



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 24. nóvember 2016

Ákvörðun nr. 34/2016

Undanþága frá banni við samráði vegna samstarfs tæknimanna sem starfa að net- og upplýsingaöryggismálum fjármálafyrirtækja

Samantekt

Í máli þessu er tekin afstaða til beiðni frá Samtökum fjármálafyrirtækja (hér eftir „SFF“) um undanþágu samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 vegna samstarfs tæknimanna sem starfa að net- og upplýsingaöryggismálum fjármálafyrirtækja. Var beiðnin sett fram fyrir hönd allra aðildarféлага SFF. Að undangenginni gagnaöflun og að fengnum sjónarmiðum frá m.a. erindisbeiðendum, Fjármálaeftirlitinu (hér eftir „FME“), Seðlabanka Íslands og Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir „PFS“) fellst Samkeppniseftirlitið á framangreinda ósk SFF um undanþágu fyrir fjármálafyrirtæki frá banni við samráði. Heimild til samstarfs tekur til þeirra fjármálafyrirtækja sem starfsleyfi hafa frá FME samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 eða lögum um váttryggingastarfsemi nr. 100/2016. Er heimildin þannig ekki bundin aðild fyrirtækja að SFF. Samkeppniseftirlitið setur undanþágunni tiltekin skilyrði sem koma eiga í veg fyrir að samkeppni verði takmörkuð með samstarfinu. Með undanþágunni er fallist á mikilvægi þess að fjármálafyrirtæki standi sameiginlega að tilteknum viðbúnaði gagnvart netárásam, auðkennisstuldi og öðrum tölvuglæpum, sem ógnað geta fjármálafyrirtækjum og/eða viðskiptavinum þeirra.

I.

Erindið og málsmeðferð

Í undanþágubeiðni, dags. 1. júlí 2015, kemur fram að á undanförunum árum hafi öryggi viðskiptamanna fjármálafyrirtækja og annarra fyrirtækja verið í vaxandi mæli ógnað vegna tilrauna til netárása svo sem auðkennisstuldar og annarra tölvuglæpa. Hafi eðli netárása og innbrota tekið miklum breytingum undanfarin ár þar sem skipulögð glæpasamtök hafi tekið við sem gerendur í slíkum brotum. Viðkvæmar upplýsingar og gagnabýfi séu orðin að torrekjanlegri söluvöru á svörtum alþjóðlegum markaði. Netárásir hafi valdið miklum skaða í nágrannaríkjum og séu dæmi um að greiðslumiðlun stórra banka hafi legið niðri vegna slíkra árása. Íslensk fjármálafyrirtæki hafi ekki farið varhluta af þessari þróun og hafi hrina ýmiss konar netárása á viðskiptavinum íslenskra fjármálafyrirtækja riðið yfir frá haustinu 2014 og sé ekkert lát á. Íslensk fjármálafyrirtæki hafi gripið til ýmiss konar ráðstafana til að verjast netárásam en með batnandi efnahag á Íslandi og afnámi gjaldeyrishafta megi vænta þess að eftir meiru verði að slægjast hér á landi fyrir skipulagða glæpastarfsemi af þessu tagi. Ljóst megi vera að mikilvægt sé að hérland fjármálafyrirtæki séu sem best í stakk búin að mæta þessari ógn og vernda hagsmuni viðskiptavina sinna og samfélagsins alls.



Í undanþágubeiðninni vísa SFF til úttektar á net- og upplýsingaöryggi almennings sem innanríkisráðherra hafi látið framkvæma í kjölfar tölvuinnbrots hjá Vodafone í nóvember árið 2013. Hafi í svari innanríkisráðherra við fyrirsögn á Alþingi haustið 2014 um niðurstöður úttektarinnar og viðbrögð stjórnvalda komið fram að til álita kæmi að lögbinda sérstaka undanþáguheimild frá samkeppnislögum til að greiða fyrir samstarfi tæknimanna almennt sem starfi að net- og upplýsingaöryggismálum.

Þá hafi innanríkisráðherra lagt fram í lok apríl 2015 til kynningar í ríkisstjórn *stefnu stjórnvalda um net- og upplýsingaöryggi fyrir tímabilið 2015-2016* ásamt aðgerðaráætlun til næstu þriggja ára. Til að hrinda stefnunni í framkvæmd hafi ráðherra lagt til að skipað yrði sérstakt netöryggisráð með fulltrúum opinberra aðila sem komi að framkvæmd stefnunnar og jafnframt yrði myndaður samstarfshópur um net- og upplýsingaöryggi, þar sem fulltrúar hagsmunaaðila eigi einnig fulltrúa. Eitt af meginmarkmiðum stefnunnar sé að auka áfallapol upplýsingakerfa samfélagsins og tekið fram að bætt geta til greiningar, viðbúnaðar og viðbragða séu lykilþættir í bættu áfallapoli. Efla þurfi vöktun og getu til að bregðast við óeðlilegu ástandi á netinu, þó þannig að viðeigandi persónuverndarsjónarmiða sé gætt. Þá segi á bls. 23 í stefnunni um þróun samstarfsvettvangs:

„Mikilvægt er að þróaður verði samstarfsvettvangur þar sem hagsmunaaðilar geti unnið saman að málum sem snerta net- og upplýsingaöryggi og til dæmis skipst skjótt á upplýsingum um netógnir og unnið saman til að lágmarka skaða af árásum. Hér getur verið um fleiri en einn vettvang að ræða, t.d. fyrir mismunandi atvinnugreinar. Mögulega þarf að gæta að slíkt samstarf brjóti ekki gegn samkeppnislögum og lögum um persónuvernd (ef til dæmis miðla þyrfti upplýsingum um stolnar aðgengisupplýsingar).“

Sé þannig m.a. lagt til að samstarfsvettvangur yrði þróaður þar sem fulltrúar frá opinberum aðilum og einkafyrirtækjum geti unnið saman að málum sem varði net- og upplýsingaöryggi og jafnvel yrði um mismunandi hópa að ræða, t.d. fyrir mismunandi atvinnugreinar.

Í undanþágubeiðninni kemur fram að sérfræðingar aðildarféлага SFF telji afar brýnt að unnt sé að hefja samstarf tæknimanna fjármálafyrirtækja sem allra fyrst, óháð almennum aðgerðum í samræmi við stefnu stjórnvalda. Sé það vegna þeirrar alvarlegu hættu sem stafi af netárásam af ýmsu tagi sem sérstaklega sé beint að fjármálafyrirtækjum og viðskiptum þeirra.

Með erindi SFF, dags. 23. febrúar 2015, til Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins vöktu samtökin athygli yfirvalda á brýnni nauðsyn þess að sérstök undanþáguheimild yrði veitt frá samkeppnislögum til að greiða fyrir samstarfi tæknimanna sem starfi að net- og upplýsingaöryggismálum. Með bréfi, dags. 12. mars 2015, óskaði ráðuneytið eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins við erindi SFF. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 31. mars 2015, lagðist eftirlitið gegn því að lögfest yrði slík heimild til handa SFF eða aðildarfélagum samtakanna. Þessu til rökstuðnings benti Samkeppniseftirlitið á að löggjafinn hafi þegar markað samstarfi af þessu tagi farveg, sbr. 15. gr. samkeppnislaga.



Með vísan til þess sem hér að framan greinir lögðu SFF því fram beiðni til Samkeppniseftirlitsins, fyrir hönd allra aðildarfélaga sinna, um undanþágu frá bannreglu 10. gr. samkeppnislaga fyrir samstarfi starfsmanna sem starfa að net- og upplýsingaöryggi fjármálafyrirtækja.

Í erindinu kemur fram að aðildarfélögum SFF megi skipta í átta flokka. Um sé að ræða viðskiptabanka og sparisjóði, fjárfestingabanka, tryggingafyrirtæki, eignaleigur, kortafyrirtæki, verðbréfafyrirtæki, lánaþyrirtæki og rekstrarfélög verðbréfasjóða. Varðandi viðskiptabanka og sparisjóði stafi mesta hættu að netbönkunum en öllum tegundum fjármálafyrirtækja stafi hættu af fjöldaárásum (e. distributed denial of service). Slíkar árásir geti beinst að öllum fjármálafyrirtækjum sem reiði sig á tölvukerfi í starfsemi sinni.

Að sögn SFF steðjar að upplýsingavinnslu fjármálafyrirtækja stöðug ógn. Orsakir þessarar ógnar séu margvíslegar og sé henni mætt með ýmsum hefðbundnum aðferðum. Ein tegund ógna við upplýsingaöryggi skeri sig þó úr að þessu leyti. Það sé sú ógn sem stafi af þeim einstaklingum og lögaðilum sem sækist eftir því að brjótast inn í upplýsingakerfi í þeim tilgangi að komast yfir upplýsingar eða ná stjórn á kerfunum. Að mati SFF verður þessi ógn stöðugt alvarlegri. Þeir sem standi að slíkum árásum læri af fenginni reynslu og viðbrögðum þeirra sem verði fyrir árásunum og beiti því sífellt þróaðri aðferðum.

Að mati SFF veltur árangur flestra þeirra árása sem gerðar séu á gáttir fjármálafyrirtækja, viðskiptamenn þeirra og búnað á því hversu fljótt og vel hægt sé að bregðast við hinni yfirstandandi árás. Alvarlegustu árásirnar séu gjarnar gerðar á gáttir allra íslenskra fjármálafyrirtækja á sama tíma eða þá að afar skammur tími líði frá því að árás sé gerð á eitt fjármálafyrirtæki þar til ráðist sé á annað. Því sé afar brýnt að þessi fyrirtæki geti miðlað sín á milli upplýsingum um árás sem sé yfirstandandi eða í aðsigi, fljótt, vel og milliliðalaust. Geti afar miklir hagsmunir verið í húfi að snurðulaust takist til við slíkar aðgerðir. Þá sé þessum fyrirtækjum einnig nauðsynlegt að geta miðlað sín á milli upplýsingum um hvaðan árásirnar séu að koma, t.d. á hvaða IP tölum sé að finna þann sýkta búnað sem notaður sé til árásanna eða hvað IBAN- númer sé á reikningum sem reynt sé að koma illa fengnu fé inn á.

Þann 15. september 2015 mættu forsvarsmenn SFF ásamt öryggisstjóra Landsbankans til fundar hjá Samkeppniseftirlitinu þar sem farið var nánar yfir erindið og hið fyrirhugaða samstarf og í samtali við lögmann SFF þann 5. október 2015 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari upplýsingum um hið fyrirhugaða samstarf. Bárust svör SFF í tölvupósti til Samkeppniseftirlitsins, dags. 6. nóvember 2015. Kom þar m.a. fram nánari afmörkun á því samstarfi sem óskað er eftir undanþágu fyrir.

Í samtali Samkeppniseftirlitsins við lögmann SFF þann 2. mars 2016 voru rædd hugsanleg skilyrði sem Samkeppniseftirlitið gæti sett samstarfinu ef undanþága yrði veitt. Óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tillögum SFF að mögulegum skilyrðum fyrir samstarfinu. Með tölvupósti dags. 9. júní 2016 innti Samkeppniseftirlitið eftir því hvort SFF hafi tekið hugsanleg skilyrði fyrir samstarfinu til frekari skoðunar. Með bréfi dags. 10. ágúst 2016 barst Samkeppniseftirlitinu framhaldserindi SFF þar sem fram komu meðal annars tillögur þeirra að skilyrðum sem setja mætti samstarfinu fengist undanþága veitt.



Með bréfum dags. 11. ágúst 2016 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögnum frá Seðlabankanum, FME og PFS um umrætt samstarf og undanþágubeiðni SFF

Þann 25. ágúst 2016 barst Samkeppniseftirlitinu umsögn sérfræðinga á upplýsingatæknisviði FME. Er það mat þeirra að víðtæk heimild sem taki til allra aðildarfélaga SFF sé til þess fallin að auka skilvirkni og markviss samskipti allra starfandi aðila á fjármálamarkaðinum. Að mati FME væri ekki að sjá annmarka á því fyrirkomulagi að starfsmaður fjármálafyrirtækis A eigi bein samskipti við starfsmann fjármálafyrirtækis B en hins vegar var vakin athygli á að viðkomandi upplýsingar gætu átt erindi til hópsins í heild sem liður í fyrirbyggjandi aðgerðum. Er því lagt til að starfsreglur hópsins kveði á um ákveðna upplýsingaskyldu frávik, þó nákvæmari og persónugreinanlegar upplýsingar geti aðeins farið á milli tveggja fyrirtækja.

Að mati FME er megingilgangur samstarfs tæknimanna fjármálafyrirtækja vegna netöryggis að takmarka tjón fjármálafyrirtækja og viðskiptavina af völdum netárása. FME leggur til að markmið hópsins verði víðtækara, þ.e. komið verði inn á fyrirbyggjandi ráðstafanir og upplýsingamiðlun um yfirvofandi ógnir. Þannig starfi hópurinn sem viðbragðs- og forvarnarteymi tæknimanna. Sami hópur þurfi að geta deilt upplýsingum um viðbrögð við öryggisógnun og bestu ferla.

Þá mælir FME með því að fyrirhuguðu samstarfi verði fundinn hentugur farvegur samskipta, s.s. lokað spjallsvæði þar sem öll samskipti séu aðgengileg, önnur en þau sem fara á milli aðila með beinum hætti sökum trúnaðar. Æskilegt væri að setja beinum samskiptum einhverjar skorður, t.a.m. að þær verði skráðar í formi niðurstaða eða lauslegrar samantektar.

FME leggur áherslu á að starfsemi hópsins verði ekki bundin við ofangreindan samskiptamáta. Hópurinn eða fulltrúar innan hans þurfi jafnframt að hittast með reglubundnum hætti þar sem fyrri frávik verði krufin ef þurfa þykir og eftir atvikum erindi um tiltekin mál verði flutt og um þau rædd, s.s. yfirvofandi öryggisógnir og mögulegar forvarnir við þeim.

Þá mælir FME með því að Ríkislögreglustjóri og FME eigi fulltrúa að samstarfinu þar sem það sé kjörinn vettvangur FME til samræmingar viðbúnaðaráætlunar ef til áfalla kæmi og gæfi því betri yfirsýn á rekstraráhættu íslenska fjármálamarkaðarins m.t.t. SREP innleiðingar.¹

Með bréfi dagsettu 29. ágúst 2016 barst Samkeppniseftirlitinu umsögn PFS en stofnunin rekur m.a. netöryggisveitina CERT-ÍS sem er ætlað að fyrirbyggja og draga úr hættu á netárásam og öðrum öryggisatvikum. Í umsögninni kemur fram að vegna mikilvægis fjármálakerfisins teljist það til þjóðfélagslegra ómissandi innviða sem brýnt sé að virki áfallalaust. Þar sem slíkir innviðir geti verið útsettir fyrir árásum í gegnum internetið sé mikilvægt að unnið sé með markvissum aðgerðum að því að bæta öryggi þeirra. Við slíka vinnu er að mati PFS æskilegt að gripið sé til samhæfðra aðgerða þeirra aðila sem starfa í greinum sem þar sem ómissandi innviðir séu til staðar. Hér sé jafnframt um að ræða

¹ Evrópska fjármálaeftirlitið, EBA, hefur birt leiðbeiningar (e. guidelines) um innleiðingu á verklagi við það sem kallað er supervisory review and evaluation process.



samstarf milli ríkja, t.d. á vettvangi Norðurlanda og milli Evrópuríkja. Með samstarfi aukist og dreifist þekking á tæknilegu eðli þeirra öryggisógna sem stafi að umræddum innviðum og dragi úr líkum á því að hægt sé að endurtaka árásir með árangursríkum hætti.

Í umsögn PFS kemur fram að með tilliti til þessa hafi löggjafinn gert ráð fyrir því að rekstraraðilar ómissandi innviða leiti sér samstarfs og samhæfingar í netöryggismálum. Þannig sé gert ráð fyrir því í 47. gr. a. laga um fjarskipti nr. 81/2003 að rekstraraðilar ómissandi innviða geti gert þjónustusamning við netöryggissveitina CERT-ÍS, sem sé landstengiliður Íslands í netöryggismálum. Þeir rekstraraðilar sem geri þjónustusamning við CERT-ÍS myndi svokallaðan þjónustuhóp sveitarinnar. Með aðild að þjónustuhópi CERT-ÍS gefist rekstraraðilum ómissandi innviða kostur á því að taka þátt í æfingum gegn netárásum, viðhafa samhæfðar aðgerðir í netvörnum, þiggja aðstoð og ráðgjöf sérfræðinga við skipulag öryggismála og greiningu á öryggisatvikum, auk þátttöku í svokölluðu neyðarsamráði í tilfelli alvarlegra öryggisatvika.

Samkvæmt framangreindu sé því til staðar ákveðin reglusett umgjörð fyrir samstarfi rekstraraðila ómissandi innviða um netöryggi með aðkomu óháðs sérfræðiaðila sem leiði samstarfið. Hins vegar hafi ekkert fjármálafyrirtæki, eða samtök þeirra, gert þjónustusamning við CERT-ÍS.

Er það mat PFS að fyrirhugað samstarf fjármálafyrirtækjanna sé ekki til þess fallið að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, þar sem samstarfið lúti ekki að viðskiptalegum atriðum heldur að tæknilegum og skipulagslegum ráðstöfunum til varnar netárásum og sé bundið við sérfræðinga fyrirtækjanna í tölvu- og tæknimálum. Með tilliti til framangreindra sjónarmiða gerir PFS ekki athugasemdir við að fjármálafyrirtæki áformi samstarf um netöryggismál innan vébanda SFF. Hins vegar er það skoðun PFS að það væri eðlileg og viðeigandi ráðstöfun af hálfu fjármálafyrirtækja að gerast aðilar að þjónustuhópi CERT-ÍS, sérstaklega með tilliti til viðbragða gegn meiriháttar öryggisatvikum.

Með bréfi dags. 31. ágúst 2016 barst Samkeppniseftirlitinu umsögn Seðlabanka Íslands en lögum samkvæmt ber Seðlabankanum m.a. að stuðla að traustu, öruggu og virku fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd sem og hafa yfirsýn yfir kerfislega mikilvæga innviði. Í umsögninni kemur fram að ljóst megi vera að net- og upplýsingaöryggi sé málefni sem brýnt sé að fjármálastofnanir og stjórnvöld taki föstum tókum. Að mati erlendra sérfræðinga og seðlabanka séu töluverðar líkur á að fjármálaáföll framtíðarinnar muni í einhverjum mæli eiga rætur að rekja til netheima.

Að mati Seðlabankans er full þörf fyrir sérhæfðan vettvang um forvarnir, viðbúnað, upplýsingamiðlun og fræðslu um netógnir á sviði fjármálaþjónustu sérstaklega, ekki síst með tilliti til uppbyggingar kjarnainnviða greiðslumiðlunar hér á landi með þeim kostum og göllum sem slíkt kann að fela í sér. Rétt þyki að gera ráð fyrir aðkomu allra hlutaðeigandi stjórnsýslustofnana að málaflökknum, þ.m.t. FME og Seðlabanka. Þá megi ljóst vera, vegna kjarnahlutverks Seðlabankans sem eiganda og rekstraraðila millibankakerfa á Íslandi, að gera verði ráð fyrir aðkomu kerfisstjóra stórgreiðslu- og jöfnunarkerfanna á samstarfsvettvangi fjármálastofnana um net- og upplýsingaöryggi.



Að mati Seðlabankans er því fullt tilefni til samstarfs um netöryggismál á sviði fjármálaþjónustu og viðeigandi að gera ráð fyrir aðkomu stjórnvalda að þeim vettvangi.

Með tölvupóstum dags. 28. september 2016 sendi Samkeppniseftirlitið SFF, FME og Seðlabankanum drög að mögulegum skilyrðum sem setja mætti samstarfinu. Var framangreindum aðilum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum og sjónarmiðum um drögin. Með tölvupósti til Samkeppniseftirlitsins dags. 30. september 2016 lýstu SFF því að þau væru sátt við skilyrðin. Þá lýsti FME því yfir að það gerði ekki athugasemdir við drögin með tölvupósti þann 6. október 2016.

Með bréfi, dags. 6. október 2016, bárust athugasemdir Seðlabankans við drög að skilyrðunum. Telur Seðlabankinn brýnt að áréttta að vegna kjarnahlutverks Seðlabankans sem eiganda og rekstraraðila millibankakerfa á Íslandi verði að gera ráð fyrir aðkomu kerfisstjóra stórgreiðslu- og jöfnunarkerfanna á fyrirhuguðum samstarfsvettvangi tæknifólks í fjármálafyrirtækjum sem undanþágubeiðni SFF lýtur að. Kjarnainnviðir greiðslumiðlunar á Íslandi séu þannig uppbyggðir að smithætta úr einu kerfi í annað sé möguleg sakir miðlægs tækniumhverfis Reiknistofu bankanna hf. Gera verði kerfisstjórum stórgreiðslu- og jöfnunarkerfanna kleift að bregðast við aðsteðjandi hættu á sama hátt og tæknifólki í fjármálafyrirtækjum.

II.

Niðurstaða

Í máli þessu óska SFF eftir undanþágu frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga á grundvelli 15. gr. laganna vegna samstarfs í tengslum við net- og upplýsingaöryggismál fjármálafyrirtækja. Annars vegar er óskað eftir undanþágu fyrir því að tæknimenn fjármálafyrirtækja geti tafarlaust haft beint samband hver við annan þegar þörf sé á vegna atvika sem koma upp, lúta að upplýsingaöryggi og kunna að varða önnur fjármálafyrirtæki eða viðskiptavinum þeirra. Hins vegar er óskað eftir undanþágu fyrir því að tæknimenn fjármálafyrirtækja hittist með reglubundnum hætti og ræði þróun í netglæpum og öryggismálum og deili eftir atvikum upplýsingum um það sama og nefnt er hér að framan.

Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við öllum samningum milli fyrirtækja sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað. Taka verður afstöðu til þess hvort samstarfið fari gegn 10. gr. samkeppnislaga. Reynist svo vera verður að meta hvort skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt.

1. Markaðir málsins

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða því til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum.

Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika, verðs og áformaðrar notkunar, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara eða -þjónusta er vara



eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar vöru eða þjónustu.

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

SFF eru heildarsamtök fjármálafyrirtækja á Íslandi og er undanþágubeiðnin lögð fram fyrir hönd allra aðildarfélaga þeirra sem eru 28 talsins. Líkt og áður greinir eru aðildarfélög þess viðskiptabankar, fjárfestingabankar, sparisjóðir, tryggingafélög, verðbréfafyrirtæki, eignaleigur og kortafélög. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. samþykktu SFF geta aðild að samtökunum átt fyrirtæki sem hlotið hafa starfsleyfi samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki eða lögum um váttryggingastarfsemi. Ekki er talin þörf á því í ákvörðun þessari að fjalla með tæmandi hætti um þá markaði sem aðilar að hinu fyrirhugaða samstarfi starfa á. Samkeppniseftirlitið hefur hins vegar í fjölda mála undanfarin ár fjallað um flesta þeirra og vísast nánar til umfjöllunar í eftirfarandi ákvörðunum.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.*, er ítarlega fjallað um skilgreiningu á mörkuðum í fjármálaþjónustu, m.a. um markaðinn fyrir viðskiptabankaþjónustu fyrir einstaklinga og fyrirtæki, útlán o.fl. Þá var í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2011, *Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.*, fjallað um markaði fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og smá fyrirtæki og fyrir bankaþjónustu við fyrirtæki. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2013, *Misnotkun Valitors á markaðsráðandi stöðu og brot gegn ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008*, var svo fjallað um markað fyrir færsluhirðingu og markað fyrir útgáfu greiðslukorta. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 17/2015, *Samruni MP banka hf. og Straums fjárfestingarbanka hf.*, var fjallað um markað fyrir eignastýringu (*e. asset management*), markað fyrir markaðsviðskiptaþjónustu (*e. financial market services*) og markað fyrir fjárfestingarbankaþjónustu (*e. investment banking*). Ekki fæst séð að forsendur þessara markaðsskilgreininga hafi breyst og vísast því nánar til umræddra ákvarðana eftir því sem við á.

Samkeppniseftirlitið telur ekki þörf á að skilgreina stöðu fyrirtækja sem eiga aðild að samstarfinu á þeim mörkuðum er þau starfa á. Allt að einu er þó ljóst að aðilar að samstarfinu búa yfir töluverðum styrk á þeim mörkuðum og minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga á ekki við.

2. Áhrif samstarfsins á samkeppni

Í samkeppnisrétti er viðurkennt að samstarfssamningar keppnauta, sem ekki hafa röskun á samkeppni að markmiði, geti leitt af sér jákvæð efnahagsleg áhrif. Þrátt fyrir það er ljóst að slíkir samningar geta einnig haft í för með sér samkeppnisleg vandkvæði. Til að meta hvort það samstarf sem til skoðunar er í máli þessu geti haft slík neikvæð áhrif verður hér einkum að skoða eðli samstarfsins.

Það samstarf sem óskað er eftir undanþágu fyrir snýr að því að tæknimenn fjármálafyrirtækja geti tafarlaust haft beint samband hver við annan þegar þörf sé á vegna atvika sem koma upp, lúta að upplýsingaöryggi og kunni að varða önnur



fjármálafyrirtæki eða viðskiptavini þeirra. Telja SFF í þessu samhengi mikilvægt að þeir geti deilt sín á milli eftirfarandi upplýsingum:

- Upplýsingum um hættuna sem steðji að.
- Upplýsingum um heppileg úrræði og viðbrögð.
- Aðgangsupplýsingum, s.s. notendanöfnum og lykilorðum.
- Upplýsingum um netföng.
- Upplýsingum um IP vistföng.
- Upplýsingum um reikningsnúmer og öðrum bankaupplýsingum.

Þá felst í því samstarfi sem óskað er eftir undanþágu fyrir að tæknimenn fjármálafyrirtækja hittist með reglubundnum hætti og ræði þróun í netglæpum og öryggismálum og deili eftir atvikum upplýsingum um það sama og hér að framan greinir.

Um er að ræða umfangsmikið og reglubundið samstarf allra aðildarfélaga SFF. Mikilvægt er í því sambandi að hafa í huga að ákvæði 10. gr. laganna, sem leggja bann við samkeppnishamlandi samstarfi fyrirtækja, eru ein þau þýðingarmestu í samkeppnislögum. Þessu ákvæði laganna er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli.² Þetta stuðlar m.a. að lægra verði til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samskipti eða samvinnu um framangreind atriði. 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.“

Í leiðbeinandi reglum Eftirlitsstofnunar EFTA, sem birtar voru í desember 2013, kemur sama túlkun fram og er þessari kröfu um sjálfstæði keppinauta lýst sem „grunnhugmyndinni að baki samkeppnisreglna EES-samningsins ...“ 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. Banni samkeppnisréttarins við samskiptum og samvinnu keppinauta er ætlað að verja þessar grunnstoðir.

² Sjá t.d. dóm dómstóls ESB frá 4. júní 2009 í máli nr. C-8/08, T-Mobile: „... the criteria of coordination and cooperation necessary for determining the existence of a concerted practice are to be understood in the light of the notion inherent in the Treaty provisions on competition, according to which each economic operator must determine independently the policy which he intends to adopt on the common market (see *Suiker Unie and Others v Commission*, paragraph 173; *Case 172/80 Züchner* [1981] ECR 2021, paragraph 13; *Ahlström Osakeyhtiö and Others v Commission*, paragraph 63; and *Case C-7/95 P Deere v Commission* [1998] ECR I-3111, paragraph 86).“ (mgr. 32).



Við allt mat á atvikum þessa máls verður því að hafa í huga þessa meginreglu samkeppnistréttarins um sjálfstæði keppinauta.

Í máli þessu er óskað eftir undanþágu frá samstarfi tiltekinna fyrirtækja á sviði öryggismála og varna gegn netglæpum. Að mati Samkeppniseftirlitsins mætti færa fyrir því rök að undir vissum kringumstæðum gætu þetta talist þættir í starfsemi fyrirtækjanna sem samkeppni ætti að ríkja um, þ.e. lausnir í upplýsingatæknimálum, stefna í öryggismálum, viðbrögð við glæpum o.s.frv. Í leiðbeinandi reglum ESA um gildi 53. gr. EES-samningsins gagnvart láréttum samstarfssamningum er m.a. fjallað um upplýsingaskipti keppinauta. Í 86. mgr. reglnanna er fjallað um eðli þeirra upplýsinga sem skipst er á. Þar segir m.a. að ef keppinautar skiptast á upplýsingum um viðskiptaáform sín verði slíkt fremur talið falla undir 53. gr. en þegar skipst er á upplýsingum af öðru tagi. Segir einnig að upplýsingar um viðskiptaáform geti varðað verðlagningu, veltu, sölutölur o.fl. en einnig tækniaðferðir svo og rannsóknar- og þróunarstarf og afrakstur þess. Þar sem óskað er eftir reglubundnu samstarfi fyrirtækjanna sem mun fela í sér tiltekin upplýsingaskipti ber einnig að hafa til hliðsjónar að margir þeirra markaða sem fyrirtæki innan SFF starfa á eru fákeppnismarkaðir en 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. Í riti Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*, segir:

„Á fákeppnismörkuðum er samkeppnislegt sjálfstæði keppinauta sérstaklega mikilvægt. Hvers konar samvinna milli keppinauta getur aukið skaðlega fákeppni og valdið viðskiptavinum tjóni.“³

Af framangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að það samstarf sem hér er til umfjöllunar gæti raskað samkeppni með þeim hætti að fari gegn 10. gr. samkeppnislaga. Kemur því til skoðunar hvort samstarfið uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu frá ákvæði 10. gr. laganna

3. Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga

Í erindi SFF er þess farið á leit að því samstarfi sem hér hefur verið fjallað um verði veitt undanþága á grundvelli 15. gr. laganna.

Skilyrði þess að Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga eru talin upp í 15. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að *„samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:“*

³ Sjá einnig t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-141/94 *Thyssen Stahl AG v. Commission* [1999] 4 CMLR 810: „As regards the structure of the market, the Court finds that, in 1989, 10 of the undertakings engaged in the Poutrelles Committee monitoring accounted for two-thirds of apparent consumption. Given such an oligopolistic market structure, which can reduce competition ipso facto, it is all the more necessary to protect the decision-making independence of undertakings as well as residual competition.“ Sjá einnig t.d. Ross, *Principles of Antitrust Law*, bls. 189: „the exchange of almost any information can significantly facilitate price agreements in an oligopolistic industry prone to collusion.“



- a. *stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efling tæknilegar 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."*

Öll skilyrði ákvæðisins verða að vera uppfyllt til þess að til greina komi að veita undanþágu samkvæmt því. 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.⁴ Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að hægt er að setja skilyrði fyrir veittum undanþágum.

Að mati SFF uppfyllir samstarfið alla fjóra stafliði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga. Verða þau sjónarmið nú rakin nánar.

Hvað a lið 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga varðar kemur eftirfarandi fram.

Í undanþágubeiðninni kemur fram að eðli netárása og innbrota hafi verið að breytast undanfarin ár. Þau hafi færst meira í hendur skipulagðra glæpasamtaka og sé árástærni, viðkvæmar upplýsingar og gagnabýfi orðin að torrekjanlegri söluvöru á svörtum alþjóðlegum markaði. Hafi fjármálafyrirtæki fundið vel fyrir þessari þróun og lagt mikla vinnu í að tryggja sem best öryggi viðskiptavina sinna með uppsetningu sérstakra varna og vöktun í þessu samhengi, m.a. með samningum við erlenda aðila sem sérhæfa sig í þess háttar kerfum. Megintilgangur samstarfs tæknimanna fjármálafyrirtækja vegna netöryggis sé að takmarka tjón fjármálafyrirtækja og viðskiptavina þeirra af völdum netárása og sé það markmið sem stefnt sé að með undanþágubeiðninni. Með því að heimila afmarkaða samvinnu og upplýsingaskipti tæknimanna fjármálafyrirtækja sé mögulegt að minnka þau skaðlegu áhrif sem slíkar árásir kunni ella að hafa, bæði á einstaklinga, fyrirtæki og samfélagið í heild. Með vísan til þess telja SFF að samstarfið efling tæknilegar og efnahagslegar framfarir og stuðli auk þess að betri þjónustu.

Hvað b lið 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga varðar kemur eftirfarandi fram.

Að mati SFF felst í samstarfinu aukið öryggi fyrir fjármálafyrirtækin og viðskiptavinum þeirra, þar sem unnt verði að upplýsa viðkomandi fjármálafyrirtæki um þá ógn sem annað fjármálafyrirtæki hefur greint að steðji að, annaðhvort kerfinu í heild eða einstökum viðskiptavinum. Leiði slíkt til meira öryggis fyrir viðskiptavinum fjármálafyrirtækja, þ.e.a.s. neytendum. Að mati SFF sé því ljóst að af samstarfinu leiði að neytendum hljóti sanngjarna hlutdeild í því hagræði sem hljótist af samstarfinu.

Hvað skilyrði í c og d lið 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga varða kemur eftirfarandi fram.

Í undanþágubeiðninni kemur fram að hún lúti eingöngu að samstarfi tæknimanna fjármálafyrirtækja vegna net- og upplýsingaöryggismála. Þá er þess óskað að heimild til

⁴ Sjá t.d. Bellamy & Child, European Community Law of Competition, 6. útgáfa 2008 bls. 197: „In any national or Community proceedings, the undertakings or association of undertakings claiming the benefit of Article 81(3) bears the burden of proving that the conditions of the paragraph are fulfilled.“



samstarfs yrði afmörkuð við samstarf og upplýsingaskipti um þau atriði sem nauðsynleg séu til þess að ná settum markmiðum um aukið netöryggi. Að mati SFF veiti samstarfið þeim fjármálafyrirtækjum sem í hlut eiga ekki færi á því að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta þeirrar þjónustu sem um sé að ræða enda snerti samstarfið á engan hátt samkeppnisþætti fjármálafyrirtækja. Telja SFF að samstarfið feli í sér hagræði sem bæði nýtist aðildarfélögum og neytendum, enda stuðli samstarfið að auknu öryggi viðskiptavina fjármálafyrirtækja og samfélagsins í heild.

4. Skilyrði fyrir undanþágu

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að megintilgangur þess samstarfs sem óskað er eftir undanþágu fyrir sé að stuðla að auknu öryggi og takmarka tjón fjármálafyrirtækja og viðskiptavina þeirra af völdum netárása. Þá hafa umsagnaraðilar bent á að net- og upplýsingaöryggi sé málefni sem brýnt sé að fjármálastofnanir og stjórnvöld taki föstum tókum. Í umsögn Seðlabankans kom m.a. fram að það sé mat erlendra sérfræðinga og seðlabanka að töluverðar líkur séu á að fjármálaáföll framtíðarinnar muni í einhverjum mæli eiga rætur að rekja til netheima. Því telur Seðlabankinn vera fulla þörf fyrir sérhæfðan vettvang um forvarnir, viðbúnað, upplýsingamiðlun, og fræðslu um netógnir á sviði fjármálaþjónustu sérstaklega. Þá kom fram í umsögn PFS að fjármálakerfi landsins teldist til þjóðfélagslegra ómissandi innviða sem brýnt sé að virki áfallalaust og að þar sem slíkir innviðir geti verið útsettir fyrir árásum í gengum internetið sé mikilvægt að bæta öryggi þeirra. Í því skyni væri æskilegt að gripið yrði til samhæfðra aðgerða þeirra aðila sem starfa í greinum þar sem ómissandi innviðir eru til staðar.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er eðli þessa máls þannig farið að ekki er þörf fyrir að leggja tölulegt mat á einstaka þætti mögulegs kostnaðar og ábata af samstarfinu. Í þessu máli er nægilegt að beita eigindlegri greiningu (e. qualitative assessment) á því hvort áður nefnd fjögur skilyrði fyrir að veita undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga eru uppfyllt.

Samkeppniseftirlitið tekur undir framangreind sjónarmið og telur að hið fyrirhugaða samstarf geri fjármálafyrirtækjum kleift að upplýsa hvert annað um hugsanlega ógn sem kunni að steðja að, annað hvort kerfinu í heild eða einstökum fyrirtækjum eða viðskiptavinum. Með slíku samstarfi sín á milli geti fjármálafyrirtæki verið betur í stakk búin til að bregðast við netárásam og þannig takmarka tjón sitt og viðskiptavina sinn. Þannig er stuðlað að auknu öryggi fjármálakerfisins í heild sinni en gera má ráð fyrir því að það sé almenningi öllum til hagsbóta. Er samstarfið því að þessu leyti til þess fallið að bæta hag neytenda og tryggja þeim hlutdeild í þeim ávinningi sem af samstarfinu hlýst.

Við mat á því hvort skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt í málum sem þessum er unnt að líta til leiðbeininga ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins.⁵ Í þessu samhengi má hafa til hliðsjónar að í 70. mgr. leiðbeininganna segir m.a. að tæknilegar framfarir séu ómissandi og öflugur þáttur í efnahagslífinu og skapi þar umtalsverðan ávinning í mynd nýrrar eða endurbættrar vöru og þjónustu. Samstarf fyrirtækja geti gert

⁵ Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins voru gefnar út í þeim tilgangi að skýra túlkun ESA á skilyrðum fyrir undanþágu sem er að finna í 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins og veita leiðsögn um hvernig stofnunin hyggst beita ákvæðum 53. gr. í einstökum málum. Er útgáfa þeirra liður í því að viðhalda jafngildum samkeppnisskilyrðum og tryggja að samkeppnisreglum EES-samningsins sé beitt með sama hætti á öllu evrópska efnahagssvæðinu.



þeim kleift að ná fram hagræðingu sem engin leið hefði verið að koma á án hins samkeppnishamlandi samnings eða þá aðeins miklu síðar eða með hærri tilkostnaði. Samkvæmt umræddum leiðbeiningum er slík hagræðing mikilvæg uppspretta efnahagslegs ávinnings sem fellur undir fyrsta skilyrði 3. mgr. 53. gr., sbr. a- og b- liði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga.

Skilyrði a. og b. liða 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga verða því talin uppfyllt í málinu.

Að mati Samkeppniseftirlitsins leggur umrætt samstarf ekki höft á aðila samstarfshópsins sem óþörf eru til að settum markmiðum samstarfsins verði náð. Þannig hvílir engin skylda á fyrirtækjunum til að taka þátt í samstarfinu. Þá er umræddum félögum frjálst að hætta þátttöku í samstarfinu og er þeim á öllum stigum heimilt að bregðast sjálf við netöryggisógnum með eigin aðferðum án samstarfs eða samráðs við aðra aðila samstarfshópsins.

Skilyrði c. liðar 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga verða því talin uppfyllt í málinu.

Þegar samstarf keppnauta er metið í ljósi d-liðar 15. gr. samkeppnislaga ber að líta til þess að um er að ræða umfangsmikið og reglubundið samstarf allra aðildarfélaga SFF sem voru við upphaf ársins 2016 28 talsins. Eins og aðstæðum er háttað í máli þessu verður að mati Samkeppniseftirlitsins ekki séð að það samstarf sem hér er til umfjöllunar feli í sér samskipti um viðkvæm viðskiptatengd málefni á milli þeirra aðila sem koma að samstarfinu eða að samstarfið leiði til þess að dregið verði úr samkeppni þeirra á milli. Reynslan sýnir þó að hvers konar samstarf keppnauta sem felur í sér upplýsingaskipti á milli fyrirtækja sem starfa á sama markaði geti skapað hættu á því samkeppni á viðkomandi markaði raskist, sérstaklega ef um er að ræða fákeppnismarkaði líkt og á við í máli þessu. Þannig er t.d. ekki hægt að útiloka að það samstarf sem hér um ræðir gæti þróast þannig að það færi að taka til samkeppnislaga mikilvægra þátta í starfsemi fyrirtækjanna ef engin afmörkun gilti um það. Af þessum sökum telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að tryggja að samstarfið smiti ekki út frá sér og gangi lengra en nauðsynlegt er.

Að mati Samkeppniseftirlitsins getur d-liður 15. gr. laganna verið uppfylltur ef samstarfinu eru sett tiltekin skilyrði. Slík skilyrði eiga að tryggja að samkeppni sé ekki raskað eða hún hindruð á skilgreindum mörkuðum þessa máls.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er eðlilegt í máli þessu að setja því skorður hvaða upplýsingaskipti megji fara fram á milli aðila að samstarfinu. Er það forsenda undanþágunnar að innan samstarfshópsins eigi sér ekki stað neins konar samvinna eða upplýsingaskipti sem raskað gæti samkeppni á þeim mörkuðum sem fyrirtækin starfa á. Þannig verður aðilum samstarfsins einungis heimilt að skiptast á upplýsingum sem skipta máli fyrir varnir gegn netárásum á fjármálafyrirtæki.

Skulu fjármálafyrirtæki tilnefna starfsmenn sem fasta fulltrúa sem sinna samstarfinu og sitja fundi fyrir þeirra hönd. Gögnum skal jafnframt haldið til haga og fundargerðir haldnar um þá fundi sem haldnir eru vegna samstarfsins. Við meðferð málsins hafa SFF lagt áherslu á mikilvægi þess að fjármálafyrirtæki geti átt sín á milli milliliðalaus samskipti í því skyni að bregðast við netárásum. Samkeppniseftirlitið fellst á með SFF að



við ákveðnar aðstæður geti verið mikilvægt fyrir fjármálafyrirtæki að bregðast tafarlaust við. Eftirlitið telur þó æskilegt að slík samskipti séu að meginreglu skrifleg. Sé ekki unnt að hafa slík samskipti skrifleg skulu viðkomandi aðilar samstarfsins engu að síður halda skrá yfir efni þeirra samskipta sem eiga sér stað.

Líkt og áður greinir kom fram í umsögnum Seðlabankans og FME að mikilvægt sé að tryggja aðkomu hlutaðeigandi stjórnarsýslustofnana að samstarfinu. Í þessu samhengi leggur Seðlabankinn ríka áherslu á mikilvægi þess að gera ráð fyrir aðkomu kerfisstjóra stórgreiðslukerfis Seðlabankans og jöfnunarkerfis Greiðsluveitunnar ehf. að samstarfinu. Því telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að setja samstarfinu þau skilyrði að fulltrúum FME og Seðlabankans skuli boðið að sitja reglubundna fundi hópsins. Skulu umræddir fulltrúar hafa aðgang að öllum gögnum sem verða til vegna samstarfsins. Þá skulu samstarfsaðilar jafnframt upplýsa FME og Seðlabankann svo fljótt sem verða má um öll netöryggisatvik sem koma upp hjá þeim.

Þá telur Samkeppniseftirlitið rétt að kveða sérstaklega á um að þátttaka í því samstarfi sem veitt er undanþága fyrir með ákvörðun þessari skuli vera opin öllum fjármálafyrirtækjum sem hafa tiltekin starfsleyfi frá FME, óháð aðild að SFF. Þannig verði aðild að SFF ekki skilyrði fyrir þátttöku fjármálafyrirtækja í samstarfinu. Fyrir liggur að undanþágubeiðnin er sett fram fyrir hönd aðildarféлага SFF en að öðru leyti sé SFF ekki ætlað sérstakt hlutverk við framkvæmd þess samstarfs sem beiðnin tekur til. Því telur Samkeppniseftirlitið rétt að setja undanþágunni það skilyrði að öll fyrirtæki sem hlotið hafa starfsleyfi frá FME samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki eða lögum um váttryggingastarfsemi geti átt aðild að samstarfinu.

Með vísan til þess sem að framan er rakið og þeirra skilyrða sem umræddu samstarfi eru sett í ákvörðun þessari telur Samkeppniseftirlitið að allar forsendur 15. gr. sem þurfa að liggja til grundvallar því að veita undanþágu frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga séu fyrir hendi. Byggja skilyrðin að hluta til á þeim tillögum SFF sem bárust Samkeppniseftirlitinu með bréfi þann 10. ágúst 2016. Skilyrðunum er ætlað að koma í veg fyrir að samstarfið takmarki samkeppni á markaði með því að takmarka þau upplýsingaskipti sem fram mega fara í tengslum við framkvæmd samstarfsins. Að mati Samkeppniseftirlitsins mun það tryggja að samstarfið smiti ekki út frá sér og gangi ekki lengra en nauðsynlegt er. Verður undanþága fyrir samstarfi aðildarféлага SFF því veitt með neðangreindum skilyrðum.



III.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið Samtökum fjármálafyrirtækja f.h. aðildarfélaganna sinna undanþágu frá ákvæði 10. gr. samkeppnislaga, sbr. einnig 1. tölulið ákvörðunarorða um nýja aðila. Heimildin tekur til samstarfs um eftirfarandi:

- a) Tæknistarfsfólki fyrirtækjanna er heimilt að hittast á fundum með reglubundnum hætti í þeim tilgangi að fara yfir hugsanlegar ógnir sem steðja að netöryggi fjármálafyrirtækja, þróun í netglæpum og viðbrögðum við þeim.
- b) Tæknistarfsfólki fyrirtækjanna er heimilt að hafa beint samband við annað tæknistarfsfólk innan starfshópsins eftir því sem þörf er á vegna atvika sem koma upp, lúta að netöryggi og kunna að varða fleiri en eitt fjármálafyrirtæki með þeim hætti að nauðsyn sé á samstarfi.

Heimildin er veitt að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1. Skilyrði ákvörðunar þessarar taka til allra aðila sem að samstarfinu koma á hverjum tíma, einnig þeirra fjármálafyrirtækja sem kunna að bætast við í samstarfshópinn, sem starfsleyfi hafa frá Fjármálaeftirlitinu samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 eða lögum um váttryggingastarfsemi nr. 100/2016, óháð aðild að Samtökum fjármálafyrirtækja.
2. Aðilar að samstarfinu skulu tilnefna fasta fulltrúa sem sinna því og sitja fundi fyrir þeirra hönd og eru ábyrgir fyrir því að skilyrðum ákvörðunar þessarar sé fylgt í hvívetna. Skulu þeir undirrita yfirlýsingu um að þeir hafi kynnt sér og ætli að virða efni þessara skilyrða.
3. Aðilum að samstarfinu er einungis heimilt að skiptast á upplýsingum sem skipta máli fyrir varnir gegn netárásum á fjármálafyrirtæki. Aðilar að samstarfinu skuldbinda sig því til þess að ekki fari fram upplýsingaskipti á milli þeirra um viðkvæm viðskiptaleg málefni sem áhrif geta haft á framboð og/eða eftirspurn hjá aðila að samstarfinu, s.s. um verð, viðskiptakjör og vöru- eða þjónustuframboð.
4. Halda skal fundargerðir um reglulega fundi sem haldnir eru vegna samstarfsins. Þá skal haldið til haga yfirliti yfir öll gögn sem lögð eru fram á fundum eða verða til vegna samstarfsins. Þurfi fastir fulltrúar samstarfsaðila að eiga í beinum samskiptum sín á milli vegna atvika sem koma upp og lúta að netöryggi skulu þeir að meginstefnu til leitast við að eiga slík samskipti með skriflegum hætti, s.s. með tölvupóstum. Sé það ekki unnt skulu viðkomandi fulltrúar halda skrá um efni þeirra samskipta sem eiga sér stað.



- 5. Fulltrúum Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins skal boðið að sitja reglubundna fundi hópsins. Skulu fulltrúar þeirra hafa aðgang að öllum gögnum sem verða til vegna samstarfsins. Komi upp netöryggisatvik hjá samstarfsaðilum sem krefjast beinna samskipta þeirra á milli skulu þeir upplýsa Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið um þau svo fljótt sem verða má.**

Brot á skilyrðum þessum verða viðurlögum samkvæmt samkeppnislögum.

Gildistími undanþágunnar er til 1. nóvember 2021.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson