé að ákvæðum sáttar þessar um aðskilnað að öðru leyti.

Jafnframt skal Borgun heimilt að móta viðskiptastefnu fyrir félagið í heild þar sem tekið er mið af heildarhagsmunum þess að svo miklu marki sem það samrýmist ákvæðum sáttarinnar.

2.4.2

Raunlægur aðskilnaður færsluhirðingar og útgáfupjónustu



Starfsemi færsluhirðingar og útgáfubjónustu skal fara fram í vinnurýmum sem aðskilin eru frá annarri starfsemi með fullnægjandi rekjanlegri aðgangsstýringu. Tryggt skal að starfsmenn færsluhirðingar hafi ekki aðgang að vinnurými útgáfubjónustu og öfugt.

Tryggt skal að starfsemi færsluhirðingar og útgáfubjónustu nýti ekki sömu jaðartæki, s.s. prentara og ljósritunarvélar.

2.4.3

Aðgangur að tölvu- og upplýsingakerfum

Borgun skal með fullnægjandi aðgerðum tryggja að aðgengi að tölvu- og upplýsingakerfum fyrir útgáfubjónustu sé einungis veitt þeim starfsmönnum Borgunar (og verktökum) er nauðsynlega þurfa aðgengi vegna starfa sinna við útgáfubjónustu.

Borgun skal með fullnægjandi aðgerðum tryggja að aðgengi að tölvu- og upplýsingakerfum fyrir færsluhirðingu sé einungis veitt þeim starfsmönnum Borgunar (og verktökum) er nauðsynlega þurfa aðgengi vegna starfa sinna sem tengjast færsluhirðingu.

Borgun skal tryggja sérstaklega að starfsmönnum sem vinna að sölu og markaðssetningu á færsluhirðingu verði ekki veittur aðgangur að tölvu- og upplýsingakerfum sem tengjast útgáfubjónustu. Borgun skal með sama hætti tryggja sérstaklega að starfsmönnum sem vinna að sölu og markaðssetningu á útgáfubjónustu verði ekki veittur aðgangur að tölvu- og upplýsingakerfum fyrir færsluhirðingu.

Framangreint skal tryggt með rekjanlegri aðgangsstýringu að tölvukerfum Borgunar.

2.4.4

Vernd og miðlun upplýsinga

Borgun skal með fullnægjandi aðgerðum tryggja að viðskiptalegar upplýsingar sem skráðar eru í tölvu- og upplýsingakerfum Borgunar fyrir útgáfubjónustu sem og upplýsingar sem unnar eru úr gögnum í áðurnefndum kerfum berist ekki aðilum sem vinna að færsluhirðingu hjá Borgun. Dæmi um upplýsingar af þessu tagi eru viðskiptakjör útgefanda og upplýsingar um veltu eða kjör viðskiptavina keppinauta Borgunar í færsluhirðingu. Öll vinnsla slíkra upplýsinga skal vera í þágu hvers útgefanda greiðslukorta fyrir sig. Utan ákvæðis þessa fellur miðlun upplýsinga sem ætlaðar eru til opinberrar birtingar. Einnig skal tryggt að upplýsingar berist ekki milli viðskiptavina útgáfubjónustu.

Borgun skal með fullnægjandi aðgerðum tryggja að viðskiptalegar upplýsingar sem skráðar eru í tölvu- og upplýsingakerfum Borgunar fyrir færsluhirðingu sem og upplýsingar sem unnar eru úr gögnum í áðurnefndum kerfum berist ekki aðilum sem vinna að útgáfubjónustu hjá Borgun. Dæmi um upplýsingar af þessu tagi er velta og viðskiptakjör söluaðila. Öll vinnsla slíkra upplýsinga skal vera í þágu viðkomandi seljanda vöru og bjónustu. Utan ákvæðis þessa fellur miðlun upplýsinga sem ætlaðar eru til opinberrar birtingar.

Aðilum sem vinna að útgáfubjónustu hjá Borgun, hvort sem það eru stjórnendur, starfsmenn útgáfubjónustu, starfsmenn stoðsviða eða starfsmenn annarra sviða, skal óheimilt að greina þeim sem vinna að færsluhirðingu hjá Borgun frá fyrirspurnum eða umsóknum annarra færsluhirða er til Borgunar berast.



Aðilum sem vinna við útgáfuþjónustu er óheimilt að taka við eða óska eftir viðskiptalegum upplýsingum frá færsluhirðingu.

Aðilum sem vinna við færsluhirðingu er óheimilt að að taka við eða óska eftir viðskiptalegum upplýsingum frá útgáfuþjónustu.

2.4.5

Innri reglur og undirritun trúnaðaryfirlýsinga

Borgun skal kveða á um, með innri reglum um aðskilnað og með trúnaðaryfirlýsingum starfsmanna, að viðskiptalegar upplýsingar skv. gr. 2.4.4 berist ekki milli færsluhirðingar og útgáfuþjónustu. Það skal vera á ábyrgð stjórnar félagsins að ganga frá trúnaðaryfirlýsingum gagnvart þeim starfsmönnum sem aðgang hafa að viðkvæmum upplýsingum samkvæmt þessari grein.

Starfsmenn færsluhirðingar og útgáfuþjónustu skulu einnig undirrita sérstaka yfirlýsingu þar sem fram kemur að þeir hafi kynnt sér fyrirmæli sáttar þessarar, m.a. um aðskilnað færsluhirðingar og útgáfuþjónustu og þeir skuldbindi sig til þess að starfa í samræmi við fyrirmæli þessarar sáttar.

2.4.6

Önnur almenn ákvæði

Verkferlar og samskipti stoðsviða og yfirstjórnar Borgunar við starfsmenn sem vinna að útgáfuþjónustu hjá Borgun skulu taka mið af þeim aðskilnaði starfseminnar sem áskilinn er í sátt þessari þannig að tryggt sé að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar berist ekki frá útgáfuþjónustu til færsluhirðingar gegnum þriðja aðila innan fyrirtækisins.

Verkferlar og samskipti stoðsviða og yfirstjórnar Borgunar við starfsmenn sem vinna að færsluhirðingu hjá Borgun skulu taka mið af þeim aðskilnaði starfseminnar sem áskilinn er í sátt þessari þannig að tryggt sé að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar berist ekki frá færsluhirðingu til útgáfuþjónustu gegnum þriðja aðila innan fyrirtækisins.

Yfirstjórn Borgunar og starfsmönnum stoðsviða er óheimilt miðla upplýsingum skv. gr. 2.4.4 milli færsluhirðingar og útgáfuþjónustu.

2.4.7

Tímamörk fyrir aðskilnað innan Borgunar

Borgun skal innan sex mánaða frá undirritun sáttar þessarar ljúka öllum aðgerðum til að tryggja nauðsynlegan aðskilnað innlendrar færsluhirðingar og útgáfuþjónustu, svo sem nánar er kveðið á um í sátt þessari.

2.5

Samskipti og þjónusta Borgunar við útgefendur greiðslukorta

Borgun skal tryggja að viðskiptalegar upplýsingar sem tengjast einum viðskiptavini fyrirtækisins í útgáfuþjónustu berist ekki öðrum viðskiptavinum fyrirtækisins á þessu sviði, sbr. einnig gr. 2.4.4



Borgun er óheimilt að mismuna útgefendum hvað varðar vinnsluþjónustu á sviði útgáfu. Með mismunun er átt við ómálefnalegar viðskiptalegar hindranir sem fela í sér að jafnræði viðskiptavina er ekki virt.

Nú er Borgun undir yferráðum fjármálafyrirtækis sem m.a. hefur með höndum greiðslukortakortautgáfu (hér eftir nefndur *eigandi*), og skulu þá eftirfarandi reglur taka til Borgunar:

2.5.1

Stjórnarmenn í Borgun skulu vera óháðir eiganda. Þeir skulu teljast óháðir ef þeir eru ekki starfsmenn eða stjórnarmenn hjá eiganda, framkvæmdastjórar eða stjórnarmenn hjá fyrirtækjum þar sem eigandinn eða dótturfélög eiga meira en 15% eignarhlut, eru ekki makar stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá framangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður eiganda eða tengdum félögum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá uppfylla ekki þetta skilyrði.

2.5.2

Framkvæmdastjóri Borgunar og lykilstarfsmenn skulu vera óháðir eiganda. Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki stjórnarmenn hjá eiganda eða fyrirtækjum þar sem eigandinn eða dótturfélög eiga meira en 15% eignarhlut, eru ekki makar stjórnarmanns eða lykilstarfsmenn hjá framangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg.

Orðið „lykilstarfsmaður“ í ákvæðum þessum vísar til einstaklings í stjórnunarstarfi sem hefur umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu þess fyrirtækis sem hann starfar fyrir.

2.5.3

Viðskiptastefna Borgunar skal byggð á almennum rekstrar- og viðskiptalegum forsendum hvað varðar þá þjónustu sem boðin er, aðgengi að henni, gæði hennar og verðlagningu. Stjórn og starfsmönnum eiganda skal vera óheimilt að beita sér með nokkrum þeim hætti sem dregið getur úr viðskiptalegu sjálfstæði Borgunar eða takmarkað samkeppni á þeim mörkuðum þar sem fyrirtækið starfar. Er Borgun (þ.m.t. stjórn og starfsmenn fyrirtækisins) þannig m.a. óheimilt að taka við frá eiganda fyrirmælum, tilmælum eða ábendingum sem miða að eða geta haft skaðleg áhrif á samkeppni. Að sama skapi er eiganda óheimilt að beina slíkum fyrirmælum, tilmælum eða ábendingum til Borgunar.

2.5.4

Hvers konar samþætting þjónustubátta, þ.m.t. vöndlun og samtvinnun, Borgunar og eiganda er óheimil. Þetta tekur þó ekki til viðskiptalegrar samvinnu sem af hálfu Borgunar stendur öllum kortaútgefendum til boða.

Starfsstöðvar eigandans og kortafyrirtækis skulu vera aðgreindar og er báðum aðilum óheimilt að samnýta starfsfólk og stoðþjónustu hvor annars. Innri endurskoðanda móðurfélags er þó heimilt að gegna starfi innri endurskoðanda Borgunar þegar



móðurfélagið er fjármálafyrirtæki sem fara skal að leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlits um innri endurskoðun (nú tilmæli nr. 2/2011).

2.5.5

Öll viðskipti milli eiganda, dótturfélaga hans eða tengdra aðila og Borgunar skulu vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila sé að ræða. Með viðskiptum er m.a. átt við viðskipti er tengjast færsluhirðingu, vinnslu á sviði kortaútgáfu, utanumhaldi um leyfi sem tengjast kortaútgáfu og hvers konar úrvinnslu í tengslum við kortaútgáfu og færsluhirðingu.

Borgun skal tryggja að keppinautar eiganda hafi jafnan aðgang að þjónustuframboði fyrirtækisins á sömu forsendum og eigandinn hefur.

2.5.6

Eiganda er óheimilt að óska eftir því að Borgun afli fyrir hann (bankann) eða miðli til hans eða annarra neins konar trúnaðarupplýsingum. Undir þetta falla m.a. viðkvæmar upplýsingar um núverandi eða mögulega keppinauta eiganda, um núverandi og mögulega markaði þar sem eigandinn starfar og um núverandi og mögulega viðskiptavini eiganda, (þ.m.t. viðskiptavini kortafyrirtækisins). Borgun er óheimilt að verða við beiðnum eiganda um framangreinda upplýsingagjöf. Undanskilið ákvæði þessu er upplýsingagjöf í tengslum við innri endurskoðun sbr. gr. 2.5.4.

2.6

Þjónusta Borgunar við aðra færsluhirða

Útgáfuþjónustu Borgunar og öðrum starfsmönnum Borgunar sem koma að þjónustu við færsluhirða skal óheimilt að mismuna færsluhirðum. Með mismunun er átt við ómálefnalegar viðskiptalegar hindranir sem fela í sér að jafnræði viðskiptavina er ekki virt. Einnig skal tryggt að upplýsingar tengdar slíkum viðskiptum berist ekki til færsluhirðingar Borgunar eða annarra fyrirtækja.

3.

Eftirlit o.fl.

Borgun skal grípa til eftirfarandi ráðstafana til að tryggja að farið sé að þeim fyrirmælum sem hvíla á fyrirtækinu á grundvelli samkeppnislaga:

3.1

Innri úttekt

Við lok hvers reikningsárs skal fara fram innri úttekt Borgunar á því hvort fyrirmælum um aðskilnað í sátt þessari hafi verið fylgt. Úttektin skal sérstaklega fela í sér könnun á því hvort aðgangur starfsmanna að vinnurýmum og tölvukerfum hafi verið í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar. Úttekin skal unnin undir umsjón stjórnar og skal birta hana óháðum kunnáttumanni skv. grein 3.2.

3.2

Óháður kunnáttumaður og upplýsingaskylda

Borgun skal, innan tveggja mánaða frá undirritun sáttar þessarar, tilnefna óháðan kunnáttumann til að hafa eftirlit með því að skilyrðum sáttarinnar sé fylgt eftir. Skal hann vera óháður í skilningi 2. mgr. og hafa þekkingu sem gerir honum kleift að annast hlutverk



sitt samkvæmt 3. mgr. Borgun skal bera allan kostnað af starfi kunnáttumanns. Samkeppniseftirlitið skal samþykkja tilnefninguna innan þriggja mánaða frá tilnefningu og skal kunnáttumaðurinn skipaður til tveggja ára í senn.

Kunnáttumaður telst óháður ef hann eru ekki starfsmaður eða stjórnarmaður hjá Borgun eða aðila sem hefur yfirráð yfir Borgun, er ekki maki stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá framangreindum aðilum eða skyldur þeim í beinan legg. Einnig telst kunnáttumaður óháður ef hann er ekki verulega háður framangreindum aðilum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá uppfylla ekki þetta skilyrði.

Í meginráttum skal hlutverk kunnáttumanns vera eftirfarandi:

- Hafa eftirlit með því að einstök fyrirmæli sáttarinnar séu virt.
- Yfirfara innri úttekt skv. grein 3.1 og staðfesta hvort hún teljist vera fullnægjandi.
- Leggja sérstaklega mat á hvort Borgun hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana í því skyni að tryggja að markmið og skilyrði varðandi aðskilnað nái fram að ganga.
- Leggja mat á hvort Borgun hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana til að uppfylla önnur skilyrði sáttarinnar, þ.m.t. varðandi lækun söluaðilapóknana.
- Verði Borgun undir yfirráðum fjármálfyrirtækis sem m.a. hefur með höndum greiðslukortakortautgáfu skal haft eftirlit með því að samskipti og tengsl fyrirtækisins við þann eiganda sé í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar.
- Greina Samkeppniseftirlitinu frá því ef hann verður var við að skilyrði sáttar þessarar kunni að hafa verið brotin eða vísbendingar séu um að markmið hennar séu ekki að ná fram að ganga.

Kunnáttumaður skal með reglubundnum hætti hafa eftirlit með því að skilyrðum þessarar sáttar sé framfylgt og upplýsa Samkeppniseftirlitið um eftirlit sitt í einu sinni á ári, fyrst í október 2015. Kunnáttumaður skal við upphaf starfs síns greina Samkeppniseftirlitinu frá því með hvaða hætti hann mun sinna hinu reglubundna eftirliti. Skal hann í því skyni setja sér verkáætlun og endurskoða hana í tengslum við reglubundna upplýsingagjöf sína til Samkeppniseftirlitsins.

Borgun skal veita kunnáttumanni þær upplýsingar sem hann óskar eftir og hann telur varða framangreint eftirlit sitt. Kunnáttumaður skal undirrita yfirlýsingu um að hann muni gæta trúnaðar um viðkvæmar upplýsingar sem honum eru láttnar í té. Trúnaðarskyldan tekur ekki til upplýsingagjafar kunnáttumanns til Samkeppniseftirlitsins.

3.3

Samkeppnisréttaráætlun

Þau fyrirmæli sem felast í sátt þessari skulu vera kynnt fyrir starfsmönnum Borgunar, hluthöfum og hlutaðeigandi stjórnarmönnum.

Borgun skal tryggja að allir stjórnarmenn, stjórnendur og þeir starfsmenn Borgunar sem við á séu að fullu upplýstir um þær kröfur sem samkeppnisreglur gera til starfsemi fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Þá skal eftirfarandi m.a. tryggt í þessu sambandi:

- Að innleidd verði samkeppnisréttaráætlun fyrir Borgun.



- Að samkeppnisréttaráætlun sé haldið við og starfsmenn félagsins séu upplýstir um hana.
- Að samkeppnisréttaráætlun taki m.a. til þess að tryggja að viðkomandi starfsmenn og stjórnendur fari að fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari og í eldri úrlausnum samkeppnisyfivalda. Jafnframt að tryggt verði eftir föngum að viðkomandi stjórnendur og starfsmenn grípi ekki til samskonar aðgerða og talin hafa verið ólögumæt í eldri málum.
- Að útbúnir verði verkferlar sem tryggja stöðuga framkvæmd samkeppnisréttaráætlunar.
- Að skipulögð fræðsla um samkeppnisreglur fari fram reglulega hjá félaginu fyrir helstu starfsmenn þeirra.

4.

Sekt

Það er Borgun til málsbóta að undir sáttameðferð komu fram gögn sem gefa til kynna að Kreditkort, síðar Borgun, og Glitnir banki (síðar Íslandsbanki) hafi gert ráðstafanir sem miðuðu að mismunandi útfærslum á milligjöldum og því leyti fráhring frá einhliða ákvörðun milligjalda. Borgun hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Borgun hefur sýnt góðan samstarfsvilja og stytt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfivalda. Að teknu tilliti til þessa og til að efla varnaðaráhrif og stuðla að virkri samkeppni er hæfilegt að Borgun greiði 120 milljónir króna í stjórnvaldssekt.

5.

Endurskoðun

Ákvæði sáttar þessarar um aðgerðir fela í sér breytingar á skipulagi greiðslukortamarkaðar. Í því sambandi er m.a. höfð hliðsjón fyrirhugaðri reglugerð ESB um lækkingu milligjalda í greiðslukortaviðskiptum og af mikilvægi þess að stuðla að jöfnum samkeppnisskilyrðum á greiðslukortamarkaði hér á landi.

Verði einhverjar breytingar í starfs- og/eða markaðsumhverfi Borgunar sem geta haft áhrif á þá þætti sem fjallað er um í sátt þessari eru aðilar sammála um að nauðsynlegt sé taka til athugunar hvort rétt sé gera breytingar á fyrirmælum þessarar sáttar.

6.

Kynning o.fl.

Forstjóri Borgunar og stjórnarmenn skulu undirrita yfirlýsingu um að þeir hafi kynnt sér sátt þessa og skilyrði hennar og skuldbindi sig til þess að framfylgja þeim. Þar skal jafnframt koma fram almenn lýsing á því hvernig skyldum stjórnarmanna verði fylgt. Þá skulu helstu stjórnendur félagsins og aðrir viðeigandi starfsmenn undirrita yfirlýsingu sama efnis. Í þessum yfirlýsingum skal taka fram hverju það varði ef starfsmaður eða stjórnarmaður fer gegn sátt þessari. Þessar yfirlýsingar eru til viðbótar þeim sem þegar hafa verið tilgreindar í sátt þessari.

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Með sátt þessari er að fullu lokið afskiptum Samkeppniseftirlits af þeim málefnum Borgunar sem tiltekin voru í skjali til andmæla, dags. 8. mars 2013. Jafnframt lýsir Samkeppniseftirlitið því yfir að það muni ekki taka til frekari rannsóknar gagnvart Borgun



málefni þau sem lýst er í andmælaskjalinu, hvort sem er vegna tímabila fyrir tímamark
rannsóknar sem greinir í skjali dags. 8. mars 2013, eða vegna síðari tímabila, og allt fram
til dagsetningar sáttar þessarar.

Sátt þessi er gerð með fyrirvara um afstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) hvað varðar
beitingu 53. gr. EES-samningsins.



Kafli 3: Sátt við Arion banka

SÁTT Samkeppniseftirlitsins og Arion banka hf.

vegna rannsóknar á brotum Íslandsbanka hf., Borgunar hf., Arion banka hf., Landsbankans hf. og Valitors hf. á samkeppnislögum

Arion banki hf., kt. 581008-0150, Borgartúni 19, 105 Reykjavík og Samkeppniseftirlitið hafa gert með sér eftirfarandi sátt í samræmi við 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005 og 22. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Með sátt þessari er viðurkennt að tiltekin framkvæmd á greiðslukortamarkaði hafi ekki verið í samræmi við 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins, fallist er á greiðslu sektar og á að ráðast í tilteknar aðgerðir sem eru til þess fallnar að efla samkeppni á greiðslukortamarkaði.

1.

Brot

Valitor hf. (áður VISA Íslands – Greiðslumiðlun hf.) og Borgun hf. (áður Kreditkort hf.) eru samtök fyrirtækja samkvæmt 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Kaupþing banki (og forverar fyrirtækisins) fól annars vegar Valitor og hins vegar Borgun að ákveða fjárhæð þóknunar (milligjald) sem greidd er útgefendum greiðslukorta í tengslum við notkun greiðslukorta (VISA, Electron, MasterCard og Maestro kort) í viðskiptum hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd við ákvörðun milligjalds fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Framkvæmdin viðgekkst áfram í starfsemi Arion banka sem tók við innanlandsstarfsemi Kaupþings banka.

Kaupþing banki gaf út VISA kreditkort á grundvelli samnings við Valitor. Af þeim samningi leiddi að Valitor ákvað viðskiptakjör og skilmála við veitingu vildarpunkta vegna notkunar íslenskra VISA kreditkorta hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Framkvæmdin viðgekkst áfram í starfsemi Arion banka sem tók við innanlandsstarfsemi Kaupþings banka.

Framangreind tilvik áttu sér stað á tímabilinu 1. janúar 2007 til 31. desember 2009.

2.

Aðgerðir

Til að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum tengdum greiðslukortastarfsemi sem Arion banki starfar á fellst bankinn á að hlíta eftirfarandi í starfsemi sinni:

2.1

Lækkun milligjalda



Arion banki fellst á að milligjöld sem greidd eru bankanum vegna notkunar greiðslukorta verði undir tilteknu hámarki sem tiltekið er í ákvæði þessu.

Arion banki fellst á að hámarksmilligjöld verði 0,60% fyrir kreditkort og 0,20% fyrir debetkort frá og með 1. maí 2015 fyrir öll neytendagreiðslukort (e. consumer cards) sem gefin eru út undir vörumerkjum VISA og MasterCard (þ.e. VISA, Electron, MasterCard og Maestro).

Framangreind hámark taka til allra neytendagreiðslukortaviðskipta hjá íslenskum söluaðilum, óháð því hvort greitt er á sölustað, með boðgreiðslum, gegnum internetið, með farsíma eða með öðrum snertilausum hætti. Ekki skal gerður greinarmunur á milligjöldum eftir því hvort um örgjörva er að ræða í kortum eða ekki.

Arion banki fellst á fyrir sitt leyti, og stuðlar að því, að ofangreind hámark komi fram í landstöflum fyrir Ísland hjá VISA Europe og MasterCard Worldwide. Arion banki mun fyrir sitt leyti óska eftir því við umrædda aðila að landstöflum fyrir Ísland verði breytt til samræmis við efni þessa ákvæðis sáttarinnar. Fyrir liggur að það er ekki á forræði Arion banka að breyta umræddum landstöflum einhliða.

Taki ákvæði fyrirhugaðrar reglugerðar ESB um lækkun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum (e. proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions) gildi hér á landi, á grundvelli skuldbindinga skv. EES-samningnum ganga hámark þeirrar reglugerðar framur þeim hámarkum sem tilgreind eru í sátt þessari.

2.2

Hagræðing og gagnsæi

Sátt þessi felur í sér breytingar á skipulagi greiðslukortamarkaðar. Í tengslum við það fellst Arion banki á að reyna eins og kostur er að hagræða í þeim rekstri bankans sem tengist kortaútgáfu og þjónustu við korthafa með það að markmiði að veita sem hagkvæmasta þjónustu á þessu sviði og takmarka eins og unnt er hækkunar þjónustugjalda gagnvart korthöfum. Þá skuldbindur bankinn sig ennfremur til að tryggja að breytingar á þjónustugjöldum eða viðskiptakjörum komi fram með gagnsæjum hætti í verðskrá og skilmálum bankans. Skal korthöfum vera tilkynnt um slíkar breytingar með skýrum hætti.

Frá undirritun þessarar sáttar og þar til 6 mánuðir eru liðnir frá þeirri lækkun milligjalda sem mælt er fyrir um í ákvæði 2.1. skuldbindur bankinn sig til að taka ekki upp ný gjöld eða hækka gjöld gagnvart korthöfum, nema slíkum hækkunum verði ekki mætt með hagræðingu í rekstri og þær megi með sannanlegum hætti rekja til ytri aðstæðna, svo sem hækkana frá birgjum eða vaxtahækkana. Þessi skuldbinding takmarkar ekki heimild bankans til að markaðssetja nýja vöru eða þjónustu sem gjald yrði tekið fyrir.

2.3

Bann við samræmingu gjalda og skilmála

Arion banki skal ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu milligjalda eða annarra þóknana, með öðrum útgefendum greiðslukorta, sem m.a. leggjast á söluaðila gegnum þóknun færsluhirða hjá söluaðilum vöru og þjónustu.



Arion banki skal ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu skilmála og viðskiptakjara korthafa, hverju nafni sem kunna að nefnast, með öðrum útgefendum greiðslukorta.

2.4

Breyting á eignarhaldi kortafyrirtækja

Arion banki, eða félög undir yfirlýðingum bankans, skulu ekki eiga eignarhlut í fyrirtæki sem hefur með höndum færsluhirðingu, útgáfu greiðslukorta eða vinnsluþjónustu vegna útgáfu greiðslukorta ef viðkomandi fyrirtæki er jafnframt í eigu íslensks viðskiptabanka eða félags undir yfirlýðingum hans. Ákvæði þetta tekur þó ekki til Reiknistofu bankanna hf., sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2012.

2.5

Tengsl og viðskipti kortafyrirtækis við eiganda

Viðskiptasamband Arion banka við Valitor skal alfarið byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og vera líkt og um óskylda aðila sé að ræða meðan Arion banki er meðal hluthafa í Valitor.

Meðan Arion banki er meðal hluthafa Valitors gildir eftirfarandi um tengsl bankans við Valitor (gr. 2.5.1-2.5.8).

2.5.1

Stjórnarmenn í Valitor skulu vera óháðir Arion banka en þó skal Arion banka heimilt að skipa tvo háða stjórnarmenn miðað við að í stjórn Valitors sitji fimm stjórnarmenn. Háðum stjórnarmönnum skal eingöngu heimilt að taka þátt í umræðum um almenn fjárhagsmálefni Valitors, stefnumótun félagsins og málefni sem varða erlenda starfsemi þess og uppbyggingu hennar og þau lögbundnu verkefni stjórnar sem ekki varða sérstaklega útgáfustarfsemi og færsluhirðingu á Íslandi. Stjórnin skal setja sér verklagsreglur þar sem nánar er kveðið á um störf stjórnar að þessu leyti og tryggt að háðir stjórnarmenn hafi ekki aðgang að gögnum og upplýsingum um efnisatriði sem þeim er ekki heimilt að taka þátt í umræðum um.

Stjórnarmenn skulu teljast óháðir ef þeir eru ekki starfsmenn eða stjórnarmenn hjá bankanum eða fyrirtækjum sem bankinn hefur yfirlýðing yfir, eru ekki makar stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá framangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður Arion banka eða tengdum félögum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá uppfylla ekki þetta skilyrði.

2.5.2

Framkvæmdastjóri Valitors og lykilstarfsmenn skulu vera óháðir Arion banka. Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki stjórnarmenn hjá Arion banka eða fyrirtækjum sem bankinn hefur yfirlýðing yfir, eru ekki makar stjórnarmanns eða lykilstarfsmenn hjá framangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg.



Orðið „lykilstarfsmaður“ í ákvæðum þessum vísar til einstaklings í stjórnunarstarfi sem hefur umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu þess fyrirtækis sem hann starfar fyrir.

2.5.3

Viðskiptastefna Valitors skal byggð á almennum rekstrarlegum forsendum hvað varðar þá þjónustu sem boðin er, aðgengi að henni, gæði hennar og verðlagningu. Stjórn og starfsmönnum Arion banka skal vera óheimilt að beita sér með nokkrum þeim hætti sem dregið getur úr viðskiptalegu sjálfstæði Valitors eða takmarkað samkeppni á þeim mörkuðum þar sem fyrirtækið eða bankinn starfar. Er bankanum þannig m.a. óheimilt að beina fyrirmælum, tilmælum eða ábendingum til stjórnar eða starfsmanna Valitors sem miða að eða geta haft skaðleg áhrif á samkeppni. Með þessu er hins vegar ekki takmörkuð heimild til að leggja áhættustefnu Valitors fram á hluthafafundi félagsins til samþykktar/synjunar.

2.5.4

Hvers konar samþætting þjónustubátta, þ.m.t. vöndlun og samtvinnun, Valitors og Arion banka er óheimil. Þetta tekur þó ekki til viðskiptalegrar samvinnu sem af hálfu Valitors stendur öllum kortaútgefendum til boða.

Starfsstöðvar bankans og Valitors skulu vera aðgreindar og er báðum aðilum óheimilt að samnýta starfsfólk og stoðþjónustu hvor annars. Í þessu felst ekki takmörkun á heimildum innri endurskoðanda bankans til starfa innan Valitors.

2.5.5

Öll viðskipti milli bankans, dótturfélaga hans eða tengdra aðila og Valitors skulu vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila sé að ræða. Með viðskiptum er m.a. átt við viðskipti er tengjast færsluhirðingu, vinnslu á sviði kortaútgáfu, utanumhaldi um leyfi sem tengjast kortaútgáfu og hvers konar úrvinnslu í tengslum við kortaútgáfu og færsluhirðingu.

2.5.6

Arion banka er óheimilt að óska eftir því að Valitor afli fyrir bankann eða miðli til bankans eða annarra neins konar trúnaðarupplýsingum. Undir þetta falla m.a. viðkvæmar upplýsingar um núverandi eða mögulega keppinauta bankans, um núverandi og mögulega markaði þar sem bankinn starfar og um núverandi og mögulega viðskiptavinum bankans (þ.m.t. viðskiptavinum kortafyrirtækisins). Hér undir falla hins vegar ekki upplýsingaskipti sem leiða af lögum og reglum sem fjármálafyrirtæki eru bundin af.

2.5.7

Arion banka er óheimilt að grípa til ráðstafana sem ætlað er að vinna gegn því að framkvæmdastjóri, stjórnarmenn eða lykilstarfsmenn Valitors geti stuðlað að því að Valitor starfi í samræmi við sátt þessa.

2.5.8

Óháður kunnáttumaður, sem starfar á grundvelli sáttar Samkeppniseftirlitsins við Valitor, hefur eftirlit með samskiptum og tengslum Valitors og Arion banka. Arion banki skal veita kunnáttumanni þær upplýsingar sem hann óskar eftir og hann telur varða framangreint



eftirlit sitt. Kunnáttumaður skal undirrita yfirlýsingu um að hann muni gæta trúnaðar um viðkvæmar upplýsingar sem honum eru látnar í té. Trúnaðarskyldan tekur ekki til upplýsingagjafar kunnáttumanns til Samkeppniseftirlitsins.

3.

Sekt

Við ákvörðun sekta hefur verið litið til þess að Arion banki hefur ekki áður gerst brotlegur við ákvæði samkeppnislaga. Það er Arion banka til málsbóta að þegar hafa verið gerðar breytingar á viðskiptasamningum bankans við Valitor, er lúta m.a. að ákvörðun milligjalda og veitingu vildarpunkta, sem eru til þess fallnar að draga úr samkeppnishömlum á markaðnum. Þá hafa verið gerðar breytingar á samningi milli bankans og Borgunar er lúta að útgáfu greiðslukorta. Af hálfu Arion banka er lögð á það áhersla að í málinu sé ekkert sem bendi til þess að starfsmenn bankans hafi verið í vondri trú um lögmæti þeirra samninga sem gerðir voru við færsluhirða. Í málinu hafa ekki komið fram gögn eða upplýsingar sem benda til hins gagnstæða. Arion banki hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Arion banki hf. hefur jafnframt sýnt góðan samstarfsvilja og stytt rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Að teknu tilliti til þessa er hæfilegt að Arion banki greiði 450 milljónir króna í stjórnvaldssekt.

4.

Endurskoðun

Ákvæði sáttar þessarar um aðgerðir fela í sér breytingar á skipulagi greiðslukortamarkaðar. Í því sambandi er m.a. höfð hliðsjón af fyrirhugaðri reglugerð ESB um lækkun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum og af mikilvægi þess að stuðla að jöfnum samkeppnisskilyrðum á greiðslukortamarkaði hér á landi.

Verði einhverjar breytingar sem geta haft áhrif á framangreint eru aðilar sammála um að nauðsynlegt sé að taka til athugunar hvort rétt sé að gera breytingar á fyrirmælum þessarar sáttar. Dæmi um slíkar breytingar sem kallað geta á endurskoðun fyrirmæla sáttarinnar um hámark milligjalds er að ekki verði unnt fyrir 1. maí 2015 að innleiða almennt hámark á milligjöldvegna notkunar MasterCard og VISA greiðslukorta hér á landi eða að breytingar verði á áformum ESB að því er varðar setningu hámarka á milligjöld.

5.

Kynning o.fl.

Stjórnarmönnum, framkvæmdastjóra (forstjóra) og lykilstarfsmönnum í Arion banka skal kynnt efni sáttar þessarar. Skulu þeir undirrita yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til að starfa eftir sáttinni.

Arion banki skal fyrir 1. mars 2015 upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd á framangreindum skilyrðum.

Brot á þessum skilyrðum varða viðurlögum skv. samkeppnislögum.



Öll ákvæði í sátt þessari sem tengjast eignarhlut Arion banka í Valitor skulu jafnframt gilda um öll fyrirtæki sem Arion banki er hluthafi í sem kunna að taka við þeirri starfsemi, eða hluta hennar, sem Valitor sinnir við eða eftir undirritun sáttar þessarar.

Með sáttinni er lokið rannsókn gagnvart Arion banka sem varð tilefni andmælaskjals sem birt var aðilum á greiðslukortamarkaði 8. mars 2013. Sáttin tekur til allra tilvika sem rakin eru í andmælaskjalinu og lutu að Arion banka á skilgreindu rannsóknartímabili og fram að undirritun sáttarinnar. Ekki kemur til kærú skv. 9. gr. eða 42. gr. samkeppnislaga vegna þeirra tilvika sem tilgreind eru í áðurgreindu andmælaskjali eða sátt og varða Arion banka.

Sátt þessi er gerð með fyrirvara um afstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) hvað varðar beitingu 53. gr. EES-samningsins. Í því felst að skuldbindingar Arion banka og Samkeppniseftirlitsins á grundvelli sáttarinnar falla niður, fari svo að málinu verði fram haldið á vettvangi ESA.



Kafli 4: Sátt við Valitor

SÁTT

Valitors hf. og Samkeppniseftirlitsins vegna rannsóknar á brotum Arion banka hf., Borgunar hf., Íslandsbanka hf., Landsbankans hf. og Valitor hf. á samkeppnislögum

Valitor hf., kt. 500683-0589, Dalshrauni 3, 220 Hafnarfirði og Samkeppniseftirlitið hafa gert með sér eftirfarandi sátt í samræmi við 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005 og 22. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Með sátt þessari er viðurkennt að tiltekin framkvæmd á greiðslukortamarkaði hafi ekki verið í samræmi við 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES samningsins, fallist er á greiðslu sektar og á að ráðast í tilteknar aðgerðir sem eru til þess fallnar að skapa aukið jafnræði og styrkja trúverðugleika á greiðslukortamarkaði og efla samkeppni á honum.

1.

Brot

Með samningum milli VISA Ísland – Greiðslumiðlun hf. (nú Valitor hf.) annars vegar og Landsbanka Íslands, Kaupþings banka og Glitnis (nú Landsbankans hf., Arion banka hf. og Íslandsbanka hf.) hins vegar, var VISA Ísland – Greiðslumiðlun hf. (nú Valitor hf.) falið að ákveða fjárhæð þóknunar (milligjald) sem greidd var þessum útgefendum greiðslukorta í tengslum við notkun VISA, Electron og Maestro greiðslukorta. Þessi framkvæmd fór gegn 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Sjá og 4. gr. sáttar þessarar.

Landsbanki Íslands hf., Kaupþing banki hf. og Glitnir hf. (nú Landsbankinn hf., Íslandsbanki hf. og Arion banki hf.) fólu VISA Ísland – Greiðslumiðlun hf. (nú Valitor hf.) að ákveða viðskiptakjör og skilmála við veitingu vildarpunkta til korthafa vegna notkunar íslenskra VISA kreditkorta hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd fór gegn 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES samningsins.

Framangreind tilvik áttu sér stað á tímabilinu 1. janúar 2007 til 31. desember 2009.

2.

Aðgerðir

Til að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum tengdum greiðslukortastarfsemi sem Valitor hf. starfar á hér á landi fellst félagið á að hlíta eftirfarandi í starfsemi sinni á Íslandi:

2.1

Lækkun milligjalda

Með, eftir atvikum, sáttum Samkeppniseftirlitsins við íslenska útgefendur greiðslukorta er stefnt að því að milligjöld lækki. Er stefnt að því að hámarksmilligjöld verði 0,60% af veltu fyrir kreditkort og 0,20% af veltu fyrir debetkort frá og með 1. maí 2015 fyrir öll neytendagreiðslukort (e. consumer cards) sem gefin eru út á hverjum tíma undir vörumerkjum VISA og MasterCard (þar með talin VISA, Electron, MasterCard og Maestro).



Framangreind hámarks taka til allra neytendagreiðslukortaviðskipta hjá íslenskum söluaðilum, óháð því hvort greitt er á sölustað, með boðgreiðslum, gegnum internetið, með farsíma eða með öðrum snertilausum hætti. Sama hámark gildir hvort sem er um örgjörva er að ræða í kortum eða ekki. Útgefendum og færsluhirðum er hins vegar heimilt að semja um lægra milligjald en sem nemur viðkomandi hámarki.

Valitor mun annast milligöngu vegna umsóknar um skráningu ofangreindra hámarka milligjalda í landstöflu fyrir Ísland hjá VISA EU sem gildandi milligjöld þegar ekki nást samningar milli útgefenda og færsluhirða um lægri milligjöld. Umsókn skal uppfylla formskilyrði VISA EU. Skráning milligjalda er ætíð háð samþykki VISA EU. Jafnframt, eftir því sem staða Valitors veitir svigrúm til, skuldbindur Valitor sig til þess að leitast við að tryggja að ofangreind hámarks milligjalda komi fram í landstöflu fyrir Ísland hjá MasterCard International sem gildandi milligjöld þegar ekki nást samningar milli útgefenda og færsluhirða um lægri milligjöld.

Taki ákvæði fyrirhugaðrar reglugerðar ESB um lækun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum (e. *proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions*) gildi hér á landi, á grundvelli skuldbindinga skv. EES-samningnum, ganga hámarks þeirrar reglugerðar framur þeim hámarkum sem tilgreind eru hér að framan.

2.2

Lækkun söluaðilapóknunar

Í því skyni að tryggja að lækun milligjalda skili sér í lægri söluaðilapóknunum skuldbindur Valitor sig til að lækka söluaðilapóknunir sínar til samræmis við þá lækun milligjalda sem leiðir af innleiðingu framangreindra hámarka fyrir milligjöld á Íslandi. Við mat á því hvort Valitor uppfylli skilyrði um lækun söluaðilapóknunar skal tekið tillit til þess að ekki er hægt að framkvæma beina línulega lækun hjá seljendum í samræmi við gr. 2.1 þar sem taka þarf tillit til hlutfalls greiðslukorta sem notuð verða hjá söluaðilum og falla ekki undir breytingarnar, s.s. öll erlend kort og innlend viðskipta- og innkaupakort.

Í tengslum við þetta skal það áréttað að framangreind hámarks milligjalda eru án allrar jöfnunar, hvaða nafni sem nefnist, í uppgjöri Valitors við útgefendur greiðslukorta.

2.3

Samræming milligjalda og viðskiptakjara

Valitor skal ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu milligjalda eða annarra þóknana, með útgefendum greiðslukorta, sem m.a. leggjast á söluaðila gegnum þóknun færsluhirða hjá söluaðilum vöru og þjónustu. Þetta tekur ekki til aðkomu Valitor að lækun milligjalda skv. gr. 2.1.

Valitor skal jafnframt ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu skilmála eða viðskiptakjara korthafa, hverju nafni sem kunna að nefnast, með útgefendum greiðslukorta. Utan ákvæðis þessa fellur ráðgjöf Valitors um þann hluta skilmála er fjallar um endurkröfurétt korthafa, öryggismál, neyðarþjónustu og mál sem snúa að sviksamlegum færslum.



2.4

Aðskilnaður færsluhirðingar og kortaútgáfu innan Valitors

Í því skyni að draga úr samkeppnishömlum sem stafa af uppbyggingu og verkefnum Valitor á greiðslukortamarkaði skuldbindur Valitor sig til að grípa til sérstakra ráðstafana er lúta að aðskilnaði innan Valitors. Er þessum aðgerðum einkum ætlað að vinna gegn því að hlutverk Valitor sem vinnsluaðila í útgáfu greiðslukorta og leyfishafa VISA EU skapi fyrirtækinu óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum í færsluhirðingu.

Innan Valitors skal greint með skýrum hætti á milli færsluhirðingarstarfsemi og útgáfustarfsemi. Með færsluhirðingarstarfsemi er átt við almenna færsluhirðingarþjónustu, þ.m.t. samskipti og samningagerð við söluaðila en einnig skal posaleiga og önnur þjónusta (áður ótalin) gagnvart íslenskum söluaðilum teljast með færsluhirðingarstarfsemi í sátt þessari (hér eftir nefnd í einu lagi færsluhirðing). Með útgáfustarfsemi er átt við sölu, vinnslu og aðra þjónustu til íslenskra útgefenda greiðslukorta (hér eftir nefnd í einu lagi útgáfupjónusta).

Ákvæðum í grein 2.4.1 – 2.4.7 er ætlað að tryggja nauðsynlegan aðskilnað milli færsluhirðingar og útgáfustarfsemi Valitors og eru m.a til stuðnings og fyllingar þeim fyrirmælum sem fram koma í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, sbr. og sátt Valitor (þá VISA Ísland - Greiðslumiðlun hf.) við Samkeppniseftirlitið í því máli.

2.4.1

Aðskilnaður innan Valitors og heildarstefna

Starfsemi færsluhirðingar Valitors og útgáfupjónustu Valitors skal fara fram með aðskildum hætti.

Viðskiptastefna Valitors á sviði færsluhirðingar skal mótuð með sjálfstæðum hætti. Með sama hætti skal viðskiptastefna Valitors á sviði útgáfupjónustu mótuð með sjálfstæðum hætti. Byggt skal á almennum rekstrarlegum forsendum hvað varðar þá þjónustu sem boðin er, um aðgengi að henni, gæði hennar og verðlagningu.

Í kostnaðarútreikningum, kynningu, markaðs- og söluaðgerðum, verðlagningu og skilmálum skal kortaútgáfa Valitors innanlands annars vegar og færsluhirðing innanlands hins vegar vera aðgreind hvor frá annarri. Tekið skal tillit til þessa í samningum og reikningagerð til viðskiptavina á öllum mörkuðum sem Valitor starfar á innanlands þannig að ólíkir þjónustubættir séu aðgreindir og óháðir hver öðrum í verði og skilmálum.

Ákvæði sáttarinnar hafa ekki áhrif á heimild færsluhirðingar og útgáfupjónustu Valitor til þess að sækja sér almenna stoðþjónustu til þeirra sviða innan Valitors sem sinna eingöngu stoðþjónustu, að því gefnu að farið sé að ákvæðum sáttar þessarar um aðskilnað að öðru leyti.

Jafnframt skal Valitor heimilt að móta viðskiptastefnu fyrir félagið í heild þar sem tekið er mið af heildarhagsmunum þess að svo miklu marki sem það samrýmist ákvæðum sáttarinnar.

2.4.2

Raunlægur aðskilnaður færsluhirðingar og útgáfupjónustu



Starfsemi færsluhirðingar og útgáfubjónustu skal fara fram í vinnurýmum sem aðskilin eru frá annarri starfsemi með fullnægjandi rekjanlegri aðgangsstýringu. Tryggt skal að starfsmenn færsluhirðingar hafi ekki aðgang að vinnurými útgáfubjónustu og öfugt.

Tryggt skal að starfsemi færsluhirðingar og útgáfubjónustu nýti ekki sömu jaðartæki, s.s. prentara og ljósritunarvélar.

2.4.3

Aðgangur að tölvu- og upplýsingakerfum

Valitor skal með fullnægjandi aðgerðum tryggja að aðgengi að tölvu- og upplýsingakerfum fyrir útgáfubjónustu sé einungis veitt þeim starfsmönnum Valitors (og verktökum) er nauðsynlega þurfa aðgengi vegna starfa sinna við útgáfubjónustu.

Valitor skal með fullnægjandi aðgerðum tryggja að aðgengi að tölvu- og upplýsingakerfum fyrir færsluhirðingu sé einungis veitt þeim starfsmönnum Valitor (og verktökum) er nauðsynlega þurfa aðgengi vegna starfa sinna sem tengjast færsluhirðingu.

Valitor skal tryggja sérstaklega að starfsmönnum sem vinna að sölu og markaðssetningu á færsluhirðingu verði ekki veittur aðgangur að tölvu- og upplýsingakerfum sem tengjast útgáfubjónustu. Valitor skal með sama hætti tryggja sérstaklega að starfsmönnum sem vinna að sölu og markaðssetningu á útgáfubjónustu verði ekki veittur aðgangur að tölvu- og upplýsingakerfum fyrir færsluhirðingu.

Framangreint skal tryggt með rekjanlegri aðgangsstýringu að tölvukerfum Valitor.

2.4.4

Vernd og miðlun upplýsinga

Valitor skal með fullnægjandi aðgerðum tryggja að viðskiptalegar upplýsingar sem skráðar eru í tölvu- og upplýsingakerfum Valitor fyrir útgáfubjónustu sem og upplýsingar sem unnar eru úr gögnum í áðurnefndum kerfum berist ekki aðilum sem vinna að færsluhirðingu hjá Valitor. Dæmi um upplýsingar af þessu tagi eru viðskiptakjör útgefanda og upplýsingar um veltu eða kjör viðskiptavina keppinauta Valitor í færsluhirðingu. Vinnsla slíkra upplýsinga skal eingöngu vera í þágu hlutaðeigandi útgefanda greiðslukorta. Utan ákvæðis þessa fellur miðlun upplýsinga sem ætlaðar eru til opinberrar birtingar. Einnig skal tryggt að upplýsingar berist ekki milli viðskiptavina útgáfubjónustu.

Valitor skal með fullnægjandi aðgerðum tryggja að viðskiptalegar upplýsingar sem skráðar eru í tölvu- og upplýsingakerfum Valitor fyrir færsluhirðingu sem og upplýsingar sem unnar eru úr gögnum í áðurnefndum kerfum berist ekki aðilum sem vinna að útgáfubjónustu hjá Valitor. Dæmi um upplýsingar af þessu tagi er velta og viðskiptakjör söluaðila. Vinnsla slíkra upplýsinga skal eingöngu vera í þágu hlutaðeigandi seljanda vöru og bjónustu. Utan ákvæðis þessa fellur miðlun upplýsinga sem ætlaðar eru til opinberrar birtingar.

Aðilum sem vinna að útgáfubjónustu hjá Valitor, hvort sem það eru stjórnendur, starfsmenn útgáfubjónustu, starfsmenn stoðsviða eða starfsmenn annarra sviða, skal óheimilt að greina þeim sem vinna að færsluhirðingu hjá Valitor frá fyrirspurnum eða umsóknum annarra færsluhirða er til Valitors berast.



Aðilum sem vinna við útgáfubjónustu er óheimilt að taka við eða óska eftir viðskiptalegum upplýsingum frá færsluhirðingu.

Aðilum sem vinna við færsluhirðingu er óheimilt að taka við eða óska eftir viðskiptalegum upplýsingum frá útgáfubjónustu.

2.4.5

Innri reglur og undirritun trúnaðaryfirlýsinga

Valitor skal kveða á um, með innri reglum um aðskilnað og með trúnaðaryfirlýsingum stafsmanna, að viðskiptalegar upplýsingar skv. gr. 2.4.4 berist ekki milli færsluhirðingar og útgáfubjónustu. Það skal vera á ábyrgð stjórnar félagsins að ganga frá trúnaðaryfirlýsingum gagnvart þeim starfsmönnum sem aðgang hafa að viðkvæmum upplýsingum samkvæmt þessari grein.

Starfsmenn færsluhirðingar og útgáfubjónustu skulu einnig undirrita sérstaka yfirlýsingu þar sem fram kemur að þeir hafi kynnt sér fyrirmæli sáttar þessarar, m.a. um aðskilnað færsluhirðingar og útgáfubjónustu og þeir skuldbindi sig til þess að starfa í samræmi við fyrirmæli þessarar sáttar.

2.4.6

Önnur almenn ákvæði

Verkferlar og samskipti stoðsviða og yfirstjórnar Valitors við starfsmenn sem vinna að útgáfubjónustu hjá Valitor skulu taka mið af þeim aðskilnaði starfseminnar sem áskilinn er í sátt þessari þannig að tryggt sé að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar berist ekki frá útgáfubjónustu til færsluhirðingar gegnum þriðja aðila innan fyrirtækisins.

Verkferlar og samskipti stoðsviða og yfirstjórnar Valitors við starfsmenn sem vinna að færsluhirðingu hjá Valitor skulu taka mið af þeim aðskilnaði starfseminnar sem áskilinn er í sátt þessari þannig að tryggt sé að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar berist ekki frá færsluhirðingu til útgáfubjónustu gegnum þriðja aðila innan fyrirtækisins.

Yfirstjórn Valitors og starfsmönnum stoðsviða er óheimilt að miðla upplýsingum skv. gr. 2.4.4 milli færsluhirðingar og útgáfubjónustu.

2.4.7

Tímamörk um aðskilnað innan Valitors

Valitor skal innan sex mánaða frá undirritun sáttar þessarar ljúka öllum aðgerðum til að tryggja nauðsynlegan aðskilnað innlendrar færsluhirðingar og útgáfubjónustu, svo sem nánar er kveðið á um í sátt þessari.

2.5

Samskipti og þjónusta Valitors við útgefendur greiðslukorta

Valitor skal tryggja að viðskiptalegar upplýsingar sem tengjast einum viðskiptavini fyrirtækisins í útgáfubjónustu berist ekki öðrum viðskiptavinum fyrirtækisins á þessu sviði, sbr. einnig gr. 2.4.4.



Valitor er óheimilt að mismuna útgefendum hvað varðar vinnsluþjónustu á sviði útgáfu. Með mismunun er átt við ómálefnalegar viðskiptalegar hindranir sem fela í sér að jafnræði viðskiptavina er ekki virt.

Meðan Arion banki (hér eftir einnig nefndur eigandi) er meðal hluthafa Valitors skulu eftirfarandi reglur (2.5.1-2.5.7) taka til Valitors.

Selji Arion banki hlut sinn í Valitor til viðskiptabanka eða sparisjóðs gilda eftirfarandi fyrirmæli einnig um samskipti Valitors við slíkan nýjan eiganda.

2.5.1

Stjórnarmenn í Valitor skulu vera óháðir Arion banka en þó skal Arion banka heimilt að skipa tvo háða stjórnarmenn miðað við að í stjórn Valitors sitji fimm stjórnarmenn. Háðum stjórnarmönnum skal eingöngu heimilt að taka þátt í umræðum um almenn fjárhagsmálefni Valitors, stefnumótun félagsins og málefni sem varða erlenda starfsemi þess og uppbyggingu hennar og þau lögbundnu verkefni stjórnar sem ekki varða sérstaklega útgáfustarfsemi og færsluhirðingu á Íslandi. Stjórnin skal setja sér verklagsreglur þar sem nánar er kveðið á um störf stjórnar að þessu leyti og tryggt að háðir stjórnarmenn hafi ekki aðgang að gögnum og upplýsingum um efnisatriði sem þeim er ekki heimilt að taka þátt í umræðum um.

2.5.2

Framkvæmdastjóri Valitors og lykilstarfsmenn skulu vera óháðir eiganda. Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki stjórnarmenn hjá eiganda eða fyrirtækjum þar sem eigandinn eða dótturfélög eiga meira en 15% eignarhlut, eru ekki makar stjórnarmanns eða lykilstarfsmenn hjá framangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg.

Orðið „lykilstarfsmaður“ í ákvæðum þessum vísar til einstaklings í stjórnunarstarfi sem hefur umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu þess fyrirtækis sem hann starfar fyrir.

2.5.3

Viðskiptastefna Valitors skal byggð á almennum rekstrarlegum forsendum hvað varðar þá þjónustu sem boðin er, aðgengi að henni, gæði hennar og verðlagningu. Stjórn og starfsmönnum eiganda skal vera óheimilt að beita sér með nokkrum þeim hætti sem dregið getur úr viðskiptalegu sjálfstæði Valitors eða takmarkað samkeppni á þeim mörkuðum þar sem fyrirtækið starfar. Er Valitor (þ.m.t. stjórn og starfsmenn fyrirtækisins) þannig m.a. óheimilt að taka við frá eiganda fyrirmælum, tilmælum eða ábendingum sem miða að eða geta haft skaðleg áhrif á samkeppni. Að sama skapi er eiganda óheimilt að beina slíkum fyrirmælum, tilmælum eða ábendingum til Valitors. Með þessu er hins vegar ekki takmörkuð heimild eiganda til að leggja áhættustefnu Valitors fram á hluthafafundi eiganda til samþykktar/synjunar.

2.5.4

Hvers konar samþætting þjónustubátta, þ.m.t. vöndlun og samtvinnun, Valitors og eiganda er óheimil. Þetta tekur þó ekki til viðskiptalegrar samvinnu sem af hálfu Valitors stendur öllum kortaútgefendum til boða.

Starfsstöðvar eigandans og Valitors skulu vera aðgreindar og er báðum aðilum óheimilt að samnýta starfsfólk og stoðþjónustu hvors annars á sviði færsluhirðingar og útgáfu



greiðslukorta hér á landi. Innri endurskoðanda móðurfélags er þó heimilt að gegna starfi innri endurskoðanda Valitors þegar móðurfélagið er fjármálafyrirtæki sem fara skal að leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlits um innri endurskoðun (nú tilmæli nr. 2/2011).

2.5.5

Öll viðskipti milli eiganda, dótturfélags hans eða tengdra aðila og Valitors skulu vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila sé að ræða. Með viðskiptum er m.a. átt við viðskipti er tengjast færsluhirðingu, vinnslu á sviði kortaútgáfu, utanumhaldi um leyfi sem tengjast kortaútgáfu og hvers konar úrvinnslu í tengslum við kortaútgáfu og færsluhirðingu.

Valitor skal tryggja að keppinautar eiganda hafi jafnan aðgang að þjónustuframboði fyrirtækisins á sömu forsendum og eigandinn hefur.

2.5.6

Eiganda er óheimilt að óska eftir því að Valitor afli fyrir hann (bankann) eða miðli til hans eða annarra neins konar trúnaðarupplýsingum. Undir þetta falla m.a. viðkvæmar upplýsingar um núverandi eða mögulega keppinauta eiganda, um núverandi og mögulega markaði þar sem eigandinn starfar og um núverandi og mögulega viðskiptavini eiganda, (þ.m.t. viðskiptavini kortafyrirtækisins). Valitor er óheimilt að verða við beiðnum eiganda um framangreinda upplýsingagjöf. Undanskilið ákvæði þessu er upplýsingagjöf sem leiðir af lögum og reglum sem fjármálafyrirtæki eru bundin af, s.s. í tengslum við innri endurskoðun sbr. gr. 2.5.4.

2.5.7

Eiganda er óheimilt að grípa til ráðstafana sem ætlað er að vinna gegn því að framkvæmdastjóri, stjórnarmenn eða lykilstarfsmenn Valitors geti stuðlað að því að Valitor starfi í samræmi við sátt þessa.

2.6

Þjónusta Valitors við aðra færsluhirða

Útgáfuþjónustu Valitors og öðrum starfsmönnum Valitors sem koma að þjónustu við færsluhirða skal óheimilt að mismuna færsluhirðum. Með mismunun er átt við ómálefnalegar viðskiptalegar hindranir sem fela í sér að jafnræði viðskiptavina er ekki virt. Einnig skal tryggt að upplýsingar tengdar slíkum viðskiptum berist ekki til færsluhirðingar Valitors eða annarra fyrirtækja.

3.

Eftirlit o.fl.

Valitor skal grípa til eftirfarandi ráðstafana til að tryggja að farið sé að þeim fyrirmælum sem hvíla á fyrirtækinu á grundvelli samkeppnislaga:

3.1

Innri úttekt

Við lok hvers reikningsárs skal fara fram úttekt öryggisstjóra Valitors á því hvort fyrirmælum um aðskilnað í sátt þessari hafi verið fylgt. Úttektin skal sérstaklega fela í sér könnun á því hvort aðgangur starfsmanna að vinnurýmum og tölvukerfum hafi verið í



samræmi við fyrirmæli sáttarinnar. Úttektin skal unnin undir umsjón stjórnar og skal birta hana óháðum kunnáttumanni skv. grein 3.2.

3.2

Óháður kunnáttumaður og upplýsingaskylda

Valitor skal, innan tveggja mánaða frá undirritun sáttar þessarar, tilnefna óháðan kunnáttumann til að hafa eftirlit með því að skilyrðum sáttarinnar sé fylgt eftir. Skal hann vera óháður í skilningi 2. mgr. og hafa þekkingu sem gerir honum kleift að annast hlutverk sitt samkvæmt 3. mgr. Valitor skal bera allan kostnað af starfi kunnáttumanns. Samkeppniseftirlitið skal samþykkja tilnefninguna innan þriggja mánaða frá tilnefningu og skal kunnáttumaðurinn skipaður til tveggja ára í senn.

Kunnáttumaður telst óháður ef hann er ekki starfsmaður eða stjórnarmaður hjá Valitor eða Arion banka, er ekki maki stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá framangreindum aðilum eða skyldur þeim í beinan legg. Einnig telst kunnáttumaður óháður ef hann er ekki verulega háður framangreindum aðilum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá uppfylla ekki þetta skilyrði.

Í meginráttum skal hlutverk kunnáttumanns vera eftirfarandi:

- Hafa eftirlit með því að einstök fyrirmæli sáttarinnar séu virt.
- Yfirfara innri úttekt skv. grein 3.1 og staðfesta hvort hún teljist vera fullnægjandi.
- Leggja sérstaklega mat á hvort Valitor hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana í því skyni að tryggja að markmið og skilyrði varðandi aðskilnað nái fram að ganga.
- Leggja mat á hvort Valitor hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana til að uppfylla önnur skilyrði sáttarinnar, þ.m.t. varðandi lækkun söluaðilaþóknana.
- Meðan Arion banki er meðal hluthafa í Valitor skal haft eftirlit með því að samskipti og tengsl fyrirtækisins við þann eiganda sé í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar.
- Greina Samkeppniseftirlitinu frá því ef hann verður var við að skilyrði sáttar þessarar kunni að hafa verið brotin eða vísbendingar séu um að markmið hennar sé ekki að ná fram að ganga.

Kunnáttumaður skal með reglubundnum hætti hafa eftirlit með því að skilyrðum þessarar sáttar sé framfylgt og upplýsa Samkeppniseftirlitið um eftirlit sitt einu sinni á ári, fyrst í október 2015. Kunnáttumaður skal við upphaf starfs síns greina Samkeppniseftirlitinu frá því með hvaða hætti hann mun sinna hinu reglubundna eftirliti. Skal hann í því skyni setja sér verkáætlun og endurskoða hana í tengslum við reglubundna upplýsingagjöf sína til Samkeppniseftirlitsins.

Valitor skal veita kunnáttumanni þær upplýsingar sem hann óskar eftir og hann telur varða framangreint eftirlit sitt. Kunnáttumaður skal undirrita yfirlýsingu um að hann muni gæta trúnaðar um viðkvæmar upplýsingar sem honum eru láttnar í té. Trúnaðarskyldan tekur ekki til upplýsingagjafar kunnáttumanns til Samkeppniseftirlitsins.

3.3

Samkeppnisréttaráætlun

Þau fyrirmæli sem felast í sátt þessari skulu vera kynnt fyrir starfsmönnum Valitor, hluthöfum og hlutaðeigandi stjórnarmönnum.



Valitor skal tryggja að allir stjórnarmenn, stjórnendur og þeir starfsmenn Valitors sem við á séu að fullu upplýstir um þær kröfur sem samkeppnisreglur gera til starfsemi fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Þá skal eftirfarandi m.a. tryggt í þessu sambandi:

- Að innleidd verði samkeppnisréttaráætlun fyrir Valitor.
- Að samkeppnisréttaráætlun sé haldið við og starfsmenn félagsins séu upplýstir um hana.
- Að samkeppnisréttaráætlun taki m.a. til þess að tryggja að viðkomandi starfsmenn og stjórnendur fari að fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari og í eldri úrlausnum samkeppnisyfirvalda. Jafnframt að tryggt verði eftir föngum að viðkomandi stjórnendur og starfsmenn grípi ekki til samskonar aðgerða og talin hafa verið ólögumæt í eldri málum.
- Að útbúnir verði verkferlar sem tryggja stöðuga framkvæmd samkeppnisréttaráætlunar.
- Að skipulögð fræðsla um samkeppnisreglur fari fram reglulega hjá félaginu fyrir helstu starfsmenn þess.

4.

Sekt

Valitor hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Valitor hefur jafnframt sýnt góðan samstarfsvilja og stýtt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Þá telst það Valitor til málsbóta að félagið hefur þegar gert breytingar á viðskiptasamningum sem eru til þess fallnar að draga úr samkeppnishömlum á markaðnum. Þá hefur Valitor lýst því yfir að ýmsar aðgerðir er lúta að aðskilnaði kortaútgáfu og færsluhirðingar innan Valitors hafi þegar komið til framkvæmda. Af hálfu Valitors er lögð á það áhersla að í málinu sé ekkert sem bendi til þess að starfsmenn félagsins hafi verið í vondri trú um lögmæti þeirra samninga sem gerðir voru við útgefendur. Hafi við rannsókn Samkeppniseftirlitsins ekki komið fram gögn sem bendi til hins gagnstæða. Að teknu tilliti til þessa og til að efla varnaðaráhrif og stuðla að virkri samkeppni er hæfilegt að Valitor greiði 220 milljónir króna í stjórnvaldssekt vegna þeirra brota sem talin eru upp í 1. gr. hér að framan.

5.

Endurskoðun

Ákvæði sáttar þessarar um aðgerðir fela í sér breytingar á skipulagi greiðslukortamarkaðar. Í því sambandi er m.a. höfð hliðsjón af fyrirhugaðri reglugerð ESB um lækkun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum og af mikilvægi þess að stuðla að jöfnum samkeppnisskilyrðum á greiðslukortamarkaði hér á landi. Verði einhverjar breytingar í starfs- og/eða markaðsumhverfi Valitors sem geta haft áhrif á þá þætti sem fjallað er um í sátt þessari eru aðilar sammála um að nauðsynlegt sé að taka til athugunar hvort rétt sé að gera breytingar á fyrirmælum þessarar sáttar.

Dæmi um slíkar breytingar sem kallað geta á endurskoðun fyrirmæla sáttarinnar um hámark milligjalds er að ekki verði unnt fyrir 1. maí 2015 að innleiða almennt hámark á milligjöld vegna notkunar MasterCard og VISA greiðslukorta hér á landi eða að breytingar verði á áformum ESB að því er varðar setningu hámarka á milligjöld, meiriháttar breytingar verða á eignarhaldi o.fl.



Að fengnu erindi frá Valitor skal Samkeppniseftirlitið taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda hvaða skilyrði sem er í sátt þessari. Slíkt erindi frá Valitor skal berast í fyrsta lagi þremur árum eftir gildistöku sáttarinnar. Skal í því með skýrum og nákvæmum hætti gera grein fyrir þeim atriðum sem Valitor telur réttlæta breytingu eða niðurfellingu á skilyrðum sáttarinnar. Um endurupptöku sáttar þessarar gilda að öðru leyti ákvæði 24. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

6.

Kynning o.fl.

Forstjóri Valitors og stjórnarmenn skulu undirrita yfirlýsingu um að þeir hafi kynnt sér sátt þessa og skilyrði hennar og skuldbindi sig til þess að framfylgja þeim. Þar skal jafnframt koma fram almenn lýsing á því hvernig skyldum stjórnarmanna verði fylgt. Þá skulu helstu stjórnendur félagsins og aðrir viðeigandi starfsmenn undirrita yfirlýsingu sama efnis. Í þessum yfirlýsingum skal taka fram hverju það varði ef starfsmaður eða stjórnarmaður fer gegn sátt þessari. Þessar yfirlýsingar eru til viðbótar þeim sem þegar hafa verið tilgreindar í sátt þessari. Valitor skal fyrir 1. mars 2015 upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd á framangreindum skilyrðum.

Brot á þessum skilyrðum varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Með sátt þessari er að fullu lokið afskiptum Samkeppniseftirlits af þeim málefnum Valitors sem tiltekin voru í skjali til andmæla, dags. 8. mars 2013. Jafnframt lýsir Samkeppniseftirlitið því yfir að það muni ekki taka til frekari rannsóknar gagnvart Valitor þau tilvik sem lýst er í andmælaskjalinu, hvort sem er vegna tímabila fyrir tímamark rannsóknar sem greinir í skjali dags. 8. mars 2013, eða vegna síðari tímabila, og allt fram til dagsetningar sáttar þessarar. Ekki kemur til kæru skv. 9. gr. eða 42. gr. samkeppnislaga vegna þeirra tilvika sem tilgreind eru í áðurgreindu andmælaskjali eða sátt og varða Valitor. Þá staðfestir Samkeppniseftirlitið með undirritun sáttar þessarar að engin mál séu til meðferðar eða rannsóknar hjá því á ætluðum brotum Valitors."

Sátt þessi er gerð með fyrirvara um afstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) hvað varðar beitingu 53. gr. EES-samningsins. Í því felst að skuldbindingar Valitors og Samkeppniseftirlitsins á grundvelli sáttarinnar falla niður, fari svo að málinu verði fram haldið á vettvangi ESA.

Fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur er nú rekið mál þar Valitor krefst ógildingar eða breytingu á úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2013. Samkeppniseftirlitið og Valitor eru sammála um að niðurstaða þessa máls, í héraði og eftir atvikum fyrir Hæstarétti Íslands, geti ekki haft nein áhrif á þær skuldbindingar sem hvíla á Valitor skv. þessari sátt.



Kafli 5: Sátt við Landsbankann

SÁTT **Samkeppniseftirlitsins og Landsbankans hf.**

vegna rannsóknar á brotum Íslandsbanka hf., Borgunar hf., Arion banka hf., Landsbankans hf. og Valitors hf. á samkeppnislögum

Landsbankinn hf., kt. 471008-0280, Austurstræti 11, 101 Reykjavík og Samkeppniseftirlitið hafa gert með sér eftirfarandi sátt í samræmi við 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005 og 22. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Með sátt þessari er viðurkennt að tiltekin framkvæmd á greiðslukortamarkaði hafi ekki verið í samræmi við 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins, fallist er á greiðslu sektar og á að ráðast í tilteknar aðgerðir sem eru til þess fallnar að efla samkeppni á greiðslukortamarkaði.

1.

Brot

Valitor hf. (áður VISA Íslands – Greiðslumiðlun hf.) og Borgun hf. (áður Kreditkort hf.) eru samtök fyrirtækja samkvæmt 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Landsbanki Íslands hf. fól annars vegar Valitor og hins vegar Borgun að ákveða fjárhæð þóknunar (milligjald) sem greidd er útgefendum greiðslukorta í tengslum við notkun greiðslukorta (VISA, Electron, MasterCard og Maestro kort) í viðskiptum hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd við ákvörðun milligjalds fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Framkvæmdin viðgekkst áfram í starfsemi Landsbankans hf. (sem nefndist NBI hf. um tíma) sem tók við innanlandsstarfsemi Landsbanka Íslands hf.

Landsbanki Íslands hf. gaf út VISA kreditkort á grundvelli samnings við Valitor. Af þeim samningi leiddi að Valitor ákvað viðskiptakjör og skilmála við veitingu vildarpunkta vegna notkunar íslenskra VISA kreditkorta hjá íslenskum söluaðilum. Þessi framkvæmd fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Framkvæmdin viðgekkst áfram í starfsemi Landsbankans hf. (sem nefndist NBI hf. um tíma) sem tók við innanlandsstarfsemi Landsbanka Íslands hf.

Framangreind tilvik áttu sér stað á tímabilinu 1. janúar 2007 til 31. desember 2009.

2.

Aðgerðir



Til að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum tengdum greiðslukortastarfsemi sem Landsbankinn starfar á fellst bankinn á að hlíta eftirfarandi í starfsemi sinni:

2.1

Lækkun milligjalda

Landsbankinn fellst á að milligjöld sem greidd eru bankanum vegna notkunar greiðslukorta verði undir tilteknu hámarki sem tiltekið er í ákvæði þessu.

Landsbankinn fellst á að hámarksmilligjöld verði 0,60% fyrir kreditkort og 0,20% fyrir debetkort frá og með 1. maí 2015 fyrir öll neytendagreiðslukort (e. consumer cards) sem gefin eru út undir vörumerkjum VISA og MasterCard (þ.e. VISA, Electron, MasterCard og Maestro).

Framangreind háörk taka til allra neytendagreiðslukortaviðskipta hjá íslenskum söluaðilum, óháð því hvort greitt er á sölustað, með boðgreiðslum, gegnum internetið, með farsíma eða með öðrum snertilausum hætti. Ekki skal gerður greinarmunur á milligjöldum eftir því hvort um örgjörva er að ræða í kortum eða ekki.

Landsbankinn fellst á fyrir sitt leyti, og stuðlar að því, að ofangreind háörk komi fram í landstöflum fyrir Ísland hjá VISA Europe og MasterCard Worldwide. Landsbankinn mun fyrir sitt leyti óska eftir því við umrædda aðila að landstöflum fyrir Ísland verði breytt til samræmis við efni þessa ákvæðis sáttarinnar. Fyrir liggur að það er ekki á forræði Landsbankans að breyta umræddum landstöflum einhliða.

Taki ákvæði fyrirhugaðrar reglugerðar ESB um lækkun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum (e. proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions) gildi hér á landi, á grundvelli skuldbindinga skv. EES-samningnum ganga háörk þeirrar reglugerðar framur þeim háörkum sem tilgreind eru í sátt þessari.

2.2

Hagræðing og gagnsæi

Sátt þessi felur í sér breytingar á skipulagi greiðslukortamarkaðar. Í tengslum við það fellst Landsbankinn á að reyna eins og kostur er að hagræða í þeim rekstri bankans sem tengist kortaútgáfu og þjónustu við korthafa með það að markmiði að veita sem hagkvæmasta þjónustu á þessu sviði og takmarka eins og unnt er hækkanir þjónustugjalda gagnvart korthöfum. Þá skuldbindur bankinn sig ennfremur til að tryggja að breytingar á þjónustugjöldum eða viðskiptakjörum komi fram með gagnsæjum hætti í verðskrá og skilmálum bankans. Skal korthöfum vera tilkynnt um slíkar breytingar með skýrum hætti.

Frá undirritun þessarar sáttar og þar til 6 mánuðir eru liðnir frá þeirri lækkun milligjalda sem mælt er fyrir um í ákvæði 2.1. skuldbindur bankinn sig til að taka ekki upp ný gjöld eða hækka gjöld gagnvart korthöfum, nema slíkum hækkunum verði ekki mætt með hagræðingu í rekstri og þær megi með sannanlegum hætti rekja til ytri aðstæðna, svo sem hækkana frá birgjum eða vaxtahækkana. Þessi skuldbinding takmarkar ekki heimild bankans til að markaðssetja nýja vöru eða þjónustu sem gjald yrði tekið fyrir.

2.3



Bann við samræmingu gjalda og skilmála

Landsbankinn skal ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu milligjalda eða annarra þóknana, með öðrum útgefendum greiðslukorta, sem m.a. leggjast á söluaðila gegnum þóknun færsluhirða hjá söluaðilum vöru og þjónustu.

Landsbankinn skal ekki eiga aðild að beinni eða óbeinni samræmingu skilmála og viðskiptakjara korthafa, hverju nafni sem kunna að nefnast, með öðrum útgefendum greiðslukorta.

2.4

Eignarhald kortafyrirtækja

Landsbankinn, eða félög undir yfirlitum bankans, skulu ekki eiga eignarhlut í fyrirtæki sem hefur með höndum færsluhirðingu, útgáfu greiðslukorta eða vinnsluþjónustu vegna útgáfu greiðslukorta ef viðkomandi fyrirtæki er jafnframt í eigu íslensks viðskiptabanka eða félags undir yfirlitum hans. Ákvæði þetta tekur þó ekki til Reiknistofu bankanna hf., sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2012. Jafnframt skal undanþága frá framangreindu gilda um tímabundna eign Landsbankans á skráðum hlutabréfum kortafyrirtækja, allt að 10% af útgefnu hlutafé þeirra, sem færð er meðal veltufjáreigna.

3.

Sekt

Við ákvörðun sekta hefur verið litið til þess að Landsbankinn hefur ekki áður gerst brotlegur við ákvæði samkeppnislaga. Það er Landsbankanum til málsbóta að á fundi með Samkeppniseftirlitinu 4. mars 2013 reifaði bankinn, að eigin frumkvæði, vilja til að gera breytingar á greiðslukortastarfsemi sinni. Þá eru tilteknar málsbætur fólgnar í því að bankinn hafði ekki stjórnarmann í kortafyrirtækjunum frá miðju ári 2008 og því ekki beina stjórnunarlega aðkomu að þeim. Af hálfu Landsbankans er lögð á það áhersla að í málinu sé ekkert sem bendi til þess að starfsmenn bankans hafi verið í vondri trú um lögmæti þeirra samninga sem gerðir voru við færsluhirða. Í málinu hafa ekki komið fram gögn eða upplýsingar sem benda til hins gagnstæða. Landsbankinn hefur fallist á að hlíta viðurhlutamiklum fyrirmælum sem lúta að breytingum á skipulagi á þeim markaði sem um ræðir. Með þessum breytingum er stuðlað að því að markmið um virka samkeppni náist. Landsbankinn hefur jafnframt sýnt góðan samstarfsvilja og styttað rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Að teknu tilliti til þessa er hæfilegt að Landsbankinn greiði 450 milljónir króna í stjórnvaldssekt.

4.

Endurskoðun

Ákvæði sáttar þessarar um aðgerðir fela í sér breytingar á skipulagi greiðslukortamarkaðar. Í því sambandi er m.a. höfð hliðsjón af fyrirhugaðri reglugerð ESB um lækkun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum og af mikilvægi þess að stuðla að jöfnum samkeppnisskilyrðum á greiðslukortamarkaði hér á landi.



Verði einhverjar breytingar sem geta haft áhrif á framangreint eru aðilar sammála um að nauðsynlegt sé að taka til athugunar hvort rétt sé að gera breytingar á fyrirmælum þessarar sáttar. Dæmi um slíkar breytingar sem kallað geta á endurskoðun fyrirmæla sáttarinnar um hámark milligjalds er að ekki verði unnt fyrir 1. maí 2015 að innleiða almennt hámark á milligjöld vegna notkunar MasterCard og VISA greiðslukorta hér á landi eða að breytingar verði á áformum ESB að því er varðar setningu hámarka á milligjöld.

5.

Kynning o.fl.

Stjórnarmönnum, framkvæmdastjóra (forstjóra) og lykilstarfsmönnum Landsbankans skal kynnt efni sáttar þessarar. Skulu þeir undirrita yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til að starfa eftir sáttinni.

Landsbankinn skal fyrir 1. mars 2015 upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd á framangreindum skilyrðum.

Brot á þessum skilyrðum varða viðurlögum skv. samkeppnislögum.

Með sáttinni er lokið rannsókn gagnvart Landsbankanum sem varð tilefni andmælaskjals sem birt var aðilum á greiðslukortamarkaði 8. mars 2013. Sáttin tekur til allra tilvika sem rakin eru í andmælaskjalinu og lutu að Landsbankanum á skilgreindu rannsóknartímabili og fram að undirritun sáttarinnar. Ekki kemur til kæru skv. 9. gr. eða 42. gr. samkeppnislaga vegna þeirra tilvika sem tilgreind eru í áðurgreindu andmælaskjali eða sátt og varða Landsbankann.

Sátt þessi er gerð með fyrirvara um afstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) hvað varðar beitingu 53. gr. EES-samningsins. Í því felst að skuldbindingar Landsbankans og Samkeppniseftirlitsins á grundvelli sáttarinnar falla niður, fari svo að málinu verði fram haldið á vettvangi ESA.