



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mánudagur, 18. desember, 2006

Ákvörðun nr. 50/2006

Erindi Auðkennis hf. vegna samstarfs banka og sparisjóða um uppsetningu nýs öryggisbúnaðar

I.

Málavextir og málsmeðferð

Þann 28. mars sl. barst Samkeppniseftirlitinu erindi Auðkennis hf. (Auðkenni), þar sem gerð er grein fyrir fyrirhuguðu samstarfi banka og sparisjóða vegna kaupa, uppsetningar og reksturs á svonefndum Todos-öryggisbúnaði.

Í erindi Auðkennis kemur fram að um síðustu áramót hafi af hálfu Auðkennis¹ verið gengið frá kaupum á búnaði frá Nýherja hf. sem hannaður sé af Todos Data System AB í Svíþjóð². Aðdraganda þeirra kaupa megi rekja til tilvika sem upp hafi komið hér á landi þar sem misfarið hafi verið með aðgangsupplýsingar netbankanotenda. Af þessum sökum hafi þótt ljóst að grípa þyrfti strax til aðgerða og hafi verið ákveðið að fjárfesta í umræddum Todos-öryggisbúnaði.

Virgni umrædds öryggisbúnaðar er lýst á þann veg að unnt sé að auðkenna netbankanotendur með lykli sem allir notendur fái til afnota. Þannig þurfi nefndan lykili auk hefðbundinna notendanafna og lykilorða til aðgangs að netbanka. Slá þurfi inn númer sem fáist með því að þrýsta á hnapp á umræddum lyklum. Hvert númer birtist einungis einu sinni og er endingartími lykilsins sagður vera um fimm ár.

Öryggisbúnaðinn standi til að setja upp í kerfum Reiknistofu bankanna en Auðkenni muni gera samning við Reiknistofuna um rekstur kerfisins. Ekki hafi verið tekin ákvörðun um hvernig dreifingu áðurnefndra lykila verði háttáð en líklegast þyki að lyklnir verði aðgengilegir netbankanotendum í öllum útibúum banka og sparisjóða án endurgjalds.

Með kaupum á Todos-öryggiskerfinu sé stefnt að því að auka öryggi í netbankaviðskiptum og þannig komið í veg fyrir misnotkun á aðgangsorðum. Af þessu leiði að aðgangur í alla netbanka verði háður því að slegið sé inn númer úr þeim lykli sem viðkomandi notandi fær afhentan. Að öðru leyti hafi uppsetning öryggisbúnaðarins ekki áhrif á útlit á vefsíðum netbankanna, þjónustu sem hver banki fyrir sig hefur í boði, við hvaða verði slík þjónusta er boðin o.s.frv.

¹ Eigendur Auðkennis hf. eru Landsbanki Íslands hf., Glitnir hf., KB banki hf. og Tölvumiðstöð Sparisjóðanna.

² Sbr. samning milli Auðkennis og Nýherja, dags. 10. desember 2005 og undirritaðan 30. desember sama árs, um kaup á Todos-öryggisbúnaði.



Í erindinu er tekið fram að telji Samkeppniseftirlitið að samkeppni milli banka og sparisjóða verði raskað sé óskað eftir undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga.

Þann 19. júlí sl. boðaði Samkeppniseftirlitið fulltrúa Auðkennis á fund til frekari upplýsingagjafar þar sem frekari skýringar voru gefnar á virkni Todos-búnaðarins og á ofangreindu samstarfi bankanna.

Með bréfi, dags. 5. október sl., gerði Samkeppniseftirlitið grein fyrir þeirri afstöðu sinni að samstarfið kynni að fara gegn 10. gr. samkeppnislaga. Af þeim sökum var óskað eftir ítarlegri rökstuðningi fyrir því að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu til samstarfsins væru uppfyllt.

Þann 16. október barst Samkeppniseftirlitinu nánari rökstuðningur Auðkennis fyrir undanþágubeiðni. Í erindinu eru raktar ítarlega forsendur þess að veita skuli undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga, telji Samkeppniseftirlitið á annað borð að samstarfið brjóti í bága við ákvæði 10. gr. laganna. Hvað varðar rökstuðning fyrir því að uppfyllt séu skilyrði a.- liðar 15. greinar telur félagið að enginn vafi geti leikið á því að kaup og uppsetning Todos-búnaðarins teljist til tæknilegra og efnahagslegra framfara. Með kaupum á umræddum búnaði sé verið að bregðast við aukinni misnotkun á aðgangsupplýsingum heimabankanotenda og muni uppsetning búnaðarins auka öryggi í netbankaviðskiptum til mikilla muna.

Um sanngjarna hlutdeild neytenda í ávinningi sem af hljótist, sbr. b.- lið 15. gr., segir í erindinu að uppsetning öryggiskerfisins sé fyrst og fremst hagsmunamál banka og sparisjóða. Hins vegar sé ljóst að viðskiptavinir fyrirtækjanna muni einnig njóta ávinnings sem af samstarfinu hljótist þar sem öryggiskerfinu sé ætlað að tryggja hag þeirra þrátt fyrir að óprúttir aðilar geti yfirtekið tölvur þeirra. Þá verði að hafa í huga að með því að festa kaup á einu kerfi og fela Auðkenni umsjón þess hafi ætlunin verið að reyna að tryggja að innleiðing þessarar öryggislausnar yrði sem einföldust fyrir notendur heimabanka. Hafa verði í huga að hér á landi sé mjög algengt að einstaklingar og lögaðilar séu í viðskiptum hjá fleiri en einum banka eða sparisjóði. Ef hver og einn banki og sparisjóður setji upp eigin lausn myndi það leiða til þess að viðskiptavinir fengju til ráðstöfunar marga lykla eða kortalesara. Slík framkvæmd sé til þess fallin að valda ruglingi og án efa æskilegt fyrir viðskiptavinum að nota megri einn og sama lykilinn í öllum heimabönkum.

Þá telur félagið að með ofangreindu samstarfi séu ekki lögð höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem séu óþörf til að markmiðum samstarfsins verði náð, sbr. c.- lið 15. gr. laganna. Líta verði til þess að markmiðið með samstarfinu sé að auka öryggi í netbankaviðskiptum, lágmarka kostnað og tryggja að innleiðing kerfisins leiði til sem minnstrar röskunar fyrir netbankanotendur. Eina hugsanlega takmörkunin sem benda megri á í þessu sambandi sé sú að öryggislausnin verði ein og sama fyrir öll fyrirtækin. Þar verði samt sem áður að hafa hugfast að hún sé engin fyrir og um sé að ræða hreina viðbót sem sé öllum hlutaðeigandi aðilum til hagsbóta.



Hvað d.- lið 15. gr. varðar telur félagið að samstarfið leiði ekki til aukinna samskipta milli keppinauta þar sem verkefnið sé í höndum Auðkennis sem muni annast reikningsgerð til banka og sparisjóða.

Að lokum er í erindi Auðkennis bent á önnur atriði sem líta beri til við mat á því hvort skilyrðum til undanþágu sé fullnægt. Til þess sé m.a. að líta að um sé að ræða tímabundna lausn sem ætlað sé að leysa aðkallandi vandamál sem leitt geti til umtalsverðs tjóns verði ekkert að gert. Þá séu neikvæð áhrif samstarfsins afar takmörkuð, ef einhver, en jákvæð áhrif þess umtalsverð bæði fyrir hlutaðeigandi fyrirtæki sem og viðskiptavinum þeirra.

II. Niðurstaða

1.

Í máli þessu liggur fyrir að viðskiptabankar, sem starfa að meginstefnu til á sömu mörkuðum, hafa gert með sér samning um sameiginleg kaup og rekstur á öryggisbúnaði fyrir netbankaviðskipti. Búnaðurinn virkar með þeim hætti að notendur netbanka fá afhentan öryggislykil sem birtir notendum lykilorð að netbankanum sé þrýst á hnapp á lyklinum. Virkar kóðinn einungis sem aðgangur að netbankanum í þetta eina skipti (e. one time password eða OTP). Framkvæmdin verður á þann veg að auk hefðbundinna notendanafna og lykilorða verður að slá inn ofangreindan kóða til að öðlast aðgang að viðkomandi netbanka. Með þessu er leitast við að tryggja að það sé einungis réttur notandi sem kemst inn í netbankann. Aðgangsbúnaðurinn mun verða þjónustaður og hýstur af Reiknistofu bankanna.

Í nokkuð einfölduðu máli má segja að tilgangur slíkra öryggiskerfa sé að gera óviðkomandi aðilum erfiðara um vik að komast inn á lokuð vefsvæði eins og t.d. að netbanka. Auðveldara er að komast að hefðbundnum lykilorðum sem sjaldan breytast þar sem mögulegt er að reyna mörgum sinnum að komast inn á viðkomandi svæði án þess að vera í tímaþröng þar sem að lykilorðið breytist sjaldan eða aldrei. Með því að breyta stöðugt lykilorði viðkomandi, eins og gert er með áðurnefndri OTP-tækni, er hættan á að óviðkomandi aðili komist inn á hið lokaða svæði hverfandi. Í erindi Auðkennis kemur fram að hver banki fyrir sig muni eftir sem áður ákvarða útlit viðkomandi netbankavefsíðu, þá þjónustu sem þar er í boði, verð á þjónustunni og svo framvegis.

Todos-öryggiskerfinu er ætlaður nokkuð skammur endingartími eða allt að fimm árum. Ætlunin sé að annars konar öryggiskerfi muni taka við að þeim tíma liðnum. Það kerfi sem taka muni við af Todos sé í þróun m.a. í samstarfi við fjármálaráðuneytið. Sé verkefnið nokkuð á veg komið en ekki ljóst hvenær unnt verði að innleiða það hér á landi. Á fundi Samkeppniseftirlitsins með fulltrúum Auðkennis þann 19. júlí sl. kom fram að þar sem ekki sé fullkomlega ljóst hvort tilraunaverkefnið á vegum fjármálaráðuneytisins nái fram að ganga hafi m.a. verið litið til mögulegra útfærslna og breytinga á því öryggiskerfi sem nú standi til að setja upp. Með ofangreint í huga hafi Todos-öryggiskerfið m.a. verið valið þar



sem tiltölulega auðvelt sé að samþætta það því kerfi sem nú sé í notkun. Þá er og tekið fram í erindi Auðkennis að með sameiginlegum kaupum og rekstri bankanna á öryggiskerfinu sé leitast við að tryggja hagsmuni fyrirtækja innan bankakerfisins þar sem viðskiptavinir fjármálafyrirtækja þurfi sjaldnast að bera það tjón sjálfir sem rekja megi til bresta í öryggiskerfum bankanna.

2.

Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og samstarf bankanna

Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga eru allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað bannaðar.

Í banni 10. gr. samkeppnislaga felst m.a. bann við hvers konar samvinnu keppinauta á markaði um kaupverð á vöru eða þjónustu. Ástæða þess að samvinna um innkaup á vöru eða þjónustu fer gegn 10. gr. samkeppnislaga er sú að kaupverð myndar grundvöll verðlagningar og samvinna um kaupverð hefur þau áhrif að kostnaður keppinauta verður einsleitari og gagnsærri og með því skapast hætta á samræmdri verðlagningu.

Í ljósi þess að fyrirhugað er í því máli sem hér um ræðir samstarf banka og sparisjóða, sem eru keppinautar á bankamarkaði, í innkaupum, uppsetningu og rekstri ofangreinds öryggiskerfis, er nauðsynlegt að kanna hvort samstarfið fari gegn 10. gr. samkeppnislaga. Í málinu þarf í fyrsta lagi að kanna hvort að fyrir liggur samningur á milli bankanna með innleiðingu nefnds öryggiskefis og í annan stað þarf að leggja á það mat hvort umræddur samningur sé samkeppnishamlandi, sbr. 10. gr. samkeppnislaga. Varðandi fyrra atriðið þá liggur fyrir að þrír viðskiptabankar ásamt Tölvumiðstöð Sparisjóðanna hafa hafið með sér samstarf um kaup og rekstur á umræddum öryggisbúnaði. Að mati Samkeppniseftirlitsins felst í þessu samningur í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Ber hér að hafa í huga að hugtakið „samningur“ í skilningi samkeppnislaga hefur verið skilgreint rúmt.

Kemur þá til skoðunar hvort samstarfið hafi það að markmiði að raska samkeppni eða hvort slíka röskun leiði af samstarfinu. Af erindi Auðkennis verður ráðið að markmið með kaupum og rekstri öryggisbúnaðarins sé að auka öryggi í netbankaviðskiptum og koma í veg fyrir misnotkun á aðgangsorðum. Af erindinu verður einnig ráðið að með sameiginlegum kaupum og rekstri bankanna á öryggiskerfinu sé leitast við að tryggja hagsmuni fyrirtækja innan bankakerfisins þar sem viðskiptavinir fjármálafyrirtækja þurfi sjaldnast að bera það tjón sjálfir sem rekja megi til bresta í öryggiskerfum bankanna. Af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið ljóst að fyrirhugaðar aðgerðir banka og sparisjóða hafa ekki að markmiði samkeppnislega röskun og falla því ekki undir bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga hvað það skilyrði varðar.



Verður því að staðreyna hvort röskun á samkeppni geti leitt af samstarfinu.³ Þegar hugsanleg skaðleg áhrif samstarfs fyrirtækja eru metin verður að kanna hver aðstaðan á markaðnum hefði verið án samstarfsins.

3.

Markaðurinn

Í erindi Auðkennis kemur fram að félagið telji samstarf bankanna um kaup og rekstur á öryggiskerfinu ekki lúta að sjálfstæðum markaði enda sé ekki um að ræða þjónustu sem seld sé eða markaðssett í þeim tilgangi að afla viðskiptavina. Í erindinu er athygli vakin á ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/2002 *Erindi Netskila hf. um þróun kerfis til rafrænnar birtingar reikninga*, þar sem til skoðunar hafi verið samstarf eigenda Reiknistofu bankanna um kaup og rekstur á búnaði til rafrænnar birtingar reikninga. Er síðan rakið með hvaða hætti það samstarf hafi verið og sérstaklega tekið fram að í ákvörðuninni hafi verið litið til þess að það samstarf sem þar hafi farið fram hafi tekið til kaupa á undirstöðuhugbúnaði en ekki þátta eins og markaðssetningar, þróunar notendaviðmóts í gegnum netbanka eða samþættingar þjónustunnar við aðra þjónustuþætti. Loks er bent á að birting rafrænna reikninga hafi talist til sjálfstæðs þjónustumarkaðar, þar sem bankar og sparisjóðir kepptu innbyrðis og við önnur fyrirtæki. Því hafi ekki verið talið að samstarfið færi gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Í erindinu kemur fram það álit félagsins að samstarf um kaup og rekstur á Todos-öryggisbúnaðinum gangi mun skemur en það samstarf sem til skoðunar hafi verið í ofangreindri ákvörðun samkeppnisráðs. Þannig lúti samstarfið um kaup á nefndum öryggisbúnaði ekki að sjálfstæðum markaði enda sé ekki um að ræða þjónustu sem seld sé eða markaðssett í þeim tilgangi að afla viðskiptavina. Af þeim sökum þurfi ekki að taka til skoðunar hvort samstarfið muni leiða til einsleitni í kostnaðaruppbyggingu eða meta með öðrum hætti hvort hætta sé á samhæfingu í verðlagningu eða framboði á vöru eða þjónustu. Þá muni samstarfið ekki leiða til aukinna samskipta keppinauta þar sem rekstur kerfisins verði í höndum Reiknistofu bankanna og Auðkenni muni annast reikningsgerð til banka og sparisjóða.

Samkeppniseftirlitið telur að við ákvörðun markaðar í máli þessu verði að horfa til tveggja meginþátta. Annars vegar verður að kanna hvort umrætt samstarf hafi áhrif á markaði fyrir sölu á öryggisbúnaði eins og þann sem um er fjallað í máli þessu. Hins vegar ber að athuga hvort samstarfið hafi áhrif á þá markaði sem bankar og sparisjóðir starfa almennt á.⁴

Í samkeppnisrétti er almennt viðurkennt að samstarf fyrirtækja á ákveðnum markaði geti haft áhrif á aðra markaði en þá sem samstarfsfyrirtækin starfa á.⁵ Samkeppnisréttarleg vandamál geta m.a. skapast þegar slíkt samstarf á sér stað ef samstarfið leiðir til þess að kaupendahópurinn öðlast eða eykur markaðsyfirráð

³ Sbr. dóm undirréttar EB í máli nr. T-374/94 *European Night Services v Commission* [1998] 5 CMLR 718.

⁴ Um skilgreiningu á mörkuðum í fjármálaþjónustu vísast m.a. til álits samkeppnisráðs nr. 8/2000 *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.*

⁵ Sjá t.d. Faull & Nikpay. *The EC Law of Competition*. Oxford University Press. 1999. Sjá bls. 409 og áfram.



sín yfir viðkomandi birgjum á efra sölustigi. Í því sambandi má taka sem dæmi markað þar sem kaupendastyrkur er mjög mikill. Taki fyrirtæki á slíkum markaði sig saman um kaup á tilteknum vörum er hætt við að áhrifa samstarfsins gæti á mörkuðum á efra sölustigi. Við mat á áhrifum slíks samstarfs þarf þó að hafa í huga að ýmis atriði geta haft áhrif á það mat, t.d. markaðshlutdeild samstarfsfyrirtækjanna á þeim markaði sem er á lægra sölustigi, eftirspurn eftir viðkomandi vöru og hvort að staðgönguvörur séu fyrir hendi. Samkeppnisréttarleg vandamál geta jafnframt komið upp ef samstarfið er til þess fallið að viðkomandi fyrirtæki geta viðhaldið eða styrkt stöðu sína á markaðnum og með þeim hætti haft neikvæð markaðsleg áhrif á verð, framleiðslugetu, nýsköpun, fjölbreytileika eða gæði vöru eða þjónustu. Slíkt samstarf getur því farið gegn 10. gr. samkeppnislaga.⁶

Todos-öryggiskerfið tilheyrir öryggiskerfum sem byggja á svonefndri OTP-tækni sem áður hefur verið fjallað um. Við rannsókn málsins kom í ljós að margar aðrar sambærilegar lausnir eru til staðar á markaðnum og eru þær boðnar fram af fyrirtækjum sem sérhæfa sig í slíkum lausnum. Todos-öryggiskerfið er því einungis eitt af þeim fjölmörgu kerfum sem byggja á áðurnefndri tækni. Sökum þessa er um að ræða marga staðgöngumöguleika við Todos-öryggiskerfið.

Viðskiptabankarnir þrír ásamt Tölvumiðstöð sparisjóðanna eru hver um sig öflug fyrirtæki. Fyrirtækin hefðu því hvert í sínu lagi getað keypt mismunandi öryggiskerfi sem hefðu getað fullnægt þörfum þeirra. Þess í stað höfðu félögin samvinnu og keyptu sama kerfið. Sökum þessa samstarfs umræddra fjármálafyrirtækja takmörkuðust sölumöguleikar seljenda á þessum öryggisbúnaði hér á landi. Ljóst er að saman eru þessi fyrirtæki öflugur kaupandi á þessum markaði enda er við það miðað að allir notendur netbanka hér á landi fái búnað tengdum þessu kerfi. Í ljósi þessa verður telja að samvinna þessi geti raskað samkeppni með þeim hætti að fari gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Varðandi áhrifin á markaði banka og sparisjóða telur Samkeppniseftirlitið að við mat á áhrifum samstarfsins verði að líta til þess að öryggisbúnaðurinn mun verða hluti af netbankaþjónustu og öryggiskerfum bankanna. Sem slíkur er hann hluti af þjónustu bankanna við viðskiptavinina sína. Á það ber að líta að í máli þessu hafa bankar og sparisjóðir, sem starfa að meginstefnu til á sömu mörkuðum og hafa yfirburðarstöðu á almennum bankamarkaði⁷, komið sér saman um sameiginleg kaup á öryggisbúnaði fyrir netbankaþjónustu. Með slíkum aðgerðum hafa þessir aðilar að þessu leyti samræmt stefnu sína á þjónustuframboði, nánar tiltekið á öryggisþjónustu fyrir netbankaviðskipti og eru aðgerðirnar til þess fallnar að raska samkeppni á því sviði. Er bent á að það hefur ekki úrslitaáhrif varðandi hugsanleg brot gegn 10. gr. samkeppnislaga að búnaðurinn verði ekki seldur sérstaklega til viðskiptavina. Vísað er til þess að 10. gr. samkeppnislaga tekur ekki einungis til tilvika þar sem verðsamkeppni er takmörkuð með einhverjum hætti heldur tekur

⁶ Sjá t.d. leiðbeiningar Framkvæmdastjórnar EB frá 6. janúar 2001, *Commission Notice — Guidelines on the applicability of Article 81 of the EC Treaty to horizontal cooperation agreements*. OJ C 003, bls. 2 – 30.

⁷ Sbr. skýrslu norrænna samkeppnisfirvalda frá því í ágúst 2006, *Competition in Nordic Retail Banking*.



ákvæðið einnig til atvika þar sem um er að ræða takmörkun á framboði vöru eða þjónustu.

Þá ber og að hafa í huga að umræddur öryggisbúnaður býður ekki upp á breytilegt framboð eða frekari þróun á öðrum og mismunandi þjónustubáttum líkt og raunin var með það kerfi sem til umfjöllunar var í áðurnefndri ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/2002.⁸ Engir möguleikar eru á að þróa eða útfæra frekari þjónustu og/eða þjónustubætti með Todos-öryggiskerfinu. Þegar af þeirri ástæðu mun enginn samstarfsaðila geta nánar útfært frekari þjónustubætti sem lúta að öryggi fyrir netbankaviðskipti. Enda þótt fjölbreytilegt útlit netbanka og mismunandi þjónusta í þeim sé af hinu góða skiptir hér ekki máli að aðilar samstarfsins muni geta ákvarðað útlitið sjálfir eða frekari þjónustu á netbönkum sínum þar sem slíkt er alls ótengt öryggisþjónustu banka og sparisjóða. Þar sem útilokað er fyrir samstarfsaðila að útfæra frekar þá öryggisþjónustubætti sem hér er fjallað um telur Samkeppniseftirlitið að það samstarf sem hér er til skoðunar sé í raun og veru meira hamlandi en það samstarf sem til skoðunar kom í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/2002. Með fyrirhuguðu samstarfi hafa samstarfsaðilar ákveðið að samræma þjónustuframboð sitt án þess möguleika að hver banki fyrir sig muni geta útfært nánar eftir eigin forsendum þau öryggiskerfi sín er lúta að netbankaviðskiptum.

Að ofangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að samstarf bankanna sé til þess fallið að raska samkeppni. Kemur því til skoðunar hvort fyrirhugað samstarf uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu frá ákvæði 10. gr. laganna.

3.

Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga og samstarfið í því ljósi

Í erindi Auðkennis er þess farið á leit að telji Samkeppniseftirlitið umrætt samstarf brjóta í bága við 10. gr. samkeppnislaga verði samstarfinu veitt undanþága á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga.

Eins og fyrr segir greindi Samkeppniseftirlitið frá þeirri afstöðu sinni að samstarfið kynni að fara gegn 10. gr. samkeppnislaga. Óskaði Samkeppniseftirlitið því eftir ítarlegri rökstuðningi fyrir því að ofangreind skilyrði 15. gr. fyrir undanþágu til samstarfsins væru uppfyllt og barst sá rökstuðningur þann 16. október sl., sbr. áðurgreinda umfjöllun.

⁸ Í umræddri ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/2002 kemur fram að „... Af gögnum málsins er að ráða að sá grunnhugbúnaður, sem bæði Netskil og aðilar samstarfsins nota, bjóði upp á umtalsverða möguleika á viðbótarþjónustu, s.s. miðlun auglýsingaefnis, tilkynninga ýmiss konar og upplýsinga um viðskipti greiðandans við reikningsútgefanda. Þar sem ekki er um sameiginlega markaðssetningu að ræða, hlýtur umfang slíkrar viðbótarþjónustu og þjónustustig að ráðast af ákvörðunum hvers banka.“ Þá er einnig tekið fram að til þess sé að líta að „...kaupendur þjónustunnar eru reikningsútgefendur, sem eru atvinnufyrirtæki með misjafnar þarfir fyrir markaðssetningu og þjónustuframboð gagnvart sínum viðskiptavinum. Má því búast við að umfang þjónustunnar muni ráðast af samningum hvers reikningsútgefanda við seljanda rafrænnar birtingarþjónustu. Þarfir kaupenda kunna því að fela í sér hvata til breytilegs þjónustuframboðs.“



Í 15. gr. samkeppnislaga er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til þess að veita undanþágur frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við samkeppnishamlandi samvinnu fyrirtækja og samtaka fyrirtækja.

Skilyrði fyrir því að Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga eru þau að „*samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:*

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla 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 svo að til greina komi að veita undanþágu samkvæmt ákvæðinu.

Nokkuð hefur borið á því að misfarið hafi verið með aðgangsupplýsingar netbankanotenda og þannig hafi óviðkomandi aðilar komist inn í heimabanka einstaklinga og fyrirtækja. Þeirri samvinnu sem mál þetta fjallar um og sótt er um undanþágu fyrir er ætlað að koma í veg fyrir að slíkt geti gerst. Sökum þessa eru ákveðin öryggissjónarmið sem taka verður tillit til og hefur mál þetta því nokkra sérstöðu. Hafa verður það hugfast að umræddur öryggisbúnaður er hrein viðbót við þjónustu bankanna þar sem slík þjónusta hefur ekki verið til staðar. Verður öryggi netbankanotenda því aukið til muna. Auk framangreinds markast sérstaða þessa máls jafnframt af þeim markaði sem bankar og sparisjóðir starfa á. Alkunna er að íslenskir neytendur stunda oft viðskipti við fleiri en einn viðskiptabanka eða sparisjóð og hafa þannig aðgang að fleiri en einum heimabanka. Sökum þessa verður að telja það til hægðarauka fyrir neytendur að geta notast við aðeins einn lykil við innskráningu í mismunandi heimabanka í stað þess að þurfa að nota einn lykil fyrir hvern og einn heimabanka. Í þessu samhengi ber að horfa til þess að öryggisbúnaðurinn er til þess fallinn að bæta þjónustu bankanna og efla efnahagslegar framfarir. Ennfremur er samstarfið og það aukna öryggi sem að öllum líkindum mun leiða af því til þess fallið að veita neytendum sanngjarna hlutdeild í þeim ávinningi sem af samstarfinu hlýst. Skilyrði a. og b. – liða 15. gr. verða því talin uppfyllt.

Með fyrirhuguðu samstarfi hyggjast bankar og sparisjóðir taka upp samræmda öryggislausn fyrir netbankaviðskipti. Miðað við gögn þessa máls fæst ekki séð að sú öryggislausn hafi önnur áhrif á samkeppni þessarra aðila. Leggur fyrirhugað samstarf því ekki frekari höft á samstarfsaðila en þau sem nauðsynleg eru til að markmiðum samstarfsins verði náð. Þá ber að athuga að umrædd öryggislausn er einungis hugsuð sem tímabundin lausn til að auka öryggi í netbankaviðskiptum. Verða c. og d. liðir 15. gr. því taldir uppfylltir í máli þessu.



Með vísan til ofangreinds telur Samkeppniseftirlitið að skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga sé fullnægt og að fyrir hendi séu forsendur fyrir því að veita undanþágu frá bannákvæði 10. gr. á grundvelli 15. gr. laganna. Verður undanþága vegna fyrirhugaðs samstarfs banka og sparisjóða um uppsetningu og innleiðingu á nefndum Todos-öryggisbúnaði fyrir netbankaviðskipti því veitt.

Samkeppniseftirlitið áréttar að hafa beri í huga, eins og áður er nefnt, að íslenskur bankamarkaður er fákeppnismarkaður þar sem bankar og sparisjóðir, sem starfa að meginstefnu til á sömu mörkuðum, njóta yfirburðarstöðu. Samkeppniseftirlitið leggur á það áherslu að almennt þurfi að gjalda varhuga við samstarfi keppinauta á markaði af þessum toga. Á slíkum fákeppnismarkaði er nánast hvers konar viðskiptalegt samstarf keppinauta til þess fallið að raska samkeppni.⁹ Er því beint til aðila þessa máls að gætt sé sérstaklega vel að því að umrætt samstarf taki aðeins til nauðsynlegra þátta sem tengjast innleiðingu á umræddum öryggisbúnaði í því skyni að vinna gegn því að að misfarið verði með aðgangsupplýsingar netbankanotenda.

Ákvörðunarorð:

„Samstarf banka og sparisjóða um kaup, uppsetningu og innleiðingu á Todos-öryggisbúnaði vegna netbankaviðskipta fer í bága við 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitið samstarfi banka og sparisjóða vegna kaupa, uppsetningu og innleiðingu á umræddum Todos-öryggisbúnaði, sbr. samning þess efnis undirritaðan 30. desember 2005, undanþágu frá ákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Undanþágan tekur til aðgerða þessu tengdu sem nauðsynlegar eru til þess að komið verði í veg fyrir að misfarið verði með aðgangsupplýsingar netbankanotenda. Undanþága þessi gildir til 31. desember 2008. “

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

⁹ Sjá t.d. dóm undirréttar EB 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: „[T]he exchange of almost any information can significantly facilitate price agreements in an oligopolistic industry prone to collusion.“