



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 25 ágúst 2020

Ákvörðun nr. 34/2020

Undanþága fyrir samstarfi færsluhirða um þróun úrlausnar vegna staðlamisræmis

I. MÁLAVEXTIR OG MÁLSMEÐFERÐ

1. Með erindi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 5. maí 2020, óskuðu Borgun hf., KORTA hf. og Valitor hf. („beiðendur“) eftir undanþágu sér til handa til að eiga með sér samstarf um þróun úrlausnar í kortaviðskiptum sem nýst gæti til að leysa úr misræmi í fjölda aukastafa milli staðla hinna alþjóðlegu kortafélaga annars vegar og ISO 4217 staðalsins hins vegar.¹ Misræmið valdi vandkvæðum í framkvæmd við færsluhirðingu, svo sem rakið sé meðal annars í minnisblaði beiðenda til Seðlabanka Íslands, dags. 13. janúar 2020, sem sé meðfylgjandi erindinu.
2. Í erindinu er rakið hvernig misræmið eigi rætur að rekja til ákvörðunar stjórnvalda um að fella niður aura í viðskiptum, sbr. reglugerð forsætisráðuneytisins nr. 674/2002. Í 1. gr. reglugerðarinnar segi að frá og með 1. október 2003 skuli heildarfjárhæð hvernar kröfu eða reiknings greind og greidd með heilli krónu þannig að lægri fjárhæð en fimmtíu aurum skuli sleppt en fimmtíu aurar eða hærri fjárhæð hækkuð í eina krónu. Í 2. gr. segi að frá og með 1. október 2003 sé enginn skyldugur til að greiða fjárhæð er reiknast lægri en fimmtíu aurar. Frá og með sama tíma séu allir skyldugir til að greiða fjárhæð er reiknast fimmtíu aurar eða hærri fjárhæð í aurum með heilli krónu.
3. Í erindinu segir að hinn 27. febrúar 2007 hafi Seðlabanki Íslands sent tölvupóst til *ISO 4217 Maintenance Agency* þar sem tilkynnt hafi verið að aurar væru ekki lengur lögeyrir á Íslandi og fjárhæðir sem innihaldi aura séu því námundaðar upp eða niður að heilli krónu, sbr. framangreint. Í kjölfarið hafi, að ósk Seðlabanka Íslands, hinum svokallaða ISO 4217 staðli verið breytt þannig að íslensk króna bæri þar enga aukastafi.

¹ Samkvæmt erindinu er ISO 4217 alþjóðlegur staðall sem skilgreinir þriggja stafa kóða gjaldmiðla og séu ISO 4217 kóðar í almennri notkun í greiðslumiðlun um heim allan. Hafi ISO staðlar verið staðfestir af Alþjóðlegu staðlasamtökunum ISO. Það þýði að slíkur staðall sé alþjóðlegur. Gerð ISO-staðla byggist á því að hágsmunaaðilar komi sér saman um hvað sé hæfilegt, eðlilegt, góðar starfsvenjur og í takt við tímann. Ákveðnar reglur séu viðhafðar um samningu og samþykkt staðla, sem og þátttöku við gerð þeirra.



4. Samkvæmt erindinu endurspeglar staðlar hinna alþjóðlegu kortafélaga (VISA, MasterCard, AMEX o.fl.) ekki framangreinda breytingu, meðal annars að ósk færsluhirða. Um ástæður þessa vísist meðal annars til bréfs Borgunar sem sent var í lok ágúst 2017. Nánar tiltekið þyrfti samtímis (á sama augnabliki) að eiga sér stað uppfærsla á öllum afgreiðslutækjum (posum) hér á landi. Enn fremur myndu allir útgefendur á Íslandi og allir færsluhirðar í heiminum þurfa að breyta sínum kerfum á nákvæmlega sama tíma. Framangreint sé ekki gerlegt og hafi hin alþjóðlegu kortafélög af þeim ástæðum meðal annars fallist á óskir færsluhirða.
5. Þá kemur fram í erindinu að samkvæmt svokölluðum EMV staðli kortafélaganna eigi framleiðendur 3D Secure búnaðar (ACS og MPI), sem sé sérstakur búnaður til auðkenningar í netviðskiptum, að notast við ISO 4217 staðalinn en kerfi útgefenda og færsluhirða að nota staðal kortafélaganna. Fyrrgreint misræmi í aukastöfum valdi því að vandamál hafi komið upp við prófanir á SCA (Strong Customer Authentication) og 3D Secure EMV 2.1, þ.e. auðkenningarskilyrði samkvæmt tilskipun (ESB) 2015/2366 um greiðsluþjónustu (PSD2). Kortafélögin, í samvinnu við EBA (European Banking Authority), geri kröfu um að útgefendur og færsluhirðar í Evrópu hafi fyrir árslok 2020 uppfyllt kröfur PSD2 til auðkenningar. Ef ekki verði brugðist við þessu sé hættan sú að íslensk króna verði ónothæf í netviðskiptum í lok árs 2020.
6. Samkvæmt því sem segir í erindinu hefur Seðlabanki Íslands ekki verið til viðræðu um að eiga forgöngu um að gerðar séu breytingar á ISO 4217 staðlinum, til samræmis við fyrri horf, svo sem fram kemur meðal annars í bréfi bankans 28. febrúar 2020, í tilefni af fyrrgreindu minnisblaði beiðenda. Sömu leiðis, af sömu ástæðum og áður hafa verið tíundaðar, sbr. meðal annars fyrrgreint bréf frá 2017, sé illgerlegt að breyta stöðlum hinna alþjóðlegu kortafélaga til samræmis við ISO 4217.
7. Vegna framangreinds telja beiðendur rétt að unnið sé á samræmdum vettvangi að annarri lausn. Samstarfið feli í sér að fulltrúar beiðenda myndi með sér vinnuhóp, með skilgreindum fulltrúum frá hverjum og einum þeirra. Vinnuhópurinn hafi forgöngu að hugmyndum að úrlausnum og þróun þeirra og nauðsynlegum prófunum því tengdu. Vinnuhópurinn annist jafnframt sameiginleg samskipti gagnvart hinum alþjóðlegu kortafélögum hér að lútandi. Teknar verði fundargerðir og öll miðlun upplýsinga gerð greinanleg. Fundargerðir og yfirlit yfir miðluð gögn, samskipti o.þ.h., verði aðgengileg Samkeppniseftirlitinu ef óskað sé eftir. Þá sé sjálfsagt að Samkeppniseftirlitið skipi sérstakan tilsjónarmann, e.þ.h., sé talin þörf á því.
8. Þann 10. júní 2020 sendi Samkeppniseftirlitið Seðlabanka Íslands erindið til umsagnar. Í umsagnarbeiðninni var m.a. óskað eftir að bankinn lýsti afstöðu sinni til þess hvort samstarfið væri nauðsynlegt eða æskilegt og óskað staðfestingar Seðlabankans á því að þær upplýsingar, þ.m.t. tæknilegar, sem fram kæmu í erindinu væru réttar.
9. Svarbréf Seðlabankans við áður nefndri umsagnarbeiðni barst þann 30. júní 2020. Í því er m.a. tekið undir lýsingu undanþágubeiðenda þess efnis að samkvæmt hinum svokallaða EMV staðli kortafélaganna eigi framleiðendur 3D Secure búnaðar, sem sé sérstakur búnaður til auðkenningar í netviðskiptum, að notast við ISO 2417 staðalinn en kerfi íslensku kortafélaganna noti staðal alþjóðlegu kortafélaganna sem ekki styðji ISO 2417 staðalinn fyrir íslenska krónu. Þetta misræmi hafi valdið því að upp hafi komið vandamál við prófanir á SCA (Strong Customer Authentication) og 3D Secure



EMV 2.1, þ.e. auðkenningarskilyrði samkvæmt tilskipun (ESB) 2015/2366 um greiðsluþjónustu (PSD2). Þá segir að alþjóðlegu kortafélögin, í samvinnu við EBA (European Banking Authority) geri kröfu um að útgefendur og færsluhirðar í Evrópu hafi fyrir árslok 2020 uppfyllt kröfur PSD2 til auðkenningar. Ef ekki verði brugðist við þessu sé raunveruleg hættu á að íslensk króna virki ekki sem skyldi í netviðskiptum í byrjun árs 2021. Í niðurlagi bréfs Seðlabankans segir að það sé mat bankans að nauðsynlegt sé að kortafélögin fái heimild til að finna sameiginlega lausn á þessu vandamáli. Þá sé það mat bankans að breyting á ISO 2417 staðli hefði enn víðtækari áhrif á alla aðra alþjóðlega og innlenda aðila er styðjist við staðalinn og því ekki kostur að gera á honum breytingar. Þá er það mat bankans að þær tæknilegu upplýsingar sem fram koma í erindi undanþágubeiðenda séu réttar.

10. Í því skyni að varpa nánara ljósi á það hvaða netviðskipti sé um að tefla í þessu sambandi, spurði Samkeppniseftirlitið í tölvupósti til Borgunar, dags. 15. júní 2020, hvort í þessu sambandi væri átt við netviðskipti með íslenskum greiðslukortum almennt, óháð því hvort söluaðili sé innlendir eða erlendir. Svar barst samdægurs en þar kemur fram að átt sé við öll netviðskipti í íslenskum krónum, óháð því hvaðan seljandi eða korthafi væri, þ.e. allir netseljendur sem bjóði greiðslur í ISK. Útgáfaland korthafa eða hvar seljandi sé með lögheimili skipti ekki máli, þótt vitanlega séu mestar líkur á að þeir seljendur sem bjóði greiðslur í íslenskum krónum séu íslenskir.
11. Á fundi sem Samkeppniseftirlitið átti með Borgun þann 26. júní sl. kom eftirfarandi m.a. fram af hálfu Borgunar:
- Sú lausn sem stefnt er að því að þróa með samstarfinu felst í ákveðinni verklagsútfærslu eða aðferðafræði. Ekki er um hugbúnaðarþróun að ræða.
 - Lagt er upp með að lausnin nýtist með almennum hætti í vefviðskiptum í íslenskum krónum:
 - óháð heimaríki söluaðila,
 - óháð heimaríki útgefanda korts sem greitt er með,
 - óháð því hvort færsluhirðir er íslenskur eða erlendir.
 - Alþjóðlegu kortasamsteypurnar og e.a. Seðlabanki Íslands þurfa að samþykkja þá lausn sem þróuð verður.
 - Tiltekinni úrlausn á hluta vandamálsins hefur verið komið á framfæri við Borgun af hálfu alþjóðlegu kortafélaganna. Borgun mun deila þeirri lausn með hinum færsluhirðunum sem aðild eiga að samstarfinu ef undanþága fæst fyrir því.
 - Hagsmunir af úrlausn vandamálsins sem samstarfið snýr að liggja bæði færsluhirðingarmegin og útgáfumegin.
 - Í tilviki íslenskra fyrirtækja hirðir yfirleitt sami færsluhirðir bæði færslur á sölustað fyrirtækisins og netviðskiptafærslur vegna sölu fyrirtækisins á netinu. Alla jafna ættu söluaðilar að geta landað betri kjörum í samningunum ef færsluhirðing á netinu og á sölustað er keypt af sama þjónustuveitanda en eftir sem áður er um tvo aðskilda samninga að ræða.



- Íslenskir færsluhirðar hafa samanlagt meginhluta markaðshlutdeildar í íslenskum vefverslunum. Nefnd voru dæmi um erlenda færsluhirða sem hirða viðskipti (bæði á sölustað og á vefnum) tiltekinna alþjóðlegra verslunarkeðja sem hér eru með útibú. Einnig var bent á að erlend velta Icelandair væri færsluhirt af erlendum færsluhirðum.
- Þá kom fram að það væri glettilega algengt að boðið væri upp á greiðslur í íslenskum krónum í erlendum vefverslunum.
- Hver færsluhirðir um sig mun bera kostnaðinn af þróun tæknilausnarinnar sem samstarfið snýst um.
- Ekki stendur til að leggja gjöld á aðra færsluhirða en þá sem þróa lausnina né útgefendur eða korthafa fyrir að nýta eða njóta góðs af lausninni.
- Að mati Borgunar felur áformað samstarf ekki í sér neinar samkeppnishömlur. Ein helsta ástæða þess að sótt sé um undanþáguna byggir á þeim takmörkunum sem sáttirnar Samkeppniseftirlitið frá árinu 2014 fela í sér.



II. NIÐURSTAÐA

12. 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 „Grundvöllur fyrir veitingu undanþágu“ er fjallað um möguleg áhrif samstarfsins á samkeppni og þar að lútandi þörf fyrir undanþágu frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Loks er mat lagt á hvort forsendur séu fyrir því að veita undanþágu fyrir samstarfinu með hliðsjón af þeim frumskilyrðum sem fram koma í 15. gr. samkeppnislaga og hvort þörf sé á því að setja samstarfinu sérstök skilyrði til að tryggja að framangreind skilyrði 15. gr. verði uppfyllt.

1. Ákvæði samkeppnislaga sem málið varða

13. Í 10. gr. samkeppnislaga segir að allir samningar og samstilltar aðgerðir á milli fyrirtækja sem hafi það að markmiði eða af þeim leiði að samkeppni sé raskað séu bannaðir. Í 2. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir að bann ákvæðisins taki m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti. Sama bann við samráði fyrirtækja er að finna í 53. gr. EES-samningsins, og sækir ákvæði 10. gr. samkeppnislaga fyrirmynd sína til EES/ESB-samkeppnisréttar og er framkvæmd í þeim rétti leiðbeinandi við túlkun ákvæðisins.²

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

„Í 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 lögum er samkeppnisyfirvöldum falið að vinna gegn því að virkri samkeppni sé raskað. Ákvæði 10. gr. laganna leggur bann við hvers konar samvinnu milli fyrirtækja á sama sölustigi, sem ætlað er að hafa áhrif á eða getur haft áhrif á verð, skiptingu markaða eða 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.““

15. Ákvæði 10. gr. laganna eru þannig ein þau þýðingarmestu í samkeppnislögum, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004, Ker hf. o.fl. gegn samkeppnisráði. Þessu ákvæði laganna er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta til að virk samkeppni eigi sér stað og viðhaldist. Þannig er það meginforsenda þess að fyrirtæki eigi í samkeppni sín á milli að þau taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína. Samkeppnin hefur í för með sér að fyrirtæki þurfa stöðugt að gæta ýtrasta

² 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. EES-samningsins og er framkvæmd Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins, auk dómstóla EB og framkvæmdarstjórnar ESB, leiðbeinandi við túlkun ákvæðisins eftir því sem við á um markaðsaðstæður hér á landi.“



rekstrarhagræðis til þess að vera samkeppnishæf og fjárfesta í nýsköpun og vöruþróun til þess að öðlast forskot á keppinauta sína. Þetta stuðlar m.a. að lægra verði til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar almennt stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samskipti eða samvinnu um atriði sem geta haft áhrif á m.a. framleitt magn, verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti.

16. Þessi krafa um sjálfstæði keppinauta er lykilatriði við skýringu á banninu við samráði.³ Eins og Hæstiréttur Íslands hefur bent á er óvissa fyrirtækja um hegðun keppinauta „ein af meginforsendum þess að óheft verðsamkeppni geti átt sér stað“, sbr. dóm frá 1. desember 2016 í máli nr. 360/2015. Í fyrrgreindum úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004 segir um þetta:
17. *„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“.*
18. Í leiðbeinandi reglum Eftirlitsstofnunar EFTA, sem nánar verður vikið að hér á eftir, kemur sama túlkun fram og er þessari kröfu um sjálfstæði keppinauta lýst sem „[...] grunnhugmyndinni að baki samkeppnisreglna EES-samningsins [...]“.⁴ Í þessu samhengi hefur verið bent á að sú áhætta sem leiðir af óvissu á markaðnum (e. risk of uncertainty) sé afar mikilvæg fyrir samkeppni. Sjálfstæði keppinauta og þessi æskilega óvissa fyrirtækja um m.a. fyrirætlanir keppinauta séu grunnstoðir fyrir virkri samkeppni.⁵
19. Markaðsgerðin getur skipt talsverðu máli því almennt má segja að mesta hættan á röskun á samkeppni sé á mörkuðum þar sem fákeppni ríkir. Hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála bent á að slíkir markaðir séu viðkvæmir í samkeppnislegu tilliti og að á þeim sé talsverð hættan á samræmdum aðgerðum keppinauta, sbr. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 7/2008 Orkuveita Reykjavíkur og Hafnarfjarðarbær gegn Samkeppniseftirlitinu.⁶ Í riti Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011 Samkeppni á bankamarkaði segir um þetta: „Á fákeppnismörkuðum er samkeppnislegt sjálfstæði keppinauta sérstaklega mikilvægt. Hvers konar samvinna milli keppinauta getur aukið skaðlega fákeppni og valdið viðskiptavinum tjóni.“ Krafa um sjálfstæði keppinauta er

³ Sjá t.d. Bellamy & Child, European Union Law of Competition, sjöunda útgáfa 2013, bls. 135: „It is inherent in the concept of undistorted competition that each economic operator must determine independently the policy which it intends to adopt on the internal market“.

⁴ Leiðbeinandi reglur um gildi 53. gr. EES-samningsins gagnvart láréttum samstarfssamningum, mgr. 60. Birtar 12. desember 2013 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins (2013/EES/69/01).

⁵ 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 to offer to its customers. The decision-making independence of competing undertakings and the risk of uncertainty are regarded as two „attributes of competition in its ideal form““.

⁶ OECD hefur bent á að miklu skipti hvort mikil samþjöppun sé á viðkomandi markaði. Upplýsingaskipti milli keppinauta á fákeppnismörkuðum séu mjög viðkvæm í samkeppnislegu tilliti þar sem mun auðveldara sé að stunda samráð eða samkeppnishamlandi samhæfingu á slíkum mörkuðum. Sjá Richard Whish, Competition Law, sjötta útgáfa 2009, bls. 555: „...the concentration of the market will be taken into account: some agreements may be found not to be anti-competitive where the market is reasonably competitive, but to be problematic where it is oligopolistic.“



því sérstaklega brýn á fákeppnismörkuðu, sbr. einnig dóm Hæstaréttar í máli nr. 360/2015.

20. Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. laganna. Ákveðin skilyrði verða hins vegar að vera uppfyllt til að unnt sé að veita undanþágu, nánar tiltekið að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:
 - a. *stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslega 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.*
21. Öll skilyrði ákvæðisins verða að vera uppfyllt svo til greina komi að veita undanþágu samkvæmt því. Þá hvílir sönnunarbyrðin um að þessi skilyrði séu uppfyllt á þeim sem óskar eftir undanþágu, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2009, Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu og 43. mgr. leiðbeiningarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins.
22. 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.
23. 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 vörfjölbreytni og hraða nýsköpun.
24. Í máli þessu verður að taka afstöðu til þess hvort umrætt samstarf fari gegn 10. gr. samkeppnislaga og þá hvort unnt sé að veita undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga fyrir samstarfinu eins og málsaðilar hafa óskað eftir.
25. Í VII. kafla samkeppnislaga er fjallað um framkvæmd samkeppnisreglna o.fl. samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þar er m.a. lögð skylda á Samkeppniseftirlitið að beita 53. og 54. gr. EES-samningsins eftir því sem kveðið er á um í lögum, m.a. 25. – 28. gr. laganna. Enga sambærilega skyldu eða fyrirkomulag er að finna í tengslum við beitingu á 15. gr. samkeppnislaga. Af því leiðir að beiting Samkeppniseftirlitsins á þeirri heimild sem felst í 15. gr. samkeppnislaga felur ekki í sér túlkun á 53. gr. EES-samningsins, og því með fyrirvara um mögulega beitingu og gildi EES-samningsins.



2. Markaðir máls og markaðshlutdeild

26. Það er ályktun Samkeppniseftirlitsins af eðli hins áformaða samstarfs að það hafi ekki úrslitaþýðingu varðandi niðurstöðu í þessu máli hvernig viðkomandi markaðir eru skilgreindir nákvæmlega. Engu að síður telur Samkeppniseftirlitið rétt að varpa ljósi á það til hvaða markaða málið getur tekið. Hér á eftir er fjallað um markaðsskilgreiningu í samkeppnisrétti almennt og síðan varpað ljósi á það að hvaða þjónustumörkuðum mál þetta getur lotið og hver landfræðileg vídd markaða málsins getur verið.

2.1 Almennt um markaðsskilgreiningu í samkeppnisrétti

27. 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 út frá fleiri víddum en vörunni sjálfri og hvar hún er seld.⁷
28. 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 er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar vöru eða þjónustu að mati neytenda.
29. Einnig getur verið viðeigandi að taka framboðsstaðgöngu með í reikninginn þegar markaðir máls eru skilgreindir. Á þetta við þegar framboðsstaðganga hefur sambærileg áhrif og eftirspurnarstaðganga m.t.t. skilvirkni (e. *effectiveness*) og tafarleysis (e. *immediacy*). Þetta felur í sér að seljendur geti fært framleiðslu sína að viðkomandi vörum og markaðssett þær innan skamms tíma, án þess að verða fyrir verulegum viðbótarkostnaði eða áhættu, til að bregðast við litlum og varanlegum breytingum á hlutfallsverðum.
30. 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.

2.2 Vöru- og þjónustumarkaðir málsins

31. Markaðir er lúta að starfsemi beiðenda, sem eru færsluhirðar, hafa verið skilgreindir í ýmsum fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Nærtækt er í því sambandi að vitna til ákvörðunar nr. 8/2015, Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði.
32. Færsluhirðing á Íslandi er leyfis skyld starfsemi og eingöngu heimil þeim sem hafa rekstrarleyfi hér á landi eða eru með skráð sambærilegt starfsleyfi á evrópska efnahagssvæðinu, sbr. lög nr. 161/2002 um fjármála fyrirtæki. Einnig er færsluhirðing

⁷ Dæmi um aðra hugsanlega vídd í þessu sambandi gæti verið tími sólarhrings sem vara er á boðstólum, þ.e. opnunartími seljenda.



VISA og MasterCard háð leyfi til starfseminnar frá alþjóðlegu greiðslukortasamsteypunum, þ.e. VISA Europe og MasterCard Worldwide.

33. Hlutverk færsluhirða felst í því að gera samninga við söluaðila um að taka við greiðslukortum í viðskiptum og annast uppgjör við þá vegna notkunar kortanna. Þannig veitir færsluhirðir söluaðilum heimild til að taka við greiðslum með greiðslukortum, annast heimildaröflun frá útgefanda við notkun korta, tekur við viðskiptafærslum hjá söluaðilanum og greiðir honum út viðskiptafjárhæðina að endingu. Að uppfylltum ákveðnum skilmálum og reglum sem söluaðili samþykkir, ábyrgist færsluhirðir greiðslu til söluaðila og fer uppgjör fram jafnóðum (innan eins eða tveggja daga) eða innan tiltekins tíma. Uppgjör íslensku bankanna (útgefenda) á viðskiptafjárhæðum við færsluhirða, vegna notkunar korta sem gefin hafa verið út af bönkunum, óháð því hvort um kreditkort eða debetkort er að ræða, fer almennt fram næsta virka dag.
34. Færsluhirðar og útgefendur þurfa að hafa heimild frá viðkomandi greiðslukortakerfi (e. *card scheme*) til að starfa sem slíkir.⁸ Þá gegna tækniþjónustuaðilar og rekstraraðilar greiðslukortakerfa því hlutverki að miðla heimildum og færslum milli söluaðila og uppgjörsaðila þegar viðskipti eiga sér stað með greiðslukortum. Segja má að hluti af starfsemi Valitors, Borgunar og KORTU geti þannig fallið undir tækniþjónustu.
35. Eins og segir í áðurnefndri ákvörðun nr. 8/2015, er í grundvallaratriðum unnt að greina á milli tvenns konar samkeppni á greiðslukortamarkaði. Annars vegar samkeppni á milli mismunandi greiðslukortakerfa (t.d. VISA og MasterCard) og hins vegar samkeppni á milli mismunandi fjármálaþjónustufyrirtækja á sviði kortaútgáfu og færsluhirðingar. Almennt er talað um að samkeppni á milli hinna alþjóðlegu greiðslukortakerfa eigi sér stað á grunnstigi (e. *upstream*) og samkeppni á milli fjármálaþjónustufyrirtækja eigi sér stað á úrvinnslustigi (e. *downstream*).
36. Mál þetta tengist starfsemi alþjóðlegu greiðslukortakerfanna MasterCard og VISA að því leyti að með hinu áformaða samstarfi er stefnt að því að leysa úr misræmi í fjölda aukastafa milli staðla hinna alþjóðlegu kortafélaga annars vegar og ISO 4217 staðalsins hins vegar. Þannig á mál þetta sér tiltekna alþjóðlega vídd (á grunnstigi samkeppninnar) enda þótt hið áformaða samstarf eigi sér aðeins stað á milli íslenskra færsluhirða (á úrvinnslustigi samkeppninnar).
37. Þar sem fyrirtækin sem standa að hinum alþjóðlegu greiðslukortakerfum eiga ekki (a.m.k. ekki formlega) aðild að hinu áformaða samstarfi, verður hér á eftir eingöngu fjallað um úrvinnslustig greiðslukortamarkaðar nema annað sé tekið fram.
38. Á grundvelli fyrri úrlausna greinist íslenski greiðslukortamarkaðurinn einkum í eftirfarandi tvo undirmarkaði:
 - Markaðinn fyrir útgáfu greiðslukorta
 - Markaðinn fyrir færsluhirðingu

⁸ Dæmi um greiðslukortakerfi eru alþjóðlegu kortasamsteypur VISA og MasterCard.



39. Til viðbótar við framangreinda markaði gæti komið til greina að skilgreina markaði sem lúta að tiltekinni tækniþjónustu og/eða útleigu jaðartækja í tengslum við færsluhirðingu og e.a. greiðsluþjónustu í víðara samhengi.⁹
40. Að mati undanþágubeiðenda má ætla að áhrifa áformaðs samstarfs muni fyrst og fremst gæta á markaði fyrir færsluhirðingu og eftir atvikum kortaútgáfu. Er í því sambandi vísað til þess að útgefendur styðjist við sömu staðla og færsluhirðar. Rétt er að geta þess í þessu samhengi að Valitor og Borgun hafa sinnt vinnslu á sviði kreditkortaútgáfu fyrir útgefendur greiðslukorta (banka og sparisjóði).
41. Með vísan til alls framangreinds verður að mati Samkeppniseftirlitsins að líta svo á að þjónustumarkaðurinn sem við á í þessu máli geti verið býsna víðfeðmur en sökum þess að áformað samstarf er eingöngu á milli færsluhirða, mætti líta svo á að málið lúti einkum að færsluhirðingu vefviðskipta.¹⁰
42. Engu að síður fæst ekki annað séð en að samstarfið hafi bein áhrif á hagsmuni kortaútgefenda þar sem virkni kortanna í vefviðskiptum í íslenskum krónum hjá íslenskum söluaðilum á vefnum og erlendum söluaðilum sem bjóða upp á greiðslur í íslenskum krónum virðist háð því að viðhlítandi lausn verði þróuð á vettvangi hins áformaða samstarfs.
43. Eins og áður hefur komið fram, tengist málið einnig alþjóðlegu greiðslukortakerfunum. Í því sambandi má ætla að samkeppni á milli þeirra skekkist ef þróuð yrði lausn með samstarfinu sem aðeins gerði kleift að nota eitt (en ekki öll) greiðslukortavörumerki í vefviðskiptum í íslenskum krónum. Að því leyti lýtur málið að samkeppni milli alþjóðlegu greiðslukortavörumerkjanna.
44. Þá er ljóst að fyrirtæki á ýmsum öðrum vöru- og þjónustumörkuðum geta haft hagsmuni af úrlausn málsins. Í því sambandi má benda á að ef vefviðskipti í íslenskum krónum yrðu ekki möguleg eða torveld án samstarfsins í lok ársins, gæti eftirspurn á hinum ýmsu vörumörkuðum færst af vefnum, minnkað eða færst til fyrirtækja sem selja eingöngu í erlendri mynt á vefnum.
45. Ljóst er að þegar lausn finnst á grundvelli samstarfsins, þurfa aðilar þess að koma lausninni á framfæri við alþjóðlegu greiðslukortakerfin til að lausnin nýttist í vefviðskiptum óháð heimaríki söluaðila, óháð útgefanda korts sem greitt væri með og óháð því hvort færsluhirðir sé íslenskur eða erlendur. Samþykki alþjóðlegu greiðslukortakerfanna fyrir innleiðingu lausnarinnar er því nauðsynlegt. Að þessu leyti snýr málið að grunnstigi greiðslukortamarkaðarins, þ.e. samkeppni milli greiðslukortakerfa.
46. Í megindráttum telur Samkeppniseftirlitið ekki nauðsynlegt að afmarka vöru- og þjónustumarkaði málsins með nákvæmari hætti en fram kemur hér að framan. Framangreind umfjöllun varpar ljósi á það að samstarfið lýtur aðallega að markaðnum

⁹ Tækniþjónusta getur t.d. falið í sér viðhald og uppfærslur á hugbúnaði jaðartækja (posa) sem nýtt eru til að senda færslur frá sölustað til fjármálafyrirtækja og innviðafyrirtækja á fjármálamarkaði. Einnig getur verið um að ræða markað fyrir útleigu á posum. Dæmi um fyrirtæki sem starfar á markaði hérlendis fyrir útleigu posa og tengda þjónustu er Verifone á Íslandi ehf.

¹⁰ Í þessu sambandi þarf þó að hafa í huga að gjarnan er samið við sama færsluhirði um bæði færsluhirðingu viðskipta í vefverslun og á sölustað einstakra fyrirtækja enda þótt um aðgreinda samninga sé að ræða. Getur slíkt haft í för með sér betri kjör frá færsluhirðum samkvæmt því sem fram kemur í gögnum málsins.



fyrir færsluhirðingu vefviðskipta í íslenskum krónum en eftir sem áður hefur samstarfið einnig áhrif á aðra markaði á sviði greiðslumiðlunar.

2.3 Landfræðilegur markaður málsins

47. Eins og fram kom hér framar telst landfræðilegur markaður vera 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.
48. Í fyrri úrlausnum Samkeppniseftirlitsins og áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum sem varða greiðslukortamarkað hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að landfræðilegur markaður sé Ísland heilt og óskipt. Helgast það að miklu leyti af því að þau mál hafa eingöngu lotið að þjónustu á greiðslukortamarkaði hérlendis.
49. Í ljósi þess að samstarfið sem til skoðunar er í máli þessu tekur aðeins til Valitors, Borgunar og KORTU, sem öll eru íslensk fyrirtæki, virðist nærtækt að líta svo á að þau séu hlutaðeigandi fyrirtæki í máli þessu. Þannig mætti ætla út frá þessu að landfræðilegur markaður málsins sé landið Ísland. Það er þó ekki augljóst eins og ráða má af því sem fram hefur komið hér að framan, þ.e. vefviðskipti í íslenskum krónum eru ekki bundin við Ísland.
50. Málið sem hér um ræðir lýtur að tæknilegri úrlausn sem áhrif getur haft á öll greiðslukortaviðskipti hjá vefverslunum sem bjóða viðskiptavinum að greiða fyrir vörur/þjónustu í íslenskum krónum. Skiptir í þessu sambandi ekki máli hvort færsluhirðir er íslenskur eða ekki. Jafnframt skiptir ekki máli hvort viðskiptavinir eru íslenskir eða erlendir né hvort þeir greiði með kortum sem gefin hafa verið út af íslenskum eða erlendum útgefendum (sem að jafnaði eru bankar).
51. Í þessu sambandi skal á það bent að algengast er að viðskipti í erlendum vefverslunum séu færsluhirt af erlendum færsluhirðum. Þannig er ljóst ef erlend vefverslun býður viðskiptavinum að greiða í íslenskum krónum, þá hefur úrlausn málsins áhrif á starfsemi erlendra færsluhirða. Jafnframt er ljóst að erlendir viðskiptavinir munu að jafnaði greiða fyrir vörur/þjónustu íslenskra vefverslana með greiðslukorti sem er gefið út af erlendum útgefendum.
52. Með vísan til framangreinds er ljóst að áformað samstarf lýtur að greiðsluvirkni í bæði íslenskum og erlendum vefverslunum og vandamálið jafnt sem úrlausnin gæti haft áhrif á greiðsluhegðun bæði innlendra og erlendra viðskiptavina í vefviðskiptum í íslenskum krónum.
53. Með hliðsjón af öllu framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að áhrif samstarfsins og landfræðilegur markaður málsins einskorðist ekki við landið Ísland þrátt fyrir að samstarfið um þá úrlausn sem um ræðir eigi sér eingöngu stað á milli íslenskra færsluhirða.

2.4 Um markaðshlutdeild í færsluhirðingu

54. Í máli þessu hefur greining á innbyrðis markaðshlutdeild beiðenda takmarkaða þýðingu enda er hinni tæknilegu úrlausn sem beiðendur hyggjast vinna að ætlað að



nýtast í vefviðskiptum þar sem greitt er í íslenskum krónum óháð því hver færsluhirðir (þ.m.t. óháð því hvort færsluhirðir er íslenskur eða erlendur), óháð því hver gefur út kortið sem greitt er með, og óháð því í hvaða landi seljandinn og kaupandinn eru staðsettir.

55. Telja má fullvíst að íslenskir færsluhirðar hafi samanlagt meginhluta markaðshlutdeildar í færsluhirðingu í íslenskum vefverslunum. Markaðshlutdeild færsluhirða sem hirða færslur í íslenskum krónum í erlendum vefverslunum dreifist hins vegar að líkindum talsvert mikið enda eru þær færslur hirtar samhliða öðrum færslum viðkomandi vefverslunar. Í þessu sambandi má benda á að býsna algengt er að hægt sé að greiða fyrir vöru og þjónustu í erlendum vefverslunum í íslenskum krónum.
56. Þess má geta að þau gögn sem aflað var í forathugun vegna erindis frá KORTU, dags. 6. janúar 2017, til Samkeppniseftirlitsins, leiddu í ljós að talsverð tilfærsla á markaðshlutdeild hafði átt sér stað á milli Valitors, Borgunar og Kortu frá árinu 2009 en ákvörðun nr. 8/2015 varðaði árin 2007-2009. Samkvæmt forathuguninni hafði markaðshlutdeild Borgunar vaxið, hlutdeild Kortu vaxið næstu ár á undan, en hlutdeild Valitors gefið talsvert eftir frá því sem var árið 2009. Nákvæm skipting í þessu sambandi hefur hins vegar ekki áhrif á niðurstöðuna í þessu máli og hefur því ekki verið aflað nýrra gagna nú til að meta markaðshlutdeildina að nýju.

3. Grundvöllur fyrir veitingu undanþágu

57. Hér framar hefur verið gerð grein fyrir tildrögum og markmiðum hins áformaða samstarfs. Telja beiðendur rétt að unnið sé á samræmdum vettvangi að lausn á því tæknilega vandamáli sem um ræðir. Samstarfið feli í sér að fulltrúar beiðenda myndi með sér vinnuhóp, sem hafi forgöngu að hugmyndum að úrlausn og þróun lausna og nauðsynlegum prófunum sem þeim tengist. Vinnuhópurinn annist jafnframt sameiginleg samskipti gagnvart alþjóðlegu kortasamsteypunum í þessu sambandi.
58. Efni undanþágubeiðninnar varðar þannig afmarkað samstarf beiðenda til þess að vinna að lausn á þeim tæknilegu vandamálum sem lýst er í kafla I. Eins og áður hefur komið fram, má ætla að áhrifa samstarfsins muni aðallega gæta á markaði fyrir færsluhirðingu og eftir atvikum kortaútgáfu, en útgefendur (sem eru oftast bankar) styðjast við sömu staðla og færsluhirðar.¹¹
60. Með framkominni beiðni á grundvelli 15. gr. hafa undanþágubeiðendur tekið þá afstöðu að umbeðið samstarf falli undir 10. gr. samkeppnislaga. Í erindinu segir þannig, að með vísan til fyrri ákvarðana samkeppnisyfirvalda, sé það mat beiðenda að einhverjir þættir samstarfsins kunni að teljast til þess fallnir að brjóta í bága við 10. gr. samkeppnislaga. Með vísan til þess telji beiðendur nauðsynlegt að óska eftir undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga fyrir samstarfinu. Í samskiptum við Borgun, undir rekstri málsins, hefur jafnframt komið fram að við ákvörðun um að óska eftir undanþágu hafi einnig verið horft til þeirra kvaða sem Borgun og Valitor hefðu undirgengist með gerð satta við Samkeppniseftirlitið árið 2014.

¹¹ Í þessu sambandi skal þess getið að í erindinu kemur m.a. fram að Borgun og Valitor séu vinnsluaðilar í útgáfu sem aðalleyfishafar að alþjóðlegu kortakerfunum VISA og MasterCard.



61. Eins og rakið er nánar hér á eftir miðar umrætt samstarf að þróun og framsetningu lausna vegna tiltekings staðlamisræmis. Sé þess ekki gætt að þessi lausn verði aðgengileg öllum færsluhirðum og kortakerfum, gæti samstarfið skekkt samkeppni Sú staða gæti t.d. komið upp ef færsluhirðar sem standa utan samstarfsins fengju ekki aðgang að lausninni eða sættu viðskiptaskilmálum vegna lausnarinnar sem gera myndu samkeppnisstöðu aðila á markaði ójafna. Að sama skapi gæti það raskað samkeppni ef ekki væri tryggt að lausnin tæki til allra kortakerfa.
62. Þá hefur það þýðingu í máli þessu að undanþágubeiðendur hafa til samans verulega hlutdeild í færsluhirðingu hér á landi. Við slíkar aðstæður þarf að gæta þess sérstaklega að samstarfið einskorðist við þá afmörkuðu þætti sem undanþágubeiðnin lýtur að. Með allt framangreint í huga má slá því föstu að umrætt samstarf heyri undir 10. gr. samkeppnislaga.
63. Þær kvaðir sem fram koma í fyrrnefndum sáttum Samkeppniseftirlitsins og kortafyrirtækjanna frá árinu 2014 girða hins vegar ekki einar og sér fyrir viðkomandi samstarf að mati Samkeppniseftirlitsins. Raunar gæti fremur, eða a.m.k. ekki síður, komið til álita hvort þær skorður sem reistar eru við samvinnu Valitors og Borgunar í sáttarskilyrðum ákvörðunar nr. 4/2008, gætu girt fyrir samstarfið.¹² Þar kom hins vegar einnig m.a. fram að félögin gætu látið á það reyna í sérstöku máli hvort tiltekin samvinna uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga.
64. Eins og fram kemur í ákvörðun nr. 46/2017, Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers, getur tiltekið samstarf á ákveðnum sviðum bankastarfsemi verið óumflýjanlegt í því skyni að leysa úr læðingi aukna hagkvæmni og neytendaábata sem annars yrði farið á mis við.¹³ Kemur þetta fram í ítarefni við skýrslu ESB um viðskiptabankastarfsemi frá árinu 2007.¹⁴ Í skýrslunni kemur einnig fram að bankastarfsemi einkennist 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 frá honum.
65. Við úrlausn þessa máls þarf því að huga sérstaklega að því að sú verklagsútfærsla eða aðferðafræði sem þróuð verður með samstarfinu feli ekki í sér aðgangstálma gagnvart nýjum keppinautum eða torveldi samkeppni að öðru leyti.

3.1 Möguleg áhrif áformaðs samstarfs á samkeppni

66. Það að geta greitt með greiðslukortum fyrir vöru og þjónustu í vefviðskiptum er liður í tæknilegri umgjörð greiðsluþjónustu og greiðslumiðlunar sem allir hlutaðeigandi njóta almennt góðs af, þ.m.t. söluaðilar, viðskiptavinir og greiðsluþjónustuaðilar. Mikilvægt er því að allir bærir þátttakendur á markaði fyrir greiðsluþjónustu njóti góðs af

¹² Sbr. 7. tl. 2. gr. og 8. tl. 1. gr. ákvörðunarorða ákvörðunar nr. 4/2008.

¹³ Færsluhirðing er víða stunduð af bönkum og getur því fallið undir bankastarfsemi.

¹⁴ 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]. Lokaskýrsluna (án ítarefnis) er að finna hér: http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/banking.html



lausninni sem samstarfið kemur til með að skila í því tæknihverfi sem hún er felld inn í.¹⁵

3.1.1 Möguleg áhrif á mörkuðum fyrir færsluhirðingu, kortaútgáfu og kortakerfi

67. Ljóst er að það væri samkeppnishamlandi ef aðeins færsluhirðarnir sem aðild eiga að samstarfinu gætu sinnt færsluhirðingu vefviðskipta í íslenskum krónum frá og með árslokum. Mikilvægt er því að lausninni verði komið á framfæri við alþjóðlegu greiðslukortasamsteypurnar en samkvæmt gögnum málsins stendur það til og verða þær jafnframt að fallast á lausnina og koma henni áfram á framfæri við alla færsluhirða sem hirða viðskiptafærslur með kortum sem heyra undir þeirra vörumerki. Á grundvelli lausnarinnar á þannig öllum færsluhirðum, hvar í landi sem þeir starfa, að vera kleift að hirða vefviðskiptafærslur í íslenskum krónum.
68. Ljóst er að það gæti stuðlað að ójafnri stöðu keppinauta í færsluhirðingu ef aðrir færsluhirðar en þeir sem aðild eiga að samstarfinu þyrftu að greiða sérstaka þóknun, með eða án milligöngu alþjóðlegu kortakerfanna, til aðila samstarfsins. Hefur Borgun staðfest að ekki verði um neins konar gjaldtöku að ræða af því tagi sem hér um ræðir gagnvart öðrum færsluhirðum.
69. Hvað varðar möguleg áhrif á samkeppni í kortaútgáfu, þá ættu þau ekki að verða teljandi þar sem ekki er stefnt að því að sú lausn sem um ræðir verði með nokkrum hætti bundin við kort útgefin af einstökum útgefendum. Lausninni er ætlað að virka óháð því hver gefur út greiðslukortin sem greitt er með svo framarlega sem alþjóðlegu kortakerfin, sem að baki þeim standa, fallast á að innleiða lausnina.
70. Eins og gefur að skilja hefur það þýðingu að öll alþjóðlegu kortakerfin taki upp lausnina sem samstarfið leiðir af sér, að því gefnu að lausnin sé viðeigandi og skilvirk. Ef t.d. aðeins VISA tæki upp lausnina en hin alþjóðlegu kortakerfin gerðu það ekki, þá væri hætt við að VISA myndi geta öðlast samkeppnisforskot á önnur kortakerfi í tilviki vefviðskipta í íslenskum krónum. Það gæti jafnframt leitt til þess að samkeppnisstaða bankanna í kortaútgáfu á Íslandi gæti færst til enda bjóða stóru íslensku viðskiptabankarnir, hver fyrir sig, aðeins upp á eitt meginstraumsvörumerki alþjóðlegra greiðslukorta (VISA eða MasterCard). Ætla má að alþjóðlegu greiðslukortasamsteypurnar hafa innbyggðan hvata til að fallast á lausnina ef hún virkar með réttum hætti því ella kynnu korthafar að afla sér og nota fremur greiðslukortavörumerki keppinautar (að því gefnu að keppinauturinn hafi tekið upp lausnina).
71. Mikilvægt er að gæta að framangreindu og takmarka þannig hættu á því að samstarfið skekki samkeppni eða skapi hindranir gagnvart nýjum aðilum í færsluhirðingu eða útgáfu sé tiltölulega lítil.
72. Ekki fæst séð að bein hætta sé á því að samstarfið skapi ranga markaðshvata í færsluhirðingu eða útgáfu. Gæta þarf þess þó að samstarfið leiðist ekki út fyrir þann ramma sem því skal sniðinn í samræmi við markmiðið með því.

¹⁵ Eins og fram kom á fundi með Borgun bera þátttakendur samstarfsins kostnaðinn af þróun lausnarinnar og ekki stendur til að innleiða þóknunir af neinu tagi gagnvart öðrum færsluhirðum, útgefendum eða korthöfum fyrir afnot eða fyrir að njóta góðs af lausninni.



3.1.2 Möguleg áhrif samstarfsins á samkeppni á milli greiðslutegunda

73. Með uppfærðri greiðslutilskipun ESB, PSD2, skapast færi á aukinni samkeppni á milli mismunandi greiðslutegunda og greiðsluþjónustuaðila. Mikilvægt er því að ef sambærilegt vandamál kæmi upp í tilviki annarra greiðslumiðla en greiðslukorta alþjóðlegu kortakerfanna, að fundin væri lausn á því sem tryggði jafnræði slíkra greiðslumiðla á við greiðslukort. Á hinn bóginn bendir ekkert til þess að sú lausn sem þróuð yrði með viðkomandi samstarfi grafi undan öðrum greiðslumiðlum.

3.1.3 Niðurlag varðandi áhrif á samkeppni í máli þessu

74. Eins og rakið hefur verið hér að framan geta möguleg áhrif samstarfsins á samkeppni birst í ýmsum myndum. Hér í kaflanum á undan hefur verið gerð grein fyrir því að jafnræði þurfi að ríkja milli færsluhirða og útgefenda varðandi aðgengi og virkni þeirrar tæknilausnar sem stefnt er að því að þróa með samstarfinu. Jafnframt hefur verið bent á mikilvægi þess að öll alþjóðlegu kortakerfin innleiði tæknilausnina. Loks hefur verið bent á mikilvægi þess að aðrir greiðslumiðlar en kort alþjóðlegu kortakerfanna virki í vefviðskiptum í íslenskum krónum.

3.2. Mat á því hvort skilyrði 15. gr. séu uppfyllt

75. Það samstarf sem felst í þróun umræddrar verklagslausnar þarf að meta með hliðsjón af þeim fjórum skilyrðum sem fram koma í 15. gr. samkeppnislaga en þau þurfa öll að vera uppfyllt svo hægt sé að veita undanþágu, svo sem rakið var í kafla II.1 hér að framan.
76. 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.
77. Eins og 15. gr. samkeppnislaga ber með sér þarf ábati af samstarfinu að skapast í formi aukinnar hagkvæmni eða framfara að öðru leyti, sýna þarf fram á að neytendur njóti góðs af þessum ábata, honum verður að vera náð með eins lítilli (óhjákvæmilegri) samkeppnisfórni og mögulegt er, og loks má samstarfið ekki leiða til þess að samkeppni á viðkomandi mörkuðum fari að miklu leyti forgörðum.
78. Það áformaða samstarf sem hér er til skoðunar er á milli allra þriggja færsluhirða landsins og tekur það því til nær alls markaðarins fyrir færsluhirðingu hér á landi. Ljóst er því að samstarfið er afar víðtækt. Markmiðið með samstarfinu er að þróa verklagslausn sem nýtast mun öllum færsluhirðum sem hirða vefviðskiptafærslur í íslenskum krónum. Í því ljósi virðist óhjákvæmilegt að allir íslensku færsluhirðarnir eigi aðild að samstarfinu enda eiga þeir ríkari hagsmuni af því að vefviðskipti í íslenskum krónum geti gengið hnökralaust fyrir sig heldur en færsluhirðar í öðrum löndum.
79. Undanþágubeiðendur telja að skilyrðum 15 gr. sé fullnægt í máli þessu. Tilgangur samstarfsins falli beinlínis að a. lið 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga. Þá megi ljóst vera að samstarfið sé ekki þess eðlis að teljast samkeppnishamlandi í skilningi d. liðar sömu greinar, og gangi ekki lengra en nauðsyn krefji til að ná settu marki, sbr. c. lið sömu greinar. Sömuleiðis sé samstarfið í þágu neytenda, sbr. b. lið 1. mgr., enda sé markmiðið einkum að greiða fyrir framkvæmd PSD2 tilskipunarinnar (sem sé aftur gagngert ætlað að auka samkeppni og neytendavernd á greiðsluþjónustumarkaði), svo



og að stemma stigu við vandkvæðum sem hafa komið upp við færsluhirðingu, sbr. það misræmi sem lýst er í kafla I hér framar.

80. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa samrunaaðilar fært fullnægjandi rök fyrir því að samstarfið sé til þess fallið að stuðla að aukinni hagkvæmni með því að koma í veg fyrir óskilvirkni í greiðslumiðlun, enda væri hætt við að vefviðskipti í íslenskum krónum með greiðslukortum yrðu vandkvæðum bundin eftir upptöku PSD2 ef lausn finnst ekki á því vandamáli sem samstarfið miðar að því að leysa úr. Ljóst er að það kæmi niður á greiðsluvirkni og þar með, í ljósi útbreiðslu greiðslukorta í vefviðskiptum, efnahagslegri hagkvæmni, ef ekki væri hægt að greiða í íslenskum krónum fyrir vörur og þjónustu í vefviðskiptum. Því telur Samkeppniseftirlitið að skilyrði a-liðar 15. gr. sé uppfyllt. Styðja sjónarmið Seðlabankans framangreint.
81. Jafnframt telur Samkeppniseftirlitið sýnt að samstarfið sé til þess fallið að skila ávinningi til neytenda enda eru greiðslukort útbreiddur greiðslumiðill í vefviðskiptum og kæmi það niður á hagsmunum neytenda ef torvelt eða ómögulegt væri að greiða með greiðslukortum fyrir vörur og þjónustu í íslenskum krónum í vefviðskiptum. Því telur Samkeppniseftirlitið að skilyrði b-liðar 15. gr. sé uppfyllt.
82. Eftir því sem best fæst séð, felast þau „höft“ sem samstarfið mun að öllum líkindum leiða af sér, eingöngu í því að færsluhirðarnir sem að samstarfinu standa munu framvegis, líkt og aðrir færsluhirðar sem hirða munu vefviðskipti í íslenskum krónum, þurfa að viðhafa tiltekið verklag í samræmi við þá verklagsútfærslu sem lögð verður til á grundvelli samstarfsins og innleidd verður af alþjóðlegu greiðslukortasamsteypunum. Verður viðkomandi verklagsútfærsla þá nauðsynlegur liður í framkvæmd færsluhirða til að girða fyrir að það misræmi sem lýst er hér framar í kafla I verði þess valdandi að ekki verði unnt að greiða fyrir vöru og þjónustu með hnökralausum hætti í vefviðskiptum í íslenskum krónum. Að settum þeim skilyrðum sem nánar eru rakin hér á eftir, er nægilega tryggt að ekki verði með samstarfinu lögð höft á fyrirtæki umfram það sem nauðsynlegt er. Telur Samkeppniseftirlitið því að miðað við lýsingu undanþágubeiðenda á áformaðri lausn verði skilyrði c-liðar 15. gr. uppfyllt.
83. Samkeppniseftirlitið telur að ekki sé hægt að útiloka hættu á því að fyrirtækjunum sem að samstarfinu standa gefist færi á að koma í veg fyrir samkeppni „að því er varðar verulegan hluta þjónustunnar sem um er að ræða“, eins og það er orðað í 15. gr. Til þess að stuðla að því að svo verði ekki má útfærsla og innleiðing lausnarinnar sem samstarfið lýtur að ekki leiða til ójafnræðis keppinauta á viðkomandi mörkuðum. Að settum tilteknum skilyrðum sem fram koma í ákvörðunarorði hér aftar, er með hliðsjón af framangreindu stuðlað að því með markvissum hætti að skilyrði d-liðar 15. gr. sé uppfyllt.
84. Þar sem undanþágubeiðendur eru nánir keppinautar í færsluhirðingu, þá telur Samkeppniseftirlitið jafnframt viðeigandi að setja framkvæmd samstarfsins tiltekin skilyrði sem sækja fyrirmynd sína til ýmissa fyrri undanþáguákvæðana Samkeppniseftirlitsins. Má í því sambandi t.d. nefna ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2016, *Undanþága frá banni við samráði vegna samstarfs tæknimanna sem starfa að net-og upplýsingaöryggismálum fjármála-fyrirtækja*, og ákvörðun nr. 27/2020, *Undanþága fyrir samstarfi lánveitenda um tímabundna greiðslufresti á lánum einstaklinga vegna áhrifa COVID-19*. Brýnt er að framangreint samstarf gangi ekki



lengra en nauðsyn krefur og dragi ekki úr sjálfstæði undanþágubeiðenda og æskilegri óvissu á markaði.



III. ÁKVÖRÐUNARORÐ

„Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitið undanþágu fyrir samstarfi Valitors hf., Borgunar hf. og KORTU hf. („aðilar“) um þróun viðeigandi verklagslausnar í kortaviðskiptum sem nýst gæti til að leysa úr misræmi í fjölda aukastafa milli staðla hinna alþjóðlegu kortafélaga annars vegar og ISO 4217 staðalsins hins vegar.

Aðilum skal á grundvelli undanþágunnar heimilt að mynda með sér sameiginlegan vinnuhóp sem hafi forgöngu að mótun hugmynda að úrlausnum, þróun þeirra og prófunum sem þeim tengjast.

Undanþágan er veitt með eftirfarandi skilyrðum sem aðilar samkomulagsins eru skuldbundnir til að fylgja en brot á þeim varða viðurlögum samkvæmt samkeppnislögum:

1.

Aðilar skulu tilnefna fasta fulltrúa í vinnuhópinn sem skal skylt að kynna sér efni þessara skilyrða. Öðrum sem aðkomu eiga að samstarfinu fyrir hönd aðilanna skal einnig skylt að kynna sér efni skilyrðanna.

2.

Aðilum er einungis heimilt að skiptast á upplýsingum sem skipta máli við þróun og prófun þeirra úrlausna sem unnið er að á grundvelli undanþágunnar.

Aðilum að samstarfinu er óheimilt að eiga með sér upplýsingaskipti um viðkvæm viðskiptaleg atriði, s.s. verð, framlegð, efni viðskiptasamninga eða viðskiptaáætlanir.

3.

Halda skal fundargerðir á fundum sem haldnir eru vegna samstarfsins. Þá skal haldið til haga yfirliti yfir gögn sem lögð eru fram á fundum.

Að því marki sem samskipti eiga sér stað vegna samstarfsins utan vinnufunda, skulu aðilar að meginstefnu leitast við að eiga samskipti með skriflegum hætti, s.s. með tölvupóstum. Sé það ekki unnt skulu viðkomandi fulltrúar, hver fyrir sig, halda skrá um efni þeirra samskipta sem eiga sér stað utan funda.

4.

Aðilar skuldbinda sig til að tryggja að sú lausn sem lögð verður fram af aðilum til samþykktar alþjóðlegu kortasamsteypanna verði ekki til þess fallin að hamla nýjum keppinautum á sviði færsluhirðingar vefviðskipta að hasla sér völl á markaði né vera meira íþyngjandi sumum færsluhirðum en öðrum.



5.

Við þróun úrlausnarinnar skal tryggt að hún sé þannig úr garði gerð að hinar alþjóðlegu greiðslukortasamsteypur geti fallist á og innleitt hana þannig að hún verði öllum færsluhirðum aðgengileg, hvar í landi sem þeir starfa og/eða munu starfa.

Samhliða skal þess gætt að ekki berist viðskiptalega viðkvæmar upplýsingar á milli alþjóðlegu greiðslukortasamsteypanna frá starfsmönnum aðila sem skekkt gætu samkeppni milli alþjóðlegu greiðslukortakerfanna.

6.

Aðilar skuldbinda sig til þess að eiga ekki aðild að né hvetja til upptöku neins konar þóknana, með eða án milligöngu alþjóðlegu kortasamsteypanna, gagnvart öðrum færsluhirðum, útgefendum, söluaðilum eða korthöfum fyrir að nýta úrlausnina eða njóta góðs af henni.

7.

Gildistími undanþágunnar er til 31. desember 2020.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson