

Kaup ríkissjóðs á Auðkenni ehf.

I. Samantekt

1. Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir niðurstöðu rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á kaupum ríkissjóðs Íslands á öllum hlutum Auðkennis ehf. Rannsókninni lauk með sátt á milli samrunaaðila og Samkeppniseftirlitsins dags. 18 febrúar 2022. Með sáttinni skuldbinda samrunaaðilar sig til þess að fara að skilyrðum sem miða að því að vinna gegn mögulegum skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni.
2. Auðkenni er fyrirtæki sem veitir rafræna auðkenningar- og traustþjónustu á Íslandi og hefur fram til þessa verið í eigu helstu notenda þjónustunnar, m.a. viðskiptabankanna þriggja. Auðkenni hefur þannig starfað á grundvelli [undanþágu](#) skv. 15. gr. frá árinu 2006 til ársins 2020 þegar breytingar urðu á framkvæmd samkeppnislaga og sjálfsmat fyrirtækja vegna samstarfs var tekið upp.¹ Með breytingu á eignarhaldi Auðkennis mun fyrirtækið ekki lengur verða í eigu keppinauta sem starfa á sama markaði.
3. Hins vegar telja samrunaaðilar það vera nauðsynlegt viðbótarskilyrði (e. *ancillary restraints*) við samrunann að stofnað sé svokallað ráðgjafaráð. Í ráðinu sitja fyrrum eigendur og stórnotendur þjónustu Auðkennis. Samkeppniseftirlitið telur að aðkoma ráðsins að starfsemi Auðkennis kunní að auka hættu á mismunun og að jafnræðis verði því hugsanlega ekki gætt á meðal viðskiptavina fyrirtækisins. Auk þess getur með ráðinu stofnast vettvangur fyrir upplýsingaskipti og samráð á milli keppinauta. Því setur Samkeppniseftirlitið samrunanum tiltekin skilyrði sem ætlað er að koma í veg fyrir að samkeppni verði takmörkuð með samstarfinu.
4. Í samrunanum felst að ríkissjóður öðlast yfirráð yfir Auðkenni sem hefur undanfarin ár haft yfirburðarstöðu í rafrænni auðkenningar- og traustþjónustu á Íslandi. Auk þess liggur fyrir að íslenska ríkið er jafnframt eigandi og rekstraraðili Íslandsrótar sem gefur út svokölluð rótarskilríki sem eru forsenda auðkenningarþjónustu á Internetinu.² Þá hefur ríkið og stofnanir þess verið á meðal stærstu viðskiptavina Auðkennis. Þegar um er að ræða markaði í mótun þar sem stjórnvöld hafa leiðandi hlutverk er mikilvægt að tryggja að aðkoma ríkisins takmarki ekki frekari þróun og frumkvæði annarra sem vilja hasla sér völl á viðkomandi sviði. Af þeim sökum er mikilvægt að stjórnvöld endurmeti reglulega stöðu sína og hlutverk á markaðnum í ljósi mögulegra breytinga. Því er gert ráð fyrir að ríkissjóður taki reglulega til skoðunar tilefni þess að ríkið sé eigandi og rekstraraðili Auðkennis. Jafnræði og hlutlægni gagnvart viðskiptavinum er jafnframt mikilvægt í þessu ljósi.

¹ <https://www.samkeppni.is/malefni/ologmaett-samrad/undantekning-fra-banni-vid-samradi-fyrirtaekja/>.

² <https://www.islandsrot.is/>.



5. Til þess að tryggja sjálfstæði stjórnar og rekstur Auðkennis er í sáttinni kveðið á um að fyrirtækið setji sér samkeppnisstefnu þar sem fjallað er um háttsemi stjórnar og starfsmanna fyrirtækisins og skyldur samkvæmt sáttinni og samkeppnislögum.
6. Niðurstöðunni og skilyrðunum er lýst nánar í ákvörðun þessari.

II. Málsmeðferð

7. Fullbúin samrunatilkynning vegna málsins var send Samkeppniseftirlitinu þann 14. október 2021 og byrjuðu lögbundnir frestir vegna málsins þá að líða. Rannsóknin átti sér þó nokkurn aðdraganda en aðilar viðskiptanna kynntu fyrirhuguð kaup fyrst í lok júní 2021 og áttu sér í framhaldinu stað viðræður sem vörðuðu samrunann.
8. Samkeppniseftirlitið var upplýst um fyrirhuguð kaup ríkisins á öllum hlutum Auðkennis með tölvupósti þann 24. júní 2021 og hófust þá forviðræður vegna samrunans. Þann 28. júní var send yfirlýsing um framtíðarrekstur Auðkennis. Jafnframt óskaði Samkeppniseftirlitið þann 27. ágúst 2021 eftir ítarlegri upplýsingum varðandi samrunann. Þann 14. september voru eftirlitinu send drög að samrunatilkynningu. Eftir beiðni um frekari upplýsingar var síðan samrunatilkynning send þann 14. október 2021 og byrjuðu frestir til rannsóknar málsins að líða næsta virka dag. Meðfylgjandi tilkynningunni var samrunaskrá í samræmi við 5. mgr. 17 gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005. Með samrunatilkynningunni bárust einnig kaupsamningar ríkisins við eigendur fyrirtækisins. Jafnframt barst ársreikningur Auðkennis og ríkisreikningur fyrir árin 2019 og 2020 ásamt yfirlýsingu um samstarf um framtíðarrekstur Auðkennis ehf.
9. Þann 8. nóvember 2021 birti Samkeppniseftirlitið tilkynningu á heimasíðu sinni þar sem markaðsaðilum var gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum vegna samrunans á framfæri til eftirlitsins. Samkeppniseftirlitið sendi einnig bréf til Taktikal ehf. og Dokobit (SmartWorks ehf.) og gaf fyrrgreindum fyrirtækjum kost á að senda eftirlitinu umsögn um fyrirhugaðan samruna.
10. Samkeppniseftirlitinu barst tölvupóstur frá einum umagnaraðila þann 15. nóvember 2021 með umsögn um samrunann. Í umsögninni kemur fram að fyrirtækið sjái fáa annamarka á því fyrirkomulagi að ríkið kaupi rekstur Auðkennis. Engar athugasemdir varðandi samrunann bárust frá öðrum aðilum. Eftir að frestur til athugasemda rann út barst þann 15. desember 2021 annar tölvupóstur frá sama umsagnaraðila. Í þeim tölvupósti er vakin athygli á magnafsláttum sem veittir eru stórnotendum þjónustu Auðkennis og neikvæð áhrif afsláttanna á samkeppni. Farið er nánar yfir þessar athugasemdir síðar en þessi athugasemd hefur þó ekki bein áhrif niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins varðandi samrunann.
11. Við meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið óskað gagna og upplýsinga frá opinberum aðilum, samrunaaðilum og notendum að þjónustu samrunaaðila. Verður vísað til þessara upplýsinga í umfjölluninni eftir því sem ástæða þykir til.

III. Samruninn

12. Samruni samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar. Þannig getur samruni m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yfirráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar sbr. 1. mgr. 17 gr. laganna. Í þessu tilviki kaupir ríkissjóður fyrirtæki sem var áður í eigu aðila sem eru að hluta til í eigu ríkisins og að hluta til í eigu



almenningshlutafélaga. Samkeppniseftirlitið telur að með kaupum ríkisins á Auðkenni felist því samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

13. Um samrunann segir í samrunaskrá að Auðkenni annist útgáfu rafrænna skilríka og rekstur innviða. Samkvæmt samþykktum félagsins er tilgangur þess að annast rekstur innviða til að tryggja örugga rafræna auðkenningu, öruggra aðgerða eftir auðkenningu, rafræna undirskrift og annarrar traustþjónustu ásamt skyldum rekstri. Megin verkefni Auðkennis verði áfram á þessu sviði og að tryggja áframhaldandi þróun og útbreiðslu rafrænna skilríkja meðal almennings og lögaðila.
14. Ríkissjóður Íslands hefur undarritað kaupsamningi við alla hluthafa Auðkennis um kaup á öllu hlutafé félagsins. Eigendur Auðkennis eru tíu og þeir stærstu eru viðskiptabankarnir þrír ásamt Símanum hf. Aðrir eigendur eru F fasteignafélag ehf., Kvika banki ehf., Sparisjóður Austurlands, Sparisjóður Suður-Þingeyinga, Sparisjóður Strandamanna og Sparisjóður Höfðhverfinga.
15. Fyrirtækið var stofnað í september árið 2000. Íslenska ríkið á eignarhlut í fjármálastofnunum sem bæði eru hluthafar í Auðkenni og kaupa þjónustu af fyrirtækinu. Bankasýsla ríkisins fer í dag með 65% eignahlut í Íslandsbanka hf., 96,2% hlut í Landsbankanum hf. og 49,5% eignahlut í sparisjóði Austurlands hf. Samkeppniseftirlitið heimilaði yfirtöku íslenska ríkisins á Íslandsbanka og má vísa í því tilliti til ákvörðunar nr. 9/2016.

1. Um markmið samrunans

16. Að mati samrunaaðila falla viðskiptin vel að hlutverki ríkisins sem útgefandi rafrænna skilríkja. Samrunaaðilar telja að í ljósi aukinna áherslna stjórnvalda um að byggja upp rafræna þjónustu á milli almennings, fyrirtækja og hins opinbera sé talið æskilegt að ríkið fari með eignarhald fyrirtækisins. Þar segir jafnframt að ríkið gefi út skilríki á Íslandi og slík útgáfa er í auknu mæli að færast yfir á rafrænt form og því sé ekki óeðlilegt að ríkið taki að sér almenna útgáfu rafrænna skilríkja á Íslandi. Í ljósi ört vaxandi krafna um rafrænt öryggi og dýra uppbyggingu iðnaviða sé það hagkvæmt að eignarhaldið færist yfir til eins aðila.
17. Samantekið þá segir í samrunatilkynningunni að meginverkefni Auðkennis verði að tryggja áframhaldandi þróun og útbreiðslu rafrænna skilríkja meðal almennings sem einnig styður við þróun tengdrar starfsemi innan opinbera geirans sem og einkageirans og sjálfbæra þróun félagsins.

2. Fyrirkomulag rekstrar

18. Samhliða kaupsamningum var gert samkomulag á milli ríkisins og fyrri eiganda um fyrirkomulag rekstrar og framþróunar félagsins. Í samkomulaginu kemur fram að tiltekin fjármálafyrirtæki munu annast virkjun rafrænna skilríkja eins og þau hafa áður haft með höndum. Stefnt sé þó að því að ríkið taki við þessar þjónustu frá og með 1. Janúar 2022. Þá hafi ríkið hag af því að starfa með stórnotendum lausna Auðkennis eftir kaupin að framþróun stafrænnar þjónustu. Helstu stórnotendur rafrænnar þjónustu eru fyrrum eigendur Auðkennis eða stærstu viðskiptabankarnir, ríkið og sveitarfélög. Í tilkynningunni segir að eftir samrunann verður auðkenningarþjónusta áfram veitt án endurgjalds, en þjónustuaðilar geta innheimt þjónustugjald fyrir tengda traustþjónustu eins undirritanir, innsigli og tímastimplarnir.
19. Meginverkefni félagsins verði eftir sem áður að tryggja áframhaldandi þróun og útbreiðslu rafrænna skilríkja á meðal almennings og fyrirtækja. Áfram verði stefnt að innheimtu sanngjarnar þóknunar fyrir þjónustuna sem stuðlað getur að samkeppnishæfni traustþjónustu. Stefnt sé að því að félagið verði ekki arðgreiðslufyrirtæki enda stefni ríkið á að hagnast samhliða aukinni notkun stafrænna skilríkja.



20. Stofnað verði ráðgjafaráð þar sem stórnotendur fái aðkomu varðandi tækniþróun lausna sem tryggir það að einnig sé horft til þarfa og starfsemi annarra notenda en ríkisins. Ráðherra muni hafa samstarf við ráðgjafaráðið um tilnefningar í stjórn. Yfirlýsingum um samstarf gildir í 10 ár og þá aðallega gagnvart ráðgjafaráðinu.
21. Samkvæmt samrunatilkynningunni er því ljóst að ríkið og stofnanir þess verða stórir notendur að þjónustunni. Af því leiðir að lóðrétt samkeppnisáhrif hljóttast af samrunanum. Hugsanleg vandkvæði kunna að koma upp varðandi rekstur Auðkennis hvað þetta varðar. Yrðu þau þá helst að ríkið kynni að selja þjónustuna á lægra verði til ríkisstofnanna en annarra viðskiptavina. Slík niðurstaða er þó ólíklegt ef litið er til þess sem kemur fram í samrunatilkynningunni. Þar má helst nefna að ríkið hyggst ekki reka fyrirtækið með arðgreiðslufyrirkomulagi. Jafnframt kemur fram í tilkynningunni að ríkið muni greiða fyrir þjónustuna samkvæmt gjaldskrá eins og aðrir aðilar á markaði. Í skilyrðum sáttarinnar er þó kveðið á um jafnfræði viðskiptavina, sjá 2. gr. hennar.

IV. Niðurstaða

22. Í þessum kafla er gerð grein fyrir niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins. Líkt og komið hefur fram lauk meðferð málsins með því að sátt, dags. 18. Febrúar 2022, var gerð við samrunaaðila. Nánari grein er gerð fyrir sáttinni, markaði málsins og öðrum atriðum málsins hér á eftir.

1. Fyrirkomulag markaðar

23. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga er nauðsynlegt að skilgreina þann markað sem samrunaaðilar starfa á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgöngubjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði.
24. Viðskiptin sem hér eru til skoðunar varða einungis markað með traustþjónustu (sjá nánari skilgreiningu síðar). Að mati samrunaaðila starfar ekkert fyrirtæki hér á landi á þeim markaði sem Auðkenni starfar á. Í samrunaskrá segir að Auðkenni sé eina fyrirtækið á Íslandi sem gefi út rafræn skilríki. Áætluð heildarstærð markaðarins er því skv. ársreikningi félagsins um 465 milljónir króna sé miðað við veltu ársins 2020.
25. Í samrunaskrá kemur fram að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafi áður skilgreint markað fyrir auðkennis og traustþjónustu. Sett voru lög nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti með innleiðingu reglugerðar Evrópuráðsins (eIDAS) nr. 910/2014 frá 23. Júlí 2014 um sama efni. Helsta markmið reglugerðarinnar er að tryggja eðlilega starfsemi innri markaðarins og stefna að fullnægjandi öryggisstigi rafrænna auðkenningaleiða og traustþjónustu.
26. Í frumvarpi til laganna er skilgreint hvað felst í rafrænni auðkenningu annars vegar og hins vegar í traustþjónustu. Þar segir að í II. kafla reglugerðarinnar sé fjallað um rafræna auðkenningu. Með rafrænni auðkenningarskipan er átt við fyrirkomulag fyrir rafræna auðkenningu sem rafrænar auðkenningarleiðir eru gefnar út undir, til handa einstaklingum eða lögaðilum eða einstaklingum sem eru fulltrúar lögaðila. Rafræn auðkenningarleið er efnisleg og/eða óefnisleg eining sem inniheldur auðkenningargögn aðila og er notuð til sannvottunar vegna nettengdrar þjónustu, sbr. 2. og 4. tölul. 3. gr. reglugerðarinnar. Í III. kafla reglugerðarinnar er fjallað um



traustþjónustu. Samkvæmt 16. tölul. 3. gr. reglugerðarinnar er traustþjónusta skilgreind sem rafræn þjónusta sem að öllu jöfnu er veitt gegn þóknun og felst í eftirfarandi: myndun, sannprófun og staðfestingu rafrænna undirskrifta, rafrænna innsigla eða rafrænna tímastimpla, rekjanlegrar rafrænnar afhendingarþjónustu og vottorða sem tengjast þessum þjónustum; myndun, sannprófun og staðfestingu vottorða fyrir sannvottun vefsetra; varðveislu rafrænna undirskrifta, innsigla eða vottorða sem tengjast þessum þjónustum.

27. Traustþjónustuaðili rekur innviði fyrir auðkenningar í hverju landi. Eins og kom fram hér að framan felst sú starfsemi m.a. í vottun á gildistíma og auðkenningu á rafrænum skilríkum í hvert skipti sem þau eru notuð. Auðkenni er eini traustþjónustuaðilinn Íslandi þ.e. á markaði með traustþjónustu og rafrænni auðkenningu. Jafnframt er fyrirtækið eini handahafi svokallaðra milliskilríkja. Skilríki sem er kallað Íslandsrót og er rekið á vegum ríkisins gefur út milliskilríki og var sett á laggirnar til að þess að byggja upp traust vottunarfyrirkomulagi. Íslandarót er í eðli sínu skilríki sem eru gefin út af ríkinu og er í eigu þess. Með útgáfu milliskilríkja felst vottun eiganda Íslandsrótar, þ.e. ríkisins, á handahafa milliskilríkjanna.

1.1 *Vörumarkaður*

28. Samkvæmt samrunaskrá telur félagið sig starfa á upplýsingaöryggismarkaði. Þar segir þó að sá markaður sem félagið starfar á hafi ekki verið skilgreindur til hlítar. Eins og kom fram hér að framan veitir félagið einstaklingum lausnir sem veita öryggi í rafrænum samskiptum. Félagið gegnir því hlutverkið að vera hlutlaus þriðji aðili og veita öryggi í samskiptum milli tveggja ólíkra aðila sem starfa eftir atvikum á öðrum markaði en Auðkenni gerir.

29. Helstu viðskiptavinir Auðkennis eru eins og áður sagði fjármálafyrirtæki, ríkið og sveitarfélög. Jafnframt eru svokallaðir þjónustuaðilar viðskiptavinir Auðkennis. Þetta eru fyrirtæki sem eiga og reka virðisaukandi búnað sem inniheldur m.a. notendaviðmót t.d. fyrir rafrænar undirskriftir.

30. Að mati Samkeppniseftirlitsins er vörumarkaður málsins markaður sem er fyrir auðkenningar og traustþjónustu og kann hann eftir atvikum að geta skipst í undirmarkaði. Í ljósi niðurstöðu málsins er þó ekki þörf á að taka endanlega ákvörðun um afmörkun markaðarins í málinu.

1.2 *Landfræðilegur markaður*

31. Í 4. gr. reglugerðar Evrópuráðsins nr. 910/2014 um auðkenningar og traustþjónustu er að finna meginreglu um innri markað ESB. Þar segir að traustþjónustuveitendum sé heimilt að dreifa óhindrað vörum og þjónustu í öðrum aðildarríkjum ef þær eru í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Meginreglan á einnig við á EES-svæðinu.

32. Í samrunaskrá kemur fram það mat Auðkennis að félagið starfi á alþjóðlegum markaði þar sem unnt er að kaupa slíka þjónustu þvert á landamæri. Þetta á sér í lagi við eftir gildistöku laga nr. 55/2019. Í dag séu erlendir aðilar nú þegar að bjóða upp á traustþjónustu þvert á landamæri. Sé þetta í samræmi við reglugerð ESB og geti aðilar veitt traustþjónustur þvert á landamæri að uppfylltum þeim skilyrðum sem þar eru sett. Sambærileg félög og Auðkenni eru starfandi á Norðurlöndunum og innan ESB og sé fyrirkomulagið svipað og héraendis. Samrunaaðilar telja því að landafræðileg afmörkun markaðar fyrir traustþjónustu sé allt EES svæðið.

33. Að mati Samkeppniseftirlitsins kann landfræðilegur markaður málsins að afmarkast við stærra landsvæði en Ísland þrátt fyrir að Auðkenni sé sá aðili sem hefur haft yfirburðastöðu í auðkenningar- og traustþjónustu á Íslandi um árabil. Í ljósi niðurstöðu málsins er þó ekki þörf á að taka endanlega ákvörðun um afmörkun landfræðilega markaðarins í málinu.



2. Mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans

34. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða skapist eða styrkist eða hvort samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrk að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og að það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.
35. Í samrunaskrá kemur fram að árið 2007 hafi samstarfssamningur verið gerður á milli fjármálaráðuneytisins og ríkisins um þróun og útgáfu stafrænna skilríkja. Eins og kom fram hér að framan gefur Íslandsrót, sem er í eigu ríkisins, út svokallað rötarskilríki fyrir Ísland sem er ætlað að tryggja áreiðanleika annarra skilríkja sem gefin eru út á Íslandi. Ríkið sem eigandi Íslandsrótar vottar handhafa milliskilríkja sem er endastöð útgáfu rafrænna skilríkja. Jafnframt hefur komið fram að Auðkenni sé eina félagið sem er handhafi slíkra skilríkja á Íslandi og var það stofnað í kjölfar ofangreinds samstarfssamnings. Öllum er þó heimilt að setja upp milliskilríki sem byggir á rötarskilríki Íslandsrótar að uppfylltum ákveðnum og þekktum skilyrðum.
36. Auðkenni er eina fyrirtæki sem starfar á umræddum markaði og því hefur samruninn engin bein lárétt samkeppnisleg áhrif. Samkvæmt lögum nr. 55/2019 getur hver sem er starfað á þessum markaði að því gefnu að hann fullnægi þeim skilyrðum og kröfum sem gerðar eru með eIDAS reglugerðinni.
37. Hins vegar verða með samrunanum til eignatengsl þar sem á sömu hendi þ.e. ríkisins er útgáfa milliskilríkja og starfsemi byggð á útgáfu skilríkjanna þar sem Auðkenni verður í lóðréttum eignatengslum við Íslandsrót. Ríkið, sem er nú þegar stór viðskiptavinur fyrirtækisins, er því ólíklegt til að færa viðskiptin annað reyni annað fyrirtæki að hasla sér völl á þessum markaði. Jafnframt gætu önnur fyrirtæki sem eru nú þegar í viðskiptum við Auðkenni verið treg til að færa þjónustuna vegna þessara tengsla og annarra atriða. Því kann samruninn að leiða til aðgangshindrana og takmarka getu annarra aðila að hasla sér völl á þessum markaði.
38. Samkvæmt framgreindu geta því samkeppnisleg áhrif samrunans komið fram vegna þess að ríkið er stór viðskiptavinur Auðkennis. Eins og áður sagði, vegna þessa lóðréttta fyrirkomulags sem verður til við kaup ríkisins, kann hugsanlega að myndast tregða hjá ríkinu að færa viðskipti sín annað ef nýr aðili kemur inn á markaðinn og býður sömu þjónustu og Auðkenni. Í samrunatilkynningunni kemur jafnframt fram að í kaupsamningi við stærstu hluthafa Auðkennis kom fram sérstök yfirlýsing um samstarf og framtíðarrekstur Auðkennis. Í yfirlýsingunni er kynnt viðbótar takmörkun við samrunann. Þar eru sett fram áform um hvernig staðið verði að rekstri fyrirtækisins og þróun á þjónustu þess í framtíðinni í samstarfi við helstu núverandi eigendur. Talið er að yfirlýsingin um samstarf og stofnun ráðgjafaráðs sé óaðskiljanlegur hluti kaupanna. Að sögn samrunaaðila er þó ekki sett fram skilyrði um að núverandi eigendur verði áfram í viðskiptum eftir kaup ríkisins á Auðkenni,
39. Þetta fyrirkomulag getur einnig reynst skaðlegt samkeppni að því leyti að ef fyrri eigendur hafi aðkomu að stjórnun og skipulagi reksturs Auðkennis í gegnum ráðgjafaráðið og kjósi þar með að eiga viðskipti við félagið fremur en aðra nýja aðila sem hyggjast starfa á þessum markaði. Skaðleg samkeppnisleg áhrif samrunans kunna því verða vegna þessara tveggja ofangreindra þátta. Aðgangshindranir að þessum markaði kunna því að myndast annars vegar vegna lóðrétttra eignatengsla ríkisins og hins vegar aðkomu núverandi eiganda að framtíðarrekstri Auðkennis.



40. Auk þess myndast ákveðinn vettvangur fyrir samskipti á milli aðila að ráðgjafarráðinu sem eru keppinautar. Þessi vettvangur kann að auðvelda upplýsingaskipti og samráð á milli þessara aðila.
41. Bein áhrif samrunans á neytendur ættu að vera lítil þar sem þjónustan er nú þegar ókeypis til þeirra. Jafnframt hafa samrunaaðilar sett fram það markmið að fyrirtækið verði ekki rekið með arðgreiðslusjónarmiði. heldur verði það rekið með hóflegri arðsemi og verði við reksturinn tekið mið af afskrifta- og fjárfestingaþörf og verði félagið rekið sem innviðafélag. Ekki eru því vísbendingar um að breytt eignarhald leiði til hækkunar á verði þjónustunnar.

3. Sjónarmið umsagnaraðila

42. Umsagnaraðili gerir fáar athugasemdir við samrunann og sér fátt athugavert við það að ríkið eignist Auðkenni að fullu. Í svari umagnaraðila eru þó gerðar athugasemdir við það að ríkið gefi fríar auðkenningar fyrir alla aðila í gegnum island.is. Þessi þjónusta sé í boði fyrir einkafyrirtæki og er í samkeppni við fyrirtækið og aðra þjónustuaðila sem starfa á markaði með rafrænum innskráningum. Þá sér fyrirtækið ekki annamarka á samrunanum vegna viðskipta núverandi eiganda Auðkennis við fyrirtækið sé það tryggt að öðrum fyrirtækjum á sama markaði verði ekki mismunað á grundvelli verðs og þau geti áfram veitt þjónustu sem endursöluaðili á traustþjónustu. Jafnframt gerir fyrirtækið ekki ráð fyrir samkeppni frá aðilum sem starfa á EES-svæðinu vegna smæðar markaðarins.
43. Eftir að frestur til athugasemda rann út barst önnur athugasemd frá umsagnaraðila. Athugasemdin snýr að því verði sem Auðkenni innheimtir fyrir svokallaða stöðufyrirspurn (OCSP) fyrir rafrænar undirskriftir hjá Auðkenni. Í athugasemd umsagnaraðila kemur fram að stórir þjónustuaðilar fái magnafslátt af stöðufyrirspurn hjá Auðkenni og séu því í betri aðstöðu til að bjóða verð sem örðugt er fyrir minni aðila að keppa við. Þjónustuaðilar byggja verðið á þjónustunni annars vegar upp á verði gagnvart kaupanda á vöru og virðisaukandi hugbúnaðarþjónustu og hins vegar á verði fyrir þjónustu Auðkennis. Stórir aðilar fái magnafslátt og það skekki samkeppnisstöðu minni aðila og hindri innkomu nýrra aðila á þennan markað. Umagnaraðili telur rétt að Auðkenni bjóði sama verð á alla OCSP þjónustu.

4. Sjónarmið samrunaaðila

44. Í svari ríkissjóðs vegna fyrirspurnar Samkeppniseftirlitsins frá 25. nóvember 2021 segir að áherslur stjórnvalda séu að byggja upp stafræna þjónustu milli almennings, fyrirtækja og ríkisins. Því er talið æskilegt að ríkið fari með eignarhald á félaginu. Þar sem ríkið sé stór notandi þessarar þjónustu og gefi út skilríki sem eru í auknu mæli að færast yfir á rafrænt form, sé talið ákveðið hagræði falið í því að útgáfa rafrænna skilríkja færast yfir á einn aðila þ.e. ríkið. Þetta sjónarmið hafi þýðingu þar sem dýrt er að byggja upp innviði vegna þjónustunnar. Þá telur ríkið sig hafa hag af því vera í samstarfi við stórnotendur þjónustunnar m.a. til að tryggja þróun þjónustunnar til að mæta þörfum einstaklinga og fyrirtækja. Jafnframt muni samruninn draga úr sameiginlegu eignarhaldi, þar sem eignarhald færast frá fjármálafyrirtækjum, sem eru í samkeppni á fjármálamarkaði til eins aðila.
45. Í svarinu segir jafnframt að Íslandsrót sé ekki fyrirtæki með eiginlega starfsemi sem fólgin sé í sölu á vöru eða þjónustu á tilteknum markaði, heldur sé það hluti af verkefnum fjármála- og efnahagsráðuneytis. Íslandsrót var stofnuð af ríkinu árið 2008 í þeim tilgangi að gefa út rafræn skilríki en samstarfssamningur hafi verið gerður árið 2007 á milli ríkisins og fjármálafyrirtækjanna um þróun og útgáfu rafrænna skilríkja á Íslandi.
46. Enn fremur er í svarinu staðfest og ítrekað af ríkinu að Íslandsrót verði opin öllum sem þess óska að fullnægðum skilyrðum laga. Í þessu felst að öllum er frjálst að sækja um útgáfu milliskilríkja



á grunni Íslandsrótartar. Umsækjendur þurfi aðeins að skila ákveðnum upplýsingum sem staðfesta fjárhagslega og tæknilega hæfni umsækjanda til starfa og veita traustþjónustu vegna útgáfu rafrænna skilríkja. Í svarinu er til skýringa bent á að með eIDAS reglugerðinni um rafræna þjónustu og auðkenningu, sem var tekin upp hérlendis með lögum nr. 55/2019, var komið á samræmdri löggjöf um þessa starfsemi á EES-svæðinu.

47. Þá kemur fram í svarinu að samkvæmt lögum nr. 55/2019 hefur fjarskiptastofa eftirlit með fullgildum traustþjónustuveitendum, sem og þeim sem hafa ekki fullgildingu. Fjár- og efnahagsráðuneytið beri að fara eftir meginreglum stjórnisýsluréttar við meðferð umsókna um útgáfu milliskilríkja á grunni Íslandsrótartar. Kaup ríkisins muni því engu breyta um þá skipan sem hefur verið og gætt verði þess að jafnræði verði tryggt gagnvart öllum umsækjendum.
48. Jafnframt kemur fram í svari ríkisins að til að tryggja jafnræði á milli stórnotenda verði verðskrá þjónustu auðkennis þrepaskipt eftir umfangi viðskipta. Lögð verði áhersla á föst gjöld fyrir stórnotendur. Verðskráin verði almenn og sé að finna á vef fyrirtækisins.
49. Ríkið muni ekki reka félagið sem arðgreiðslufélag. Gerð verði hófleg arðsemiskarfa sem endurspegli fjárfestingar- og endurfjárfestingarþörf og að endurskoðun á verðlagningu á þjónustunni taki mið af því. Með vísan til þessa telja samrunaaðilar ekki hættu á því að þjónustan verði á einhvern hátt niðurgreidd eða ríkisstyrkt eftir samrunann sem skaða muni samkeppni.
50. Eins og áður hefur komið fram er í kaupsamningum samrunaaðila yfirlýsing um stofnun ráðgjafaráðs þar sem fyrrum eigendur Auðkennis og stórnotendur þjónustunnar hafi aðkomu að rekstri fyrirtækisins áfram í gegnum ráðið. Þessi viðbótartakmörkun (e. anchillary restrain) er talin vera óaðskiljanlegur hluti kaupanna sem leiði af samrunanum. Í framangreindu svarbréfi samrunaaðila kemur fram að kaupsamningurinn falli úr gildi heimili Samkeppniseftirlitið ekki samruna með þessari viðbótartakmörkun.
51. Samrunaaðilar telja ekki hættu á að í ráðinu skapist vettvangur fyrir samstarf keppnauta sem skaði samkeppni. Talin er nauðsyn á að stærstu þjónustuveitendur hafi aðkomu að framþróun þjónustunnar og innleiðingu lausna. Þar segir jafnframt að stofnun ráðgjafaráðs sé nauðsynleg til að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að með kaupum ríkissjóðs á öllu hlutafé í Auðkenni. Samrunaaðilar áréttu að fyrirhugað ráðgjafaráð muni ekki koma með neinum hætti að rekstri og stjórnun Auðkennis, heldur komi aðeins með tillögur eða ráðgjöf um framþróun á þjónustu fyrirtækisins. Er ráðið því ráðgefandi fyrir stjórn félagsins. Ekki er talið að tvíhliða viðræður Auðkennis við helstu stórnotendur muni, að mati samrunaaðila, skila sömu skilvirkni og hagræði. Einnig sé horft til þess að aðrir stórnotendur geti tekið sæti í ráðinu í framtíðinni.
52. Loks segir í svarbréfi samrunaaðila að ekki hafi komið til álita að leggja mat á hvort tilefni sé til þess að taka til endurskoðunar aðkomu ríkisins að rekstri Auðkennis. Samrunaaðilar færa m.a. þau rök fyrir þessu að það sé kostnaðarsamt að viðhalda innviðum sem standast eigi kröfur um rafrænt öryggi. Jafnframt telja þeir að starfsemin sé best fyrir komið hjá ríkinu þar sem það er stærsti útgefandi rafrænna skilríkja á Íslandi og starfsemin sé hluti af grunninnviðum samfélagsins. Hins vegar geta samrunaaðilar fallist á, eins nefnt er í bréfi Samkeppniseftirlitsins, að aðild ríkisins að rekstri Auðkennis verði tekin til endurskoðunar eftir fimm til tíu ár.

5. Mat Samkeppniseftirlitsins

53. Á stöðufundi Samkeppniseftirlitsins þann 23. nóvember 2021 með samrunaaðilum kom fram að eftirlitið hafi haft áhyggjur að við samrunann verða til lóðrétt eignatengsl á milli Íslandsrótartar og Auðkennis. Eins og hér að framan er rakið verða þessi tengsl með þeim hætti að ríkið verður við



samrunann eigandi beggja fyrirtækjanna. Íslandsrót er útgefandi svokallaðra milliskilríkja og er Auðkenni eini innlendi handhafinn að þeim skilríkjum. Rótin er geymd í fjármálaráðuneytinu og er grundvöllur fyrir traustþjónustu héraðs. Samkvæmt því sem kom fram á fundinum fer engin eiginlegur rekstur fram í Íslandsrót eða framkvæmdastjórn þess. Lagaskylda er að veita þessa þjónustu og tryggja því lög og reglugerðir það að Íslandsrót sé opin öllum.

54. Samkvæmt framgreindu og umfjöllun í fjórða kafla verður því að teljast ólíklegt að kaup ríkisins skaði samkeppni vegna lóðréttu eignatengsla á milli Auðkennis og Íslandsrótar. Starfsemi Íslandsrótar er með þeim hætti að ekki er um eiginlegan rekstur að ræða. Eins kemur fram hér að framan tryggja lög, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, aðgengi annara aðila að þessum markaði. Með svari ríkisins við fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins til samrunaaðila frá 25. nóvember 2021 er staðfest að lagaskylda sé til staðar um að veita þessa þjónustu. Tryggja því lög og reglugerðir það að Íslandsrót sé opin öllum.

Jafnframt staðfesta samrunaaðilar að þjónustan sé gjaldfrjáls til einstaklinga en greitt verði samkvæmt verðskrá ef um fyrirtæki sé að ræða. Verðskráin sé almenn og birt á vef fyrirtækisins. Samrunaaðilar staðfesta það jafnframt að fyrirtækið verði ekki ríkisstyrkt en rekið með því arðsemissjónarmiði sem nægi til að viðhalda endurfjárfestingu í iðnvíðum.

55. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þó hætta á því að með stofnun ráðgjafaráðs, sem er að mati samrunaaðila nauðsynlegt viðbótaskilyrði fyrir samrunanum, skapist samkeppnishamlandi aðstæður. Þessi niðurstaða hlýst helst af því að í ráðinu verða fyrrum eigendur og stærstu viðskiptavinir Auðkennis. Gert er ráð fyrir að ráðið starfi í 10 ár. Því er að mati Samkeppniseftirlitsins hætta á því að í ráðinu skapist vettvangur fyrir samstarf keppinauta sem hugsanlega getur skaðað samkeppni. Þá er jafnframt að mati eftirlitsins ákveðin hætta á því að ráðið leiði til óeðlilegrar bindingar og hagsmunatengsla á milli Auðkennis og stærstu viðskiptavina fyrirtækisins.
56. Einnig liggur fyrir að ríkið og stofnanir þess eru á meðal stærstu viðskiptavina Auðkennis sem kaupa þjónustu af fyrirtækinu. Með þessu skapast lóðrétt tengsl við samrunann sem kunna að valda hættu á mismunun á milli ríkisins og annarra viðskiptavina Auðkennis.
57. Þá liggur fyrir að starfsemi á þessu sviði er í mikilli mótun. Því er mikilvægt að eignarhald, umgjörð fyrirhugaðrar starfsemi og aðkoma ríkisins og fyrri eigenda Auðkennis skapi ekki hindranir fyrir nýja aðila til að hefja starfsemi eða gera sig gildandi, s.s. á grundvelli frekari þróunar og nýsköpunar á þessu sviði.
58. Því er talin nauðsyn að setja samrunanum skilyrði og hafa samrunaaðilar af þeim sökum gert sátt við Samkeppniseftirlitið sem rakin er í næsta kafla og ákvörðunarorðum.

V. Sátt

59. Markmið sáttar Samkeppniseftirlitin og samrunaaðila frá 18. febrúar 2022, og þeirra skilyrða sem í henni felast, er að efla og vernda virka samkeppni á þeim mörkuðum sem samruninn tekur til og bregðast við hugsanlegri röskun á samkeppni sem samruninn myndi annars leiða til. Til að ná þessu markmiði hafa þau fyrirhugað sem fram koma í sátt þessari eftirfarandi megintilgang:

- a) Að bregðast við hugsanlegum skaðlegum áhrifum samrunans á markaði fyrir traustþjónustu og öðrum þeim markaði sem fyrirtæki sem nota þjónustu Auðkennis starfa á.



- b) Að bregðast við hugsanlega skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni sem skapast vegna tengsla á milli samrunaaðila eftir samrunann.
 - c) Að stuðla að sjálfstæði fyrirtækisins eftir kaup ríkisins á því.
 - d) Að tryggja að eignarhald ríkisins og að umgjörð fyrirtækisins hindri ekki framþróun á þessu sviði.
60. Samruninn hefur einkum áhrif á þau fyrirtæki sem starfa á markaði með traustþjónustu og þau fyrirtæki sem nýta sér þjónustu Auðkennis. Til þess að tryggja hagsmuni þessara aðila og eðlilega samkeppni á markaði málsins er í 2. gr. sáttarinnar kveðið á um jafnræði og bann við mismunun á milli viðskiptavina Auðkennis. Þannig er Auðkenni óheimilt að veita tengdum aðilum betri kjör á þjónustu nema það grundvallist á skýrum málefnalegum ástæðum, s.s. vegna mælanlegs magnhagræðis við veitingu þjónustunnar. Til þess að tryggja betur þessa hagsmuni skal Auðkenni gefa út almenna gjaldskrá sem öll helstu kjör og skilmálar koma skýrlega fram.
61. Eins og rakið er hér að framan er stofnun svokallaðs ráðgjafaráðs talin verða nauðsynlegt skilyrði fyrir samrunanum. Í ráðinu munu sitja fyrrverandi eigendur og stærstu notendur þjónustu Auðkennis. Til þess að koma í veg fyrir möguleg skaðleg áhrif á samkeppni af starfi ráðgjafaráðsins er í 3. gr. sáttarinnar kveðið á um tilteknar meginreglur í starfsemi þess. Þannig er ráðgjafaráðinu aðeins ætlað að taka til umfjöllunar mál sem varða framþróun þjónustunnar og innleiðingu nýrra tæknilausna. Ráðið skal aðeins skipað þeim starfsmönnum Auðkennis og viðskiptavina sem starfa á viðkomandi sviði, s.s. tæknimenn. Umræða um önnur málefni, s.s. kjör sem bjóðast viðskiptavinum, skal ekki fara fram á vettvangi ráðsins. Skrá skal fundargerðir vegna funda ráðgjafaráðsins í fundarbók og skal efni hennar vera aðgengilegt Samkeppniseftirlitinu.
62. Taka ber fram að samstarf keppnauta á vettvangi ráðgjafaráðs eða Auðkennis þarf að öðru leyti lúta eftir sem áður þeim skorðum sem samkeppnislög setja slíku samstarfi, skv. 10. gr. samkeppnislaga, sbr. og 15. gr. sömu laga. Bera aðilar samstarfs því eftir sem áður ábyrgð á því að meta hvort undantekningar 15. gr. frá banninu við ólögmætu samráði séu uppfylltar.
63. Að mati Samkeppniseftirlitsins er um að ræða markað sem er í örri þróun, tækniframfarir næstu ára óljósar og þörf á aðkomu ríkisins að rekstri traustþjónustu til lengri tíma óljós. Því er einnig farið fram á það við samrunaaðila að kaup ríkissjóðs á Auðkenni verði tekin til endurmats og metin verði þörfin á aðkomu ríkisins á traustþjónustumarkaði að tilteknum tíma liðnum, eða á fimm ára fresti.
64. Loks þarf að tryggja sjálfstæði stjórnar og rekstur fyrirtækisins til framtíðar. Í 5. gr. skilyrðanna er því kveðið á um að Auðkenni skuli setja sér samkeppnisstefnu þar sem kveðið er á um háttsemi stjórnar og starfsmanna fyrirtækisins og skyldur samkvæmt sáttinni og samkeppnislögum.
65. Til að tryggja samkeppni og hindra ekki önnur fyrirtæki í að hefja starfsemi á sama markaði eða tengdum mörkuðum og veita þjónustu á grundvelli starfsemi Auðkennis setur Samkeppniseftirlitið skilyrði fyrir samrunanum á grundvelli sáttar sem nánar er lýst í ákvörðunarorði.

VI. Ákvörðunarorð:

„Kaup ríkissjóðs Íslands á öllu hlutafé Auðkennis ehf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.



Meðferð málsins lauk með sátt Samkeppniseftirlitsins við samrunaaðila, dags. 18. apríl 2022. Með þeim skilyrðum sem felast í sáttinni er komið í veg fyrir röskun á samkeppni sem af samrunanum myndi annars leiða. Telur Samkeppniseftirlitið því ekki forsendur til frekari íhlutunar en þeirrar sem í sáttinni felst.

Ákvæði sáttarinnar eru svohljóðandi:

1. gr.

Markmið og meginefni skilyrða

Markmið þessarar sáttar er að tryggja jafnræði og gagnsæi til viðskiptavina Auðkennis og að samkeppni á traustþjónustumarkaði sé ekki raskað með samrunanum. Jafnframt er sáttinni ætlað að stuðla að því að eignarhald ríkisins á Auðkenni standi ekki í vegi fyrir mögulegum breytingum á markaðnum eða nýjum valkostum í þjónustu á þessu sviði í framtíðinni.

2. gr.

Jafnræði og bann við mismunun

Auðkenni skal gæta jafnræðis og hlutlægni í viðskiptakjörum þannig að óheimilt er að veita ríkisstofnunum eða fyrrum eigendum betri kjör en öðrum viðskiptavinum nema það grundvallist á skýrum málefnalegum ástæðum, s.s. vegna mælanlegs magnhagræðis.

Auðkenni skal því gefa út almenna verðskrá til að tryggja jafnræði og gagnsæi til viðskiptavina.

3. gr.

Ráðgjafaráð

Af viðbótarskilyrðum samrunans leiðir að komið verður á fót ráðgjafaráði um frampróun og innleiðingu tæknilausna. Til að stuðla að sjálfstæði Auðkennis gangast samrunaaðilar undir eftirfarandi skilyrði.

- a) Ráðið skal ekki vera skipað starfsmönnum viðkomandi fyrirtækja sem taka ákvarðanir um mikilvæg atriði sem varða samkeppni, s.s. ákvörðun verðlagningar á þjónustu.
- b) Á vettvangi ráðsins er aðeins heimilt að ræða stefnu og innleiðingu á almennum tæknilausnum og tengdum atriðum. Sé um að ræða önnur atriði sem varða s.s. þjónustu við einstaka viðskiptavini skulu þau rædd í tvíhliða samskiptum viðkomandi viðskiptavinar og Auðkennis.
- c) Skrá skal fundargerðir vegna funda ráðgjafaráðsins í fundarbók og skal efni hennar vera aðgengilegt Samkeppniseftirlitinu.

4. gr.

Endurskoðun á aðkomu ríkisins

Kaup ríkissjóðs á Auðkenni skulu tekin til endurmats af hálfu ríkissjóðs á 5 ára fresti frá því að samruninn kemur til framkvæmdar og metin þörfin á aðkomu ríkisins að auðkennis- og traustþjónustumarkaði, með hliðsjón af mögulegum breytingum á markaðnum og nýju þjónustuframboði.

5. gr.

Samkeppnisáætlun

Auðkenni skuldbindur sig til að setja sér samkeppnisstefnu og áætlun sem skal lögð fyrir hluthafafund til samþykktar, innan 12 mánaða frá því að samruninn kemur til framkvæmdar. Skal í stefnunni kveðið á um háttsemi stjórnar og starfsmanna fyrirtækisins, skyldur samkvæmt sátt þessari og samkeppnislögum.



Auðkenni skal tryggja að stjórn, stjórnendur og lykilstarfsmenn, sem félagið telur sátt þessa varða, séu að fullu upplýstir um sáttina og samkeppnislög og þær kröfur sem af þessu leiða. Þá skulu framangreindir aðilar undirrita yfirlýsingu um að viðkomandi hafi kynnt sér efni sáttarinnar og lýsi því yfir að viðkomandi muni starfa eftir henni. Afhenda skal Samkeppniseftirlitinu afrit hennar.

6. gr.

Viðurlög

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

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson