



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 19. desember, 2017

Ákvörðun nr. 46/2017

Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers

EFNISYFIRLIT

I. SAMANTEKT	3
II. FORSAGA, ERINDIÐ OG MÁLSMEÐFERÐ	4
1. Ferill málsins	4
2. Lýsing undanþágubeiðenda á starfsemi seðlavers	5
3. Áformað rekstrarskipulag sameiginlegs seðlavers	7
4. Greiningarniðurstöður KPMG	8
III. NIÐURSTAÐA	9
1. Ákvæði samkeppnislaga sem málið varða	9
1.1 Um 10. gr. samkeppnislaga	9
1.3 Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga	10
2. Markaðir málsins og markaðshlutdeild	12
2.1 Sjónarmið undanþágubeiðenda	12
2.2 Mat Samkeppniseftirlitsins á mörkuðum málsins	13
2.2.1 Afmörkun þjónustumarkaða á sviði viðskiptabankastarfsemi	13
2.2.2 Skilgreining markaða fyrir reiðufjárþjónustu	14
2.2.3 Hraðbankaþjónusta	16
2.2.4 Niðurstaða um þjónustumarkaði málsins	16
2.2.5 Umfjöllun og niðurstaða varðandi landfræðilegan markað málsins	17
2.3 Um markaðshlutdeild	17
3. Úrlausn undanþágubeiðni	18
3.1 Möguleg áhrif áformaðs samrekstrar á samkeppni	18
3.1.1 Áhrif í almennri viðskiptabankaþjónustu	18
3.1.2 Áhrif á samkeppni á markaði fyrir reiðufjárþjónustu	19
3.1.2.1 Áhrif á markaðsstöðu, samkeppnishvata og markaðsaðgang	19
3.1.2.2 Möguleg áhrif samrekstrar á verðlagningu fyrir reiðufjárþjónustu	20
3.1.3 Niðurlag varðandi áhrif á samkeppni í máli þessu	21
3.2 Grundvöllur fyrir veitingu undanþágu	22
3.2.1 Um samstarf á markaði fyrir viðskiptabankastarfsemi	22
3.2.2 Samstarf leiði til aukinnar hagkvæmni	25
3.2.2.1 <i>Reiðufjárnotkun á Íslandi samanborið við önnur ríki</i>	26
3.2.2.2 <i>Verulegur kostnaðarsparnaður mögulegur</i>	28
3.2.2.3 <i>Annar ábati</i>	29



3.2.2.4	Ályktun varðandi áhrif samrekstrar á hagkvæmni.....	30
3.2.3	Samstarfið takmarkist við það sem er óhjákvæmilegt.....	30
3.2.4	Aukin hagkvæmni vegna samstarfs skili ávinningi til neytenda.....	32
3.2.5	Samstarf veiti samstarfsaðilum ekki færi á að hindra samkeppni.....	36
3.3	Skilyrði í sátt fyrir veitingu undanþágu.....	38
3.3.1	Meginatriði sáttar.....	38
3.3.2	Skýringar við einstök ákvæði sáttar.....	39
3.3.2.1	1. gr. Markmið.....	39
3.3.2.2	2. gr. Sjálfstæður rekstur.....	39
3.3.2.3	3. gr. Stjórn og starfsmenn félagsins.....	40
3.3.2.4	4. gr. Aðgangur að þjónustu félagsins.....	40
3.3.2.5	5. gr. Þjónustugæði og öryggiskröfur.....	41
3.3.2.6	6. gr. Kostnaðargrunnur, viðvarandi hagræðing og verðskrá.....	41
3.3.2.7	7. gr. Deiling hagræðingarábata.....	43
3.3.2.8	8. gr. Vernd trúnaðarupplýsinga og upplýsingaskipti.....	43
3.3.2.9	9. gr. Upplýsingagjöf og úttekt.....	44
3.3.2.10	10. gr. Endurskoðun.....	44
3.3.2.11	11. gr. Um skuldbindingar bankanna skv. framangreindu, o.fl.....	44
IV. VIÐAUKI 1:	Sáttin.....	47



I. SAMANTEKT

Samkeppniseftirlitið hefur fallist á að veita undanþágu vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers gegn tilteknum skilyrðum (kvöðum) sem ætlað er að tryggja að undanþáguskilyrði þau er fram koma í 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt. Skilyrðin sem sáttin felur í sér er m.a. ætlað að tryggja jafnt aðgengi allra bærra fjármálafyrirtækja að hinu sameiginlega félagi, vinna gegn því að starfsemi félagsins skerði samkeppni á milli eigenda félagsins á markaði fyrir almenna viðskiptabankþjónustu, tryggja að sú hagræðing sem af sameiningu seðlaveranna leiðir viðhaldist til framtíðar og stuðla að því að hagræðingin komi öllum haghöfum til góða. Skilyrðin koma fram í ákvörðunarorðum hér aftast en bankarnir hafa skuldbundið sig til að fara að skilyrðunum með gerð sáttar við Samkeppniseftirlitið.

Í máli þessu er tekin afstaða til beiðni Landsbankans hf., Íslandsbanka hf. og Arion banka hf., dags. 7. júní 2017, um undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga við samráði keppinauta, vegna fyrirhugaðs samstarfs bankanna um stofnun og rekstur sameiginlegs seðlavers, sbr. 15. gr. laganna.

Undanþágubeiðnin byggir að töliverðu leyti á niðurstöðum greiningar endurskoðunar- og ráðgjafarfyrirtækisins KPMG á hagkvæmni þess að sameina seðlaver stóru viðskiptabankanna þriggja í eitt sameiginlegt seðlaver. Í undanþágubeiðninni er m.a. vísað í skýrslu óháðs lögmanns, dags. 29. mars 2017, varðandi þetta. Samkvæmt niðurstöðum KPMG gæti rekstur sameiginlegs seðlavers leitt til afar mikils kostnaðarsparnaðar (liðlega [...]%) samanborið við að reka hvert seðlaver með aðskildum hætti hjá hverjum banka fyrir sig.¹

¹ Brottfelldar tölur í hornklofa eru trúnaðarmál.



II. FORSAGA, ERINDIÐ OG MÁLSMEÐFERÐ

1. Ferill málsins

Hinn 28. janúar 2016 átti Landsbankinn fund með Samkeppniseftirlitinu, um samkeppnisréttarlegar hliðar þess að auka samrekstur innviða í bankakerfinu í þeim tilgangi að auka hagræði og rekstraröryggi. Meðal verkefna sem Landsbankinn taldi vert að huga að er stofnun sameiginlegs seðlavers fyrir viðskiptabanka og sparisjóði á Íslandi.

Í framhaldi af fundinum sendi bankinn Samkeppniseftirlitinu bréf, dags. 3. mars 2016, þar sem m.a. var lögð fram áætlun um fyrirkomulag samskipta milli bankanna í tengslum við athugun á því hvort forsendur væru fyrir stofnun og rekstri sameiginlegs seðlavers. Fram kom í bréfinu að allir stóru viðskiptabankarnir þrír, Arion banki, Íslandsbanki og Landsbankinn, væru með sína eigin starfsemi á þessu sviði og nýttu til þess eigin aðstöðu og vélbúnað. Gera mætti ráð fyrir að fjárfesta þyrfti í endurnýjun búnaðar sem nýttur væri til þessarar starfsemi á næstu árum. Að mati Landsbankans gæti stofnun sameiginlegs seðlavers lækkað kostnað og fjárfestingu við umsýslu reiðufjár um 30% til lengri tíma litið. Vísað var til þess að erlendis væru dæmi um samrekstur stórra banka á þessu sviði.

Í bréfi sínu til Landsbankans, dags. 23. mars 2016, lýsti Samkeppniseftirlitið því yfir að það gerði ekki athugasemd við að Landsbankinn stofnaði til umræddra viðræðna á þeim forsendum og með því verklagi er um ræddi í erindisbréfi bankans. Ef viðræðurnar leiddu í ljós vilja til samstarfs á þessu sviði, þyrftu aðilar að taka endanlega afstöðu til þess hvort fyrirhugað samstarf færi gegn banni 10. gr. samkeppnislaga við ólögsmætu samráði. Reyndist svo vera, myndi Samkeppniseftirlitið, að fenginni undanþágubeiðni, taka ákvörðun um hvort veita skuli undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga.

Í framhaldi af fundum sínum á árinu 2016 fólu Landsbankinn hf., Íslandsbanki hf. og Arion banki hf. KPMG að gera hagkvæmniathugun á kostum þess að reka sameiginlegt seðlaver. Samhliða var ráðinn óháður lögmaður sem undirverktaki KPMG til ráðgjafar á sviði samkeppnisréttar.

Verkefni KPMG var formlega kynnt Samkeppniseftirlitinu á fundi, dags. 19. ágúst 2016, þar sem farið var yfir greiningaráætlun KPMG. Var lögð áhersla á það að öll vinna og gagnaöflun færi fram með aðskildum hætti gagnvart hverjum banka. Fundir sem KPMG hefði átt með þátttakendum í verkefninu færi fram með aðskildum hætti og öll gagnaöflun væri aðskilin. Sérstaklega væri gengið úr skugga um að gögn bærust ekki á milli aðila. Afhent var skilgreining á hlutverki hins óháða lögmanns sem óháðs sérfræðings í samkeppnisrétti.

Á fundinum voru kynnt áform um að halda tvo sameiginlega fundi með þátttakendum þegar niðurstöður þeirrar greiningarvinnu sem væri í gangi lægju fyrir. Annars vegar vinnustofu með starfsmönnum frá hverjum banka fyrir sig með sérþekkingu á rekstri seðlavera. Hins vegar fund með stýrihópi verkefnisins þar sem sitja framkvæmdastjórar rekstrarsviða bankanna þriggja ásamt fulltrúa frá Seðlabanka Íslands. Samkeppniseftirlitið gerði ekki athugasemdir við að sameiginlegir fundir af þessu tagi yrðu haldnir svo fremi að gætt yrði að ákvæðum samkeppnislaga.

Hinn 19. september 2016 fór fram annar fundur þar sem sömu aðilar kynntu fyrir Samkeppniseftirlitinu framvindu verkefnisins. Á fundinum var upplýst um það að



Þátttakendur í verkefninu hefðu ákveðið að fela KPMG að halda áfram með vinnu við verkefnið til að fara nánar ofan í einstaka þætti í rekstri seðlavera. Meðal annars kom fram að til stæði að leggja mat á hvort gæti talist hagkvæmara, að nýta eitt þeirra seðlavera sem þegar væri í notkun undir sameiginlegan rekstur eða reisa nýtt seðlaver. Jafnframt var þess getið að til stæði að kanna það hvort þörf væri á undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 15. gr. laganna.

Þann 29. mars 2017 barst Samkeppniseftirlitinu skýrsla óháðs lögmanns (ásamt fylgiskjölum) sem hann hafði unnið í tengslum við verkefnið en skýrslunni var einkum ætlað að kynna niðurstöður KPMG og varpa ljósi á álitaefni sem uppi væru í tengslum við mögulegan samrekstur. Í skýrslunni var ekki tekin ákveðin afstaða til þess hvort leita þyrfti eftir undanþágu fyrir samrekstrinum. Var óskað eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins til þess.

Á fundi sem Samkeppniseftirlitið átti með hinum óháða lögmanni og verkefnisstjóra KPMG 12. apríl 2017 setti Samkeppniseftirlitið fram þá afstöðu að það fengi ekki séð að bankarnir kæmust hjá því að óska eftir undanþágu fyrir samrekstrinum með hliðsjón af eðli samstarfsins og ákvæða 10. og 15. gr. samkeppnislaga.

Með bréfi, dags. 7. júní 2017, var óskað eftir undanþágu fyrir rekstri sameiginlegs seðlavers. Hinn 21. júní 2017 barst Samkeppniseftirlitinu vinnuskjal sem innihélt tillögur bankanna að skilyrðum fyrir veitingu undanþágu. Hinn 21. júlí 2017 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir viðbótarupplýsingum frá bönkunum. Var upplýsingunum komið á framfæri við Samkeppniseftirlitið 14. ágúst 2017. Í framhaldi af því, dags. 24. ágúst 2017, setti Samkeppniseftirlitið fram drög sín að sáttaskilyrðum sem byggðu m.a. á tillögum bankanna. Í kjölfar fundar um drögin sendi Samkeppniseftirlitið bönkunum uppfærð drög þann 13. september 2017. Frekari útfærsla átti sér stað á grundvelli samskipta milli hvers banka og Samkeppniseftirlitsins og að endingu var sátt undirrituð þann 30. nóvember 2017.

2. Lýsing undanþágubeiðenda á starfsemi seðlavera

Í bréfi Landsbankans, dags. 3. mars 2016, til Samkeppniseftirlitsins var m.a. fjallað um hlutverk seðlavera. Í bréfinu kemur fram að verkefni seðlavers felist í megindráttum í því að taka við reiðufé frá útibúum, hraðbönkum og öðrum starfsstöðvum viðskiptabanka og sparisjóðs, eins eða fleiri, telja og skrá reiðufé, varðveita það, dreifa því til baka til útibúa, hraðbanka og annarra starfsstöðva og koma því, eftir atvikum, til geymslu í Seðlabankanum. M.a. kom einnig fram að fyrirtæki geti jafnframt afhent reiðufé beint í seðlaver [án þess að fara í gegnum útibú].

Fram til þess hefur hver og einn stóru viðskiptabankanna þriggja rekið sitt eigið seðlaver og er hvert þeirra rekið sem hluti af viðkomandi banka en ekki sem sjálfstætt félag.

Í skýrslunni „*Sameiginlegt seðlaver – Samkeppnisréttarleg úttekt*“ (hér eftir „skýrslan“), dags. 29. mars 2017, sem tekin var saman af þar til ráðnum óháðum sérfræðingi í samkeppnisrétti og byggir m.a. á greiningarniðurstöðu KPMG, er vitnað í framangreint bréf Landsbankans og bætt við að nánar tiltekið megi greina starfsemi seðlavers í eftirfarandi þætti:



- Móttöku og talningu seðla og myntar frá útibúum.
- Færslu innleggs á reikning útibús hjá fjárstýringu.
- Móttöku og talningu seðla og myntar frá viðskiptavinum.
- Færslu innleggs á reikning viðskiptavinar.
- Móttöku og talningu seðla frá hraðbönkum.
- Færslu innleggs á reikning hraðbanka hjá fjárstýringu.
- Flokkun og pakkningu seðla og myntar.
- Varðveislu seðla og myntar fyrir fjárstýringu.
- Afgreiðslu pantana á seðlum og mynt til útibúa.
- Færslu úttektar af reikningi útibús hjá fjárstýringu.
- Afgreiðslu pantana á seðlum og mynt til viðskiptavina.
- Færslu úttektar af reikningi viðskiptavinar.
- Fyllingu seðla á hraðbanka.
- Færslu úttektar af reikningi hraðbanka hjá fjárstýringu.
- Pöntun seðla og myntar frá Seðlabanka Íslands.
- Móttöku og talningu seðla frá Seðlabanka Íslands.
- Millifærslu frá banka til Seðlabanka Íslands.
- Afgreiðslu umframmagns og ónothæfra seðla og myntar til Seðlabanka Íslands.
- Millifærslu til banka frá Seðlabanka Íslands.
- Skipulagning á flutningum seðla og myntar.
- Flutningur seðla og myntar.

Fram hefur komið af hálfu undanþágubeiðenda að gert sé ráð fyrir því að í áformuðu sameiginlegu seðlaveri geti sumir þessara verkþátta tekið til erlendra seðla auk íslenskra seðla og myntar.

Í fyrrnefndri skýrslu segir að hvert útibú eigi reikning hjá fjárstýringu viðkomandi banka. Við afhendingu útibús á reiðufé til seðlavers yfirfærast eignarhald þess til fjárstýringar. Jafnframt bókist inneign á reikning útibúsins hjá fjárstýringunni. Á sama hátt teljist eignarhald reiðufjár færast frá fjárstýringu til útibús við móttöku útibús á reiðufénu frá seðlaveri og skuld bókast á reikning útibúsins hjá fjárstýringu. Innri vextir milli útibús og fjárstýringar séu reiknaðir af stöðu á reikningi, eftir atvikum inneign eða skuld. Útibú þurfi að taka tillit til þessara innri vaxta við ákvörðun kjara viðskiptavina sinna.

Ennfremur segir í skýrslunni að hver hraðbanki tilheyri ákveðnu sviði banka og sé gerður upp sérstaklega. Við fyllingu seðla á hraðbanka teljist eignarhald seðlanna flytjast frá fjárstýringu til viðkomandi sviðs og við töppun seðla af hraðbanka teljist eignarhald seðlanna flytjast frá viðkomandi sviði til fjárstýringar. Jafnframt bókist eftir atvikum skuld eða inneign á reikning viðkomandi sviðs hjá fjárstýringu. Inneignir og skuldir á þeim reikningum séu vaxtareiknaðir milli viðkomandi sviðs og fjárstýringar.

Þá kemur fram í skýrslunni að seðlaver taki við reiðufé beint frá þeim viðskiptavinum bankanna sem hafa mikið reiðufé umleikis og afgreiði reiðufé beint til þeirra, aðallega mynt (skiptimynt). Við móttöku reiðufjár frá viðskiptavini bókist inneign á reikning hans hjá viðkomandi bankaútibúi. Reiðuféð teljist vera eign fjárstýringar og því bókist inneign á reikning útibúsins hjá fjárstýringu, sbr. lýsingu að framan. Við móttöku viðskiptavinar á reiðufé frá seðlaveri bókist skuld á reikning viðskiptavinarins hjá útibúinu og jafnframt skuld á reikning útibúsins hjá fjárstýringu.



Meðal hlutverka Seðlabanka Íslands er að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landi og við útlönd, sbr. 4. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn hefur einkarétt til þess að gefa út peningaseðla og láta slá og gefa út mynt, sbr. 5. gr. sömu laga. Í 6. gr. laganna kemur fram að Seðlabankinn taki við innlánnum frá innlánsstofnunum en til þeirra teljast viðskiptabankar, sparisjóðir, útibú erlendra innlánsstofnana og aðrar stofnanir og félög sem heimilt er lögum samkvæmt að taka við innlánnum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar. Seðlabankinn tekur á þessum grundvelli við og afhendir seðlaverum seðla og mynt.

Í skýrslunni segir að í lok hvers viðskiptadags sé reiðufjáreign fjárstýringar banka millifærð til Seðlabanka Íslands, þ.e. reiðuféð færist til eignar hjá Seðlabankanum og á móti bókkist skuld Seðlabankans við viðkomandi banka. Svonefndur nætursjóður banka samanstandi þannig aðeins af því reiðufé sem sé í útibúum og í hraðbönkum. Í takt við reiðufjárþörf banka á hverjum tíma sé reiðufé millifært til viðkomandi banka frá Seðlabankanum, með viðeignandi skuldfærslu á reikning bankans við Seðlabankann.

3. Áformað rekstrarskipulag sameiginlegs seðlavers

Í undanþágubeiðni og í skýrslunni, dags. 29. mars 2017, kemur fram að gert sé ráð fyrir að stofnað yrði sjálfstætt einkahlutafélag í jafnri eigu Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans.

Fram kemur að gert sé ráð fyrir samtals um 200 m.kr. eiginfjárframlagi frá bönkunum þremur. Þar af muni tæpar 130 m.kr. fara í kaup á núverandi búnaði seðlavera bankanna. Hver bankanna þriggja muni því leggja fram um 70 m.kr. til stofnefnahagsreiknings félagsins í formi handbærs fjár og búnaðar. Eignir félagsins muni því samstanda fyrst og fremst af búnaði til rekstrar seðlavers. Þá kemur fram að til standi að nota húsnæði í eigu Arion banka undir starfsemi sameiginlegs seðlavers en umrætt húsnæði hýsi nú starfsemi seðlavers Arion banka.

Fram kemur í undanþágubeiðninni að hingað til hafi verið litið á þjónustu seðlavera sem kostnaðarstöð í rekstri bankanna en ekki til tekjuöflunar, þ.e. ekki sem hagnaðarstöð. Tilgangurinn sé því að veita þjónustuna með sem lægstum tilkostnaði en ekki að ávaxta fjárfestinguna. Því sé gert ráð fyrir að verðlagning sameiginlegs seðlavers taki mið af kostnaði við að veita þjónustuna að viðbættri hóflegri álagningu til að viðhalda starfseminni.

Í skýrslunni, dags. 29. mars 2017, kemur fram að rekstrarkostnaður félagsins muni m.a. samstanda af kostnaði vegna húsnæðis, búnaðar og starfsmanna. Skipting kostnaðar kæmi til með að byggja á fjölda innleggja / pantana, upphæð innleggja / pantana og fjölda flutninga og staðsetningu. Einnig yrði greitt sérstaklega fyrir ýmiss konar viðbótarþjónustu út fyrir skilgreind þjónustuviðmið, s.s. hraðþjónustu, þjónustu vegna gjaldmiðla utan þjónustuskjár, pantanir fyrir utan settan pöntunartíma, blandaðar innlagnir o.þ.h.²

² Þessar upplýsingar úr skýrslunni, dags. 29. mars 2017, eru ekki ítrekaðar í undanþágubeiðni en ekki verður annað ráðið af efni undanþágubeiðninnar en að þessi lýsing fari saman við það sem þar kemur að öðru leyti fram. Jafnframt er í undanþágubeiðninni á nokkrum stöðum vísað í skýrsluna varðandi nánari lýsingu á einstökum atriðum.



Fram kemur í undanþágubeiðni að lagt sé upp með að öllum fjármálafyrirtækjum sem hafa tilskilin leyfi frá Fjármálaeftirlitinu verði heimilað að kaupa þjónustu seðlavers á sömu forsendum, að því er varðar kjör og skilmála.³ Gert sé ráð fyrir að settar verði reglur sem gildi fyrir alla viðskiptavinum seðlavers. Skuli viðskipti eigenda við sameiginlegt seðlaver vera eins og um óskylda aðila væri að ræða.

4. Greiningarniðurstöður KPMG

Í skýrslunni, dags. 29. mars 2017, kemur fram að samkvæmt mati KPMG aukist hagkvæmni á sviði umsýslu seðla og myntar í bankakerfinu með sameiginlegum rekstri á seðlaverum bankanna. Gert sé ráð fyrir að fjárfestingin við uppsetningu á sameiginlegu seðlaveri borgi sig að fullu til baka á öðru rekstrarári. Heildarsparnaður af rekstri sameiginlegs seðlavers sé metinn rétt liðlega [...]%.⁴

Jafnframt kemur fram í skýrslunni að samkvæmt mati KPMG skapist aukið öryggi í starfseminni en ljóst er að öryggisþátturinn er mikilvægur í rekstri seðlavera. Í þessu sambandi er m.a. bent á að í Danmörku hafi verið ráðist í sameiningu seðlavera fyrst og fremst til að auka öryggi í meðhöndlun og flutningi reiðufjár.⁵ Þá kemur fram að gera megi ráð fyrir því að kröfur til öryggis muni aukast í framtíðinni sem ein stór eining verði betur í stakk búin til að uppfylla en smærri einingar.

Þá kemur fram í skýrslunni að þjónusta sameiginlegs seðlavers verði staðlaðri sem leiði af sér aukna skilvirkni. Einnig hafi seðlaverið aukið svigrúm til sérhæfa starfsfólk í þjónustuþáttum og bregðast við sveiflum í eftirspurn og veita áreiðanlegri þjónustu. Þá hafi sameiginlegt seðlaver aukinn tækjabúnað til umráða sem auki skilvirkni þjónustu og áreiðanleika þjónustu (með varabúnaði þegar bilanir koma upp). Með því að sameina seðlaver sé því meiri möguleiki en áður til að auka gæði þjónustu seðlavers.

³ Þessi nálgun nær ekki utan um aðila sem ekki eru fjármálafyrirtæki en starfa með sjálfstæðum hætti nú þegar við rekstur hraðbanka og þurfa á þjónustu seðlavers að halda. Af þeim sökum taldi Samkeppniseftirlitið þörf á að taka tillit til þess í sátt um skilyrði fyrir veitingu undanþágu.

⁴ Brottfelldar tölur í hornklofa eru trúnaðarmál.

⁵ Aukin geta til að mæta ránsáhættu hefur verið nefnd sem öryggisrök í tilviki danska seðlaversins.



III. NIÐURSTAÐA

Eins og fram kemur í inngangi er ákvörðun þessi grundvölluð á sátt við stóru viðskiptabankana þrjá um skilyrði fyrir veitingu undanþágu til stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers. Í sáttinni eru innleiddar ýmsar kvaðir til að tryggja að undanþáguskilyrði 15. gr. haldi m.t.t. þeirra markaða sem málið varða.

Hér á eftir, í kafla 1, er stuttlega fjallað um þá lagalegu undirstöðu sem ákvörðun þessi ræðst einkum af. Því næst, í öðrum kafla, verður gerð grein fyrir þeim mörkuðum sem málið varða. Í þriðja kaflanum „Úrlausn undanþágubeiðni“ er fjallað um möguleg áhrif þess á samkeppni að bankarnir stofni sameiginlegt seðlaver, mat er lagt á það hvort forsendur séu fyrir því að veita undanþágu fyrir stofnun og rekstri sameiginlegs seðlavers með hliðsjón af skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga, og loks er fjallað um skilyrði í sátt Samkeppniseftirlitsins og bankanna fyrir veitingu undanþágu.

1. Ákvæði samkeppnislaga sem málið varða

Hér verður gerð grein fyrir þeim lagaákvæðum sem eiga við í máli þessu. Í því sambandi eru það fyrst og fremst ákvæði 10. og 15 gr. samkeppnislaga sem máli skipta.

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, samþykktu 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.⁶

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 lögin hafi að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Er á því byggt að hagsmunum neytenda sé best borgið ef virk samkeppni nær að ríkja á markaði. Í lögunum er samkeppnisyfirlöndum 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

⁶ 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.“



öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Það er kjarnaatriði að í samkeppni taki fyrirtæki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli. Virk samkeppni milli aðila á þessum grundvelli gerir það almennt að verkum að hver keppinautur um sig verður stöðugt að leitast við að bjóða betra verð en hinir og auka gæði þeirrar vöru eða þjónustu sem hann býður. Agi samkeppninnar að þessu leyti hefur jafnframt í för með sér að fyrirtæki þurfa stöðugt að gæta ítrasta rekstrarhagræðis til þess að vera samkeppnishæf og fjárfesta í nýsköpun og vöruþróun til þess að öðlast forskot á keppinauta sína. Þannig stuðlar samkeppni sjálfstæðra keppinauta m.a. að lægra verði til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef keppinautar á markaði hafa samvinnu, einkum um verð, eiginleika á borð við gæði og vöruþróun. 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.“⁷

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.⁸ Banni samkeppnisréttarsins við samráði er ætlað að verja þessar grunnstoðir.

Í samræmi við framangreint kemur fram í dómi Hæstaréttar Íslands frá 1. desember 2016 í máli nr. 360/2015 að óvissa fyrirtæka, „*sem í hlut eiga, um hegðun keppinautanna sem er ein af meginforsendum þess að óheft verðsamkeppni geti átt sér stað. Þetta á ekki síst við á fákeppnismarkaði þar sem gagnkvæm skipti á upplýsingum um verð geta auðveldað ráðandi fyrirtækjum að halda uppi vöruverði og auka þar með framlegð sína á kostnað viðskiptavinanna.*“

Nánar um túlkun á 10. gr. samkeppnislaga vísast til kafla IV. í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2015 og til þeirra heimilda sem þar eru tilgreindar.

1.3 Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga

Samkvæmt 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga eru hvers kyns samningar milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem geta haft áhrif á viðskipti milli

⁷ Í álit Kokott aðallögsögumans 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.

⁸ 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.*“



samningsaðila og hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað, óheimilir samkvæmt 10. og 12. gr. samkeppnislaga.

Í 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga segir:

„Samkeppniseftirlitið getur veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

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

Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. er heimilt að setja skilyrði fyrir undanþágu. Slík skilyrði eru e.a. sett til þess að tryggja að frumskilyrðin fjögur sem tilgreind eru í 15. gr. séu uppfyllt. Ýmist getur Samkeppniseftirlitið sett slík skilyrði einhliða eða með gerð sáttar við málsaðila.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2015, *Undanþága Vodafone og Nova vegna samstarfs um rekstur dreifikerfis*, segir:

„Uppfylla verður öll skilyrði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga þannig að til álita komi að veita undanþágu frá bannákvæðum 10. gr. laganna. Rétt er að hafa í huga að almennt er litið svo á að viðkomandi fyrirtæki verði að sýna fram á að umrædd skilyrði séu uppfyllt, sbr. úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2009, Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu. Að meginstefnu til verður undanþága aðeins veitt á þeirri forsendu að hún geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði samkeppnislaga, sbr. 1. gr. Með hliðsjón af mikilvægi samkeppnislaga sem ætlað er að vernda og efla samkeppni, og stuðla með því að aukinni framleiðni og hagræðingu og efnahagslegum vexti, er ljóst að setja verður ströng skilyrði fyrir því að veita undanþágur frá mikilvægustu reglum 10. gr. laganna. Að öðrum kosti gætu samkeppnishömlur sem felast t.d. í aðgangshindrunum, verðsamráði eða þegjandi samhæfingu valdið neytendum og þjóðfélaginu í heild miklum skaða. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka ber þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.“

Af tilvist 15. gr. samkeppnislaga leiðir að láréttir samstarfssamningar geta leitt til efnahagslegs ávinnings, einkum ef þeir gera aðilum kleift að sameina starfsemi, hæfni eða eignir á tilteknum sviðum þannig að úr verði heilsteyptari og hagkvæmari starfsemi. Lárétt samstarf getur verið aðferð til að dreifa áhættu, ná fram kostnaðarsparnaði, auka fjárfestingar, sameina verkþekkingu, auka vörugæði, auka vörufjölbreytni og hraða nýsköpun.



Um skýringu á 15. gr. samkeppnislaga vísast einnig til umfjöllunar í frumvarpi sem varð að lögum nr. 107/2000⁹ og lagaframkvæmdar hér á landi. Hafa má einnig hliðsjón af leiðbeiningum Eftirlitsstofnunar EFTA („ESA“) um túlkun 53. gr. EES-samningsins í tilviki láréttra samstarfssamninga¹⁰ og leiðbeiningum ESA er lúta að beitingu undanþágúákvæðisins sem fram kemur í 3. mgr. 53. gr. EES samningsins.¹¹

2. Markaðir málsins og markaðshlutdeild

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. Í sumum tilvikum er nauðsynlegt að skilgreina markaðinn frá fleiri hliðum.

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. 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.

2.1 Sjónarmið undanþágubeiðenda

Í umfjöllun undanþágubeiðenda um markaðsskilgreiningu kemur fram það mat að starfsemi seðlavera verði að vera til staðar sem hluti af starfsleyfisskyldri starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða, sbr. lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og lög nr. 120/2011 um greiðsluþjónustu. Þá segir að þó svo að viðskiptabankar og sparisjóðir hafi hingað til litið á þjónustu seðlavers sem kostnaðarstöð eða stoðþjónustu sem sé nauðsynlegur hluti af fjármálaþjónustu, þá sé það lagt til grundvallar að þjónustumarkaður málsins sé starfsemi seðlavera. Sé þar einkum um að ræða móttöku, vörslu og afhendingu seðla og mynta til viðskiptavina sem tengist leyfisskyldri starfsemi þeirra til að veita fjármálaþjónustu til einstaklinga og fyrirtækja.

Þá segir ennfremur í umfjöllun um markaðsskilgreiningu að um sé að ræða það afmarkaða og sérhæfða þjónustu að rétt verði að telja að um sé að ræða sérstakan þjónustumarkað fyrir fjármálaþjónustu við einstaklinga og fyrirtæki. Síðar í undanþágubeiðni, í rökstuðningi fyrir því að neytendur fái sanngjarnan hlut í ávinningi sem hlýst af samstarfinu, kemur hins vegar fram að sölu á þjónustu seðlavera sé ekki beint til neytenda heldur sé um þjónustu

⁹ Núgildandi ákvæði 15. gr. samkeppnislaga er samhljóða því ákvæði sem lögfest var með lögum nr. 107/200.

¹⁰ EFTA Surveillance Authority: *Guidelines on the applicability of Article 53 of the EEA agreement to horizontal co-operation agreements.* (2013/C 362/03). Umræddar leiðbeiningar ESA eru samhljóða leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um lárétt samstarf: *Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements.* (2011/C 11/01). Í leiðbeiningum ESB, sem ekki eru gerðar bindandi, er lýst þeim sjónarmiðum sem framkvæmdastjórnin fylgir við mat á láréttum samstarfssamningum á grundvelli 101. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins.

¹¹ EFTA Surveillance Authority: *Guidelines on the Application of Article 53(3) of the EEA Agreement.* (2007/C 208/01).



við fjármálafyrirtæki og sparisjóði að ræða. Virðist skorta samræmi að framangreindu leyti í sjónarmiðum undanþágubeiðenda.

2.2 Mat Samkeppniseftirlitsins á mörkuðum málsins

Við skilgreiningu á mörkuðum þessa máls þarf að horfa bæði til þeirrar starfsemi sem rennt er saman með stofnun sameiginlegs seðlavers og annarrar starfsemi sem viðkomandi starfsemi tengist. Í þessu tilviki þarf að mati Samkeppniseftirlitsins að meta sérstaklega hvort þjónusta sú er fram fer í seðlaverum telst vera á aðgreindum undirþjónustumarkaði eða hvort hún sé aðeins innri stoðþjónusta sem tengist viðskiptabankaþjónustu í víðara samhengi.

2.2.1 Afmörkun þjónustumarkaða á sviði viðskiptabankastarfsemi

Eins og fram hefur komið hér framar tengist starfsemi seðlavera bankanna náíð þjónustu viðskiptabanka og sparisjóða við viðskiptavinina sína, einkum að því er lýtur að móttöku innlána og þörfinni fyrir að hafa seðla og mynt til reiðu í útibúum og hraðbönkum fyrir úttektir. Þá starfsemi sem fram fer í seðlaveri mætti þannig telja eðlilega og nauðsynlega stoðþjónustu fyrir hefðbundna viðskiptabanka til að geta rækt hlutverk sitt að þessu leyti.

Í samræmi við það að litið hefur verið á starfsemi seðlaveranna sem stoðþjónustu, hafa ekki verið í gildi sérgreindar þóknarir gagnvart viðskiptavinum bankanna vegna rekstrar seðlavera. Nærtækt er að ætla að staðið sé undir kostnaði við þessa starfsemi með almennum vaxtamun (og e.a. þóknatekjum). Að því leyti og á grundvelli þess að um er að ræða nauðsynlega stoðþjónustu, tengist starfsemin almennri viðskiptabankaþjónustu í nokkuð víðu samhengi. Í þessu ljósi er í upphafi rétt að varpa ljósi á það hvernig þjónustumarkaðir eru almennt taldir greinast á sviði viðskiptabankastarfsemi í samkeppnismálum.

Stóru viðskiptabankarnir þrír (undanþágubeiðendur) teljast vera svonefndir alhliða bankar, þ.e. þeir sinna fjölbættri fjármálaþjónustu við viðskiptavinina sína, bæði á sviði almennrar viðskiptabankaþjónustu og svonefndrar fjárfestingarbankastarfsemi. Varpað hefur verið ljósi á þá markaði sem starfsemi bankanna fellur undir í ýmsum fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Má hér t.d. nefna ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000, *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingabanka atvinnulífsins hf.*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.* og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki - Á grundvelli sáttar við Íslandsbanka.*

Í ákvörðunum sínum hefur Samkeppniseftirlitið í grunnatriðum byggt á skilgreiningum framkvæmdastjórnar ESB í umfjöllun sinni um markaði á sviði fjármálaþjónustu. Hefur Samkeppniseftirlitið þannig talið að greina megi starfsemi alhliða banka eins og stóru viðskiptabankanna þriggja niður í þrjá meginþjónustumarkaði:¹² viðskiptabankaþjónustu

¹² Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. COMP/M.4844 - FORTIS / ABN AMRO ASSETS kemur fram:

„The Commission has in previous decisions held that banking services can be divided into three main segments, (i) retail banking (products supplied to private individuals), (ii) corporate banking (with separate markets for small and medium-sized customers and large corporate customers) and (iii) financial market services. Retail banking generally comprises all banking services to private individuals and very small enterprises. Corporate banking generally comprises banking services to large corporate



við einstaklinga (e. *retail banking*), bankaþjónustu við fyrirtæki (e. *corporate banking*) og markaðsviðskipti (e. *financial market services*).¹³ Viðskiptabankaþjónusta felur í sér bankaþjónustu við heimili, t.d. innlán, útlán, kreditkortþjónustu og þjónustu tengda verðbréfasjóðum. Fyrirtækjabankaþjónusta felur í sér bankaþjónustu við fyrirtæki, t.d. innlán, útlán, alþjóðlega greiðslumiðlun, ábyrgðir og ráðgjöf í tengslum við samruna og yfirtökur. Markaðsviðskiptaþjónusta felur m.a. í sér hlutabréfamiðlun, skuldabréfamiðlun og gjaldeyrismiðlun.

Ennfremur hefur verið litið svo á að viðeigandi sé að aðgreina frekar bankaþjónustu við fyrirtæki eftir því hvort um stór eða smá fyrirtæki er að ræða.¹⁴ Fyrir hvern viðskiptamannahóp (einstaklinga eða fyrirtæki) alhliða banka getur frekari aðgreiningar verið þörf eftir því hvaða hlutverki varan eða þjónustan gegnir sem veitt er. Í framhaldi getur verið nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvort tilteknar vörur/þjónusta mynda aðgreindan undirmarkað innan þessara flokka.

Starfsemi seðlavera bankanna hefur ekki komið til skoðunar í fyrri málum sem verið hafa til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu. Þannig hefur ekki komið til skoðunar hvort umrædd starfsemi gæti talist aðgreindur þjónustumarkaður. Með hliðsjón af samrunamálum sem komið hafa til skoðunar af framkvæmdastjórn ESB á liðnum árum, telur Samkeppniseftirlitið rétt að líta svo á að sú starfsemi sem um ræðir gæti fallið undir aðgreinda undirmarkaði. Vikið er að þessu hér á eftir.

2.2.2 Skilgreining markaða fyrir reiðufjárþjónustu

Með vísan til umfjöllunar hér að framan í kafla III um starfsemi seðlavera, er nærtækt að telja hana vera nauðsynlega og mikilvæga stoð í starfsemi hefðbundinna viðskiptabanka og sparisjóða til þjónustu við bæði einstaklinga og fyrirtæki (stór og smá).

Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli M.3396, *Group 4 Falck / Securicor*, dags. 28. maí 2004, kemur fram að undir reiðufjárþjónustu (e. *cash services*) falli reiðufjárflutningar (e. *cash in transit*), reiðufjárumsýsla (e. *cash management*) og verðmætaflutningar (e. *transport of high value items*). Tók þetta mál nær eingöngu til reiðufjárflutninga og var því ekki nánar fjallað um hina markaðina í ákvörðuninni.

Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB, M.5296 – *Santander / Alliance & Leicester*, dags. 15. september 2008, kemur fram að skipta megi reiðufjárumsýslu (e. *cash management*) í reiðufjármeðhöndlun (e. *cash handling*) og reiðufjárölu (e. *cash sales*). Þrátt fyrir að ekki hafi verið tekin endanleg afstaða til þess í ákvörðuninni hvernig markaðir í málinu afmarkist nákvæmlega (e. *the precise scope of the relevant markets*) kom eftirfarandi markaðsskilgreining fram í ákvörðuninni (mgr. 16-22):¹⁵

customers (hereinafter referred to as "LCC's") and smaller commercial clients such as small and medium-sized enterprises (hereinafter referred to as "SME's")."

¹³ Sjá einnig samruna Unicredito og HVB (COMP/M.3894 – Unicredito / HVB), samruna Axa og Gre. (COMP/M.1453 – Axa / GRE), samruna BNP Paribas og Fortis (COMP/M.5384 BNP Paribas/Fortis), mál nr. M.873 Bank Austria/Creditanstalt, mál nr. M.1029 Merita/Nordbanken og mál nr. M.1910 MeritaNordbanken/Unidanmark. Sjá ennfremur nýlegt samrunamál M.8553 – Banco Santander / Banco Popular Group.

¹⁴ Í því sambandi hefur verið bent á að bankar nálgist smá og meðalstór fyrirtæki yfirleitt með því að bjóða þeim staðlaðar vörur en það sé ekki alltaf eins auðvelt í tilviki stórra fyrirtækja sem hafa sterkari samningsstöðu og þarfnast gjarnan flóknari fjármálaþjónustu (s.s. skuldabréfaútgáfu í stað lántöku).

¹⁵ Sama markaðsskilgreining kom einnig fram í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli M.6405 – *Banco Santander / Rainbow*, dags. 29 nóvember 2011.



- Að *reiðufjármeðhöndlun* felist í því að flokka og færa viðskiptavinum til eignar virði reiðufjár sem lagt er inn. Þá segir að starfsemin geti einnig tekið til ávísana og annarra handhafagreiðslumiðla. Fram kemur að sumir bankar annist þetta sjálfir en aðrir útvisti því.¹⁶
- Að *reiðufjárþjónustun* felist í því að útvega atvinnufyrirtækjum, fjármálaþjónustum og hraðbankarekstraraðilum reiðufé. Nefnt er að hraðbankar í þessu sambandi geti bæði verið í eigu banka og reknir af sjálfstæðum aðilum.¹⁷

Við þetta má bæta að samkvæmt fyrrnefndri ákvörðun framkvæmdastjórnar í máli *Group 4 Falck og Securicor* töldust reiðufjárflutningar, líkt og ráða má af orðasambandinu, fela í sér flutning á reiðufé. Fram kom í ákvörðuninni að helstu bankar hefðu lengst af annast slíka flutninga sjálfir fyrir sinn hatt og smásöluaðilar hefðu einfaldlega farið sjálfir með reiðufé sitt í næsta útibú. Nú til dags annist sérhæfðir aðilar meginhluta reiðufjárflutninga, a.m.k. fyrir banka, önnur fjármálaþjónustumarkaði og stærri smásöluaðila á grundvelli samninga þar um við hvern um sig eftir því sem við á. Samkvæmt þeim gögnum sem fyrir liggja bendir ekkert til annars en að sami háttur sé hafður á héraðsreiðufjárflutningum. Þannig hafa bæði bankarnir og stærri smásöluþjónustur gert samninga um flutning reiðufjár fyrir sig við öryggisþjónustur.

Samkvæmt því sem rakið hefur verið hér að framan er mögulegt á grundvelli fordæma í ESB/EES samkeppnisrétti að skipta reiðufjárþjónustu niður í reiðufjárumsýslu, reiðufjárflutninga og e.a. verðmætaflutninga. Eins og fram kom að framan greinist reiðufjárumsýsla í reiðufjármeðhöndlun og reiðufjárþjónustu. Með hliðsjón af málsgögnum og framangreindum fordæmum virðist viðeigandi að leggja til grundvallar að þeir markaðir sem mál þetta gætu varðað með beinum hætti séu reiðufjármeðhöndlun og reiðufjárþjónusta og svo reiðufjárflutningar en til samans er þetta nefnt reiðufjárþjónusta. Það sem nefnt er seðlaversstarfsemi eða þjónusta seðlavers í undanþágubeiðni felur í sér hið sama og reiðufjárþjónusta samkvæmt þeirri upptalningu á verkefnum seðlavers sem fram kemur í kafla 2 í I. hluta ákvörðunar þessarar. Verður í ákvörðuninni hér eftir vísað jöfnum höndum til þjónustu seðlavers og reiðufjárþjónustu en hvort tveggja hefur hér sömu merkingu.

Samkvæmt þeim gögnum sem fyrir liggja í máli þessu hefur veiting reiðufjárþjónustu verið rekin sem stoðþjónusta innan bankanna. Þannig virðist reiðufjárþjónusta sem hlýst af þjónustu við fyrirtæki héraðsreiðufjár vera hluti af víðtækara viðskiptasambandi fyrirtækja við einstaka banka.¹⁸ Til marks um þetta hafa bankarnir ekki sett upp sérgreindar þóknarir fyrir reiðufjárumsýslu vegna úttekta og innlagna fyrirtækja á reiðufé.

¹⁶ Ekki verður annað ráðið af því sem segir í ákvörðuninni en að þegar þessum verkefnum sé útvistað, þá færi framkvæmdaraðili reiðufjármeðhöndlunarinnar féð, sem hann hefur mótttekið, viðkomandi banka (sem hefur útvistað verkefninu) það til eignar. Það verður þó að teljast býsna ólíklegt að bankar héraðsreiðufjár myndu útvista slíkri starfsemi í heild til sjálfstæðs aðila eða annarra banka nema starfsumgjörð, meðferð trúnaðarupplýsinga og verkferlar viðkomandi aðila væru sérstaklega sniðnir að þörfum þeirra og samrýmdist ákvæðum laga og reglum hlutaðeigandi stofnana á fjármálaþjónustumarkaði enda er reiðufjárumsýsla nauðsynlegur og mikilvægur liður í starfsemi hefðbundinna viðskiptabanka og sparisjóða.

¹⁷ Fram kemur í ákvörðuninni að útvegum reiðufjár til hraðbankarekstraraðila geti haft sérstaka eiginleika hvað varðar flokkun og þökkun seðla og er gefið til kynna að það gæti þýtt að um aðskildan undirmerkað sé að ræða. Ekki var þó tekin afstaða til þessa í viðkomandi ákvörðun.

¹⁸ Skiptir í þessu sambandi ekki máli hvort afgreiðsla reiðufjár til og frá viðkomandi fyrirtæki eigi sér stað í útibúi eða beint í gegnum seðlaver bankans.



Lagt er upp með að eingöngu fjármálafyrirtæki, sem hafa starfsleyfi hér á landi til að móttaka innlán frá viðskiptavinum skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, geti átt milliliðalaus viðskipti við hið áformaða sameiginlega seðlaver.¹⁹ Aðrir sem vilja sækja sér reiðufjárþjónustu þurfa að semja um slíkt við slík fjármálafyrirtæki (bankana að öllu jöfnu) sem geta þá haft milligöngu um veitingu reiðufjárþjónustu seðlaversins. Með vísan til þessarar afmörkunar á viðskiptasambandi sameiginlegs seðlavers, metur Samkeppniseftirlitið það svo að eftir stofnun sameiginlegs seðlavers sé vart viðeigandi að líta svo á að þjónusta seðlaversins sé þjónusta við einstaklinga og fyrirtæki, heldur sé fremur um að ræða sameiginlega stoðþjónustu við fjármálafyrirtæki sem hafa starfsleyfi hér á landi til að móttaka innlán frá viðskiptavinum skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, þ.e. fyrst og fremst sameiginleg stoðþjónusta við undanþágubeiðendur sjálfa. Þannig mun þessi starfsemi halda áfram að vera rekin sem stoðþjónusta.

Framangreint breytir þó ekki því að rétt er að hafa hliðsjón af framangreindri markaðsskilgreiningu á reiðufjárþjónustu úr EES/ESB samkeppnisrétti enda fer lýsingin á verkefnum seðlavera í málsgögnum fyllilega saman við það sem nefnt er reiðufjárþjónusta (e. *cash services*) í umræddum fordæmismálum úr ranni framkvæmdastjórnar ESB.

2.2.3 Hraðbankaþjónusta

Algengt er að þeir sem þurfa á reiðufé að halda sækja það í hraðbanka. Með hraðbanka er hér átt við fjarskiptatengdan tölvubúnað sem inniheldur reiðufé. Notendur hraðbanka geta tekið út reiðufé, skoðað fjárhagsstöðu og greiðslusögu á bankareikningum sínum o.fl.

Rekstraraðilar hraðbanka þurfa á reiðufjárþjónustu að halda, s.s. til seðlaáfyllingar. Hérlendis reka viðskiptabankarnir flesta hraðbanka í landinu og hafa viðkomandi bankar þá sjálfir sinnt reiðufjárþjónustu vegna sinna hraðbanka. Hins vegar er ekkert í íslenskum lögum sem bannar öðrum aðilum en bönkum að reka hraðbanka. Eitt slíkt fyrirtæki sem ekki er banki er þegar starfandi á þessu sviði hérlendis og þarf það á þjónustu seðlavers að halda. Fram til þessa hefur fyrirtækið sótt þá þjónustu til [...].²⁰

Í ljósi aðstæðna á markaði hérlendis verður því að telja markað fyrir hraðbankaþjónustu vera vera einn af þeim undirmörkuðum fjármálaþjónustu sem málinu tengjast. Einnig má líta á hraðbankaþjónustu sem hluta af því þjónustuframboði sem telst falla undir almenna viðskiptabankaþjónustu eins og hún hefur verið rekin hérlendis þótt hraðbankaþjónusta geti einnig verið rekin utan vébanda banka.

2.2.4 Niðurstaða um þjónustumarkaði málsins

Í ljósi alls framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að þeir markaðir sem mál þetta varða aðallega séu annars vegar (stoðþjónustu)markaðurinn fyrir reiðufjárþjónustu (sem greinist í reiðufjármeðhöndlun, reiðufjárölu og reiðufjárflutninga) og hins vegar markaðurinn fyrir almenna viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og fyrirtæki. Málið tengist einnig markaði fyrir hraðbankaþjónustu.

¹⁹ Eftir sem áður verður ekki annað ráðið en að fyrirtæki sem hafa mikið reiðufé umleikis, einkum stór smásölufyrirtæki, muni áfram geta sótt og skilað reiðufé beint í seðlaver enda þótt viðskiptasambandið sé ætíð við bankann en ekki hið sameiginlega seðlaver.

²⁰ Brottfellt nafn í hornklofa er trúnaðarmál.



2.2.5 Um fjöllum og niðurstaða varðandi landfræðilegan markað málsins

Hinn landfræðilegi markaður sem mál þetta varðar telst vera landið Ísland, heilt og óskipt. Byggir þessi niðurstaða á því að samkeppni frá útlöndum um að sinna þessum verkþáttum er nær útilokuð vegna fjarlægðar Íslands úti í miðju Atlantshafi frá öðrum löndum sem gerir það ljóslega afar óhagkvæmt að veita seðlaversþjónustu til íslenskra aðila frá útlöndum enda þarf að flytja seðla og mynt með viðeigandi farartækjum milli banka/sparisjóða/fyrirtækja og seðlavers. Jafnframt vísast til þess að sú starfsemi sem um ræðir tekur aðallega til reiðufjár í íslenskum krónum sem felur í sér mikilvægt hlutverk Seðlabanka Íslands í ferlinu.

Þarflaust er að mati Samkeppniseftirlitsins að afmarka markaðinn Ísland nánar niður eftir landshlutum enda þjóna núverandi seðlaver bankanna öllum landshlutum og ekki verður annað ráðið en að hið sama muni gilda um hið sameiginlega seðlaver.²¹

2.3 **Um markaðshlutdeild**

Í undanþágubeiðni segir að ekki liggi fyrir með nákvæmum hætti hver markaðshlutdeild bankanna sé á markaði fyrir starfsemi seðlavera á Íslandi. Með fyrirvara um að ekki hafi farið fram sérstök athugun á markaðshlutdeild á markaði fyrir starfsemi seðlavera á Íslandi verði þó „að gera ráð fyrir því að markaðshlutdeild sameiginlegs seðlavers á hinum skilgreinda markaði verði talsverð“.

Samkeppniseftirlitið telur að hlutdeild sameiginlegs félags á sviði þeirrar starfsemi sem fram fer í seðlaverum hérlendis muni að öllum líkindum vera í takt við samanlagða hlutdeild stóru viðskiptabankanna á markaði fyrir innlánastarfsemi. Samanlögð hlutdeild stóru viðskiptabankanna þriggja banka á sviði innlánastarfsemi nemur um 98% og greinist hlutdeildin tiltölulega jafnt á milli þeirra. Fátt bendir til annars en að hlutdeild stóru bankanna þriggja á sviði debetkortareikninga og kreditkortaútgáfu greinist með áþekktum hætti og hlutdeild þeirra á sviði innlánastarfsemi og að samanlagt falli hlutdeild þeirra á sviði debetkortareikninga og kreditkortaútgáfu ekki allfjarri samanlagðri hlutdeild þeirra í innlánastarfsemi. Á mörkuðum fyrir lán til fyrirtækja og á mörkuðum fyrir lán til einstaklinga er dreifing hlutdeilda bankanna meiri enda eiga bankarnir þar í samkeppni við aðila utan bankakerfisins, einkum lífeyrissjóði og Íbúðalánasjóð (á sviði íbúðalána).

Eins og áður segir má ætla að hlutur hvers banka um sig fyrir á sviði reiðufjárumsýslu, þ.e. þeirrar starfsemi sem fram fer í seðlaverum, sé í nokkru samræmi við hlutdeild þeirra á sviði innlána. Þannig má áætla að hlutdeild hvers banka um sig fyrir stofnun sameiginlegs seðlavers af heildarumfangi þeirrar starfsemi sem sinnt af seðlaverum hér á landi nemi á bilinu 25-40%. Í ljósi þeirrar stærðarhagkvæmni sem sameiginlegt seðlaver mun geta notið, álitur Samkeppniseftirlitið að eftir stofnun sameiginlegs seðlavers verði það að teljast afar ósennilegt að virk samkeppni gæti þrífist við að sinna þeim verkþáttum sem um ræðir. Þannig má ætla að sameiginlegt seðlaver muni annast allt að 100% af þörf banka og sparisjóða fyrir umsýslu af því tagi sem fram fer í seðlaverum.

Þar sem lagt er upp með að hver banki um sig komi fram með sjálfstæðum hætti gagnvart viðskiptavinum sínum vegna þessarar þjónustu, er hins vegar hægt að líta svo á að gagnvart endanlegum viðskiptavinum (á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu) breytist

²¹ Hefur seðlaver Landsbankans m.a. sinnt þjónustu við ákveðna sparisjóði úti á landi.



markaðshlutdeildir bankanna ekki innbyrðis á sviði reiðufjárþjónustu með stofnun sameiginlegs seðlavers.²²

Á markaði fyrir hraðbankaþjónustu eru stóru viðskiptabankarnir þrír langsamlega stærstir m.v. fjölda hraðbanka í rekstri en hlutdeild Arion banka er töluvert meiri en hinna tveggja. Hlutdeild Tomato m.v. fjölda hraðbanka í rekstri er á bilinu 5-10%.

3. Úrlausn undanþágubeiðni

Af umfjöllun hér að framan, sem og umfjöllun í köflunum hér á eftir, er ljóst að samstarf bankanna um starfrækslu sameiginlegs seðlavers fellur undir bann 10. gr. samkeppnislaga. Því er til skoðunar í máli þessu hvort unnt sé að veita samstarfinu undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga.

Hér á eftir verður í þremur aðgreindum yfirköflum (3.1, 3.2 og 3.3) fjallað um möguleg áhrif áformaðs samrekstrar á samkeppni, grundvöll fyrir veitingu undanþágu og skilyrði í sátt fyrir veitingu undanþágu.

3.1 Möguleg áhrif áformaðs samrekstrar á samkeppni

Ljóst er að mat á áhrifum áformaðs sameiginlegs seðlavers á samkeppni verður að byggja á samanburði á því hvernig samkeppnisumhverfið er nú samanborið við það hvernig það verður eftir að fyrirtækið hefur verið stofnsett. Við matið þarf jafnframt að líta bæði til áhrifa á samkeppni á sviði reiðufjárþjónustu og áhrifa á samkeppni á tengdum mörkuðum.

3.1.1 Áhrif í almennri viðskiptabankaþjónustu

Samkeppnisleg áhrif samrekstrar á sviði reiðufjárþjónustu á tengda markaði virðast einkum lúta að hlutverki starfseminnar sem stoðþjónusta við almenna viðskiptabankaþjónustu (einkum við innlánastarfsemi), að viðskiptasambandi banka við fyrirtæki og að hraðbankarekstri.

Fram til þessa hefur hver og einn stóru viðskiptabankanna þriggja rekið sitt eigið seðlaver. Seðlaverin eru öll rekin sem hluti af viðkomandi banka en ekki sem sjálfstæð félög. Í skýrslunni „*Sameiginlegt seðlaver – Samkeppnisréttarleg úttekt*“, dags. 29. mars 2017, segir að þjónustan sé mjög einsleit og gefi lítið sem ekkert svigrúm til þess að keppinautar aðgreini sig frá hver öðrum með einhverjum hætti. Seðlaver séu því eins konar stoðþjónusta eða hliðarstarfsemi sem viðskiptavinir bankanna verða ekki varir við með beinum hætti. Jafnframt er ályktað í skýrslunni að starfsemin hafi ekki áhrif á mikilvægar stefnumótandi viðskiptalegar ákvarðanir þeirra sem stunda viðskiptabankastarfsemi. Í ljósi framangreinds hafi starfsemin takmarkaða samkeppnislega þýðingu en sé hins vegar mikilvæg stoðþjónusta.

Þrátt fyrir að starfsemi bankanna á sviði reiðufjárumsýslu sé rekin sem stoðþjónusta verður að líta svo á að við núverandi aðstæður keppi bankarnir með óbeinum hætti innbyrðis á

²² Rétt er að taka fram að framkvæmd reiðufjárflutninga milli útibúa og seðlavers verður sennilega útvistað af sameiginlegu seðlaveri til öryggisfyrirtækja ef nægilega hagstæðir samningar nást um slíkt. Ekki er þörf fyrir að fjalla sérstaklega um áhrif á markaði er tengjast öryggisþjónustu í þessu sambandi. Öllum aðilum sem færir eru um að sinna slíkri öryggisþjónustu ætti að vera kleift að keppa á jafnræðisgrundvelli um að taka að sér hlutverk reiðufjárflutningsaðila á grundvelli tilboðsfyrirkomulags ef til útivistunar kemur.



sviði þessarar þjónustu. Í þessu sambandi verður að ætla að skipulag og gæði þjónustunnar geti haft áhrif á skilvirkni framlínustarfsemi á sviði innlánastarfsemi og hraðabankareksturs. Einsleitni reiðufjárþjónustu gerir það hins vegar að verkum að ólíklegt má telja að einstakir bankar geti aðgreint sig með áhrifaríkum hætti frá keppinautum sínum á grundvelli þjónustugæða í því skyni að vinna markaðshlutdeild í almennri viðskiptabankaþjónustu, hvorki gagnvart fyrirtækjum né einstaklingum. Fyrirvari við þetta varðar einkum áhrif á verðlagningu en fjallað er um það hér aftar.

Í tengslum við framangreint má benda á að enda þótt umsýsla reiðufjár fylgi gjarnan viðskiptasambandi banka við fyrirtæki, einkum á sviði verslunar og þjónustu, þá verði það að teljast nær útilokað að slík starfsemi hafi slíkt strategískt gildi að gæði eða útfærsla slíkrar starfsemi hjá einstökum bönkum ráði úrslitum um það hvert viðkomandi fyrirtæki beina meginbankaviðskiptum sínum. Almennt eru fæst fyrirtæki meðvituð um þá starfsemi sem fram fer í seðlaveri í samskiptum sínum við banka þar sem reiðufjárafgreiðsla bankanna gagnvart flestum viðskiptavinum fer almennt fram í útibúum. Hafa ber þó í huga að sum fyrirtæki, einkum á sviði smásölu, hafa sótt og skilað reiðufé beint í seðlaver bankanna enda þótt viðskiptasambandið sé ætíð við bankann en ekki seðlaverið sjálft því, eins og áður segir, eru seðlaverin ekki aðskildar rekstrareiningar og hefur verið litið á þessa starfsemi sem stoðþjónustu eða hliðarstarfsemi í bönkunum en ekki sem tekjusvið.

Eitt af hlutverkum seðlavera bankanna er að þjónusta hraðbanka. Í því sambandi felst hlutverk seðlaveranna einkum í því annars vegar að taka við svonefndum kassetum úr hraðbönkum, tæma úr þeim og telja og síðan hins vegar að setja seðla í kassetur til áfyllingar. Kassetturnar eru fluttar með verðmætaflutningafyrirtækjum til og frá hraðbanka á kostnað rekstraraðila hraðbanka. Bankar og sparisjóðir eru ekki einu aðilarnar sem starfa héraendis á markaði fyrir hraðbankarekstur. Sjálfstæður rekstraraðili sem ekki er banki hefur þurft að sækja reiðufjárþjónustu til einhvers bankanna en þeir eru jafnframt keppinautar hans á sviði hraðbankarekstrar. Í ljósi þess að sameiginlegu seðlaveri verður aðeins heimilt að eiga viðskipti við fjármálafyrirtæki sem hafa starfsleyfi hér á landi til að móttaka innlán frá viðskiptavinum skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, þurfa sjálfstæðir rekstraraðilar áfram að sækja þjónustuna fyrir millgöngu innlánsstofnunar, þ.e. að jafnaði til einhvers stóru bankanna þriggja. Ljóst er þjónusta við slíka rekstraraðila verður ekki jafnað til þjónustu við aðra viðskiptavini bankanna því slíkur rekstraraðili er keppinautur bankanna á tengdum markaði. Það blasir við að samkeppni slíkra aðila við bankana gæti ekki farið fram á jafnræðisgrundvelli ef bankarnir ákvæðu að selja slíkum aðila þjónustuna á hærra verði en þeir kaupa hana af hinu sameiginlega seðlaveri. Eins og fram kemur hér síðar hefur verið tekið sérstakt tillit til þessa við útfærslu skilyrða fyrir veitingu undanþágu (sbr. 3. mgr. 4. gr. sáttarinnar).

3.1.2 Áhrif á samkeppni á markaði fyrir reiðufjárþjónustu

Að mati Samkeppniseftirlitsins getur stofnun sameiginlegs seðlavers haft áhrif á samkeppni á markaði fyrir reiðufjárþjónustu. Rétt er í þessu sambandi að greina nánar möguleg áhrif á markaðsstöðu, markaðsaðgang, samkeppnishvata og verðlagningu.

3.1.2.1 Áhrif á markaðsstöðu, samkeppnishvata og markaðsaðgang

Ljóst er að með stofnsetningu sameiginlegs seðlavers verður til fyrirtæki sem njóta mun svo mikillar stærðarhagkvæmni á þessu sviði að verulega torvelt yrði að efna til samkeppni við það. Á hinn bóginn þá verður ekki annað ráðið af gögnum málsins en að lagaumhverfið,



náin tengsl reiðufjárumsýslu við aðra starfsemi banka og öryggissjónarmið setji beinni samkeppni sjálfstæðra aðila utan bankanna umtalsverðar skorður óháð því hvort stofnað er til samrekstrar bankanna á þessu sviði eða ekki. Raunar má telja að útilokað væri fyrir sjálfstæðan aðila að hefja að veita þá reiðufjárþjónustu við núverandi aðstæður án sérstaks samnings við einhvern bankanna um útvistun.

Rétt er að því sé haldið til haga að eftir stofnun sameiginlegs seðlavers hverfur ekki með öllu samkeppni bankanna á þessu sviði því þeir munu kaupa reiðufjárþjónustu af hinu sameiginlega seðlaveri og bjóða upp á hana hver um sig með sjálfstæðum hætti. Eins og áður hefur verið nefnt er þjónustan einsleit og því má ætla að það skipti ekki höfuðmáli þótt bankarnir muni síður geta aðgreint sig hver frá öðrum á grundvelli þjónustugæða og nýsköpunar.

Nánar er fjallað um þau álitamál sem hér hafa verið reifuð aftar í kafla 3.2.5 þar sem metið er hvort skilyrði d-liðar 15. gr. samkeppnislaga sé uppfyllt.

3.1.2.2 Möguleg áhrif samrekstrar á verðlagningu fyrir reiðufjárþjónustu

Þar sem litið hefur verið á þessa starfsemi sem stoðþjónustu, hafa ekki verið teknar sérstakar þóknanir af viðskiptavinum fyrir reiðufjárþjónustu, skv. því sem fram kemur í undanþágubeiðninni. Ekki verður annað ráðið en að staðið hafi verið undir þessum kostnaði með almennum vaxtamun bankanna og e.a. þóknanatekjum úr tengdri framlínustarfsemi. Í sáttaviðræðum við einstaka banka um skilyrði fyrir undanþágu kom hins vegar fram sú krafa að réttur þeirra til að innleiða sérgreindar þóknanir fyrir reiðufjárþjónustu yrði ekki skertur með skilyrðum fyrir undanþágu. Uptaka slíkra þóknana í kjölfar stofnunar sameiginlegs seðlavers myndi að mati Samkeppniseftirlitsins skjóta mjög skökku við nema dregið yrði úr vaxtamun eða annarri þóknanatöku til mótvægis við slíkar nýjar þóknanir í ljósi þess skilyrðis fyrir undanþágu til samstarfs á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga að ávinningi af samstarfi sé deilt með neytendum. Á hinn bóginn þarf möguleg sjálfstæð ákvörðun einstakra banka um að taka upp sérgreindar þóknanir ekki að vera háð stofnun sameiginlegs seðlavers því þeir gætu að öðru óbreyttu hafið gjaldtöku af viðskiptavinum sínum fyrir þá verkþætti sem fram fara hjá seðlaverum þeirra án þess að til þurfi að koma stofnun sameiginlegs seðlavers.

Fari svo að einn eða fleiri bankanna taki upp sérgreindar þóknanir fyrir reiðufjárþjónustu í framtíðinni gætu þeir, eftir stofnun sameiginlegs seðlavers, komist í auðveldari stöðu til þess að meta hver líkleg verð- eða samkeppnisstefna hinna bankanna er fyrir reiðufjárþjónustu.²³ Stofnun sameiginlegs seðlavers gæti þannig aukið hættu á samhæfðri verðhegðun bankanna gagnvart viðskiptavinum ef bankarnir ákvæðu allir að taka upp sérgreindar þóknanir fyrir hana. Jarðvegur fyrir samhæfða hegðun á fákeppnismörkuðum er frjórri en ella þegar markaðsvaran er einsleit (eins og reiðufjárþjónusta er).²⁴ Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að erfitt getur verið að segja fyrir um samkeppnishegðun á fákeppnismörkuðum og þar af leiðandi er ekki hægt að ganga að því vísu að

²³ Í þessu sambandi ber að hafa í huga að ekki verður með góðu móti komist hjá því að hið sameiginlega seðlaver gefi út almenna verðskrá fyrir þá þjónustu sem félagið innir af hendi. Gagnsæi um kostnað hinna eykst því með stofnun sameiginlegs seðlavers.

²⁴ Hugmyndin um samhæfingaráhrif byggir á þeirri tilgátu að séu fyrirtæki á markaðnum fá og samþjöppun mikil, þá sé það afar sennilegt, jafnvel óhjákvæmilegt, að fyrirtækin taki mið af því að þau séu innbyrðis háð og að öflug samkeppni þeirra á milli væri til einskis. Þar af leiðandi gætu þau séð sér hag í að samhæfa hegðun sína, ekki þó endilega með eiginlegu samráði. (Sbr. Cook & Kerse: *EC Merger Control*, 4. útg. 2005, bls. 220.)



kostnaðarhagræðingin sem af samstarfinu leiðir skili sér til viðskiptavina á grundvelli samkeppni.²⁵ Í þessu sambandi er rétt að minna á að því meiri sem markaðsstyrkur samstarfsaðila sem starfa á grundvelli undanþágu fyrir láréttu samstarfi, þeim mun minni líkur eru á því að hin aukna hagkvæmni sem af samstarfinu leiðir skili sér til neytenda í nægilega ríkum mæli til þess að vega upp samkeppnistakmarkandi afleiðingar samningsins. Er á þetta bent í fyrr getnum leiðbeiningum ESA að því er varðar samstarf keppinauta, sbr. einnig umfjöllun hér á eftir.

Hvað varðar áhrif mögulegrar sértækrar gjaldtöku af fyrirtækjum fyrir reiðufjárþjónustu, þá má að öðru jöfnu ætla að sérgreindum þóknunum gagnvart verslunarfyrirtækjum yrði á endanum að mestu eða öllu leyti velt yfir að viðskiptavinum með almennum hætti í formi hærra vöruverðs þannig að neytendur beri kostnaðinn á endanum, óháð því hvort þeir nota greiðslukort eða reiðufé. Sú ályktun að slíkt myndi fara út í vöruverð með almennum hætti leiðir af því að ekki fæst séð að verslanir gætu lagt sérgreindar þóknanir á þá sem greiða með reiðufé því í 3. gr. laga nr. 22/1968 um gjaldmiðil Íslands segir að peningaseðlar þeir sem Seðlabanki Íslands lætur gera og gefur út, og peningar þeir sem hann lætur slá og gefur út, skuli vera lögeyrir í allar greiðslur hér á landi *með fullu ákvæðisverði*.²⁶ Ef verslanir myndu leggja sérstakt álag eða þóknanir á þá viðskiptavinum sem greiddu með reiðufé, myndi það væntanlega vera ígildi brots á framangreindu ákvæði laga nr. 22/1968 þar sem fullt ákvæðisverð fengist í rauninni ekki fyrir reiðuféð sem greitt væri með.²⁷ Af framangreindu má ljóst vera að upptaka slíkra sérgreindra þóknana fyrir reiðufjárþjónustu yrðu að öllum líkindum að mestu bornar af neytendum óháð því hvort þeir nota reiðufé eða ekki.

Að öllu samanlögðu virtu telur Samkeppniseftirlitið að ákveðin hættu sé á því að stofnun sameiginlegs seðlavers gæti greitt fyrir samhafðri verðhegðun fari svo að bankarnir taki upp sérgreindar þóknanir fyrir þá verkþætti sem falla undir reiðufjárþjónustu.

3.1.3 Niðurlag varðandi áhrif á samkeppni í máli þessu

Eins og rakið hefur verið hér að framan geta áhrif hins áformaða samrekstrar á samkeppni birst í ýmsum myndum, sbr og kafla 3.2.5 hér á eftir. Eins og áður hefur komið fram hefur máli þessu lokið með sátt milli Samkeppniseftirlitsins og undanþágubeiðenda sem felur í sér að ýmis skilyrði eru sett fyrir veitingu undanþágu til að reka sameiginlegt seðlaver í því skyni að tryggja jákvæð áhrif samstarfsins og vinna gegn óæskilegum samkeppnisáhrifum sem af samstarfinu geta stafað.

²⁵ Hagfræðilega má skilgreina fákeppnismarkað út frá hegðun fyrirtækjanna á markaðnum. Ef stjórnendur fyrirtækis trúa því að lyktir ákvarðana þeirra séu að miklu leyti komnar undir ákvörðunum sem teknar eru af stjórnendum eins eða fleiri annarra fyrirtækja á markaðnum, þá má segja að um sé að ræða þá markaðsgerð sem innan hagfræðinnar er nefnd „fákeppni“ (e. *oligopoly*). Kenning hagfræðinnar um fákeppni snýst að miklu leyti um það að skýra og segja fyrir um ákvarðanir seljenda við aðstæður sem einkennast af því að þeir eru strategískt innbyrðis háðir hver öðrum. (Sjá kafla 12 í H.Gravelle & R.Rees: *Microeconomics*, Longman, 1990.)

²⁶ Skáletrun Samkeppniseftirlitsins. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að umræddum lögum segir að ákvæðið þarfnist ekki skýringa!

²⁷ Þ.e.a.s. hver króna hefði þá í rauninni, eðli máls samkvæmt, rýrara verðgildi en áritað er á seðilinn eða myntina sem greitt er með.



3.2 Grundvöllur fyrir veitingu undanþágu

Það samstarf sem felst í stofnun og rekstri fyrirhugaðs sameiginlegs seðlavers þarf að meta með hliðsjón af þeim fjórum skilyrðum sem fram koma í 15. gr. samkeppnislaga. Með hliðsjón af lagaframkvæmd hér á landi og skýringum og túlkun skilyrðanna í leiðbeiningum ESA má umorða skilyrðin með eftirfarandi hætti og þurfa þau öll að vera uppfyllt svo hægt sé að veita undanþágu fyrir samstarfi:²⁸

- *Samstarf leiði til aukinnar hagkvæmni.*
- *Samkeppnisskerðingar takmarkaðar við þær sem eru óhjákvæmilegar til að auka hagkvæmnina.*
- *Aukin hagkvæmni vegna samstarfs skili ávinningi til neytenda.*
- *Samstarf leiði ekki til víðtækrar eyðingar á samkeppni.*

Það áformaða samstarf sem hér er til skoðunar er á milli þriggja stærstu banka landsins og tekur það til því nær alls markaðarins fyrir reiðufjárþjónustu (þjónustu seðlavera). Í ljósi þess hve víðtækt samstarfið er, má ætla að enn ríkari ástæða en ella sé til þess að greina vandlega hvort fyrir hendi sé viðhlítandi grundvöllur til að veita undanþágu til umrædds samstarfs.

Við beitingu undanþáguákvæðisins er jafnan viðeigandi að taka tillit til þeirra sérstöku aðstæðna sem við eiga í hverju máli. Jafnframt verður að meta hvert mál út frá þeim staðreyndum er að því lúta sérstaklega.

Áður en vikið er að greiningu á grundvelli skilyrðanna fjögurra sem fram koma í 15. gr. laganna, er rétt að draga stuttlega fram tiltekin meginsamkeppnissjónarmið er lúta að samstarfi á markaði fyrir viðskiptabankastarfsemi.

3.2.1 Um samstarf á markaði fyrir viðskiptabankastarfsemi

Á síðustu árum hefur Samkeppniseftirlitið fjallað nokkuð ítarlega um markaði á sviði viðskiptabankastarfsemi í ýmsum stjórnsýsluákvörðunum og skýrslum. Samantekt varðandi aðkomu Samkeppniseftirlitsins í þessu sambandi er að finna í nýlegum ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins vegna sátta við Íslandsbanka, Arion banka og Landsbankann um aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki.²⁹ Eins og fram kemur í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, telur eftirlitið að aukin samvinna banka, með það að augnamiði að hagræða, komi vel til álita, en þó því aðeins að hún skerði ekki hvata banka til að keppa sín á milli þar sem samkeppni er neytendum og viðskiptavinum til góðs. Hefur það sennilega aldrei verið mikilvægara en nú að stóru viðskiptabankarnir þrír keppi með virkum hætti sín á milli því smærri keppinautar á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu hafa heltst úr lestinni á síðustu árum.

Framkvæmdastjórn ESB gerði á sínum tíma mjög viðamikla rannsókn á almennri viðskiptabankastarfsemi (e. *retail banking*). Var um að ræða rannsókn á grundvelli 17. gr.

²⁸ Annars vegar: EFTA Surveillance Authority: *Guidelines on the Application of Article 53(3) of the EEA Agreement*. (2007/C 208/01). Hins vegar: EFTA Surveillance Authority: *Guidelines on the Applicability of Article 53 of the EEA Agreement to Horizontal Cooperation Agreements* (2013/C 362/03).

²⁹ Sjá kafla II í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2017 „*Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki - Á grundvelli sátta við Arion banka. Sama efni er einnig að finna í kafla II í ákvörðunum nr. 22/2017 og 25/2017.*



reglugerðar ráðsins nr. 1/2003. Birti framkvæmdastjórnin á árinu 2007 skýrslu vegna þessa.³⁰ Meðal annars kom fram í skýrslunni að mikil samþjöppun og vísbendingar um aðgangshindranir væru áhyggjuefni þar sem slíkt gæti veitt bönkum möguleika á að nýta sér markaðsstyrk gagnvart einstaklingum og smáum fyrirtækjum. Í þessu sambandi var bent á að bankastarfsemi einkenndist af margvíslegum mögulegum aðgangshindrunum. Þessar aðgangshindranir geti falist í þörf fyrir netkerfislausnir og stöðlun vegna tiltekinna innviða, eða átt rót að rekja til regluverks og hegðunar. Aðgangshindranir sem spretta af hegðun voru taldar sérstakt áhyggjuefni, s.s. aðgangshindranir m.t.t. greiðslukerfa, sem gætu m.a. stafað af samhæfðri hegðun þeirra sem fyrir eru á markaði til að útiloka ný fyrirtæki. Einnig var bent á að eðli almennrar viðskiptabankastarfsemi skapi svigrúm til formlegs samstarfs milli markaðsaðila. Ákveðin gerð samstarfs geti verið nauðsynleg til að skapa hagkvæmni. Hins vegar geti samstarf sem tekur til viðskiptastefnu (e. *strategies*), verðlagningar og sölumála leitt til samráðs og takmarkað samkeppni og/eða útilokað þriðju aðila. Meðal annars voru borin kennsl á möguleg samkeppnisvandamál á sviði greiðslukerfa, samstarfs milli banka og á sviði verðákvörðunar og stefnumótunar.

Í ítarefni við skýrsluna kemur m.a. eftirfarandi fram varðandi samkeppnisleg álitamál er lúta að samstarfi viðskiptabanka:³¹

„Certain forms and areas of cooperation may be indispensable for bringing about additional efficiencies and consumer benefits. Cooperation, for instance, is necessary to agree on common standards and infrastructures for the operation of networks such as payment systems. Moreover, cooperation which improves the risk or cost management of small banks and thereby enables the latter to compete with large banks, can also benefit consumers; for instance, in rural regions where only one or two small banks operate.

On the other hand, potential benefits resulting from certain areas and forms of cooperation cannot justify all potential competition restrictions. In particular, severe competition restrictions such as market sharing or price fixing are unlikely to be outweighed by economic benefits. Moreover, it is highly questionable whether these types of competition restrictions bring about significant benefits.”

Samkvæmt framangreindu getur tiltekið samstarf á ákveðnum sviðum bankastarfsemi verið óumflýjanlegt í því skyni að leysa úr læðingi aukna hagkvæmni og neytendaáþata sem annars yrði farið á mis við. Er í því sambandi sérstaklega vísað til sameiginlegra staðla og innviða er lúta að rekstri nettengdra kerfa á borð við greiðslukerfi. Í því sambandi er rétt að taka hér fram að slíkt samstarf er og hefur lengi verið til staðar hérlandis og á það sér einkum stað gegnum Reiknistofu bankanna en Samkeppniseftirlitið hefur veitt undanþágu til þess samstarfs.

Sparisjóðir hafa sögulega átt í nánara samstarfi í ESB ríkjum heldur en bankar.³² Sem dæmi er nokkuð um að sparisjóðir reki eigin greiðsluinnviði, sameiginlega áhættustýringu og innlánatryggingakerfi eða jafnvel sameiginlega stefnu á sviði viðskipta og markaðsmála í

³⁰ Þessi skýrsla hefur enn leiðsagnargildi, sbr.: http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/banking.html

³¹ Sjá kafla A.4.4., bls. 47 í: *Report on the retail banking sector inquiry* - Commission Staff Working Document - accompanying the Communication from the Commission - Sector Inquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on retail banking (Final Report) [COM(2007) 33 final].

³² Eru umsvif sparisjóða í almennri viðskiptabankapjónustu (e. *retail banking*) allmikil í Evrópu, einkum í Þýskalandi, Frakklandi, Austurríki, Ítalíu og á Spáni.



ríkjum ESB. Hérlendis hefur þróunin síðustu ár hins vegar verið sú að burðugustu sparisjóðirnir hafa horfið af markaði í kjölfar rekstrarerfiðleika er áttu rót að rekja til hrunsins 2008. Er nú svo komið að hlutdeild sparisjóða af heildarinnlánum á Íslandi liggur á bilinu 1-2% samanborið við um 25% fyrir hrun. Þeir sparisjóðir sem eftir standa starfa eingöngu úti á landsbyggðinni. Við þessar breyttu aðstæður samanstendur viðskiptabankastarfsemi á Íslandi nær eingöngu af stóru viðskiptabönkunum þremur. Á síðustu árum hafa stóru viðskiptabankarnir beint sjónum að möguleikum á auknu samstarfi sín á milli í því skyni að ná fram auknu rekstrarhagræði, sbr. það mál sem hér er til úrlausnar.

Samstarf banka getur skapað þjóðhagslegan ávinning og neytendaábata. Samkvæmt skýrslu ESB á það yfirleitt við þegar samstarfsaðilar eru smáir til meðalstórir (e. *SMEs*) og hafa til samans ekki verulega markaðshlutdeild. Þegar sjálfstæðir bankar með umtalsverða samanlagða markaðshlutdeild eiga í samstarfi getur það hamlað virkri samkeppni ef áhrif eða markmið samstarfsins eru þau að takmarka samkeppni þeirra á milli eða útiloka nýja keppinauta.³³

Eins og ráða má af framangreindu getur mögulegur ávinningur af samstarfi banka á einstökum sviðum ekki falið í sér réttlætingu fyrir hvers konar samkeppnisskerðingum. Hins vegar getur tiltekið samstarf verið mikilvægt í tilviki smárra banka (er í því sambandi ekki síst átt við sparisjóði) í því skyni að gera þeim kleift að keppa við öflugra banka sem hafa verulega markaðshlutdeild.

Hérlendis hafa engir erlendir bankar haslað sér völl, hvorki sem dótturfélög né sem útibú. Ef undan er skilin bankafyrirgreiðsla við stærstu fyrirtæki landsins, einkum þau sem starfa við útflutning eða innflutning, liggur fyrir að samkeppni íslenskra banka við erlenda banka sé og hafi verið mjög takmörkuð á sviði almennrar viðskiptabankaþjónustu.³⁴ Að einhverju leyti kann þetta að breytast í náinni framtíð, s.s. vegna mögulegra áhrifa uppfærðrar greiðslutilskipunar ESB (PSD2) á samkeppni á sviði greiðsluþjónustu og aukinnar dreifingar bankaþjónustu gegnum internetið. Um þetta er þó ekki hægt að fullyrða á þessu stigi.³⁵

Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum tekið afstöðu til ýmiss konar beiðna fjármálafyrirtækja um samstarf þeirra á milli. Einkum er um er að ræða beiðnir sem lotið hafa að kostnaðarsömum kerfisinnviðum, sbr. ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni*

³³ Í þessu sambandi má minna á að samstarf hérlendis á markaði fyrir fjármálaþjónustu hefur ekki ætíð verið í samræmi við samkeppnislög. Má í því sambandi t.d. benda á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*. Fjölgreiðslumiðlun (nú Greiðsluveitan) var fyrirtæki í sameiginlegri eigu viðskiptabankanna, sparisjóðanna, Greiðslumiðlunar, Kreditkorts og Seðlabanka Íslands. Meðal verkefna Fjölgreiðslumiðlunar var að reka rafræn kerfi (RÁS-kerfi) fyrir heimildarleit, færslusöfnun og greiðslumiðlun vegna viðskipta með greiðslukort. Aðgangur að þessu kerfi var mikilvægur fyrir þá sem starfa á greiðslukortamarkaðnum. Í sátt sem gerð var vegna rannsóknar Samkeppniseftirlitsins viðurkenndi Fjölgreiðslumiðlun að félagið hefði brotið gegn banni samkeppnislaga við samkeppnishömlum samtaka fyrirtækja. Einnig viðurkenndu Greiðslumiðlun og Kreditkort að hafa haft með sér langvarandi og víðtækt ólöglegt samráð.

³⁴ Ætla má að smæð íslenska markaðarins og áhætta tengd íslensku krónunni hafi ekki hvatt erlenda banka til að hasla sér völl hérlendis.

³⁵ Í þessu sambandi má geta þess í sáttum Samkeppniseftirlitsins við hvern banka sem lokið var sl. sumar er m.a. kveðið á um að hver banki skuli búa svo um hnútana að allar upplýsingar um almennar þóknarir, kjör og skilmála, sem eru opinberlega birtar á vefsíðu bankans, verði aðgengilegar gegnum opið API viðmót (upplýsingatæknigátt fyrir sérsníðnar forritunarlausnir) sem þriðju aðilar (einstaklingar, fyrirtæki eða félagasamtök) geti sótt og nýtt til að setja upp samanburðarvefsíðu sem virkjað gæti skilvirkara neytendaaðhald. Getur þetta jafnframt falið í sér ákveðin viðskiptatækifæri fyrir fyrirtæki sem áhuga hafa á að hasla sér völl á sviði fjármálatækni (e. FinTech) hérlendis.



vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris. Einnig var bönkunum heimilað tiltekið samstarf við endurskipulagningu á skuldum einstaklinga og fyrirtækja í hruninu, sbr. fjölmargar ákvarðanir eftirlitsins þar að lútandi. Þá hefur verið heimilað samstarf er lýtur að öryggismálum, sbr. t.d. ákvörðun nr. 34/2016, *Undanþága frá banni við samráði vegna samstarfs tæknimanna sem starfa að net- og upplýsingaöryggismálum fjármálafyrirtækja*.

3.2.2 Samstarf leiði til aukinnar hagkvæmni

Fyrsta skilyrðið af fjórum sem talið er upp í 15. gr. sem þarf að vera uppfyllt svo að hægt sé að veita undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga felur í sér að sýna þarf fram á að umræddur samrekstur stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir, sbr. a-lið 15 gr.³⁶

Í skýringum við frumvarp það er varða að lögum nr. 107/2000 kemur fram að þegar skilyrði þessa staflíðar eru metin skuli ekki eingöngu líta til rekstrarlegrar hagkvæmni heldur ekki síður til þjóðhagslegrar hagkvæmni í samræmi við markmið samkeppnislaga skv. 1. gr. þeirra. Viðkomandi fyrirtæki þurfi að geta sýnt fram á hvernig samstarfið komi til með að stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu eða hvernig það efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir.

Til þess að varpa frekari ljósi á framangreint ákvæði skal hér jafnframt vitnað í mgr. 59-62 í áðurnefndum leiðbeiningum ESA er lúta sérstaklega að beitingu undanþáguákvæðisins vegna samstarfssamninga á grundvelli 3. mgr. 53. gr. EES samningsins. Þar segir.³⁷

„Þeir flokkar hagkvæmni, sem taldir eru upp í 3. mgr. 53. gr., eru breiðir flokkar sem er ætlað að taka til hvers konar hlutlægrar, efnahagslegrar hagkvæmni. Flokkarnir, sem um getur í 3. mgr. 53. gr., skarast að talsverðu leyti og getur einn og sami samningur þannig leitt af sér ýmiss konar hagkvæmni. Af þeim sökum er ekki viðeigandi að gera skýran og eindreginn greinarmun á þessum flokkum. Með hliðsjón af tilgangi þessara leiðbeininga er gerður greinarmunur á kostnaðarhagkvæmni og hagkvæmni eigindlegs eðlis (e. qualitative efficiencies) þar sem virðisauki er skapaður í formi nýrra eða endurbættra vara, meira vöruúrvals o.s.frv.

Að jafnaði skapast hagkvæmni af því að samþætta efnahagslegra starfsemi í þeim skilningi að fyrirtæki sameini eignir sínar til þess að áorka því sem þau gætu ekki áorkað á jafn hagkvæman hátt hvert fyrir sig, eða að fyrirtæki feli öðru fyrirtæki að annast verkþætti sem viðkomandi fyrirtæki getur leyst af hendi með hagkvæmari hætti.

Líta má á ferli rannsókna og þróunar, framleiðslu og dreifingar sem virðiskeðju er skipta má í nokkur stig. Á sérhverju stigi þessarar virðiskeðju verður fyrirtæki að velja milli þess að annast starfsemina sjálf, sinna henni ásamt

³⁶ Orðalagið varðandi þetta í ensku útgáfu ákvæðisins í EES/ESB samkeppnisrétti hljóðar svo: „*The agreement must contribute to improving the production or distribution of goods or contribute to promoting technical or economic progress.*”

³⁷ EFTA Surveillance Authority: *Guidelines on the Application of Article 53(3) of the EEA Agreement*. (2007/C 208/01). Eins og áður hefur verið getið eru leiðbeiningar þessar samhljóða leiðbeiningum ESB um sama efni. Tilvitnaður texti í meginmáli er þýðing Samkeppniseftirlitsins úr enskri útgáfu leiðbeininga ESA.



með öðrum fyrirtækjum (einu eða fleiri), eða útvista starfseminni alfarið til annars fyrirtækis eða fyrirtækja.

Þegar slíkt val lýtur að samstarfi við annað fyrirtæki á markaðnum, verða fyrirtækin yfirleitt að gera með sér samning í skilningi 1. mgr. 53. gr. Slíkir samningar geta verið lóðréttir - eins og á við þegar aðilarnir starfa á ólíkum stigum virðis_keðjunnar, eða láréttir - eins og á við þegar fyrirtækin starfa á sama stigi virðis_keðjunnar. Báðir þessir flokkar samninga geta skapað hagkvæmni ef þeir gera hlutaðeigandi fyrirtækjum kleift að sinna tilteknum verkþáttum með lægri tilkostnaði eða þannig að það sé neytendum til aukinna hagsbóta. Slíkir samningar geta einnig falið í sér eða leitt af sér skerðingar á samkeppni. Sé um það að ræða, geta bannákvæði 1. mgr. 53. gr. og undanþáguákvæði 3. mgr. 53. gr. átt við.³⁸

Í leiðbeiningum ESA, dags. 12. desember 2013, um túlkun 53. gr. EES-samningsins í tilviki láréttra samstarfssamninga, er m.a. fjallað um skilyrðin fyrir veitingu undanþágu til lárétts samstarfs. Í málsgreinum nr. 183 til og með 186 í leiðbeiningunum koma fram kjarnaatriði við túlkun á undanþáguskilyrðunum sem verða að vera uppfyllt til þess að hægt sé að fallast á að samstarf keppinauta á sviði framleiðslu samrýmist samkeppnislögum.³⁸ Mgr. 183 í leiðbeiningunum þessum varpar ljósi á það skilyrði sem fram kemur í a-lið 15. gr. hinna íslensku samkeppnislaga. Í mgr. 183 segir:

„Framleiðslusamningar geta haft jákvæð áhrif á samkeppni ef þeir leiða til aukinnar hagkvæmni (e. *provide efficiency gain*) í formi kostnaðarsparnaðar eða bættrar framleiðslutækni. Með sameiginlegri framleiðslu geta fyrirtæki sparað sér ákveðinn kostnað sem ella félli til á fleiri en einum stað. Þau geta einnig lækkað framleiðslukostnað ef samstarfið gerir þeim kleift að auka framleiðslu þ.a. jaðarkostnaður fari lækkandi, þ.e. notið góðs af stærðarhagkvæmni (e. *economies of scale*). Þá getur sameiginleg framleiðslustarfsemi auðveldað fyrirtækjum að framleiða gæðavöru með því að sameina styrkleika og þekkingu hvers um sig á viðkomandi sviðum. Þá getur samstarf jafnframt nýst fyrirtækjum til framleiðslu á fjölbreyttari vörum en ella væri unnt vegna kostnaðar eða af öðrum ástæðum. Ef sameiginleg framleiðslustarfsemi gerir aðilum samnings kleift að framleiða fleiri mismunandi tegundir af vörum getur samstarf einnig skilað kostnaðarsparnaði á grundvelli breiddarhagkvæmni (e. *economies of scope*).“³⁹

3.2.2.1 Reiðufjárnotkun á Íslandi samanborið við önnur ríki

Mismunandi aðstæður á mörkuðum geta haft áhrif á það hve miklum ábata samkeppni getur skilað neytendum. Aðstæður á mörkuðum eftir ríkjum virðast nokkuð breytilegar m.t.t. reiðufjárþjónustu. Ætla verður að hagkvæmni markaðar fyrir veitingu þessarar þjónustu sé að nokkru leyti undir því komnin hversu útbreidd notkun reiðufjár er í viðskiptum í viðkomandi ríki og einnig hversu stórt viðkomandi hagkerfi er. Þ.e. því stærra sem hagkerfi er og því útbreiddari sem notkun reiðufjár er, þeim mun meiri er þörfin fyrir

³⁸ Í þessu sambandi er hér litið svo á að starfsemi seðlavera geti talist „framleiðsla“ á þjónustu í þeim skilningi að verið er að framkvæma ákveðna verkþætti í því skyni að skapa og veita þjónustu og styðja undir veitingu annarrar þjónustu.

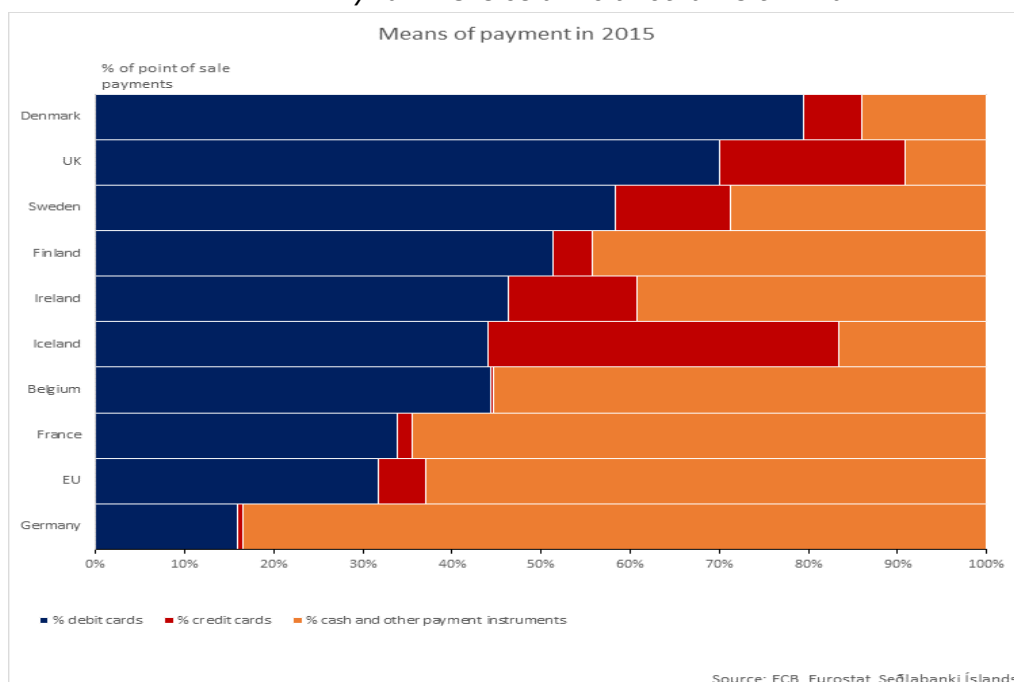
³⁹ Sjá mgr. 183 í leiðbeiningunum. Þýtt af Samkeppniseftirlitinu úr frumtexta á ensku.



reiðufjárþjónustu og þeim mun meiri líkur eru á að þróast geti bein samkeppni milli sjálfstæðra útvistunaraðila á þessu sviði sem notið gætu meiri stærðarhagkvæmni en einstakir bankar sem sinntu þessu sjálfir. Þá getur munur á lögum og reglugerðum hvers ríkis og starfsreglur seðlabanka er lúta að meðhöndlun reiðufjár haft áhrif á það hvort og hvernig samkeppni á þessu sviði gengur fyrir sig.

Hérlendis eru greiðslur með reiðufé tiltölulega óalgengar samanborið við meðaltal ESB (og jafnframt er íslenska hagkerfið hlutfallslega lítið). Á mynd 1 koma fram vísbendingar um það hversu mikið vægi debetkorta, kreditkorta og reiðufjár (og annarra greiðslumiðla) er í hlutfalli af heildargreiðslum í hagkerfum ríkja Evrópu:

Mynd 1. Greiðslumiðlanotkun eftir ríkjum⁴⁰



Samkvæmt myndinni virðist vægi seðla og myntar sem greiðslumiðils í viðskiptum aðeins vega liðlega 15% hérlendis samanborið við liðlega 60% að meðaltali innan ESB. Sérstaka athygli vekur að enn er greitt með reiðufé í miklum meirihluta viðskipta í Þýskalandi.

Tiltölulega lítil notkun reiðufjár hérlendis gæti gefið til kynna að hérlendis sé grundvöllurinn fyrir hagkvæma samkeppni á sviði reiðufjárþjónustu veikari en gerist og gengur almennt meðal aðildarríkja ESB.⁴¹ Ætla verður að þetta eigi enn frekar við þegar lítið er til smæðar íslenska hagkerfisins, þ.e. því smærra sem hagkerfi er, því minna er peningamagn í umferð, þ.m.t. reiðufé í umferð og þar að lútandi markaður fyrir reiðufjárþjónustu. Þá getur einnig verið viðeigandi að líta til þess að markaðurinn fyrir þessa starfsemi myndi minnka enn frekar á komandi árum ef teknir verða upp rafrænir seðlar eins og nefnt er á bls. 7 í undanþágubeiðni.

⁴⁰ Heimild: Seðlabanki Íslands. Gögnin sem grafið byggir á eru ekki fundin á grundvelli nákvæmra staðlaðra mælingaraðferða og er því um vísbendingu að ræða fremur en endanlega niðurstöðu.

⁴¹ Í þessu sambandi skiptir ekki máli hvort átt er við samkeppni eingöngu milli banka eða milli banka og annarra aðila einnig (sem mögulega gætu veitt þjónustuna á grundvelli útvistunar).



3.2.2.2 Verulegur kostnaðarsparnaður mögulegur vegna sameiginlegs rekstrar

Eins og umsýslu bankanna á reiðufé í seðlaverum er háttað í dag, þá er starfsemin innri stoðþjónusta sem ekki eru innheimtar sérgreindar þóknanir fyrir af viðskiptavinum. Þar sem ekki eru innheimtar sérgreindar þóknanir vegna þess kostnaðar sem til fellur við starfsemina má ætla að til staðar séu ríkir hvatar hjá bönkunum til að reka þessa starfsemi með hagkvæmasta hætti. Engu að síður virðast þessir hvatar ekki hafa dugað ef marka má greiningarniðurstöður KPMG því samkvæmt þeim gæti samrekstur á þessu sviði haft í för með sér lækkun samanlagðs kostnaðar við þessa verkþætti um liðlega [...] % samanborið við að reka þessa starfsemi hjá hverjum banka um sig.⁴² Samkvæmt þessu gerir sú sambætting bankanna á efnahagslegri starfsemi sinni sem felst í stofnun sameiginlegs seðlavers þeim kleift að áorka því sem þeir gætu ekki áorkað á jafn hagkvæman hátt hver fyrir sig.

Helstu þættir sem stuðla að aukinni hagkvæmni að mati KPMG samkvæmt því sem fram kemur í undanþágubeiðni eru eftirfarandi:

- Lægri starfsmannakostnaður
 - Hlutfallslega færri starfsmanna krafist til að sinna sömu þjónustu.
- Lægri rekstrarkostnaður upplýsingatæknikerfa
 - Færri hugbúnaðarleyfi o.þ.h.
- Lægri rekstrarkostnaður húsnæðis
 - Rekstur á einu húsnæði í stað þriggja.
- Aukin stöðlun þjónustu.
- Lægri öryggiskostnaður.
- Aukin skilvirkni vegna stærðarhagkvæmni og betri tækjabúnaðar.
- Aukin sjálfvirkni vegna betri nýtingar á búnaði og samnýtingu sérútbúinna lausna.
- Lægri flutningskostnaður
 - Samnýting ferða innanbæjar og út á land.

Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við greiningarniðurstöður KPMG varðandi kostnaðarhagræði af mögulegum samrekstri.⁴³ Í því skyni að tryggja að hagræðingin skili sér í reynd (og undanþáguskilyrði a-liðar 15. gr. sé uppfyllt) eru bankarnir skuldbundnir af Samkeppniseftirlitinu skv. 6. gr. sáttarinnar, sem liggur ákvörðun þessari til grundvallar, til að viðhalda að lágmarki 25% kostnaðarhagræðingu í rekstri félagsins til framtíðar samanborið við samanlagðan kostnað allra bankanna þriggja á árinu 2016 við starfrækslu seðlavera sinna.⁴⁴

⁴² Í skýrslu óháðs lögmanns, dags. 29. mars 2017, kemur fram að samkvæmt mati KPMG geti hagkvæmni á sviði umsýslu seðla og myntar í bankakerfinu aukist verulega með sameiginlegum rekstri á seðlaverum bankanna. Mögulegur heildarkostnaðarsparnaður af rekstri sameiginlegs seðlavers sé metinn liðlega [...] %. Gert sé ráð fyrir að fjárfestingin við uppsetningu á sameiginlegu seðlaveri borgi sig að fullu til baka á öðru rekstrarári. (Brottfelldar tölur í hornklofa eru trúnaðarmál.)

⁴³ KPMG á Íslandi kemur fram sem óháður matsaðili og naut reynslu og sérfræðipækkingar systurfélags síns í Danmörku við greininguna.

⁴⁴ Lágmarkskostnaðarhagræðingarkvöðin leysir aðila ekki undan því að stefna að því að ná fram fullri kostnaðarhagræðingu í samræmi við greiningarniðurstöðu KPMG. Mikilvægt er að vel takist upp við skipulag og uppsetningu verkferla hins sameiginlega seðlavers svo að hinn áætlaði kostnaðarsparnaður raungerist að fullu.



Með skírskotun til frumvarpsskýringa hér frammar, skal það tekið fram að ljóst má telja að þjóðhagsleg hagkvæmni geti aukist vegna samrekstrarins þar sem gert er ráð fyrir að honum fylgi bætt nýting vinnuafis og fjármagns.

3.2.2.3 Annar ábati

Samkvæmt skýrslu óháðs lögmanns sem áður var getið mun hið sameiginlega seðlaver hafa aukið svigrúm til að sérhæfa starfsfólk á sviði einstakra þjónustupátta og bregðast við sveiflum í eftirspurn og veita áreiðanlegri þjónustu. Þá hafi sameiginlegt seðlaver aukinn tækjabúnað til umráða sem auki skilvirkni þjónustu og áreiðanleika þjónustu (með varabúnaði þegar bilanir koma upp). Samkeppniseftirlitið getur fallist á að að þessu leyti geti verið möguleiki á að bæta þjónustugæði en ætla verður að gott skipulag og samhæfing þurfi að eiga sér stað milli seðlaversins og þeirra sem reiðufé berst til og frá svo að álag í seðlaverinu dreifist sem jafnast og biðraðir myndist ekki.

Fram kemur í skýrslu óháðs lögmanns, sem vísað hefur verið til að framan, að þjónusta sameiginlegs seðlavers verði staðlaðri en áður og sé það nauðsynlegt til að auka skilvirkni. Ekki er hægt að útiloka að einhverjum viðskiptavinum gæti þótt slík stöðlun vega að gæðum þjónustunnar og jafnvel þótt hún fela í sér afturför í tilviki einhvers bankanna þriggja en í því sambandi ber að hafa í huga að einhver munur hefur verið á gæðum þjónustunnar eftir bönkum. T.d. er ekki hægt að útiloka að þörfin fyrir stöðlun gæti að einhverju marki skert valfrelsi viðskiptavina m.t.t. afgreiðslutíma, einkum í tilviki einstaka viðskiptavina sem skila og sækja reiðufé beint í seðlaver.⁴⁵ Fram kom í viðræðum við bankana að ein leið til að mæta þessu og eyða hættu á að biðraðir myndist á sama tíma innan dagsins gæti falist í því að víkka afgreiðslutíma sameiginlegs seðlavers m.v. það sem nú er hjá seðlaverum einstakra banka, þ.e. opna fyrr og loka seinna innan dagsins.

Jafnframt kemur fram í fyrrnefndri skýrslu að samkvæmt mati KPMG skapist aukið öryggi í starfseminni. Í þessu sambandi er m.a. bent á að í Danmörku hafi verið ráðist í sameiningu seðlavera fyrst og fremst til að auka öryggi í meðhöndlun og flutningi reiðufjár. Þá kemur fram að gera megi ráð fyrir því að lögbundnar kröfur til öryggis muni aukast í framtíðinni og að ein stór eining verði betur í stakk búin til að uppfylla þær kröfur en nokkrar smærri einingar.

Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við það mat að með fyrirhuguðum breytingum sé unnt að draga úr öryggiskostnaði og framfylgnikostnaði í því sambandi, samhliða því sem hægt ætti að vera að auka öryggisvarnir með hagkvæmari hætti en ella. Samreksturinn gæti þannig gert bönkunum kleift að sinna viðkomandi verkþáttum þannig að það sé neytendum til aukinna hagsbóta í formi minni hættu á að þeir kynnu með afleiddum hætti að þurfa að bera hluta af tjóni sem bankarnir gætu orðið fyrir, t.d. vegna rána eða hryðjuverka.

Framkvæmdastjóri fjármálainnviða Seðlabanka Íslands sat í stýrihópi sem tengdist matinu á hagkvæmni þess að stofna og reka sameiginlegt seðlaver. Hefur komið fram að

⁴⁵ Flest fyrirtæki skila og sækja reiðufé yfirleitt í útibú bankanna og er gert ráð fyrir að öryggisflutningsfarartæki á vegum hins sameiginlega seðlavers sækji og skili reiðufé til útibúanna. Þrátt fyrir það eru nokkuð um að fyrirtæki sem hafa mikið reiðufé umleikis (einkum stór smásölufyrirtæki) skili og sækji reiðufé beint í seðlaver bankanna með öryggisfarartækjum á sínum eigin vegum. Framkvæmd seðlaversins gagnvart þessum aðilum snertir þessa aðila því með beinni hætti heldur en þá sem skila og sækja reiðufé í útibú.



Seðlabankinn sé hlynntur því að stofnað sé til sameiginlegs rekstrar bankanna á þessu sviði og telji að það geti stuðlað að hagkvæmari rekstri fjármálakerfisins. Kemur þetta fram í skýrslu óháðs lögmanns, dags. 29. mars 2017, en þar segir jafnframt að Seðlabankinn telji mögulegt að tilkoma sameiginlegs seðlavers kynni með beinum eða óbeinum hætti að leiða til hagræðingar í rekstri Seðlabankans. Í samskiptum Samkeppniseftirlitsins við Seðlabankann hefur ekkert komið fram sem bendir til annars en að þetta sé rétt eftir honum haft. Hefur afstaða Seðlabankans í þessum efnum þýðingu við mat á áhrifum samrekstrarins á hagkvæmni.

3.2.2.4 Ályktun varðandi áhrif samrekstrar á hagkvæmni

Með vísan til alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið, einkum á grundvelli hins verulega kostnaðarsparnaðar sem metið er að geti skapast af samrekstrinum, að rök standi til þess að samreksturinn uppfylli efnisákvæði a-liðar, 15. gr. samkeppnislaga.

3.2.3 Samstarfið takmarkist við það sem er óhjákvæmilegt til að ná fram aukinni hagkvæmni

Eitt af þeim skilyrðum sem þurfa að vera uppfyllt fyrir veitingu undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga er að samstarfsaðilar leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem eru óþörf til að settum markmiðum verði náð og veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða (sbr. c-lið, 15 gr.).

Í skýringum við frumvarp það er varða að lögum nr. 107/2000 kemur fram að það þarf að gilda að samstarfsaðilarnir geti ekki náð settu markmiði með vægari úrræðum en felst í samstarfinu, þ.e. úrræðum sem fela í sér minni samkeppnishömlur. Það nægi því ekki til undanþágu að unnt sé að sýna fram á að samkeppnishamlandi samstarf hafi í för með sér ávinning skv. a-lið ákvæðisins heldur séu takmarkanirnar á samkeppni einnig nauðsynlegar til þess að samstarfið geti leitt af sér þann ávinning. Uppfylli samstarf ekki skilyrði þessa stafliðs geti undanþágu verið hafnað, en einnig geti komið til greina að breyta samningnum eða samstarfinu á þann hátt að dregið verði úr samkeppnishömlum, að því leyti sem þær hafa verið taldar víðtækari en nauðsyn ber til.

Í leiðbeiningum ESA um túlkun 53. gr. EES-samningsins í tilviki láréttra samstarfssamninga, er í mgr. 184 leiðbeininganna varpað ljósi á sama skilyrði og fram kemur í c-lið 15. gr. hinna íslensku samkeppnislaga. Í mgr. 184 segir:

„Skilyrðum laganna er ekki fullnægt ef framleiðslusamningur hefur í för með sér víðtækari samkeppnisskerðingu en þörf er á til að ná fram hinni auknu hagkvæmni sem af samningnum hlýst. Til að mynda verður að jafnaði ekki litið svo á að hömlur, sem kveðið er á um í framleiðslusamningi, séu nauðsynlegar ef þær taka til samkeppnishegðunar aðila samningsins með tilliti til framboðs utan marka samstarfsins. Með svipuðum hætti verður ekki litið svo á að nauðsynlegt sé að ákveða verð sameiginlega nema framleiðslusamningurinn feli einnig í sér sameiginlega markaðssetningu (e. *commercialisation*).“⁴⁶

⁴⁶ Sjá mgr. 184 í leiðbeiningunum. Þýtt af Samkeppniseftirlitinu úr frumtexta á ensku.



Í undanþágubeiðni kemur fram að ekki sé fyrirhugað að leggja nein höft á bankana þrjá sem hyggjast standa að sameiginlegu seðlaveri. Þá sé ekki ætlunin að koma í veg fyrir samkeppni að nokkru leyti varðandi aðgang að seðlaveri og þjónustu þess. Nærtækara sé að álykta að sameiginlegt seðlaver sé til þess fallið að auka samkeppni þar sem þjónusta þess verður aðgengilegri fyrir nýja aðila sem hyggjast koma inn á markaðinn.⁴⁷ Það ætti að gera þeim betur kleift að keppa við bankana þrjá á öðrum sviðum bankaþjónustu.

Með vísan til þessa sjónarmiðs undanþágubeiðenda, leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að fyrirkomulagið er lýtur að aðgangi að sameiginlegu seðlaveri verði að uppfylla markmið um jafnræði þ.a. nýir og smáir keppinautar bankanna á sviði viðskiptabankaþjónustu geti notið sömu kjara á þjónustu sameiginlegs seðlavers og bankarnir sjálfir. Hefur þetta verið tryggt með skilyrðum í sátt þeirri er liggur ákvörðun þessari til grundvallar.

Eins og fram kom hér frammar hafa hvatar núverandi samkeppni milli bankanna við rekstur eigin seðlavera ekki dugað til að ná fram þeirri hagkvæmni sem metið er að geti náðst með rekstri sameiginlegs seðlavers. Samkvæmt greiningarniðurstöðum KPMG gæti samrekstur á þessu sviði haft í för með sér lækkun samanlagðs kostnaðar við þessa verkþætti um liðlega [...] % samanborið við að reka þessa starfsemi hjá hverjum banka um sig.⁴⁸ Þannig geti stofnun sameiginlegs seðlavers gert bönkunum kleift að áorka því sem þeir gætu ekki áorkað á jafn hagkvæman hátt hver fyrir sig. Sameina þurfi rekstur allra seðlaveranna til að ná fram þessari hagræðingu.

Lagt er upp með að viðskipti hins sameiginlega seðlavers verði eingöngu við innlánsstofnanir. Aðilar sem þurfa á reiðufjárþjónustu að halda þurfa samkvæmt því að semja við einhvern bankanna um þjónustuna. Eitt af því sem Samkeppniseftirlitið kallaði eftir í viðræðum um sátt vegna undanþágubeiðninnar, var að viðskiptavinum yrði gert kleift að eiga milliliðalaus viðskipti við hið sameiginlega seðlaver. Með vísan til gildandi laga, reglugerða og starfsreglna var hins vegar talið að slíkt myndi auka verulega kostnað hins sameiginlega seðlavers þar sem þá yrði það að uppfylla ýmiss konar kvaðir laga á fjármálamarkaði auk þess sem líklegt er að gera þyrfti einhverjar breytingar á lögum eða reglugerðum svo að starfsemin stangaðist ekki á við starfsreglur þeirra stofnana sem aðkomu hafa í þessu sambandi. Samkeppniseftirlitið telur í ljósi þessara sjónarmiða að sú takmörkun að viðskipti hins sameiginlega seðlavers verði eingöngu við innlánsstofnanir sé ásættanleg. Á hinn bóginn taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að innleiða sérstakt ákvæði í sátt við undanþágubeiðendur til að tryggja jafnræði sjálfstæðra hraðbankarekstraraðila, sem ekki hafa leyfi til að taka við innlánum, á við bankana vegna þessa fyrirkomulags þar sem þeir keppa við bankana á markaði fyrir hraðbankaþjónustu.

Eftir að sameiginlegt seðlaver tekur til starfa mun reiðufjárþjónusta (sbr. markaðsskilgreiningu hér frammar) fara fram utan hvers banka. Engu að síður má telja óhjákvæmilegt að hvert útibú verði að koma á viðeigandi skipulagi og verkferli í samskiptum við sameiginlegt seðlaver í því skyni að tryggja að heildarframkvæmdin við meðhöndlun og flutning seðla og myntar gangi snurðulaust fyrir sig. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur slíkt ekki í sér ígildi samkeppnisskerðingar.

⁴⁷ Af samhenginu verður vart annað skilið en hér sé átt við markað fyrir almenna viðskiptabankaþjónustu.

⁴⁸ Brottfelldar tölur í hornklofa eru trúnaðarmál.



Samstarf bankanna um sameiginlegt seðlaver tekur ekki til verðlagningar þessarar þjónustu til þriðja aðila.

Við mat á því hvort c-lið 15. gr. sé fullnægt hefur Samkeppniseftirlitið m.a. beint sjónum sínum að stöðlun þjónustu og afmörkun viðskipta við innlánsstofnanir. Að öllu samanlögðu telur Samkeppniseftirlitið að þessir þættir samrýmist að mestu leyti þeirri kröfu að samstarfið afmarkist við það sem er nauðsynlegt til að ná fram hagræðingu. Með skilyrðum í sátt telur Samkeppniseftirlitið að samstarfið samrýmist c-lið 15. gr. Hefur Samkeppniseftirlitið m.a. innleitt ákvæði í sátt við aðila til að vinna gegn því að möguleikar sjálfstæðra hraðbankarekenda til að veita undanþágubeiðendum samkeppni skerðist ekki við stofnun hins sameiginlega seðlavers.

3.2.4 Aukin hagkvæmni vegna samstarfs skili ávinningi til neytenda

Eitt af þeim skilyrðum sem þurfa að vera uppfyllt fyrir veitingu undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga er að neytendum skuli veitt sanngjörn hlutdeild í ávinningi sem af samstarfi hlýst (b-liður 15. gr.).⁴⁹

Í skýringum við frumvarp það er varða að lögum nr. 107/2000 kemur fram að viðkomandi fyrirtæki verði samkvæmt þessum staflað að sýna fram á að sanngjörn hlutdeild í þeim ávinningi sem hlýst af samningnum eða samstarfinu skili sér til neytenda. Hugtakið „neytandi“ verði að túlka víðtækt í þessu samhengi. (Nánar er vikið að því hér aftar.) Í skýringunum við frumvarpið segir einnig m.a. að mat á því hvort samstarf muni veita neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningnum sem af því hlýst tengist óhjákvæmilega þeirri spurningu hvort nægilega virk samkeppni eða yfirvofandi samkeppni sé á viðkomandi markaði. Sé virk samkeppni á umræddum markaði eða nægilega sterk ógnun af hugsanlegri samkeppni ættu viðkomandi fyrirtæki ekki að komast hjá því að láta neytendur njóta þess ávinnings sem hlýst af t.d. bættu dreifikerfi eða lægri kostnaði.

Í áður getnum leiðbeiningum ESAum túlkun 53. gr. EES-samningsins í tilviki láréttra samstarfssamninga, er í mgr. 185 varpað ljósi á sama skilyrði og um getur í b-lið 15. gr. hinna íslensku samkeppnislaga. Í mgr. 185 segir:

„Aukin hagkvæmni sem næst með óhjákvæmilegri samkeppnisskerðingu verður að skila sér til neytenda í formi lægra vöruverðs, aukinna vörugæða, eða aukinni vöruþjónu, í nægilega ríkum mæli til að vega upp hvers kyns samkeppnistakmarkandi afleiðingar. Til þess að skilyrðum laganna teljist fullnægt er ekki nægilegt að aukin hagkvæmni hafi aðeins í för með sér ávinning fyrir aðila samnings eða að kostnaðarsparnaður náist með því að minnka framleiðslu eða skipta upp mörkuðum. Ef fyrirtækin, sem standa að framleiðslusamningnum, ná fram hagræðingu með lækkingu breytilegs kostnaðar eru þau líklegri til að deila ávinningnum með neytendum heldur en ef þau ná fram hagræðingu með lækkingu fasts kostnaðar. Við þetta bætist að því meiri sem markaðsstyrkur samningsaðila er, þeim mun minni líkur eru á því

⁴⁹ Í leiðbeiningum ESA er lúta sérstaklega að beitingu undanþáguskilyrðanna, kemur fram í mgr. 85, að með *sanngjarnri hlutdeild* sé átt við að sá ávinningur, sem gengur til neytenda, verði að minnsta kosti að bæta þeim framkomin eða væntanleg neikvæð áhrif sem þeir verða fyrir vegna skerðingar á samkeppni.



að ávinningurinn af aukinni hagkvæmni skili sér til neytenda í nægilega ríkum mæli til þess að veða upp samkeppnistakmarkandi afleiðingar samningsins.⁵⁰

Eins og fram kemur í skýringum við frumvarp það er varð að lögum nr. 107/2000 og einnig kemur fram í leiðbeiningum ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES samningsins, ber að túlka hugtakið „neytandi“ með rúmunum hætti í tilviki undanþáguskilyrðanna. Það tekur til allra beinna og óbeinna notenda vöru sem þýðir að hagsmunir breiðs hóps markaðsaðila eru teknir með í reikninginn. Neytendur skv. þessu geta verið aðfangakaupendur, heildsalar, smásalar og endanlegir neytendur. M.ö.o., neytendur í þessum skilningi eru viðskiptavinir aðilanna að samstarfinu og kaupendur neðar í sölukeðjunni.⁵¹

Í tilviki sameiginlegs seðlavers ber að hafa í huga að bankarnir verða ekki aðeins nær einu beinu viðskiptavinir þess heldur einnig eigendur félagsins og aðilar samstarfsins sem undanþágu er óskað eftir fyrir. Eins og fram kemur í leiðbeiningunum sem vitnað var í hér að ofan er ekki nægilegt að aukin hagkvæmni hafi aðeins í för með sér ávinning fyrir aðila samnings (stóru viðskiptabankana þrjá). Ekki er því hægt að líta á bankana sjálfa sem neytendur í þessu sambandi.

Eins og fram kom hér að framan er líklegra að ávinningi af samstarfi sé deilt með neytendum ef fyrirtækin (sem standa að framleiðslusamningi) ná fram hagræðingu með lækkun breytilegs kostnaðar heldur en ef þau ná fram hagræðingu með lækkun fasts kostnaðar. Í tilviki hins sameiginlega seðlavers virðist sem kostnaðarhagræðið sem skapast af samrekstrinum eigi aðallega rætur að rekja til lækkunar á föstum kostnaði, þ.e. minni fasts launakostnaðar, minni húsnæðiskostnaðar og minni upplýsingatæknikostnaðar (færri hugbúnaðarleyfa o.þ.h.).⁵²

Fyrir liggur að seðlaver er þjónustueining sem ekki nýtir hráefni til framleiðslu. Óhjákvæmilega verður „framleiðslukostnaður“ seðlavers því að miklu leyti til fastur kostnaður. Segja má að tekið sé mið af þessu við útfærslu þeirrar aðferðafræði sem KPMG hefur lagt til að verði byggt á við verðlagningu þjónustunnar til bankanna. Í undanþágubeiðni kemur m.a. eftirfarandi fram varðandi þetta:

„Lagt er upp með að verðlagning sameiginlegs seðlavers muni byggja á staðfærðum kostnaði (e. fully allocated cost). Samkvæmt aðferðafræðinni er öllum kostnaði félagsins vegna fjármagns og rekstrar deilt niður á framleiddar einingar/veitta þjónustubætti og arðsemi er ákvörðuð út frá fórnarkostnaði fjármagnsins sem er bundin í eignagrunni félagsins. Kostnaðargrunnur byggir á uppreiknuðum sögulegum kostnaði og er skipt í beinan kostnað (fastur og breytilegur) og óbeinan kostnað (sameiginlegur- og hlutdeildarkostnaður).

⁵⁰ Sjá mgr. 185 í leiðbeiningunum. Þýtt af Samkeppniseftirlitinu úr frumtexta á ensku.

⁵¹ Mgr. 84 í leiðbeiningunum hljóðar svo:

„The concept of 'consumers' encompasses all direct or indirect users of the products covered by the agreement, including producers that use the products as an input, wholesalers, retailers and final consumers, i.e. natural persons who are acting for purposes which can be regarded as outside their trade or profession. In other words, consumers within the meaning of Article 81(3) are the customers of the parties to the agreement and subsequent purchasers. These customers can be under-takings as in the case of buyers of industrial machinery or an input for further processing or final consumers as for instance in the case of buyers of impulse ice-cream or bicycles.“

⁵² Í þessu sambandi er eðlilegt að líta svo á að reglulegur launakostnaður seðlavers sé fastur kostnaður en aðeins yfirvinnulaunakostnaður og e.a. bónusgreiðslur samsvari breytilegum launakostnaði.



Beinum kostnaði er úthlutað til viðskiptavina eftir umfangi viðskipta við félagið. Sameiginlegum kostnaði og hlutdeildarkostnaði er úthlutað í sama hlutfalli og beinum kostnaði. Úthlutun kostnaðar byggir m.a. á fjölda innleggja / pantana, upphæð innleggja í pantana og umfangi í flutningum. Einnig er greitt sérstaklega fyrir ýmiss konar viðbótarþjónustu sem liggur fyrir utan fyrirfram skilgreind þjónustuviðmið, s.s. hraðþjónusta, þjónusta gjaldmiðils utan þjónustuskrár, pantanir fyrir utan settan pöntunartíma, blandaðar innlagnir o.s.frv."

Telja má að þessi aðferðafræði sé ágætlega til þess fallin endurspegla kostnaðarhagræði það sem felst í lækkun fasts kostnaðar út í verðlagningu. Dregur þetta nokkuð úr gildi fyrirvarans sem fram kemur í framangreindum leiðbeiningum um það að minni líkur séu á því að ávinningi af kostnaðarhagræði sé deilt með neytendum í tilviki sparnaðar á föstum kostnaði heldur en breytilegum kostnaði.

Í leiðbeiningum ESA sem vitnað var til hér að framan kemur m.a. fram að þeim mun minni líkur séu á því að ávinningur af aukinni hagkvæmni skili sér til neytenda í nægilega ríkum mæli til þess að vega upp samkeppnistakmarkandi afleiðingar samstarfssamnings, eftir því sem markaðsstyrkur samningsaðila er meiri. Í tilviki hins sameiginlega seðlavers ber að hafa í huga að allir aðilar samstarfsins njóta verulegs markaðsstyrks á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu og fyrir liggur að þeir munu einnig áfram njóta samsvarandi markaðsstyrks á sviði reiðufjárþjónustu á grundvelli þess að engin atvinnufyrirtæki eða einstaklingar munu geta notið þjónustu hins sameiginlega seðlavers án aðkomu eða milligöngu þessara stóru banka.⁵³ Þannig virðist þetta sjónarhorn um markaðsstyrk tvímælalaust eiga við í tilviki hins sameiginlega seðlavers.

Mat þetta vandast nokkuð í ljósi þess að bankarnir hafa ekki lagt sérgreindar þóknarir á viðskiptavinum sína vegna reiðufjárþjónustu, en viðskiptavinir bankanna sem njóta reiðufjárþjónustu teljast neytendur í skilningi 15. gr., sbr. umfjöllun hér á undan. Á endanum hljóta viðskiptavinir bankanna að þurfa að bera kostnaðinn við rekstur seðlavera bankanna (og sameiginlegs seðlavers) með óbeinum hætti í formi þeirra þóknana og vaxtagjalda sem þeir greiða bönkunum vegna lána og ýmiss konar annarrar þjónustu. Ætla má að byrðin að þessu leyti kunni að dreifast tiltölulega jafnt niður á alla viðskiptavinum bankanna.

Ekki verður annað ráðið en að svigrúm muni skapast á grundvelli þess kostnaðarsparnaðar sem skapast vegna stofnunar sameiginlegs seðlavers til að draga svólítið úr vaxtamun sem ætla verður að staðið hafi undir þeim kostnaði sem fylgir starfsemi seðlavera bankanna. Kostnaðarsparnaðurinn vegna samrekstrarins (sem KPMG áætlaði að gæti numið um 200 m.kr. alls á ári að jafnaði) er þó það lítill í hlutfalli við samanlagðar hreinar vaxtatekjur bankanna (sem námu um 100 mö.kr. á árinu 2016) að erfitt gæti verið að að greina hvort viðskiptavinir nytu ávinnings af samstarfinu í formi minni vaxtamunar eða ekki vegna annarra áhrifa sem verka á hreinar vaxtatekjur bankanna. Önnur leið en minnkun vaxtamunar til að veita viðskiptavinum hlutdeild í kostnaðarhagræðingunni gæti falist í að lækka árgjöld greiðslukorta enda eru slík kort gjarnan notuð til að taka út reiðufé (úr

⁵³ Samanlögð markaðshlutdeild stóru viðskiptabankanna þriggja nemur allt að 98% af allri innlánastarfsemi í landinu og greinist hlutdeild bankanna innbyrðis nokkuð jafnt á milli þeirra.



hraðbönkum).⁵⁴ Þá má benda á að hlutfallslegar þóknanir sem bankarnir sem útgefendur greiðslukorta leggja á fjárhæðir reiðufjár sem korthafar taka út úr hraðbönkum með kreditkortum geta falið í sér hlutfallslega afar háa gjalddöku. Á þetta einkum við um úttektir þegar skammt er til loka kortaúttektartímabils. Umreiknað yfir í lánsvexti á ársgrundvelli geta þessar þóknanir falið í sér allt að 100% vexti. Sé þessari gjalddöku ætlað að vinna gegn því að kreditkort séu notuð í ríkum mæli til skammtímalántöku í reiðufé, þá skal á það bent að úttektarheimildum korthafa eru takmörk sett í samningum milli korthafa og bankans sem gefur út kortið og úttektarþóknastýring því óþörf. Að mati Samkeppniseftirlitsins gæti ein leið til að deila ábata af kostnaðarhagræði því er leiðir af sameiginlegu seðlaveri verið fólgin í að taka framangreinda gjalddöku fyrir úttektir með kreditkortum til endurskoðunar með það fyrir augum að lækka viðkomandi þóknanir. Loks gæti komið til greina að lækka þóknanir sem settar eru upp gagnvart þeim sem taka út reiðufé með debetkortum úr hraðbönkum sem reknir eru af bönkum sem ekki eru viðskiptabankar viðkomandi hraðbankaúttektaraðila.

Ef bankarnir myndu ákveða síðar meir að taka upp sérgreindar þóknanir gagnvart viðskiptavinum vegna reiðufjárþjónustu þeirrar sem þeir kaupa af sameiginlegu seðlaveri er líklegt að markaðstyrkur þeirra muni hafa sitt að segja um verðlagninguna. Í þessu sambandi ber jafnframt að hafa í huga að almenn verðskrá seðlaversins gæti auðveldað mögulega þögla samhæfingu við verðlagningu á reiðufjárþjónustu til þriðja aðila.

Ljóst er að þeir verkþættir sem sinnt er í seðlaveri eru nauðsynlegir þættir í rekstri hefðbundinna viðskiptabanka. Verkin sem þarf að vinna í seðlaveri leiða af því að hægt er að greiða fyrir vöru og þjónustu í reiðufé með hinum opinbera gjaldmiðli landsins. Þannig má segja að starfsemi þjóni með almennum hætti bæði fyrirtækjum og einstaklingum sem nota seðla og mynt að einhverju marki í viðskiptum. Í þessu sambandi skiptir ekki meginmáli hvort fyrirtæki eða einstaklingar skila seðlum og mynt í útibú enda hafa ýmsir aðilar notað reiðufé í viðskiptum í aðdraganda þess að það er lagt inn í banka eða sparisjóð. Með sama hætti er ljóst að seðlar og mynt sem teknir eru út nýtast í viðskiptum á milli fólks og fyrirtækja uns féð er lagt í banka. Þeir sem leggja inn og taka út reiðufé eru því ekki þeir einu sem njóta góðs af starfsemi seðlavera bankanna heldur einnig þeir sem hafa átt og eiga eftir að eiga aðild að viðskiptum þar sem reiðufé er notað áður en það er lagt á ný í banka. Reiðufé er þannig greiðslumiðill sem berst milli fólks og fyrirtækja og geta þannig margir notendur reiðufjár aðrir en þeir sem leggja inn eða taka út reiðufé notið góðs af verkþáttum seðlavera bankanna. Á þessum grundvelli er eðlilegt að álykta að möguleg upptaka bankanna í framtíðinni á sérgreindum þóknunum fyrir reiðufjárþjónustu gagnvart þeim sem leggja inn eða taka út reiðufé sé ekki vel við hæfi ef rökin að baki slíkri upptöku byggja á því að sá er nýtur þjónustunnar skuli greiða fyrir hana.

Fyrir liggur, skv. því sem fram kemur í undanþágubeiðni, að viðskiptabankar og sparisjóðir hafi hingað til litið á þjónustu seðlavers sem kostnaðarstöð eða stoðþjónustu sem er nauðsynlegur hluti af því að veita fjármálaþjónustu. Í þessu ljósi og með vísan til þess almenna notagildis sem seðlar og mynt fela í sér virðast rök standa til þess að kostnaði við starfsemi seðlavera sé fremur mætt með almennum vaxtamun heldur en sérgreindum þóknunum gagnvart þeim sem tekur út og leggur inn seðla og mynt. Ætla má að sá háttur

⁵⁴ Lækkun árgjalda debetkorta kynni jafnframt verið vel til þess fallin að örva þá sem nota reiðufé til þess að nota fremur greiðslukort ef það er talið kostnaðarhagkvæmari greiðslukostur.



hafi verið viðhafður hingað til. Sú sýn sem fram kemur í undanþágubeiðni þess efnis að um stoðþjónustu sé að ræða [fremur en framlínustarfsemi] rennir stoðum undir þetta sjónarmið. Þá liggur fyrir að það viðskiptafyrirkomulag sem lagt er upp með í rekstri sameiginlegs seðlavers styður þetta sjónarmið einnig, þ.e. viðskipti seðlaversins verða við banka og sparisjóði sem kaupa þessa stoðþjónustu af seðlaverinu.

Að öllu samanlögðu telur Samkeppniseftirlitið ekki nægilega tryggt að samstarfið skili ávinningi til neytenda í skilningi 15. gr. samkeppnislaga. Í því skyni að tryggja það betur hefur Samkeppniseftirlitið m.a. sett fyrirmæli í sátt við bankana sem felur í sér að þeir verða að leitast við að koma því til leiðar að viðskiptavinir sínir fái notið hlutdeildar í þeirri hagræðingu sem stofnun og rekstur félagsins hefur í för með sér. Sem einn liður í því að þetta nái fram að ganga skuldbindur hver banki (hluthafi) sig til þess að innleiða ekki nýjar þóknarir gagnvart viðskiptavinum sínum innan næstu tveggja ára frá undirritun sáttarinnar vegna þjónustu sem bankinn kaupir af hinu sameiginlega seðlaveri. Framangreint bann til næstu tveggja ára telur Samkeppniseftirlitið lágmarkskröfu til að koma í veg fyrir að ábatinn af samrekstrinum snúist upp í andhverfu sína gagnvart neytendum. Jafnframt vísar Samkeppniseftirlitið til umfjöllunar sinnar hér að framan þar sem rökstutt er að það sé yfir höfuð mjög vafasamt að sérgreindar þóknarir fyrir reiðufjárþjónustu gagnvart þeim sem leggja inn og taka út seðla og mynt eigi málefnalegan rétt á sér.

Að lokum skal hér minnt á það sem fram kemur í niðurlagi mgr. 85 í leiðbeiningum ESA varðandi beitingu undanþáguákvæðanna. Þar kemur fram að þjóðfélagið í heild njóti ávinnings þegar hin aukna hagkvæmni sem skapast með samstarfi leiðir til þess að færri framleiðsluþættir eru nýttir til þeirrar framleiðslu sem neytt er eða það leiðir til þess að verðmætari vörur eru framleiddar og þannig hagkvæmari nýtingar á framleiðsluþáttum. Samkvæmt gögnum málsins og að teknu tilliti til skilyrða Samkeppniseftirlitsins verður að ætla að samreksturinn leiði til hagkvæmari nýtingar á framleiðsluþáttum, bæði fjármagni og vinnuafli.

3.2.5 Samstarf veiti samstarfsaðilum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni
Fjórða og síðasta skilyrðið sem þarf að vera uppfyllt fyrir veitingu undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga er að samstarf veiti hlutaðeigandi fyrirtækjum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða (d-liður 15 gr.).

Eins og fram kemur í skýringum við frumvarp það er varð að lögum nr. 107/2000 þarf að vera ákveðin lágmarkssamkeppni á umræddum markaði. Þar segir að þegar metið er hvort samkeppnishamlandi samstarf komi í veg fyrir samkeppni þurfi bæði að taka tillit til þess að hve miklu leyti samstarfið komi í veg fyrir samkeppni á milli sjálfra aðila samstarfsins og einnig til þess hvaða samkeppni megi vænta frá öðrum aðilum á viðkomandi markaði. Komi samstarfið að verulegu leyti í veg fyrir samkeppni milli samstarfsaðilanna er einungis unnt að veita undanþágu ef vænta má kröftugrar samkeppni frá öðrum fyrirtækjum á markaði. Sé samstarfið hins vegar aðeins talið takmarka óverulega samkeppni milli samstarfsfyrirtækjanna muni mikil markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja ekki koma ein og sér í veg fyrir undanþágu fyrir slíkt samstarf. Eftir því sem samstarfið hafi áhrif á stærri hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem í hlut á, því minni líkur séu á því að samningurinn geti uppfyllt skilyrði d-liðar ákvæðisins.



Í fyrrnefndum leiðbeiningum ESA um túlkun 53. gr. EES-samningsins í tilviki láréttra samstarfssamninga, er í mgr. 186 varpað ljósi á sama skilyrði og fram kemur í d-lið 15. gr. hinna íslensku samkeppnislaga. Í mgr. 186 segir:

„Skilyrðunum er ekki fullnægt ef aðildarfyrirtækjum samnings er gert kleift að eyða samkeppni að því er varðar verulegan hluta viðkomandi vara. Greining á þessu verður að beinast að þeim markaði sem vörurnar sem falla undir samstarfið tilheyra og að mögulegum smitmörkuðum (e. *spillover markets*).“⁵⁵

Í kafla 3.1 hér frammar hefur verið fjallað um áhrif samrekstrarins á samkeppni. Vísast hér til þeirrar umfjöllunar til viðbótar við þá greiningu sem hér er en hún lýtur sérstaklega að því hvort fjórða skilyrði 15. gr. (d-liður) sé uppfyllt.

Eins og fram kemur í mgr. 107 í leiðbeiningum ESA um beitingu undanþáguákvæðisins, þá ræðst matið á því hvort komið er í veg fyrir samkeppni í skilningi þessa skilyrðis af því hversu mikil samkeppni ríkir á markaði fyrir gerð samningsins og af áhrifum hins samkeppnishamlandi samnings á samkeppni, þ.e. hversu mikið samningurinn dregur úr samkeppni.

Fyrir liggur í máli þessu að bankarnir hafa sjálfir annast þessa verkþætti og litið á þá sem stoðþjónustu innan bankanna. Hafa ekki verið settar upp sérgreindar þóknanir gagnvart viðskiptavinum fyrir verkþætti seðlaveranna. Þar sem svo er ekki, heldur er starfsemin rekin sem stoðþjónusta, þá horfir samrekstur seðlaversþjónustu bankanna öðru vísi við en ella. Þá hefur það þýðingu að erfitt er fyrir einstök seðlaver að aðgreina sig frá hinum á grundvelli þjónustugæða þar sem um afar einsleita starfsemi er að ræða og ætla verður að afar lítið svigrúm sé fyrir nýsköpun á þessu sviði. Samkeppniseftirlitið áréttar þó að ef þessi starfsemi væri *ex ante* rekin sem þóknadrifin þjónustustarfsemi hjá bönkunum, þ.a. skýr verðsamkeppni ríkti milli aðila um veitingu reiðufjárþjónustu, þá væri vandséð að upptaka samreksturs á þessu sviði samrýmdist ákvæði d-liðar 15. gr. samkeppnislaga.

Í leiðbeiningum ESA um beitingu undanþáguskilyrðanna kemur m.a. fram að fjórða skilyrðið sem þarf að uppfylla fyrir undanþágu kalli á raunhæfa greiningu á mismunandi uppsprettum samkeppni á markaðnum, hversu miklu samkeppnisaðhaldi þær áskapi samningsaðilunum og á því hver áhrif samningsins verða á það samkeppnisaðhald. Huga verði að bæði raunverulegri og hugsanlegri samkeppni.

Fyrir liggur að eftir stofnun sameiginlegs seðlavers verður afar erfitt fyrr nýja aðila að hasla sér völl á markaði fyrir reiðufjárþjónustu í samkeppni við sameiginlega seðlaverið vegna mikillar stærðarhagkvæmni þess. Á hinn bóginn, við þær aðstæður sem ríkja á markaði fyrir stofnun sameiginlegs seðlavers, verður það að teljast erfiðleikum bundið fyrir sjálfstæða aðila að haslað sér völl í samkeppni við bankana á sviði reiðufjárþjónustu enda virðist líklegt að a.m.k. einn af stóru viðskiptabönkunum þremur þyrfti að gerast viðskiptavinur viðkomandi svo að nægileg stærðarhagkvæmni næðist í rekstri slíks aðila.⁵⁶ Eins og áður hefur komið fram hér frammar yrði rekstur sjálfstæðs sérhæfðs aðila á þessu sviði í samkeppni við bankana sennilega býsna óhagkvæmur ef hann ætlaði að veita

⁵⁵ Sjá mgr. 186 í leiðbeiningunum. Þýtt af Samkeppniseftirlitinu úr frumtexta á ensku.

⁵⁶ Blasir þetta við út frá markaðshlutdeild stóru bankanna þriggja á sviði innlánastarfsemi en hún er samanlagt um 98%.



reiðufjárbjónustu milliliðalaust (án milligöngu banka) til fyrirtækja. Ástæðan er sú að þá gæti aðilinn þurft að uppfylla ýmiss konar kvaðir löggjafans á fjármálamarkaði, s.s. um peningabætti, áhættumat á viðskiptavinum o.fl., auk þess sem líklegt er að gera þyrfti einhverjar breytingar á lögum eða reglugerðum svo að starfsemin stangaðist ekki á við starfsreglur þeirra stofnana sem aðkomu hafa í þessu sambandi. Hefur Seðlabankinn til að mynda eingöngu heimild til að eiga viðskipti við fjármálafyrirtæki. Raunhæfir möguleikar á að sjálfstæðir aðilar (utan bankanna þriggja) gætu veitt burðuga samkeppni á þessu sviði virðast því ekki geta verið fyrir hendi nema einhver stóru viðskiptabankanna þriggja ákvæði að útvista þessari innri seðlaversstarfsemi sinni til sjálfstæðs aðila sem ætti aðeins í beinum viðskiptum við þann banka.

Með vísan til alls framangreinds eru við núverandi aðstæður, þ.e. fyrir stofnun sameiginlegs seðlavers, verulegar aðgangshindranir að þessum markaði vegna lagaumhverfis, stærðarhagkæmni, auk þess sem ætla verður að tengsl starfseminnar við aðra starfsemi bankanna geri það að verkum að erfitt sé að keppa á markaði þar sem bankar sinna þessu almennt sjálfir. Breytir stofnun sameiginlegs seðlavers því litlu um möguleika annarra en bankanna á að bjóða þessa þjónustu í samkeppni við þá.

Loks skal á það bent að hver og einn banki verður að bjóða viðskiptavinum upp á reiðufjárbjónustu með sjálfstæðum hætti þótt bankinn kaupi þjónustuna, sem hann veitir viðskiptavinum sínum, af sameiginlegu seðlaveri. Jafnframt, eins og fram kemur í undanþágubeiðni og hnykkt er á í 6. gr. sáttarinnar sem liggur ákvörðun þessari til grundvallar, þá mun verðlagning félagsins til bankanna taka mið af kostnaði við að veita þjónustuna og álagning seðlaversins takmarkast við þörfina til að viðhalda starfseminni en ekki til að ávaxta fjárfestinguna. Ennfremur er kveðið á um það í 6. gr. að kostnaðarhagræðingu þeirri er skapast vegna samrekstrarins sé viðhaldið til framtíðar. Skapar þetta fyrirkomulag umtalsvert mótvægi m.t.t. þeirrar samkeppnisskerðingar sem samreksturinn getur haft í för með sér.

3.3 Skilyrði í sátt fyrir veitingu undanþágu

Eins og fram kemur í 2. mgr. 15. gr. samkeppnislaga er unnt að setja skilyrði fyrir undanþágu. Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt í máli þessu að nýta þessa lagaheimild í því skyni að tryggja að frumskilyrðin fjögur sem fram koma í 1. mgr. 15. gr. séu öll uppfyllt. Arion banki, Íslandsbanki og Landsbankinn hafa með gerð sáttar við Samkeppniseftirlitið fallist á skilyrðin. Verður nú gerð grein fyrir meginatriðum sáttarinnar og einstök ákvæði skýrð nánar eftir því sem tilefni þykir til.

3.3.1 Meginatriði sáttar

Fyrir liggur að helstu kostirnir við að stofna til samrekstrar af þessu tagi felast í möguleikum á umfangsmiklum kostnaðarsparnaði og e.a. styrkingu öryggis.

Á grundvelli þess hvers eðlis sú starfsemi er sem fram fer í seðlaverum bankanna, þ.e. fyrst og fremst stoðþjónusta, sbr. umfjöllun hér að framan, eru þau skilyrði sem innleidd eru í sátt ekki sett með það að aðalmarkmiði að vernda samkeppni á sviði seðlaversþjónustu (reiðufjárbjónustu) sem sérstaks markaðar, heldur eru þau sett fyrst og fremst í því skyni að vernda samkeppni í almennri viðskiptabankastarfsemi, m.a. í innlána- og útlánastarfsemi, tryggja aðgang og jafnræði keppinauta bankanna að sameiginlegu



seðlaveri, auk þess sem áhersla er lögð á að stuðla að því að hagræðing sem skapast með stofnun hins sameiginlega seðlavers verði viðvarandi en skolist ekki út vegna skorts á samkeppnisaðhaldi á markaði fyrir seðlaversþjónustu og/eða e.a. skorts á nægilegu eigendaaðhaldi.

3.3.2 Skýringar við einstök ákvæði sáttar

Hér á eftir er fjallað um einstakar greinar sáttarinnar í sömu röð og þær koma fyrir í því skyni að varpa frekara ljósi á túlkun þeirra eftir því sem tilefni er til. Þar sem þegar hefur verið gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum sem liggja til grundvallar sáttinni gerist ekki þörf á ítarlegum skýringum við hverja grein.

3.3.2.1 1. gr. Markmið

Í fyrsta og öðrum málslíð 1. gr. sáttarinnar kemur fram að meginmarkmið með stofnun og rekstri sameiginlegs seðlavers („félagið“) sé að auka og viðhalda hagkvæmni, öryggi og gæðum þjónustu á sviði talningar, flokkunar og flutnings á seðlum og mynt í viðskiptabankastarfsemi á Íslandi. Á grundvelli hagræðingar á þessu sviði sé rekstur félagsins þannig til þess fallinn að stuðla að hagstæðara verði til viðskiptavina bankanna á sviði viðskiptabankþjónustu.

Fyrsti málslíður greinarinnar þarfnast ekki sérstakra skýringa. Áherslan í öðrum málslíð greinarinnar er á að hagræðingin komi viðskiptavinum bankanna á sviði viðskiptabankþjónustu til góða. Byggir þessi nálgun á því að reiðufjárþjónusta bankanna sé fyrst og fremst stoðþjónusta og lægri kostnaður við hana ætti að leiða til hagkvæmari rekstrar sem viðskiptavinir bankanna ættu að nóta góðs af. Í þessu sambandi skal á það bent að í 7. gr. sáttarinnar er kveðið á um að bankarnir leiti leiða til að deila ábatanum af hagræðingunni með viðskiptavinum sínum.

Í lokamálslíðnum segir að stofnun og rekstur félagsins sé jafnframt til þess fallinn að auðvelda smærri keppinautum að hasla sér völl og starfa á markaði fyrir almenna viðskiptabankþjónustu og hraðbankabankþjónustu. Byggir þetta á því að eftir stofnun félagsins ættu nýir og smáir keppinautar sem þarfnast reiðufjárþjónustu að eiga auðveldara með hasla sér völl á mörkuðum fyrir viðskiptabankþjónustu og hraðbankabankþjónustu þar sem þeir þurfa ekki að setja á fót eigin rekstur á sviði reiðufjárþjónustu heldur geta sótt reiðufjárþjónustu til félagsins, ýmist beint (ef þeir eru fjármálafyrirtæki) eða fyrir milligöngu einstakra banka.

3.3.2.2 2. gr. Sjálfstæður rekstur

Í annarri grein segir að félagið skuli rekið sem sérstök lögpersóna og skuli vera stjórnunarlega og rekstrarlega aðskilið frá eigendum sínum. Einnig segir að viðskiptastefna félagsins skuli taka mið af því markmiði sem tilgreint er í 1. gr. og samrýmast öðrum ákvæðum sáttarinnar, einkum þeim er varða aðgengi að þjónustu félagsins, gæði og verðlagningu. Að öðru leyti skuli byggja á almennum rekstrarlegum sjónarmiðum.

Þá afmörkun sem fram kemur í þessari grein má líta á sem lið í því að tryggja rekstrarlegt og stjórnunarlegt sjálfstæði félagsins frá eigendum, sbr. skýringu við 3. gr.



3.3.2.3 3. gr. Stjórn og starfsmenn félagsins

Í þessari grein er kveðið á um fyrirkomulag stjórnar félagsins, óhæði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra, mögulega aðkomu fulltrúa Seðlabankans, heimild til að tilnefna háða stjórnarmenn meðan verið er að koma starfseminni upp (þ.e. fram til aðalfundar 2019) og einnig er kveðið á um ritara stjórnar og hlutverk hans.

Í greininni er kveðið á um að meirihluti stjórnarmanna félagsins skuli vera óháðir eigendum. Þetta skilyrði byggir einkum á því að það gæti haft óæskilegar samkeppnislegar afleiðingar ef í stjórn sameiginlegs seðlavers sætu að staðaldri höfuðkeppinautar á markaðnum fyrir viðskiptabankaþjónustu, ekki síst ef um lykilstarfsmenn bankanna væri að ræða í því sambandi. Slík nánd keppinauta sem starfa á fákeppnismarkaði getur t.d. aukið hættu á að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar berist milli keppinauta og skapað ákveðna hættu á mismunun félagsins gagnvart keppinautum utan samstarfsins. Er skilyrði þetta því einkum til þess fallið að draga úr þeim samkeppnislegu vandkvæðum sem sameiginleg stjórnarseta gæti haft í för með sér.

Þar sem félagið mun gegna miðlægu hlutverki við miðlun seðla og myntar milli bankakerfisins og Seðlabankans getur farið vel á því að fulltrúi Seðlabankans sitji stjórnarfundum félagsins. Slíkt myndi jafnframt styrkja óhæði í starfi stjórnar félagsins.

Óháðir stjórnarmenn mega m.a. ekki reglubundið sinna hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir eigendur félagsins, né hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá. Rétt er að taka fram að Samkeppniseftirlitið lítur svo á að þetta gildi bæði beint og óbeint að því leyti að óhæði geti ekki verið fyrir hendi ef fyrirtæki sem óháður stjórnarmaður hefur mikilla fjárhagslegra hagsmuna að gæta í sinnir reglulega hagsmunagæslu fyrir eigendur félagsins.

Fram til aðalfundar á árinu 2019 skal ráðinn ritari stjórnar sem skal hafa þekkingu á samkeppnislögum og vera óháður eigendum félagsins á sömu forsendum og óháðir stjórnarmenn. Er þetta einkum til þess fallið að tryggja að stjórn skipuð háðum fulltrúum keppinauta gæti þess ætíð á stjórnarfundum að halda sig innan ramma samkeppnislaga.

3.3.2.4 4. gr. Aðgangur að þjónustu félagsins á grundvelli jafnræðis og hlutlægni

Í fjórðu grein koma fram ákvæði um jafnræði og hlutlægni. Eins og fram hefur komið frammar í ákvörðun þessari er ekki talið mögulegt né hagkvæmt, með hliðsjón af gildandi regluverki, að aðrir aðilar en fjármálafyrirtæki sem hafa heimild til að móttaka innlán frá viðskiptavinum geti átt viðskipti við félagið.

Eins og fram kemur í annarri málsgrein þarf félagið að birta almenna verðskrá og skilmála. Ekki er hjá því komist að setja almenna verðskrá svo að tryggt sé að keppinautar eigenda á sviði viðskiptabankaþjónustu geti keypt mismunandi þjónustu félagsins á sama verði og eigendur. Með verðskrá er einnig stuðlað að því að hver og einn viðskiptavinur beri sannarlega þann kostnað sem honum ber m.v. þá þjónustu sem hann nýtir sér hjá félaginu.

Stöðlun þjónustu og skilmála verður að teljast óhjákvæmileg í starfsemi af þessu tagi til þess að tryggt sé að félagið geti rekið sig með eðlilegum hætti og sú hagkvæmni sem ætlað er að skapa með samrekstrinum skili sér. Að öðru leyti vísast til þess er fram kemur frammar í ákvörðun þessari, einkum kafla 3.2.3.



Ákvæðið í þriðju mgr. er innleitt í því skyni að tryggja að aðilar sem reka hraðbanka, en eru ekki fjármálafyrirtæki með heimild til að móttaka innlán, geti keppt á markaði fyrir hraðbankaþjónustu á jafnræðisgrundvelli þótt þeir geti ekki átt milliliðalaus viðskipti við félagið. Tekið skal þó fram að ef fyrirferð slíkrar milligöngu sem minnst er á í þriðju málsgrein eykst verulega í framtíðinni frá því sem er fyrir hendi við stofnun félagsins, geta undanþáguaðilar óskað endurskoðunar á þessu ákvæði með það fyrir augum að Samkeppniseftirlitið meti verði hvort nægilega sterk rök standi til þess að heimilt verði að bæta álagningu ofan á viðkomandi milligöngukostnað vegna hraðbankaþjónustu.

3.3.2.5 5. gr. Þjónustugæði og öryggiskröfur

Markmiðið með þessari grein er að stuðla að því að þjónustugæði og öryggi í starfsemi félagsins séu a.m.k. í samræmi við það sem almennt tíðkast í starfsemi af þessu tagi.

Í annarri málsgrein greinarinnar segir að skipulag og starfsemi félagsins skuli vera með þeim hætti að gæði þjónustunnar og öryggi samræmist ávallt þeim kröfum sem almennt eru gerðar til þjónustu seðlavera. Orðið „almennt“ í þessu samhengi vísar m.a. til:

- i. krafna í laga- og reglugerðarumhverfi,
- ii. krafna og tilmæla Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins,
- iii. krafna sem leiddar eru af kröfum sem gerðar eru til rekstrar fjármálafyrirtækja sem eiga aðild að seðlaverinu,
- iv. viðurkenndra evrópskra og alþjóðlegra viðmiða um bestu framkvæmd í rekstri seðlavera og greiðslumiðlunar, og
- v. viðmiða sem lögð eru til grundvallar hjá sambærilegum erlendum seðlaverum í Evrópu.

3.3.2.6 6. gr. Kostnaðargrunnur, viðvarandi hagræðing og verðskrá

Í þessari grein eru innleiddar ákveðnar kvaðir í því skyni að stuðla að því að hagræðing sem skapast með stofnun hins sameiginlega seðlavers verði viðvarandi en skolist ekki út vegna skorts á samkeppnisaðhaldi á markaði fyrir seðlaversþjónustu og/eða e.a. mögulegum skorti á nægilegu eigendaaðhaldi (s.s. vegna takmarkaðrar aðkomu að stjórn félagsins).⁵⁷

Eins og fram kemur í greininni er áskilið að heildarkostnaður hvert ár verði ekki umfram 75% af samanlögðum heildarkostnaði við rekstur seðlavera bankanna þriggja á árinu 2016, að teknu tilliti til breytinga á launavísitölu Hagstofunnar.

Sá kostnaðarsparnaður sem áskilinn er með þessari grein má ekki skapast með hliðrun á verkþáttum frá seðlaverum bankanna til annarra sviða í bönkunum við stofnun sameiginlegs seðlavers. Slíkt telst ekki hagræðing eða kostnaðarsparnaður heldur hliðrun á kostnaði.

⁵⁷ Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að samkeppni felur almennt í sér langtímahvata til aukinnar hagkvæmni. Við stofnun sameiginlegs seðlavers er ekki lengur til staðar það (óbeina) samkeppnisaðhald sem rekstur hvers banka á eigin seðlaveri fól í sér.



Árin 2018 og 2019 eru undanskilin þar sem fyrir liggur að talsverður upphafskostnaður fellur til, a.m.k. fyrsta starfsár félagsins. Þá kemur fram að einkiptiskostnaður og/eða óreglulegur kostnaður ber ekki að reikna með inn í heildarkostnað skv. þessari grein.

Þá kemur fram í greininni að verðskrá fyrir þjónustu félagsins skuli byggja á kostnaði við rekstur þess ásamt hóflegri álagningu til að standa undir nauðsynlegri endurnýjun og viðhaldi tækjabúnaðar, til uppfyllingar öryggiskrafna og e.a. til að geta brugðist við þróun á markaði.

Ljóst er að samkeppnisaðhald á (stoðþjónustu)markaði fyrir reiðufjárþjónustu verður hverfandi frá keppinautum á sviði reiðufjárþjónustu eftir stofnun félagsins (það verður eitt á markaðnum og þar af leiðandi í afar öflugri markaðsráðandi stöðu) og hvati til kostnaðaraðhalds vegna samkeppnisþrýstings verður því að sama marki lítill. Þá er til þess að líta, að þar sem kostnaðargrunnurinn yrði sá sami fyrir alla bankana á grundvelli almennrar verðskrár seðlaversins, þá er hætt við að kostnaðaraðhaldi bankanna gagnvart seðlaveri yrðu takmörk sett enda mætti þeim öllum vera ljóst að þótt þótt kostnaður félagsins ykist og verð á þjónustu seðlaversins í kjölfarið, þá kæmi það jafnt niður á öllum bönkunum og því gætu þeir auðveldlega ýtt áfram kostnaðarhækkunum seðlavers yfir á viðskiptavinum í jöfnum hlutföllum, jafnvel með innleiðingu sérgreindra þóknana fyrir reiðufjárþjónustu, án þess að það hefði nokkur áhrif á samkeppnisstöðu við áframveitingu reiðufjárþjónustu til viðskiptavina. Í þessu sambandi má vitna í mgr. 174 í leiðbeiningum ESA um túlkun 53. gr. EES-samningsins í tilviki láréttra samstarfssamninga, en þar kemur m.a. fram að samrekstrarfélag gæti látið samningsaðila greiða hátt aðfangaverð og hækkað þannig aðfangakostnað þeirra, en það gæti síðan leitt til hærra verðs á fráliggjandi markaði.⁵⁸

Með því að kveða á um að álagning félagsins skuli afmarkast við þörfina fyrir að viðhalda starfsemi (en ekki miða að því að ávaxta fjárfestingu bankanna í starfsemi) og að félaginu sé skylt að viðhalda til framtíðar kostnaðarhagræðingunni sem leiðir af samrekstrinum, er skapað umtalsvert mótvægi m.t.t. þeirrar samkeppnisskerðingar sem samreksturinn hefur í för með sér á markaði fyrir reiðufjárþjónustu (seðlaversþjónustu). Jafnframt er með þessu unnið gegn því að viðskiptavinir bankanna verði látnir greiða tvöfalda álagningu ofan á kostnað seðlaversins en það gæti gerst ef seðlaverið verðlegði þjónustu sína í því skyni að skila eigendum sínum arði samhliða því sem bankarnir seldu þessa þjónustu með álagningu ofan á kaupverðið sem þeir greiða seðlaveri.⁵⁹

Þá kemur m.a. fram í greininni að stjórn félagsins skuli heimilt að óska eftir endurskoðun á því kostnaðarhámarksviðmiði sem fram kemur í 1. mgr. ef ljóst er að slíkar breytingar muni eiga sér stað á rekstrarumhverfi félagsins, þ.m.t. laga- og reglugerðarumhverfi, að það kalli á sérstakar fjárfestingar (s.s. aukinn tækjabúnað) eða mannafla.

Í tengslum við þetta skal á það bent að sú hagræðingarkvöð sem innleidd er í greininni er töluvert minni en svarar til þess kostnaðarsparnaðar sem KPMG reiknaði út að væri mögulegur með samrekstrinum. Þrátt fyrir að kostnaðarhámarksviðmiðið sé 75% í þessu

⁵⁸ EFTA Surveillance Authority: Guidelines on the Applicability of Article 53 of the EEA Agreement to Horizontal Cooperation Agreements (2013/C 362/03).

⁵⁹ Það hefur ekki áhrif á rökin í þessu sambandi hvernig verðið fyrir reiðufjárþjónustu bankanna við viðskiptavinum er greitt, þ.e. t.d. gegnum vaxtamun eða með öðrum hætti.



sambandi, þá verða aðilar að stefna að því að allur sá kostnaðarsparnaður sem metinn er mögulegur raungerist. Ætla má með hliðsjón af framangreindu að allnokkurt borð sé fyrir báru áður en reynir á umrætt kostnaðarhámarksviðmið í grein þessari. Á það skal minnt í þessu sambandi að kostnaðarhagræðið er að mati Samkeppniseftirlitsins mikilvægasta forsendan fyrir undanþágu til samstarfsins.

3.3.2.7 7. gr. Deiling hagræðingarábata

Eins og fram kemur hér frammar í ákvörðun þessari telur Samkeppniseftirlitið þörf á skilyrði sem ýtir undir að ábata af hagræðingunni verði sannarlega deilt með neytendum. Með þessari grein skuldbinda bankarnir sig til að leita leiða til að viðskiptavinir sínir fái notið hlutdeildar í þeirri hagræðingu sem stofnun og rekstur félagsins hefur í för með sér.

Í tengslum við framangreint vísast til ítarlegrar umfjöllunar í kafla 3.2.4 og tengdrar umfjöllunar í ákvörðuninni allri.

Í grein 7 segir ennfremur að sem einn liður í því að viðskiptavinir fái notið hlutdeildar í hagræðingunni skuldbindi hver banki (hluthafi) sig til þess að innleiða ekki nýjar þóknarir gagnvart viðskiptavinum sínum innan næstu tveggja ára frá undirritun sáttarinnar vegna þjónustu sem bankinn kaupir af félaginu og skuli innri endurskoðandi bankans gæta að því.

Tekið skal fram að með banni við upptöku nýrra þóknana innan næstu tveggja ára felst ekki fortakslaust bann við upptöku hóflegra afgreiðslugjalda í útibúum (vegna innlagna og úttekta á reiðufé) svo framarlega sem þau verða ekki rakin til kaupa viðkomandi banka á þjónustu félagsins.⁶⁰ Jafnframt skal bönkunum heimilt að setja upp þóknun innan þessa tímabils fyrir þjónustu sem talist getur viðbótarþjónusta m.v. þá stöðluðu verðskrá og skilmála sem félagið gefur út.

Loks, að því er varðar mögulega upptöku sérgreindra þóknana eftir að banntímabilinu lýkur, vísar Samkeppniseftirlitið til umfjöllunar sinnar og afstöðu í kafla 3.1.2.2 og 3.2.4 hér frammar í ákvörðun þessari. Eins og þar kemur fram telur Samkeppniseftirlitið mjög vafasamt að upptaka sérgreindra þóknana á þessu sviði sé viðeigandi. Þá telur Samkeppniseftirlitið að upptaka slíkra þóknana í kjölfar stofnunar sameiginlegs seðlavers myndi skjóta skökku við nema dregið yrði úr vaxtamun eða annarri þóknatöku til mótvægis við slíkar nýjar þóknarir.

3.3.2.8 8. gr. Vernd trúnaðarupplýsinga og upplýsingaskipti

Í þessari grein er lögð á það áhersla að tryggja að starfsemi félagsins leiði ekki til neins konar upplýsingaskipta sem raskað gætu samkeppni á mörkuðum með einum eða öðrum hætti. Um er að ræða mikilvægt skilyrði en þar sem sambærilegt skilyrði er að finna í ýmsum öðrum eldri sáttum Samkeppniseftirlitsins við markaðsaðila er hér ekki talin þörf á að skýra efni greinarinnar nánar.

⁶⁰ Að mati Samkeppniseftirlitsins geta afgreiðslugjöld af þessu tagi eðli máls samkvæmt ekki talist hófleg nema þau séu föst, lág krónutala.



3.3.2.9 9. gr. Upplýsingagjöf og úttekt

Í þessari grein er m.a. kveðið á um gerð úttektar á kostnaðargrunni og verðskrá félagsins sem unnin skal af óháðum aðila sem samþykktur skal af Samkeppniseftirlitinu.⁶¹ Í þessu sambandi skal það tekið fram að æskilegt er að tilnefndir séu fleiri en einn úttektaraðili.

3.3.2.10 10. gr. Endurskoðun

Í þessari grein er kveðið á um endurskoðun sáttarinnar af hálfu Samkeppniseftirlitsins eigi síðar 1. september 2023 og heimild hluthafa til að óska endurskoðunar á henni.

Eins og fram kemur mun Samkeppniseftirlitið við endurskoðun sína líta til þess hvort markmið sáttarinnar hafi náð fram að ganga, m.a. m.t.t. 6. og 7. gr. sáttarinnar. Hafi markmiðin ekki náðst eru aðilar skuldbundnir til þess að leita leiða til úrbóta.

Í greininni segir einnig m.a. að ef banki, einn eða fleiri, ákveður að selja eignarhlut sinn í félaginu skuli sáttin endurskoðuð. Samkeppniseftirlitið bendir á í þessu sambandi að félagið verður eina félagið á markaði fyrir reiðufjárþjónustu eftir að samreksturinn hefst. Við slíkar aðstæður getur það haft slæm áhrif á frálíggjandi markaði ef slíkt félag er selt aðila sem hæfi að reka það í hagnaðarhámörkunarskyni með tilheyrandi verðhækkunum í skjóli stöðu sinnar sem eini þjónustuveitandinn. Með hliðsjón af þessu telur Samkeppniseftirlitið ekki líklegt að hjá því yrði komist að viðhalda ákveðnum skilyrðum sem gilda þyrftu um rekstur félagsins. Það yrði þó að meta með hliðsjón af aðstæðum hvers tíma, þ.m.t. samkeppnisaðstæðum á viðskiptabankamarkaði almennt.

Loks skal það áréttað að endurskoðunarákvæði þetta hagar ekki eftirfarandi heimildum Samkeppniseftirlitsins skv. 15. gr. samkeppnislaga:

„Samkeppniseftirlitið getur dregið undanþágu til baka eða breytt skilyrðum hennar ef:

- a. forsendur sem lágu til grundvallar undanþágunnar hafa breyst,*
- b. undanþágan hefur verið veitt á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga, eða*
- c. fyrirtæki brýtur þau skilyrði sem sett voru fyrir undanþágunnar.“*

3.3.2.11 11. gr. Um skuldbindingar bankanna skv. framangreindu, kynningu o.fl.

Meðal þess sem fram kemur í þessari grein er að við stofnun félagsins, frágang samþykktar í samræmi við skuldbindingar sem varða félagið skv. sáttinni og við undirritun sáttarinnar af hálfu félagsins, færast þær skuldbindingar sem lagðar eru á félagið samkvæmt sáttinni yfir á félagið.

Hér skal það áréttað að þótt tiltekna skuldbindingar sem fram koma í sáttinni færast yfir á félagið, þá eru bankarnir þó ekki leystir undan ábyrgð á framkvæmd og háttsemi hins sameiginlega seðlavers m.t.t. ákvæða 10. og/eða 12. gr. samkeppnislaga. Að mati Samkeppniseftirlitsins telst hið sameiginlega seðlaver m.a. vera samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga. Er í raun tekið óbeint mið af þessu við útfærslu ýmissa kvaða sem innleiddar eru með sáttinni.⁶² Má í þessu sambandi einkum benda á kvöð um

⁶¹

⁶² Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði*, er fjallað um hugtakið samtök fyrirtækja og nefnd ýmis sjónarmið er lágu til grundvallar því mati að Valitor og



jafnræði keppinauta m.t.t. aðgangs að þjónustu hins sameiginlega seðlavers og kvaðir er lúta að verðlagningu. Þessar kvaðir eru innleiddar m.a. með hliðsjón af þeirri yfirburðastöðu sem sameiginlegt félag mun öðlast á sviði reiðufjárþjónustu en einnig með hliðsjón af þeim tengslum sem eru milli félagsins og hluthafa þess sem eru ekki aðeins eigendur heldur einnig nær einu beinu viðskiptavinir félagsins samkvæmt því skipulagi starfseminnar sem lagt er upp með.

Borgun teldust vera samtök fyrirtækja. Þá er einnig að finna umfjöllun um samtök fyrirtækja m.t.t. stöðu Reiknistofu bankanna í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris.*



IV. ÁKVÖRÐUNARORÐ:

Samkeppniseftirlitið annars vegar og Íslandsbanki hf., Arion banki hf. og Landsbankinn hf. hins vegar, hafa gert með sér sátt í samræmi við 22. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Hafa bankarnir samþykkt og staðfest efni sáttarinnar með undirskrift sinni og er hún því bindandi fyrir þá. Á grundvelli skuldbindingar bankanna er forstjóra hins sameiginlega seðlavers jafnframt gert skylt að samþykkja og staðfesta efni sáttarinnar með undirskrift sinni eftir að hann hefur tekið til starfa. Verður sáttin því einnig bindandi fyrir hið sameiginlega seðlaver.

Sáttin er birt í heild sinni í viðauka I. Brot á henni varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson



IV. VIÐAUKI 1: Sáttin

SÁTT SAMKEPPNISEFTIRLITSINS, LANDSBANKANS HF., ARION BANKA HF. OG ÍSLANDBANKA HF.

Um stofnun og rekstur sameiginlegs seðlavers

Samkeppniseftirlitið annars vegar og Íslandsbanki hf., kt. 491008-0160, Arion banki hf., kt. 581008-0150, og Landsbankinn hf., kt. 471008-0280, hins vegar, hafa gert með sér eftirfarandi sátt í samræmi við 22. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Á grundvelli heimildar í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið Landsbankanum hf., Arion banka hf. og Íslandsbanka hf., hér eftir nefndir bankarnir, undanþágu frá ákvæði 10. gr. samkeppnislaga til að stofna og reka félag um sameiginlegt seðlaver gegn ákveðnum skilyrðum sem bankarnir fallast á með sátt þessari.

Eftirfarandi skilyrði eru sett fyrir undanþágunni en þau eru til þess fallin að vinna gegn mögulegri röskun á samkeppni á mörkuðum fyrir fjármálaþjónustu:

1.

Markmið

Meginmarkmið með stofnun og rekstri sameiginlegs seðlavers („félagið“) skal vera að auka og viðhalda hagkvæmni, öryggi og gæðum þjónustu á sviði talningar, flokkunar og flutnings á seðlum og mynt í viðskiptabankastarfsemi á Íslandi. Á grundvelli hagræðingar á þessu sviði er rekstur félagsins þannig til þess fallinn að stuðla að hagstæðara verði til viðskiptavina bankanna á sviði viðskiptabankaþjónustu. Jafnframt er stofnun og rekstur félagsins til þess fallinn að auðvelda smærri keppinautum að hasla sér völl og starfa á markaði fyrir almenna viðskiptabankaþjónustu og hraðbankabankaþjónustu.

2.

Sjálfstæður rekstur

Félagið skal rekið sem sérstök lögpersóna og vera stjórnunarlega og rekstrarlega aðskilið frá eigendum sínum eins og nánar er kveðið á um í skilyrðum þessum.

Viðskiptastefna félagsins skal taka mið af markmiði sem tilgreint er í 1. gr. og samrýmast öðrum ákvæðum sáttarinnar, einkum þeim er varða aðgengi að þjónustu félagsins, gæði og verðlagningu. Að öðru leyti skal byggja á almennum rekstrarlegum sjónarmiðum.

3.

Stjórn og starfsmenn félagsins

Stjórn félagsins skal skipuð þremur stjórnarmönnum. Við kosningu stjórnar á aðalfundi félagsins hverju sinni skulu tveir bankanna tilnefna einn stjórnarmann, hvor um sig, sem skal vera óháður í skilningi 2. mgr., en þriðja bankanum skal heimilt að tilnefna einn stjórnarmann sem telst ekki óháður. Skulu bankarnir skiptast á tveggja ára fresti á því að



tilnefna þann stjórnarmann sem telst ekki óháður í skilningi 2. mgr. þannig að hver banki tilnefni þann stjórnarmann á sex ára fresti.

Stjórnarmenn skulu teljast óháðir ef þeir eru ekki starfsmenn eða stjórnarmenn hjá einhverjum af bönkunum eða fyrirtækjum sem banki hefur yfirráð yfir, eru ekki makar stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá framangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Einnig skal stjórnarmaður teljast óháður ef hann er ekki verulega háður banka eða fyrirtækjum sem banki hefur yfirráð yfir. 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.

Framkvæmdastjóri félagsins skal vera óháður eigendum í sama skilningi og fram kemur í 2. mgr. um óhæði stjórnarmanna.

Samkeppniseftirlitið skal hafa heimild til að óska eftir því við Seðlabanka Íslands að hann tilnefni áheyrnarfulltrúa til að sitja stjórnarfundum félagsins. Slíkur áheyrnarfulltrúi skal eiga þess kost að leggja fram tillögur til samþykktar eða synjunar á stjórnarfundum félagsins.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal hverjum viðskiptabankanna þriggja heimilt að hafa einn háðan mann í stjórn félagsins fram til aðalfundar á árinu 2019 til þess að tryggja að sameining seðlaversþjónustu bankanna þriggja inn í eitt félag gangi snurðulaust fyrir sig. Slíkir háðir stjórnarmenn skulu hafa þekkingu á rekstri seðlavera og mega ekki gegna stöðu forstjóra eða framkvæmdastjóra í starfi sínu fyrir viðkomandi banka. Á umræddu tímabili skal ráðinn ritari stjórnar, sem hefur það hlutverk að yfirfara dagskrá stjórnarfundum, sitja stjórnarfundum, rita fundargerðir og veita stjórn ráðgjöf um samkeppnisréttarleg álitafni skv. sátt þessari og að öðru leyti í starfsemi félagsins. Ritari stjórnar skal hafa þekkingu á samkeppnislögum og vera óháður eigendum félagsins, sbr. 2. mgr. þessarar greinar.

4.

Aðgangur að þjónustu félagsins á grundvelli jafnræðis og hlutlægni

Félaginu skal vera skylt að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart þeim fjármálafyrirtækjum sem hafa starfsleyfi hér á landi til að móttaka innlán frá viðskiptavinum skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og óska eftir þjónustu félagsins. Víki félagið frá jafnræði í þessu sambandi verður það að byggja á skýrum málefnalegum réttlættingarástæðum. Viðskipti á milli félagsins og hvers banka (hluthafa) eða annarra fyrirtækja undir yfirráðum einstakra banka (hluthafa) skulu vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða.

Félagið skal birta almenna verðskrá og skilmála fyrir þjónustu sameiginlegs seðlavers. Félaginu skal vera heimilt að staðla þjónustuskilmála sína í því skyni að stuðla að hagkvæmum rekstri, skilvirkri þjónustu og framkvæmd, og öryggi í starfsemi sinni.

Hver banki um sig skuldbindur sig til að veita aðilum sem reka hraðbanka í samkeppni við bankana milligöngu að þeirri þjónustu félagsins er lýtur að hraðbankarekstri nema málefnalegar réttlættingarástæður standi til annars. Til viðbótar við þá þóknun sem bankinn greiðir félaginu vegna milligöngunnar skv. verðskrá félagsins (sbr. 2. mgr.) er bankanum einungis heimilt að krefja hraðbankarekanda um þóknun fyrir þeim kostnaði sem hlýst af milligöngu bankans. Gæta skal jafnræðis að því er varðar þjónustu sem bankarnir sjálfir



njóta frá félaginu og þjónustu sem aðrir hraðbankarekendur njóta skv. framansögðu fyrir milligöngu banka nema málefnalegar réttlætningarástæður standi til annars.

5.

Þjónustugæði og öryggiskröfur

Félagið skal kappkosta að veita góða þjónustu samhliða því sem félagið skal ætíð uppfylla viðhlítandi öryggiskröfur sem gerðar eru hverju sinni.

Skipulag og starfsemi félagsins skal vera með þeim hætti að gæði þjónustunnar og öryggi samræmist ávallt þeim kröfum sem almennt eru gerðar til þjónustu seðlavera.

6.

Kostnaðargrunnur, viðvarandi hagræðing og verðskrá

Gerð skal hagræðingarkrafa til rekstrarins sem miði að því að félagið verði á hverjum tíma rekið með sem hagkvæmustum hætti. Í þessu sambandi skal það tryggt að heildarkostnaður hvert ár, að undanskildum árunum 2018 og 2019, verði ekki umfram 75% af samanlögðum heildarkostnaði við rekstur seðlavera bankanna þriggja á árinu 2016, að teknu tilliti til breytinga á launavísitölu Hagstofunnar. Einskíptiskostnaður og/eða óreglulegur kostnaður, t.d. kostnaður sem fellur til vegna stofnunar félagsins, breytinga á húsnæði, úttektar skv. 9. gr. o.þ.h., ber ekki að reikna með inn í heildarkostnað skv. þessari grein.

Verðskrá fyrir þjónustu félagsins skal byggja á kostnaði við rekstur þess ásamt hóflegri álagningu til að standa undir nauðsynlegri endurnýjun og viðhaldi tækjabúnaðar, til uppfyllingar öryggiskrafna og e.a. til að geta brugðist við þróun á markaði. Við kostnaðargreiningu í þessu sambandi skal byggt á staðfærðum kostnaði þar sem öllum kostnaði félagsins vegna fjármagns og rekstrar er deilt niður á veitta þjónustubætti.

Stjórn félagsins skal heimilt að óska eftir því við Samkeppniseftirlitið að beitt skuli annarri kostnaðaruppgjörsaðferð heldur en staðfærðum kostnaði telji hún að það þjóni starfseminni og viðskiptavinum þess betur. Þá skal stjórn félagsins heimilt að óska eftir endurskoðun á því kostnaðarhámarksviðmiði sem fram kemur í 1. mgr. ef ljóst er að slíkar breytingar muni eiga sér stað á rekstrarumhverfi félagsins, þ.m.t. laga- og reglugerðarumhverfi, að það kalli á sérstakar fjárfestingar (s.s. aukinn tækjabúnað) eða mannafla.

7.

Deiling hagræðingarábata

Hver banki (hluthafi) um sig lýsir því yfir að hann muni leitast við að koma því til leiðar að viðskiptavinir sínir fái notið hlutdeildar í þeirri hagræðingu sem stofnun og rekstur félagsins hefur í för með sér. Sem einn liður í því að þetta nái fram að ganga skuldbindur hver banki (hluthafi) sig til þess að innleiða ekki nýjar þóknanir gagnvart viðskiptavinum sínum innan næstu tveggja ára frá undirritun sáttarinnar vegna þjónustu sem bankinn kaupir af félaginu og skal innri endurskoðandi bankans gæta að því.

8.

Vernd trúnaðarupplýsinga og upplýsingaskipti



Félagið skal tryggja með nauðsynlegum aðgerðum vernd trúnaðarupplýsinga sem starfsmenn félagsins búa yfir um einstaka viðskiptavini félagsins og upplýsinga sem þagnarskylda hvílir á samkvæmt lögum. Félagið skal setja innri reglur og ferla til þess að koma í veg fyrir að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem félagið býr yfir um einstaka viðskiptavini félagsins berist ekki til eigenda félagsins, til annarra viðskiptavina eða til þriðju aðila. Starfsmönnum félagsins er óheimilt að veita stjórn eða einstökum stjórnarmönnum upplýsingar um viðskipti einstakra viðskiptavina félagsins nema upp komi sérstakar aðstæður sem fela í sér málefnalegar réttlætningarástæður fyrir slíkri upplýsingagjöf. Verði um slíkt að ræða skal það tilkynnt stjórn félagsins og tilgreint í fundargerðum stjórnar.

Stjórnarmönnum skal vera óheimilt að miðla viðkvæmum viðskiptaupplýsingum til eigenda sinna. Sérstaklega er hér átt við upplýsingar er lúta að þjónustu félagsins við einstaka viðskiptavini, þ.e. aðra viðskiptavini en viðkomandi eiganda. Almennar rekstrarupplýsingar, t.d. árshlutauppgjör og ársuppgjör og almennar upplýsingar um efnahag félagsins, teljast ekki til viðkvæmra viðskiptalegra upplýsinga og er heimilt að miðla til eigenda. Stjórn og starfsmönnum félagsins er óheimilt að greina eigendum félagsins frá fyrirspurnum eða umsóknum um aðgang núverandi eða mögulegra keppinauta eigendanna að þjónustu sameiginlegs seðlavers.

Bankarnir skuldbinda sig til þess að eiga ekki í upplýsingaskiptum um viðkvæm viðskiptaleg málefni er tengjast starfsemi félagsins. Undir viðkvæm viðskiptaleg málefni í þessu sambandi falla upplýsingar sem eru til þess fallnar að hafa áhrif á framboð og/eða eftirspurn hjá bönkunum, s.s. um verð, viðskiptakjör og vöru- eða þjónustuframboð. Bönkunum er heimilt að skiptast á upplýsingum sem teljast nauðsynlegar fyrir starfsemina enda falli þær ekki undir viðkvæm viðskiptaleg málefni.

9.

Upplýsingagjöf og úttekt

Ár hvert skal félagið senda Samkeppniseftirlitinu endurskoðaða ársreikninga félagsins þar sem fram kemur skýrsla stjórnar félagsins um þróun mála í starfseminni á liðnu rekstrarári. Árið 2023 skal óháður úttektaraðili ljúka úttekt á kostnaðargrunni og verðskrá félagsins og skila skýrslu sinni til Samkeppniseftirlitsins fyrir 1. maí sama ár. Skal úttektaraðilinn einnig skila hverjum bankanna eintaki af skýrslunni þar sem samkeppnislega viðkvæmar upplýsingar hafa verið fjarlægðar. Úttektin skal ekki taka til fyrstu tveggja rekstrarára félagsins (2018 og 2019) en taka til árána 2020, 2021 og 2022.

Stjórn félagsins skal tilnefna úttektaraðila fyrir 1. maí árið 2022 og bera tilnefninguna undir Samkeppniseftirlitið til samþykktar. Skal afstaða Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti liggja fyrir innan tveggja mánaða frá því að samþykkis er óskað.

10.

Endurskoðun

Aðilar sáttar þessarar eru sammála um að taka til skoðunar, eigi síðar en í 1. september 2023, hvort markmið sáttarinnar hafi náð fram að ganga, m.a. m.t.t. 6. og 7. gr. Sé það mat Samkeppniseftirlitsins að markmið sáttarinnar hafi ekki náðst, eru aðilar reiðubúnir til að leita leiða til úrbóta.



Hafi slíkar breytingar átt sér stað á markaði fyrir almenna viðskiptabankaþjónustu, tengdum mörkuðum eða á markaði fyrir starfsemi seðlavera eða á forsendum fyrir rekstrarfyrirkomulagi sameiginlegs seðlavers að mati einstakra hluthafa (einhvers bankanna þriggja) að hann telji að forsendur sáttarinnar, í heild eða að hluta, eigi ekki lengur við, getur hann óskað eftir að einstök ákvæði eða sáttin í heild verði endurskoðuð. Skal slík beiðni rökstudd í skriflegu erindi til Samkeppniseftirlitsins.

Ef banki, einn eða fleiri, ákveður að selja eignarhlut sinn í félaginu skal sátt þessi endurskoðuð. Skal viðkomandi banki, einn eða fleiri, senda tilkynningu þar að lútandi til Samkeppniseftirlitsins og halda öðrum bönkum (hluthöfum) upplýstum.

Um endurupptöku ákvörðunar þessarar gilda að öðru leyti ákvæði 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

11.

Um skuldbindingar bankanna skv. framangreindu, kynningu o.fl.

Í framangreindum skuldbindingum bankanna felst að þeir skuldbinda sig til þess að tryggja að ákvæði sáttarinnar sem varða félagið, stjórnarmenn, framkvæmdastjóra (forstjóra) og starfsmenn þess verði innleiddar í samþykktir félagsins. Bankarnir skuldbinda sig jafnframt til þess að tryggja að framkvæmdastjóri (forstjóri) félagsins undirriti sáttina f.h. þess innan fjögurra vikna eftir að hann hefur tekið til starfa hjá félaginu. Við stofnun félagsins, frágang samþykktu í samræmi við skuldbindingar sem varða félagið skv. sátt þessari og undirritun sáttarinnar af hálfu félagsins, færast þær skuldbindingar sem lagðar eru á félagið samkvæmt sátt þessari yfir á félagið.

Einnig skal hver banki um sig koma framangreindum skuldbindingum á framfæri við stjórn viðkomandi banka, lykilstjórnendur hans og þá starfsmenn bankans sem koma að viðskiptum við hið sameiginlega seðlaver.

Þá skal sáttin kynnt stjórn félagsins, framkvæmdastjóra (forstjóra) þess og lykilstarfsmönnum þess.

Stjórn félagsins skal setja því samkeppnisréttaráætlun og skapa félaginu að öðru leyti verklag og umgjörð sem er til þess fallin að tryggja að á vettvangi félagsins sé farið að sátt þessari og samkeppnislögum.

Félagið mun fyrir 1. febrúar 2019 upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd framangreindra skuldbindinga.

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