



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudaginn, 10. janúar, 2008

Ákvörðun nr. 4/2008

Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga

I.

Málsatvik

Þann 13. júní 2006 gerði Samkeppniseftirlitið húsleit á starfsstöð Greiðslumiðlunar hf. (nú Valitor) á grundvelli úrskurðar Héraðsdóms Reykjavíkur sem var kveðinn upp 12. júní 2006. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins laut að því hvort Greiðslumiðlun hefði brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga með aðgerðum á greiðslukortamarkaðnum. Jafnframt beindist rannsóknin að því hvort Greiðslumiðlun hefði brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga með samráði við Kreditkort hf. (nú Borgun). Á grundvelli gagna sem fundust hjá Greiðslumiðlun var samdægurs óskað eftir heimild Héraðsdóms Reykjavíkur til að framkvæma leit hjá Kreditkort hf. Fékkst sú heimild og var húsleit gerð hjá Kreditkort einnig þann 13. júní 2006. Voru í þessum aðgerðum haldlögð og afrituð gögn frá þessum fyrirtækjum.

Þann 13. júní 2006 krafðist Greiðslumiðlun þess að Héraðsdómur Reykjavíkur myndi fella úr gildi haldlagningu tiltekinna gagna sem félagið taldi að innihéldu trúnaðarmál. Til vara krafðist Greiðslumiðlun þess að umrædd gögn yrðu ekki lögð til grundvallar við rannsókn Samkeppniseftirlitsins. Með úrskurði sínum frá 29. júní 2006 vísaði Héraðsdómur þessum kröfum Greiðslumiðlunar frá.

Í tengslum við skoðun Samkeppniseftirlitsins á framangreindum haldlögðum gögnum komu fram vísbendingar um möguleg brot Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga og var á grundvelli úrskurðar Héraðsdóms Reykjavíkur húsleit framkvæmd hjá Fjölgreiðslumiðlun þann 14. mars 2007.

Í kjölfar umræddra aðgerða hefur Samkeppniseftirlitið yfirfarið og rannsakað afrituð gögn frá Greiðslumiðlun, Kreditkort og Fjölgreiðslumiðlun og aflað frekari gagna.

Greiðslumiðlun leitaði til Samkeppniseftirlitsins og óskaði eftir því að sátt yrði gerð í málinu. Leiddu viðræður til þess að sátt var gerð við félagið 29. nóvember 2007. Í sáttinni felst að Greiðslumiðlun viðurkennir að brotið hafi verið gegn 10. gr. og 11. samkeppnislaga og 53. og 54. gr. EES-samningsins í starfsemi



félagsins og fellst á að greiða stjórnvaldssekt vegna þessara brota og hlíta fyrir mælum í rekstri sínum.

Síðar leitaði Kreditkort (nú Borgun) til Samkeppniseftirlitsins og óskaði einnig eftir því að sátt yrði gerð í málinu. Leiddu viðræður til þess að sátt var gerð við Borgun 19. desember 2007. Í sáttinni felst að Borgun viðurkennir að brotið hafi verið gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins og fellst á að greiða stjórnvaldssekt vegna þeirra og hlíta fyrir mælum í rekstri sínum.

Í lok ágúst 2007 sendi Fjölgreiðslumiðlun Samkeppniseftirlitinu bréf og bauð aðstoð sína við rannsókn á félaginu. Í nóvember 2007 óskaði Fjölgreiðslumiðlun eftir viðræðum um sátt. Leiddu þær viðræður til þess að gerð var sátt við félagið þann 7. janúar 2008. Í sáttinni felst að Fjölgreiðslumiðlun viðurkennir að brotið hafi verið gegn 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins og fellst á að greiða stjórnvaldssekt vegna þeirra og hlíta fyrir mælum í rekstri sínum.

II.

Niðurstaða

Mál þetta tekur til ólögmeðs samráðs Greiðslumiðlunar, Kreditkorts og Fjölgreiðslumiðlunar. Einnig tekur málið til misnotkunar Greiðslumiðlunar á markaðsráðandi stöðu. Verða brot þessi nánar rakin í ákvörðun þessari.

Greiðslumiðlun og Kreditkort eru fyrirtæki sem starfa á greiðslukortamarkaðnum og stunda m.a. svonefnda færsluhirðingu, sbr. nánar hér á eftir. Fjölgreiðslumiðlun er fyrirtæki í sameiginlegri eigu viðskiptabankanna, sparisjóðanna, Greiðslumiðlunar, Kreditkorts og Seðlabanka Íslands. Sú þjónusta sem Fjölgreiðslumiðlun veitir er m.a. að sjá um rekstur sameiginlegrar greiðslurásar (RÁS-kerfi) fyrir greiðslukortaviðskipti, sbr. frekari umfjöllun hér á eftir.

Í 17. gr.a samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. lög nr. 52/2007, segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt. Í 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 segir að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Samkvæmt ákvæðinu getur sátt m.a. fallist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig fallist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrir mælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða efla samkeppni. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

Eins og fram hefur komið hafa Samkeppniseftirlitið og framangreind fyrirtæki gert með sér sátt um niðurstöðu málsins. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á þeim brotum á samkeppnislögum sem mál þetta snýst um er lokið með þeim hætti sem rakið verður í þessari ákvörðun.



1.

Markaðir málsins og staða fyrirtækja á þeim

Mál þetta varðar aðallega greiðslukortamarkaðinn og tiltekna undirmarkaði hans. Einn þeirra er markaðurinn fyrir færsluhirðingu. Færsluhirðing felst í þeirri þjónustu við söluaðila (t.d. verslanir) að veita þeim heimild til að taka við greiðslum með greiðslukortum, taka við færslum þeirra og greiða þeim út þegar korthafar greiða reikninga sína, sbr. einnig ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2003 *Erindi Kortþjónustunnar ehf. vegna þeirrar háttsemi Greiðslumiðlunar hf. að viðhalda gengismun.*

Til þess að taka við greiðslum með greiðslukorti í rafrænni greiðslumiðlun þarf söluaðili að hafa posa sem er jaðartæki tengt heimildar- og færslusöfnunarkerfi, t.d. í svo kölluðu RÁS-kerfi, en hjá stærri söluaðilum gegna sérhæfð kassakerfi þessu hlutverki. Málið varðar einnig markaðinn fyrir leigu á posum.

Mál þetta varðar jafnframt undirmarkaðinn fyrir rekstur á rafrænu kerfi (RÁS-kerfi) fyrir heimildarleit, færslusöfnun og greiðslumiðlun vegna viðskipta með greiðslukort. RÁS-kerfið er vistað og rekið hjá Reiknistofu bankanna en á ábyrgð Fjölgreiðslumiðlunar. Í rekstrinum felst þjónusta við öflun heimildar í samræmi við áhættustýringu hvers söluaðila og korthafa í viðskiptum með greiðslukort og rafræn færslusöfnun og greiðslumiðlun sem þeim viðskiptum tengjast. Umrætt RÁS-kerfi, sem er skilgreint sem sameiginleg greiðslurás fyrir greiðslukortaviðskipti, er eina kerfið sinnar tegundar hér á landi og var ráðstöfunarréttur þess færður inn í félagið Fjölgreiðslumiðlun sem stofnað var árið 2000 í framhaldi af ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/1998 *Erindi Íslandspósts hf. um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða.*

Landfræðilegi markaðurinn í málinu er Ísland.

Greiðslumiðlun og Kreditkort starfa á markaðnum fyrir færsluhirðingu. Í dómi Hæstaréttar frá 31. október 2002 í máli nr. 112/2002 var komist að þeirri niðurstöðu að Greiðslumiðlun væri í markaðsráðandi stöðu. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2003 komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að Greiðslumiðlun væri markaðsráðandi á markaðnum fyrir færsluhirðingu. Greiðslumiðlun er enn með verulega markaðshlutdeild á þeim markaði. Ljóst er því að Greiðslumiðlun var í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir færsluhirðingu. Í málinu er ekki þörf á því að taka afstöðu til þess hvort skilgreina beri markaðinn fyrir færsluhirðingu sérstaklega eftir kortategund eða vörumerki. Greiðslumiðlun hefur einnig haft yfirburði á markaðnum fyrir útleigu á posum.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/1998 var komist að þeirri niðurstöðu að RÁS-kerfið væri grunnvirki í greiðslumiðlun hér á landi og þeir aðilar sem stæðu að þessu kerfi hefðu sameiginlega markaðsráðandi stöðu í rekstri á grunnvirki fyrir rafrænar millifærslur. Líta verður og til þess að staðan er enn sú að öll þjónusta sem tengist notkun greiðslukorta á Íslandi og varðar heimildarleit og rafræna færslusöfnun og greiðslumiðlun er framkvæmd með einum eða öðrum hætti innan RÁS-kerfisins. Ljóst er því að Fjölgreiðslumiðlun var í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir umrædda þjónustu. Í málinu er ekki þörf á því að taka afstöðu



til þess hvort skilgreina beri markaðinn fyrir heimildarleit og færslu- og greiðslumiðlun sérstaklega eftir kortategund eða vörumerki.

2.

Bannákvæði samkeppnislaga og EES-samningsins

Í 10. gr. samkeppnislaganna er lagt bann við samkeppnishamlandi samráði. Í ákvæðinu segir m.a. að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað, eru bannaðar. Bannið tekur m.a. til samráðs um verð, skilmála og önnur viðskiptakjör, skiptingu á mörkuðum og upplýsingaskipta um viðkvæm viðskiptaleg málefni.

Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja séu bannaðar þegar þær hafa að markmiði að hafa áhrif á t.d. verð eða skiptingu markaða. Þetta orðalag felur það í sér að ákvæðið telst brotið við það eitt að fyrirtæki hafa með sér einhvers konar samvinnu um skiptingu markaða, án tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum.¹ Þannig brýtur það í bága við ákvæðið ef keppinautar t.d. ákveða á fundi að hækka verð sitt. Hvort þessi aðgerð hefur haft þau áhrif í raun að verð hafi hækkað skiptir ekki máli í þessu samhengi, enda geta t.d. ýmsir utanaðkomandi þættir haft áhrif á hvort sú aðgerð takist.

Hafa ber hér í huga að hugtakið markmið í 10. gr. samkeppnislaga vísar ekki til huglægrar afstöðu þeirra sem standa að tilteknu samráði, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 *Ker hf., Ólíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*. Markmið, t.d. samnings, í skilningi samkeppnisréttarins er þess í stað fundið með því að leggja hlutlægt mat á efni og eðli viðkomandi ráðstafana, sbr. m.a. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2004 *Ólögmætt samráð innan Lögmannafélags Íslands*. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að 10. gr. samkeppnislaga gerir ekki þá kröfu að sýnt sé fram á ásetning til þess að raska samkeppni og ákvæðið bannar því samráð alveg án tillits til þess hvaða orsakir eða tilgangur kunni að liggja því til grundvallar.

Samningur í skilningi 10. gr. laganna er t.d. fyrir hendi þegar aðilar hans fylgja sameiginlegri áætlun, sem takmarkar eða er líkleg til að takmarka sjálfstæða hegðun þeirra á markaðnum með því að stuðla að sameiginlegum aðgerðum eða athafnaleysi. Samningur í skilningi 10. gr. laganna getur verið í hvaða formi sem er og verður að skýra hugtakið rúmt, sbr. dóm Hæstaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003. Í 10. gr. samkeppnislaga er gerður greinarmunur á samningi og samstilltum aðgerðum. Tilgangur þessa er að fella undir bann ákvæðisins samráð

¹ Dómstólar EB hafa ítrekað bent á það í dómum sínum við beitingu á banni Rómarsáttmála við m.a. verðsamráði (81. gr.) að ekki sé nauðsynlegt að líta til raunverulegra áhrifa samnings þegar ljóst sé að hann hafi það að markmiði að koma í veg fyrir eða raska samkeppni, sbr. t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 56 og 58/64 *Consten and Grundig v Commission* [1966] ECR 299. Undirréttur EB hefur nýlega orðað þetta svo: „According to consistent case-law ... there is no need to take account of the concrete effects of an agreement when it has as its object the prevention, restriction or distortion of competition ... There is therefore no need to examine the arguments of the parties concerning the concrete effects of the measure in question.“ Dómur frá 21. október 2003 í máli nr. T-368/00.



milli keppinauta, sem ekki hefur náð því stigi að teljast til samnings í skilningi 10. gr., er felur í sér að fyrirtækin vitandi vits hafa með sér samvinnu í stað þess að taka þá áhættu sem felst í því að keppa með sjálfstæðum hætti á markaðnum.²

Um samstilltar aðgerðir getur verið að ræða þótt keppinautar hafi ekki fallist á eða hegðað sér skv. fyrirfram gerðri áætlun. Við skýringu á því hvað felst í samráði sem fellur undir hugtakið samstilltar aðgerðir verður að líta til þess grundvallaratriðis að í samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins felst að hvert fyrirtæki fyrir sig verði að ákveða sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 *Ker hf., Olluverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*.³ Þessi krafa um sjálfstæði bannar ekki að fyrirtæki grípi til aðgerða vegna hegðunar eða hugsanlegrar hegðunar keppinauta á markaðnum. Hún bannar hins vegar hvers konar samskipti milli keppinauta sem hafa það markmið eða af þeim leiðir að reynt er að hafa áhrif á hegðun núverandi eða væntanlegs keppinautar á markaðnum eða honum greint frá aðgerðum sem viðkomandi fyrirtæki ætlar að grípa til eða hugleiðir að grípa til á markaðnum.⁴ Ganga verður út frá því að fyrirtæki sem starfa á markaði og taka þátt í samstilltum aðgerðum, t.d. viðræðum um hugsanlegar verðbreytingar, hafi hliðsjón af þeim upplýsingum sem koma fram í slíkum viðræðum þegar þau taka ákvarðanir um eigin aðgerðir á markaðnum, nema að viðkomandi fyrirtæki geti sannað annað.⁵ Eins og áður sagði er ekki skilyrði að sýnt sé fram á að þessi hegðun á markaði hafi í raun haft skaðleg áhrif á samkeppni.⁶

Af framangreindu leiðir að fyrirtæki gerast sek um samstilltar aðgerðir í skilningi 10. gr. samkeppnislaga ef þau á fundi, í símtali, í bréfi, í tölvupósti eða með öðrum hætti eiga viðræður eða upplýsingaskipti sem hafa þýðingu fyrir verðákvörðun, skiptingu markaða eða önnur atriði sem falla undir ákvæðið, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 *Ker hf., Olluverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*.

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Í lögskýringagögnum kemur fram að í ákvæðinu „*sé hnykkt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga ...*“.⁷ Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

Í 53. gr. EES-samningsins kemur m.a. fram að bannaðar séu allar ákvarðanir samtaka fyrirtækja sem geta haft áhrif á viðskipti milli samningsaðila og hafa það

² Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 48/69 *ICI v. Commission* [1972] ECR 619.

³ Sjá einnig t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 172/80, *Züchner*, [1981] ECR 2021.

⁴ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í sameinuðum málum nr. 40 til 48, 50, 54 til 56, 111, 113 og 114/173, *Coöperative Suiker Unie v Commission*, [1975] ECR 1663.

⁵ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-49/92 *P Commission v Anic Partecipazioni* [1999] ECR I-4125.

⁶ Sjá t.d. dóm dómstól EB í máli nr. C-199/92P *Hüls AG v. Commission* [1999] 5 C.M.L.R. 1016.

⁷ Frumvarp til samkeppnislaga, lagt fram á Alþingi á 116. löggjafarþingi 1992.



að markmiði eða af þeim leiðir að samkeppni sé takmörkuð. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur hugtakið „að ákveða“ í 12. gr. samkeppnislaga það sama í sér og hugtakið ákvörðun skv. 53. gr. EES-samningsins. Með ákvörðun samtaka fyrirtækja í skilningi samkeppnisréttarins er átt við hvers konar bindandi eða leiðbeinandi ákvarðanir eða tilmæli sem samtökin beina til aðildarfyrirtækja þannig að þau geti haft áhrif á viðskiptahætti félagsmanna.⁸ Engar formkröfur gilda um þessar ákvarðanir samtaka fyrirtækja. Notkun hugtaksins hvatning í 12. gr. samkeppnislaga gefur til kynna að löggjafinn hafi viljað leggja sérstaka áherslu á að ákvæðið taki til hvers konar óbindandi ráðstafana samtaka fyrirtækja sem hafa það að markmiði að raska samkeppni, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2004 *Ólögð mætt samráð innan Lögmannafélags Íslands*. Hugtakið hvatning í 12. gr. samkeppnislaga nær þannig til allra aðgerða og ráðstafana samtaka fyrirtækja sem ætlað er að stuðla að því að aðildarfyrirtæki hegði sér með tilteknum hætti. Það leiðir af orðlagi ákvæðisins að slík hvatning getur verið í hvaða formi sem er. Af þessu leiðir að margvíslegar aðgerðir samtaka fyrirtækja, s.s. tilmæli, ráðleggingar eða upplýsingargjöf, geta fallið undir 12. gr. samkeppnislaga ef þessar aðgerðir hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni eða henni raskað. Ef samtök fyrirtækja stunda sjálf atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga geta þau einnig brotið gegn 10. gr. laganna ef þau taka þátt í ólögðum samráði.

Í 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er lagt bann við misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu. Eins og ákvæði 11. gr. ber með sér er upptalning á því í hverju misnotkun geti verið fólgin ekki tæmandi, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/2006 *Dagur Group hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.⁹ Í samkeppnisrétti er talið að misnotkun sé hlutlægt hugtak sem vísar til hegðunar markaðsráðandi fyrirtækis sem er til þess fallin að hafa áhrif á gerð tiltekins markaðar þar sem samkeppni er þegar takmörkuð vegna þess að á markaðnum er fyrir hendi markaðsráðandi fyrirtæki. Hegðunin felst í aðgerðum sem ekki geta talist til eðlilegrar samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu getur falist í hvers konar aðgerðum sem miða að því að styrkja eða verja hina ráðandi stöðu. Verður og almennt að hafa í huga að í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að gripa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti þeirri takmörkuðu samkeppni sem ríkir á markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni.

⁸ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 45/85 *Verband der Sachversicherer v Commission* [1987] ECR 405. Í ritinu *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæði* eftir Stefán Má Stefánsson segir á bls. 679 að með hugtakinu ákvörðun sé átt við ákvarðanir og tilmæli sem samtök fyrirtækja beina að meðlimum sínum, þannig að það hafi áhrif á viðskiptahætti fyrirtækjanna í andstöðu við bann 81. gr. Rómarsáttmála. Ekki sé skilyrði að ákvarðanir fullnægi formkröfum eða bindi aðildarfyrirtæki að lögum. Í *European Community Law of Competition* eftir Bellamy og Child (5 útgáfa 2001) kemur fram á bls. 60 að ef aðgerðir samtaka fyrirtækja fela í sér bannaðar samkeppnishömlur þá skipti litlu að meta í hvaða formi þessar aðgerðir birtust. Sagt er að hugtakið ákvörðun feli í raun í sér „anything which accurately reflects the association’s desire to co-ordinate its members conduct in accordance with its statutes.“

⁹ Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 16. október 2007 í máli nr. E-7825/2006 var Samkeppniseftirlitið sýknað af kröfu um ógildinguna á þessum úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála.



Ekki er þörf á því að sýna fram á tilgang eða ásetning markaðsráðandi fyrirtækis til þess að sanna brot á 11. gr. samkeppnislaga, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 17–18/2003 *Icelandair ehf. og Iceland Express ehf. gegn samkeppnisráði*. Hins vegar geta gögn um slíkt haft áhrif í málum sem varða beitingu 11. gr. samkeppnislaga. Ef sýnt er fram á að tilgangur tiltekinna aðgerða er að minnka samkeppni geta þær talist ólögmetar jafnvel þó að þessar sömu aðgerðir færu almennt séð ekki gegn 11. gr. samkeppnislaga.¹⁰ Þannig er ljóst að gefi gögn markaðsráðandi fyrirtækis til kynna að tilgangur aðgerða sé að raska samkeppni getur fyrirtækið þegar af þeirri ástæðu ekki byggt á því að slíkar aðgerðir séu eðlileg samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins.¹¹ Eðli málsins samkvæmt hafa trúverðug samtímagögn sem stafa frá stjórnendum viðkomandi fyrirtækja mikla þýðingu varðandi mat á tilgangi aðgerða.¹²

Brot á 11. gr. laganna getur falist í sértækri verðlækkun eða tilboðum, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2006 *Flugþjónustan á Keflavíkurflugvelli ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu* og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 24. september 2007 í máli nr. E-7816/2006. Verðlækkunin er sértæk í þeim skilningi að hún beinist að viðskiptavinum keppinautanna en tekur ekki almennt til viðskiptavina hins markaðsráðandi fyrirtækis. Einnig getur svonefnd samtvinnun farið gegn 11. gr. laganna. Jafnframt geta hvers konar viðskipta- og tæknihindranir sem markaðsráðandi fyrirtæki beitir smærri keppinaut falið í sér brot ef þær styðjast ekki við málefnaleg sjónarmið og er ætlað að raska samkeppni frá keppinautum.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið beita 53. og 54. gr. EES-samningsins eftir því sem kveðið er á um í lögnum. Nánar er mælt fyrir um þetta í m.a. 26. gr. laganna. Í 53. gr. EES-samningsins er lagt bann við samráði milli fyrirtækja sem getur haft áhrif á viðskipti milli samningsaðila EES-samningsins og hefur að markmiði eða af því leiðir að samkeppni sé raskað. Jafnframt er í ákvæðinu lagt bann við samkeppnishömlum samtaka fyrirtækja. Í 54. gr. er lagt bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu á svæðinu sem EES-samningurinn tekur til að því leyti sem hún kann að hafa áhrif á viðskipti milli samningsaðila EES-samningsins. Efnisákvæði 53. gr. og 54. gr. EES-samningsins eru sambærileg við ákvæði 10., 11. og 12. gr. samkeppnislaga.

Aðilar málsins hafa mjög sterka stöðu á mörkuðum sem málið varðar og þeir markaðir taka til landsins alls. Í ljósi þessa og með hliðsjón af atvikum málsins verður að telja að háttsemi umræddra fyrirtækja hafi verið til þess fallin að hafa áhrif á viðskipti milli aðildarríkja EES og falli þannig undir gildissvið 53. og 54. gr. EES-samningsins.¹³

¹⁰ Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-24/93 *Compagnie Maritime Belge v Commission* [1996] ECR II-2101..

¹¹ Sjá t.d. dóm undirréttar í máli nr. T-111/96 *Promedia v Commission* [1998] ECR II-2937. Sjá einnig ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 15. júní 2005 í máli nr. COMP/A.37.507 *AstraZeneca*. Með vísan til dómaframkvæmdar dómstóla EB benti framkvæmdastjórnin á þetta: „*Conduct that may otherwise be permissible even on the part of a dominant undertaking may be rendered abusive if its purpose is anti-competitive, in particular if it is part of a plan to eliminate competition.*”

¹² Sjá t.d. dóm undirréttar EB frá 30. janúar 2007 í máli nr. T-340/03 *France Télécom v Commission*.

¹³ Sjá hér t.d. tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA „*Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 53 and 54 of the EEA Agreement*” (2006/C291/17).



3.

Brot Greiðslumiðlunar á 11. gr. samkeppnislaga og 54. gr. EES-samningsins

Allt fram til ársins 2002 höfðu Greiðslumiðlun og Kreditkort annast nánast alla færsluhirðingu vegna notkunar greiðslukorta hjá íslenskum söluaðilum vöru og þjónustu. Í nóvember það ár hóf danskt fyrirtæki, PBS International, færsluhirðingu í samkeppni við þessi tvö fyrirtæki. Í færsluhirðingu felst eins og áður sagði að gerður er samningur við söluaðila um að annast heimildaröflun vegna notkunar greiðslukorta í viðskiptum við korthafa, miðlun færslna og uppgjör við söluaðila þegar um kreditkort er að ræða en þegar debetkort er notað þá annast útgáfubanki kortsins uppgjör við söluaðila. PBS International hefur samstarfsaðila á Íslandi sem er Kortapjónustan ehf. og annast það fyrirtæki samningagerð við söluaðila og miðlun færslna. Hér á eftir verður vísað til þessara fyrirtækja í einu lagi sem PBS/Kortapjónustan nema annað sé tekið fram.

Til þess að söluaðili geti á rafrænan hátt aflað heimildar tengda greiðslukorti og safnað færslum þarf posa sem er jaðartæki tengt færslumiðlunarkerfi eins og áður segir, t.d. RÁS-kerfinu, en hjá stærri söluaðilum gegna sérhæfð kassakerfi þessu hlutverki. RÁS-kerfið er sameiginleg greiðslurás fyrir greiðslukortaviðskipti og er eins og áður sagði í eigu Fjölgreiðslumiðlunar. Í RÁS-kerfinu fer fram rafræn heimildarleit, færslusöfnun og greiðslumiðlun vegna viðskipta með greiðslukort. Reiknistofa bankanna hefur f.h. Fjölgreiðslumiðlunar annast rekstur á RÁS-kerfinu og Greiðslumiðlun hefur annast rekstur þjónustuborðs fyrir RÁS-kerfið.

Framkvæmdin hjá PBS/Kortapjónustunni var þannig að heimildarbeiðnir og færslur frá söluaðilum vegna kreditkorta voru sendar um netþjón Kortapjónustunnar og þaðan til PBS í Danmörku og síðan um alþjóðlegu greiðslumiðlunarnetin/-kerfin, VISA og MasterCard, til Greiðslumiðlunar og Kreditkorts á Íslandi. PBS/Kortapjónustan gerði síðan upp við söluaðila að ákveðnum tíma liðnum. Vilji PBS/Kortapjónustunnar var sá að geta í gegnum sinn vefþjón sent heimildarbeiðnir og færslur vegna notkunar debetkorta inn í RÁS-kerfið og þannig í uppgjör banka og sparisjóða (innan Reiknistofu bankanna) við söluaðila. Að öðrum kosti þurfti söluaðili að hafa tvo posa, annan fyrir kreditkortafærslur og hinn fyrir debetkortafærslur en af því var talið hljótast mikið óhagræði bæði fyrir söluaðila og PBS/Kortapjónustuna. Í þessum tilgangi sótti Kortapjónustan um aðgang að Fjölgreiðslumiðlun, sem er eins og áður sagði eigandi RÁS-kerfisins, til innsendinga heimildarbeiðna og færslna vegna debetkorta. Því hafnaði Fjölgreiðslumiðlun og taldi Kortapjónustuna þurfa að semja við íslensku kortafélögin um aðgang þar sem þau væru sem færsluhirðar eignaraðilar að Fjölgreiðslumiðlun. Samkomulag náðist milli Kortapjónustunnar og Kreditkorts vegna Maestro debetkorta en ekki við Greiðslumiðlun vegna Electron debetkorta. Eins og lýst verður í næsta kafla höfðu Greiðslumiðlun, Kreditkort og Fjölgreiðslumiðlun með sér ólögmaett samráð um afmarkaðar aðgerðir í því skyni að vinna gegn innkomu PBS/Kortapjónustunnar inn á markaðinn.



Fram til þess að PBS/Kortapjónustan hóf starfsemi var framkvæmdin sú að Greiðslumiðlun og Kreditkort gerðu að jafnaði upp við söluaðila mánaðarlega. PBS/Kortapjónustan bauð hins vegar upp á nýbreytni í samkeppni við þessi fyrirtæki. Fólst það í því að bjóða söluaðilum örari útborgun vegna kreditkortaviðskipta sem styst var tveimur virkum dögum eftir viðskiptin. Hagræði getur verið fólgið í því fyrir söluaðila að fá umrætt fé fyrr í hendur. Hafa ber í huga að kreditkortanotkun er óvíða meiri heldur en hér á landi.

Gögn málsins sýna að stjórnendur Greiðslumiðlunar voru neikvæðir í garð þessarar samkeppni frá PBS/Kortapjónustunni. Innan Greiðslumiðlunar voru tekin saman minnisblöð og ritaðir tölvupóstar þar sem fram kemur ásetningur um að koma PBS/Kortapjónustunni út af íslenskum færsluhirðingarmarkaði og voru aðgerðir ákveðnar í því skyni. Var tilgangurinn skv. gögnum Greiðslumiðlunar að koma í veg fyrir að þessi samkeppni myndi minnka arðsemi þessara viðskipta og það að koma PBS/Kortapjónustunni út af markaðnum yrði viðvörun til annarra sem hyggðust hefja samkeppni á hinum íslenska markaði.

Ólögðmætar aðgerðir sem Greiðslumiðlun greip til með það að markmiði að hrekja PBS/Kortapjónustuna út af markaðnum voru margvíslegar og verður nú gerð grein fyrir þeim. Þessar aðgerðir áttu sér stað á árunum 2002-2006.

3.1

Vegna stöðu sinnar á markaði bjó Greiðslumiðlun yfir upplýsingum um viðskipti PBS/Kortapjónustunnar, m.a. upplýsingum um veltu söluaðila í viðskiptum við PBS/Kortapjónustuna. Voru þessar upplýsingar nýttar til aðgerða gegn PBS/Kortapjónustunni. M.a. á grundvelli þessara upplýsinga sneri Greiðslumiðlun sér til viðskiptavina PBS/Kortapjónustunnar og bauð þeim sértæk kjör og tilboð í því skyni að ná þeim úr viðskiptum við PBS/Kortapjónustuna. Var hér um að ræða ólögðmætar sértækar verðlækkunar, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 70/2007 *Misnotkun Hf. Eimskipafélags Íslands á markaðsráðandi stöðu sinni*. Voru þetta tilboð sem ekki stóðu söluaðilum í viðskiptum hjá Greiðslumiðlun almennt til boða. Fólu tilboðin t.d. í sér lækkun á þóknun sem söluaðilar greiða, örari útborganir og jafnvel fría posa. Þar sem posaleiga er sérstakur markaður fól það í sér ólögðmæta samtvinnun þegar boðin voru posar til leigu með afslætti eða fríir þegar reynt var að ná söluaðilum aftur í viðskipti í færsluhirðingu frá PBS/Kortapjónustunni. Leiddi þetta til þess að PBS/Kortapjónustan missti viðskiptavini.

3.2

Greiðslumiðlun beitti tæknilegum hindrunum til þess að gera PBS/Kortapjónustunni og söluaðilum í viðskiptum við hana erfiðara um vik að framkvæma greiðslukortaviðskipti. Hér má líta til þess að Greiðslumiðlun annaðist innheimtu hjá öllum handhöfum íslenskra VISA kreditkorta og gildi þá einu hvar korthafi notaði sitt kort eða hver annaðist færsluhirðingu hjá viðkomandi söluaðila. Á fyrstu mánuðum starfsemi PBS/Kortapjónustunnar á Íslandi þá breytti Greiðslumiðlun upphæðum viðskipta hjá söluaðilum PBS/Kortapjónustunnar sem voru í íslenskum krónum yfir í Bandaríkjadali og svo aftur yfir í krónur við færslu inn á viðskiptayfirlit korthafa með tilheyrandi gengisáhættu. Þessar aðgerðir



leiddu til þess að korthafar greiddu ekki sömu upphæðir í krónum og þeir kvittuðu fyrir í viðskiptunum. Þegar korthafar kvörtuðu yfir þessu við Greiðslumiðlun reyndi félagið að beina óánægju þeirra gegn söluaðilum sem voru í viðskiptum við PBS/Kortþjónustuna.

Greiðslumiðlun beitti áhættustýringu gegn PBS/Kortþjónustunni og er það annað dæmi um framangreindar tæknilegar hindranir. Áhættustýring er almennt notuð í tvennum tilgangi. Annars vegar til þess að fylgjast með því að úttektir korthafa fari ekki umfram þau heimildarmörk fyrir hvert kortatímabil sem kortaútfendur, þ.e. bankar og sparisjóðir, hafa skilgreint fyrir einstaka korthafa. Hins vegar er áhættustýringu beitt til þess að lágmarka tap útgefenda vegna misnotkunar glataðra, stolinna eða falsaðra korta. Í því tilviki er beitt strangari áhættustýringu þegar kort er notað hjá erlendum söluaðila en innlendum. Í því felst að þegar viðskipti með kort hjá erlendum söluaðilum fer yfir tiltekna skilgreinda viðmiðunarfjárhæð, sem getur verið mismunandi eftir tegund korta, er heimild ekki veitt viðstöðulaust, eins og almennt er við sambærileg viðskipti á Íslandi. Í þessum tilfellum er viðskiptum ekki endilega hafnað en korthafi beðinn að hringja til útgefanda til þess að hægt sé að sannreyna að um réttan korthafa sé að ræða og kortaviðskiptin verða þar með tafsamari. Greiðslumiðlun beitti þessari áhættustýringu með öðrum hætti í sínu kerfi þegar leitað var heimildar vegna viðskipta hjá íslenskum söluaðilum hjá PBS/Kortþjónustunni en hjá söluaðilum sem voru hjá Greiðslumiðlun með færsluhirðingu. Þessar aðgerðir hjá Greiðslumiðlun voru ekki í samræmi við almennt hlutverk áhættustýringar þar sem þjóðerni söluaðila hefur þýðingu. Þess í stað var mismunandi áhættustýringu beitt eftir því hvort íslenskir söluaðilar voru í viðskiptum við keppinautinn í færsluhirðingu eða ekki. Þetta leiddi til þess að söluaðilum hjá PBS/Kortþjónustunni var gert erfiðara um vik að framkvæma sölu en söluaðilum hjá Greiðslumiðlun með tilheyrandi töfum og óþægindum fyrir söluaðila og korthafa. Beindi Greiðslumiðlun óánægju korthafa að söluaðilum hjá PBS/Kortþjónustunni í því skyni að þeir myndu hætta þar í viðskiptum. Í þessu sambandi má einnig nefna að Verslunarmiðstöðin Smáralind hefur boðið upp á rafræn gjafakort. Getur viðskiptavinur keypt slík kort fyrir ákveðna upphæð og unnt er síðan að nota kortið í verslunum í Smáralind. Fyrir liggur að Greiðslumiðlun skilgreindi þessi gjafakort með þeim hætti í sínu kerfi að þau væru eingöngu til nota innanlands. Þar sem Greiðslumiðlun skilgreindi söluaðila sem voru í viðskiptum við PBS/Kortþjónustuna sem erlenda þá leiddi þetta til þess að söluaðilar í Smáralind í viðskiptum við PBS/Kortþjónustan gátu ekki, nema með sérstökum tilfærslum, tekið við þessum kortum og gátu því misst af viðskiptum.

3.3

Greiðslumiðlun setti inn á heimasíðu sína lista yfir söluaðila sem voru í viðskiptum við PBS/Kortþjónustuna með ábendingu til korthafa um að þeir nytu ekki vildarpunkta ef þeir versluðu hjá viðkomandi söluaðilum. Var þetta til þess fallið að veikja PBS/Kortþjónustuna sem keppinaut.

3.4

Greiðslumiðlun og PBS eru aðilar að VISA International. Tilheyra félögin VISA Europe, þ.e. Evrópusvæði VISA sem hefur aðalstöðvar í Lundúnum. Gögn málsins



sýna að Greiðslumiðlun beitti VISA Europe þrýstingi í því skyni að hindra starfsemi PBS/Kortapjónustunnar hér á landi. Einnig samdi Greiðslumiðlun sérstakar VISA landsreglur (e. local rules) sem tóku til allra sem starfa við færsluhirðingu hér á landi með VISA greiðslukort. Í þessu landsreglum voru m.a. samkeppnishamlandi ákvæði sem voru til þess fallin að hindra starfsemi PBS/Kortapjónustunnar hér á landi. Í landsreglunum voru þannig ákvæði um að allir færsluhirðar VISA kreditkorta væru skyldir að bjóða Léttgreiðslusamninga og Raðgreiðslusamninga ef söluaðilar vildu bjóða korthöfum slíka þjónustu. Engin málefnaleg rök stóðu til slíkra krafna.

4.

Ólöglegt samráð Greiðslumiðlunar, Kreditkorts og Fjölgreiðslumiðlunar

Greiðslumiðlun og Kreditkort hafa haft með sér margvíslegt ólöglegt samráð sem fór gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Fjölgreiðslumiðlun tók að hluta til þátt í þessu ólöglega samráði, sbr. liði 4.1 og 4.7. Greiðslumiðlun, Kreditkort og Fjölgreiðslumiðlun höfðu t.d. með sér ólöglegt samráð um afmarkaðar aðgerðir í því skyni að vinna gegn innkomu PBS/Kortapjónustunnar á markaðinn fyrir færsluhirðingu og tengda starfsemi. Verður nú nánari grein gerð fyrir þessu. Brot þessi áttu sér stað á árunum 1995 til 2006.

4.1

Greiðslumiðlun og Kreditkort höfðu með sér samráð um viðbrögð og aðgerðir sem hófust í nóvember árið 2002 og beindust gegn innkomu PBS/Kortapjónustunnar á færsluhirðingarmarkaðinn á Íslandi. Samskipti voru milli Kreditkorts og Greiðslumiðlunar um tengingu PBS/Kortapjónustunnar við RÁS-kerfið og áhrif þess á samkeppnisstöðu hins nýja keppinautar. Í gögnum sést að um var að ræða samráð milli Greiðslumiðlunar og Kreditkorts um vinnuferla og miðlun upplýsinga við stofnun samninga við söluaðila með það meðal annars að markmiði að hamla starfsemi PBS/Kortapjónustunnar. Var ýmsum aðgerðum og undirbúningi þeirra m.a. beint í farveg innan Fjölgreiðslumiðlunar sem er eigandi RÁS-kerfisins þangað sem Kortapjónustan, á þessum tíma, óskaði eftir að senda heimildarbeiðnir og færslur vegna debetkortanotkunar hjá söluaðilum sem voru í viðskiptum hjá PBS/Kortapjónustunni. Greiðslumiðlun og Kreditkort höfðu frumkvæði að þessu samráði en Fjölgreiðslumiðlun átti þátt í því með upplýsingamiðlun um fyrirhugaða starfsemi PBS/Kortapjónustunnar og með því að standa fyrir fundum um málið. Félögin þrjú höfðu einnig með sér samráð um að verjast innkomu PBS/Kortapjónustunnar með undirbúningi og setningu landsreglna (e. local rules) um færsluhirðingu á Íslandi. Til viðbótar þessu kemur fram að Fjölgreiðslumiðlun hafði samráð við hin félögin um gerð samninga þeirra við tækniþjónustufyrirtæki sem koma með einum eða öðrum hætti að færsluhirðingar- og greiðslumiðlunarferli sem tengist RÁS-kerfinu. Sú háttsemi var til þess fallin að torvelda Kortapjónustunni aðgang að RÁS-kerfinu fyrir debetkortafærslur.

Á árinu 2006 voru gerðar breytingar á samþykktum Fjölgreiðslumiðlunar sem höfðu þann tilgang að takmarka aðkomu nýrra aðila að kerfum og þjónustu félagsins m.a. í sameiginlegri greiðslurás fyrir greiðslukortaviðskipti þ.e. í RÁS-



kerfinu. Var það gert með þeim hætti að setja í samþykktir félagsins að tilgangur þess væri að veita ákveðnum skilgreindum viðskiptavinum þjónustu og það skilyrt að þeir hefðu starfsstöð á Íslandi. Er beinlínis í rökum fyrir þessari skilyrðingu vísað í starfsemi PBS/Kortapjónustunnar í færsluhirðingu á Íslandi. Að mati Samkeppniseftirlitsins var þessi breyting til þess fallin að hindra samkeppni frá þessum nýja keppinauti.

4.2

Samráð var milli Greiðslumiðlunar og Kreditkorts um að viðhalda gagnkvæmum skilningi um að félögin sæktust ekki eftir umsýsluleyfum undir vörumerkjum hvors annars. Í þessu fólst sameiginlegur skilningur um að Greiðslumiðlun keppti ekki við Kreditkort í færsluhirðingu á MasterCard/Maestro kortum og Kreditkort keppti ekki við Greiðslumiðlun í færsluhirðingu á VISA/Electron kortum. Fólst í þessu ólögumæt markaðsskipting. Kemur fram í gögnum málsins að félögin væru meðvituð um að þessi markaðsskipting í færsluhirðingu á Íslandi hafi stuðlað að ákveðnum stöðugleika í hagnaði félaganna. Þessu hafi hvorugt félagið vilja breyta.

4.3

Greiðslumiðlun hafði samráð við Kreditkort um að það fyrirtæki myndi ekki fara út í posaleigu í samkeppni við Greiðslumiðlun gegn samningi um að Kreditkort fengi þess í stað að kaupa VISA Raðgreiðslusamninga. Í þessu felst að félögin höfðu með sér samráð um markaðsskiptingu sem var til þess fallið að takmarka samkeppni á posaleigumarkaði.

Aðstæður breyttust þegar ósætti kom upp á milli félaganna sem leiddi til þess að Kreditkort byrjaði á árinu 2005 að leigja söluaðilum posa í samkeppni við Greiðslumiðlun. Gögn málsins sýna að vegna þessa hafi Greiðslumiðlun sagt upp samningi við Kreditkort um gagnkvæm skipti á upplýsingum vegna nýrra samninga við söluaðila. Einnig sýna gögn að posaleiga Kreditkorts hafi verið ein af ástæðum þess að Greiðslumiðlun sagði á árinu 2005 upp samningi frá 14. mars 2003 við Kreditkort um heimild þess til kaupa á VISA Raðgreiðslusamningum, en sú uppsögn var síðar dregin til baka.

4.4

Greiðslumiðlun og Kreditkort höfðu með sér samráð sem fólst í samkomulagi við Kaupmannasamtökin (og samstarfsaðila) um þóknun söluaðila vegna debetkorta gegn m.a. lækkun á þóknun vegna kreditkorta. Þessi samningur var gerður 18. apríl 1994 og var af samkeppnisráði veitt undanþága frá banni samkeppnislaga við verðsamráði til eins árs. Samningurinn var hins vegar framkvæmdur a.m.k. allt til ársins 2003.

Kreditkort og Greiðslumiðlun höfðu einnig með sér samráð um meðferð þóknunar frá söluaðilum vegna notkunar debetkorta. Þetta samráð varaði a.m.k. frá árinu 1995 til ársbyrjunar 2004.

4.5

Kreditkort og Greiðslumiðlun höfðu samráð um að draga úr samkeppni í tilboðum til viðskiptavina auk samráðs um markaðs- og kynningarstarf, s.s. varðandi



merkingar í gluggum söluaðila. Í gagni frá Greiðslumiðlun er t.d. gerð grein fyrir samráði við Kreditkort varðandi markaðsstarf hjá söluaðilum og varðandi tilboð til viðskiptavina. Einnig er vísað til brots Kreditkorts á samkomulagi þar að lútandi og til nýs samkomulags sem náðst hafi í kjölfarið.

Hvað tilboð til viðskiptavina varðar var um að ræða samkomulag við Kreditkort í tengslum við tilboð til útskriftarnemenda. Fólst samkomulagið í því að hætta að bjóða umrædd tilboð. Í samskiptum Greiðslumiðlunar og Kreditkorts kemur fram það mat að tilboð Kreditkorts í tengslum við m.a. fyrirtækjagreiðslukort væru komin út fyrir öll eðlileg mörk. Ef félögin kæmu sér ekki saman um eitthvert viðmiðunarmark myndi þessi samkeppni eingöngu stigmagnast. Beindi Greiðslumiðlun því til Kreditkorts að hugleiða það að ná sameiginlegri niðurstöðu. Þar kemur einnig fram að félögin hefðu á sínum tíma gert með sér samkomulag um að tilboðum félaganna sem tengdust svonefndum Atlasávísunum yrði hætt. Einnig gengu tölvupóstar milli Greiðslumiðlunar og Kreditkorts þar sem gerðar voru athugasemdir við markaðsstarf hins fyrirtækisins sem félögin beindu aðallega að korthöfum.

Kreditkort og Greiðslumiðlun hafa lagt á það áherslu að félögunum hafi láðst að sækja um undanþágu frá banni samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði vegna þessa samstarfs um markaðs- og kynningarstarf.

4.6

Greiðslumiðlun og Kreditkort höfðu með sér víðtækt samráð um starfsemina og setningu ýmissa skilmála sem tengdust greiðslukortastarfsemi og sem vörðuðu m.a. rekstrarlega þætti hjá söluaðilum og hagsmuni korthafa. Var það m.a. samráð um breytileg tímabil innan ársins í kreditkortaviðskiptum, sameiginlegar viðmiðunarupphæðir í einstökum viðskiptum, um notkun hraðposa hjá söluaðilum, um gildistíma korta, um tímasetningu á útborgun til söluaðila og um svonefnda 9-daga reglu. Höfðu félögin einnig samráð um úttektarmörk og aðra þætti er varða almenna áhættustýringu í greiðslukortaviðskiptum hjá innlendum söluaðilum. Um var að ræða ákvarðanir um hámarksupphæðir í tengslum við heimildaöflun og tíðni tilviljanakenndra upphringinga hjá söluaðilum og samráð um sértæk heimildarmörk í bensínsjálfsölum.

Einnig var um að ræða samráð um gerð nýrra samninga við söluaðila sem leiddi til þess að formlegur samningur vegna þessa var gerður milli félaganna 20. janúar 2003. Þessum samningi var sagt upp af hálfu Greiðslumiðlunar þegar Kreditkort byrjaði að leigja posa til söluaðila en þrátt fyrir það sýna gögn að samstarf þessu líkt hefur haldið áfram í þeim yfirlýsta tilgangi að hamla samkeppni frá PBS/Kortapjónustunni, sbr. og umfjöllun hér að framan.

Gögn sýna að Greiðslumiðlun og Kreditkort höfðu með sér samráð sem fólst í vilja félaganna til þess að móta sér sameiginlega stefnu um leiðir fyrir söluaðila við móttöku korta í viðskiptum á netinu. Drög að kröfulýsingu gagnvart söluaðilum vegna kortaviðskipta á netinu voru send á milli félaganna. Þá kemur fram í gögnum að félögin hafi haft með sér samráð um skilmála gagnvart söluaðilum varðandi sjálfvirkar heimildarleit, gagnaskráningu og færslusendingu símléiðis inn



í RÁS-kerfið og um samning við söluaðila um heimild þeirra til þess að aftengja heimildarkerfið við ákveðnar aðstæður.

Kreditkort og Greiðslumiðlun hafa lagt á það áherslu að félögunum hafi láðst að sækja um undanþágu frá banni samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði vegna þessa samstarfs um skilmála í greiðslukortaviðskiptum.

4.7

Kreditkort, Greiðslumiðlun og Fjölgreiðslumiðlun höfðu með sér víðtækt og reglubundin upplýsingaskipti um viðskiptaleg málefni. Í þessu fólust skipti á ítarlegum upplýsingum um veltu og færslufjölda keppinautanna Greiðslumiðlunar og Kreditkorts, skipt niður á kortategundir. Voru þessar upplýsingar taldar nauðsynlegar af félögunum til þess að hafa heildarmynd af umsvifum og markaðshlutdeild í posakerfum. Þessi gögn gefa félögunum nákvæmar upplýsingar um markaðshlutdeild kreditkorta í posakerfum eftir vörumerkjum. Var þessi upplýsingagjöf til þess fallin að skapa samkeppnishamlandi gagnsæi á þessum fákeppnismarkaði.

Af gögnum málsins er einnig ljóst að Kreditkort og Greiðslumiðlun veittu hvort öðru upplýsingar um verð og verðlagningaráform. Þannig gáfu félögin hvort öðru upplýsingar um útskriftargjald og færslugjöld sem þau innheimtu hjá söluaðilum fyrir færsluhirðingu vegna notkunar greiðslukorta í viðskiptum og um fyrirhugaðar breytingar á þessum gjöldum. Auk þess var um að ræða upplýsingagjöf milli félaganna um breytingar á fyrirkomulagi á uppgjöri (milligjaldi) milli þeirra og útgefenda kortanna. Þessi upplýsingaskipti fólust einnig í fyrirspurnum og miðlun upplýsinga um færslugjöld einstakra söluaðila og um sérstakt álag vegna erlendra greiðslukorta.

4.8

Greiðslumiðlun og Kreditkort höfðu með sér samráð um ýmis þróunar- og fjárfestingarverkefni tengd greiðslumiðlun og færsluhirðingu og um kaup í öðrum félögum t.d. Median hf. og Farsímagreiðslum ehf. Markmiðið var að verja stöðu félaganna í færslu- og greiðslumiðlun og að takmarka hættu á mögulegri samkeppni í framtíðinni.

Kreditkort og Greiðslumiðlun hafa lagt á það áherslu að félögunum hafi láðst að sækja um undanþágu frá banni samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði vegna þessa samstarfs um þróunar- og fjárfestingarverkefni.

5.

Brot Fjölgreiðslumiðlunar á 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins

Hér að framan hefur verið rakið hvernig Fjölgreiðslumiðlun var þátttakandi í samráði með Greiðslumiðlun og Kreditkortum um aðgerðir gegn innkomu PBS/Kortabjónustunnar á færsluhirðingarmarkaðinn og miðlun viðskiptaupplýsinga milli félaganna sem varðar brot á 10. gr. samkeppnislaga (sjá greinar 4.1 og 4.7).



Fjölgreiðslumiðlun er eins og fyrr greinir félag í eigu íslenskra viðskiptabanka, sparisjóða og tveggja greiðslukortafélaga auk Seðlabanka Íslands. Eigendur félagsins aðrir en Seðlabanki Íslands starfa á sömu mörkuðum þ.e. á hefðbundnum bankamarkaði, útgáfu greiðslukorta og færsluhirðingu. Félagið sjálft starfar á mjög tengdum markaði sem er markaður fyrir rekstur kerfa sem annast með einum eða öðrum hætti alla smágreiðslujöfnun (JK-kerfið) og heimildarleit og færslusöfnun vegna greiðslukorta (RÁS-kerfið) á íslenskum markaði. Auk þess eru eigendur félagsins einu viðskiptavinir þess.

Fjölgreiðslumiðlun veitir þjónustu gegn endurgjaldi og er því fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga. Vegna þessa sameiginlega eignarhalds umræddra fyrirtækja er Fjölgreiðslumiðlun einnig í skilningi samkeppnislaga samtök fyrirtækja. Samkvæmt 12. gr. samkeppnislaga er samtökum fyrirtækja óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum.

Innan vébanda Fjölgreiðslumiðlunar var starfandi Rekstrarnefnd RÁS-þjónustunnar (hér eftir Rás-nefndin) sem skipuð var þremur aðilum og þremur til vara. Stjórnin var skipuð einum frá hvoru kortafélaganna Greiðslumiðlun og Kreditkort og einum starfsmanni Fjölgreiðslumiðlunar. Voru allir skipaðir af stjórn Fjölgreiðslumiðlunar. Í upphafi var ákveðið að aðalmenn kortafélaganna í nefndinni væru yfirmenn þeirra deilda innan kortafélaganna sem annast samninga við söluaðila um færsluhirðingu en varamenn væru starfsmenn tæknideilda félaganna. Rás-nefndinni var ætlað að vera samvinnuvettvangur sem hafði m.a. það verkefni að fjalla um tækni- og öryggismál, hafa umsjón með staðlagerð og eftirlit með vottun á tækjum. Nefndinni var einnig ætlað að fjalla um viðskipti og samninga við söluaðila og að gera tillögur til stjórnar Fjölgreiðslumiðlunar um úrbætur t.d. á skilmálum fyrir kaupmenn í færsluhirðingu. Við skoðun gagna hjá Fjölgreiðslumiðlun og einnig hjá kortafélagunum hefur komið í ljós alvarlegt samráð sem þessi vettvangur leiddi af sér.

Samráðið fólst í töku ákvarðana í Rás-nefndinni og í sumum tilvikum einnig í stjórn félagsins um málefni sem aðallega tengjast samkeppni milli Greiðslumiðlunar og Kreditkorts. Það er sameiginlegt öllum þessum atriðum að samráð um þau eru samkeppnishamlandi á markaði fyrir notkun greiðslukorta og hafa þau með þeim hætti mögulega áhrif á valmöguleika og rekstrarumhverfi söluaðila og á hagsmuni korthafa. Verður hér á eftir gerð nánari grein fyrir þessu. Eftirfarandi brot áttu sér stað á árunum 2001-2007.

5.1

Innan Rás-nefndarinnar var viðtæk samræming á reglum um sameiginlega áhættustýringu og innhringihlutfall þegar greiðslukort eru notuð í viðskiptum. Varðaði þetta bæði viðskipti þar sem kreditkort og debetkort voru notuð. Var hér um að ræða samstarf um almennt sameiginlegt hámark í einstökum viðskiptum og tíðni innhringinga sem hvort tveggja er mismunandi eftir tegund greiðslukorta og starfsemi söluaðila. Ekki verður séð að nokkur nauðsyn hafi verið til þessa hvað varðar öryggi eða tæknileg atriði en hins vegar gat þessi samvinna varðað



rekstrarlega hagsmuni söluaðila. Voru þetta atriði sem samkeppni gat ríkt um milli Greiðslumiðlunar og Kreditkorts.

Gögn málsins sýna einnig ítrekað samstarf um sameiginlega hámarksupphæð í viðskiptum með greiðslukort í bensínsjálfsölum. Einnig var um að ræða sameiginlega ákvörðun um að samningar Greiðslumiðlunar og Kreditkorts um færsluhirðingu við söluaðila yrðu teknir til endurskoðunar. Samstarf var um hámarksfjárhæð í viðskiptum með debet- og kreditkort í ómönnuðum tækjum. Var þannig sett upp mismunandi en sameiginleg hámarksfjárhæð í viðskiptum með debetkort annars vegar og kreditkort hins vegar og síðar var aftur samvinna um afstöðu til óskar um hækkun á umræddri hámarksfjárhæð. Einnig var samráð um sameiginlegt hámark við notkun greiðslukorta í viðskiptum við Íslenska getspá. Af gögnum málsins er ljóst að samstarf var um sameiginlegt hámark viðskipta í tækjum sem ekki prenta út nótur, einnig um reglur fyrir posa sem eru ekki í símasambandi og um reglur fyrir ómönnuð POS tæki sem ekki nota PIN.

Fjölgreiðslumiðlun hefur lagt á það áherslu að félaginu hafi láðst að sækja um undanþágu frá samkeppnislögum vegna þessa samstarfs um áhættustýringu og innhringihlutfall.

5.2

Af gögnum sést að umræður voru innan Rás-nefndarinnar um breytileg kortatímabil innan ársins hjá söluaðilum fyrir viðskipti þar sem kreditkort eru notuð. Í þessu fólst sameiginleg afstaða gagnvart söluaðilum og varðaði þetta einnig hagsmuni korthafa. Voru þetta atriði sem samkeppni gat ríkt um milli Greiðslumiðlunar og Kreditkorts. Þessi breytilegu tímabil hafa aðeins gilt fyrir söluaðila sem eru í viðskiptum við Greiðslumiðlun og Kreditkort um færsluhirðingu en ekki fyrir þá sem eru í viðskiptum við PBS/Kortapjónustuna.

Samráð var um afstöðu til óskar söluaðila til Fjölgreiðslumiðlunar um notkun debetkorta í netviðskiptum og var þeirri ósk hafnað. Samráð var einnig um að hafna ósk sem barst um að heimilt væri að skuldfæra greiðslukort fyrir tiltekinni upphæð ef korthafi/viðskiptavinur pantar borð á veitingahúsi en mætir svo ekki. Einnig var um að ræða umræðu um átak á vegum Rás-nefndarinnar varðandi merkingar hjá söluaðilum sem varða framkvæmd greiðslukortaviðskipta.

Í gögnum málsins kemur einnig fram að samráð var viðhaft um framkvæmd hjá söluaðilum sem hafa heimild til þess að taka við greiðslukortum í viðskiptum án kröfu um undirritun korthafa. Er hér aðallega um að ræða söluaðila þar sem þörf er á hraðvirkri afgreiðslu eins og t.d. í afgreiðslu kvikmyndahúsa.

Fjölgreiðslumiðlun hefur lagt á það áherslu að félaginu hafi láðst að sækja um undanþágu frá samkeppnislögum vegna samstarfs um breytileg kortatímabil og notkun debetkorta í netviðskiptum.

5.3

Posar gegna mikilvægu hlutverki varðandi viðskipti með greiðslukort hjá öllum söluaðilum öðrum en þeim stærstu sem nota í staðinn sérlausnir í sínum



kassakerfum. Greiðslumiðlun var stærsti einstaki aðillinn í leigu á posum til söluaðila á þessum tíma og sinnti Kreditkort ekki þessum markaði fyrr en á árinu 2005. Posar hafa flestir fleiri en eitt svo kallað „slott“ en þó takmarkaðan fjölda. Einstök „slott“ í posum gefa möguleika á mismunandi viðskiptalausnum fyrir rafræna greiðslumiðlunarkerfið.

Eftir að erindi barst Rás-nefndinni frá Tölvumiðstöð sparisjóðanna, fyrir hönd allra sparisjóðanna, um undirbúning hjá RÁS-þjónustunni að uppsetningu sérstaks vildarkerfis sem krefðist notkunar á sérstöku „slotti“ var tekin ákvörðun um ráðstöfun þeirra sem áhrif hafði á samkeppni í leigu á posum. Var sameiginlegur skilningur innan Fjölgreiðslumiðlunar á því að það væri á forræði félagsins að stýra hvort og þá hvaða viðbótarlausnir væru hýstar í posum og öðrum búnaði sem tengist rafræna greiðslumiðlunarkerfinu. Var þetta samráð til þess fallið að raska samkeppni á þessu sviði.

5.4

Greiðslumiðlun og Kreditkort o.fl. gerðu samning við Farsímagreiðslur ehf. um heimild til handa félaginu að gera samstarfssamning við söluaðila sem vilja bjóða viðskiptavinum sínum að greiða fyrir kaup á vöru og þjónustu með notkun GSM farsíma. Lausnin byggir á notkun samskráningargrunns til að stofna kortafærslur sem söluaðilar senda færsluhirðum til innlausnar í RÁS-kerfið samkvæmt samstarfssamningi við þá. Ákveðið var innan stjórnar Fjölgreiðslumiðlunar að Rás-nefndin ætti að annast mat á áhættu og ákvörðun um viðmiðunarpæðir í GSM-greiðslum á vegum Farsímagreiðslna. Var þetta hlutverk nefndarinnar tekið inn í viðaukasamning við Farsímagreiðslur. Leiddi þetta því til samræmingar milli Greiðslumiðlunar og Kreditkorts.

Innan Fjölgreiðslumiðlunar voru einnig umræður um að Greiðslumiðlun og Kreditkort skipuðu sameiginlegan starfshóp til þess að forma framtíðarfyrirkomulag í samskiptum við söluaðila. Gögnin sýna einnig umræður um gerð greiðslugáttar fyrir söluaðila sem stuðlar að öruggum viðskiptum á Internetinu og um merkingar hjá söluaðilum.

5.5

Stjórn Fjölgreiðslumiðlunar hefur lengstum verið skipuð fulltrúum allra eigenda félagsins, sem eru allir viðskiptabankarnir, samband sparisjóða og kortafélögin auk Seðlabanka Íslands. Sá vettvangur er kjörinn til umræðna, ákvarðana og miðlunar upplýsinga um innri málefni þessara eigenda.

Innan stjórnar voru umræður og ákvarðanir teknar sem vörðuðu innri málefni banka- og greiðslukortastarfseminnar á Íslandi. Umræða var um staðal íslensku kortafélaganna sem tengist greiðslukortaviðskiptum og um sameiginlega stefnumótun bankanna um íslenska útfærslu á færsluhirðingu. Í kjölfar fjölmiðlafréttar árið 2004 um misræmi í vaxtaútreikningi hjá korthöfum annars vegar og söluaðilum hins vegar þegar debetkort eru notuð í viðskiptum hjá söluaðilum þá ákvað stjórn Fjölgreiðslumiðlunar að breyta fyrirkomulaginu. Í breytingunni fólst að sama regla ætti að gilda fyrir greiðanda og móttakanda greiðslu hvað varðar aðferð við útreikning vaxta en það ætti þó að vera val



hverrar bankastofnunar hvort og þá með hvaða hætti sú breyting yrði tekin upp. Niðurstaðan varð þó sú í lokin, eftir þrýsting frá Fjölgreiðslumiðlun, að ákveðið var að allir bankarnir féllu undir sömu reglu eftir breytinguna. Fjölgreiðslumiðlun viðurkennir að þessi háttsemi hafi farið gegn samkeppnislögum en hefur lagt á það áherslu að eðli greiðslukerfa og greiðslumiðlunar kalli á ákveðna samvinnu fjármálastofnana og að svigrúm fyrir sjálfstæða hegðun sé að þessu leyti afar takmarkað.

Viðtækt samstarf var innan Fjölgreiðslumiðlunar um aðgerðir sem varða ýmis þróunar- og fjárfestingarverkefni (KLINK, XPS, TopUp, DCC, EMV) á sviði færsluhirðingar og greiðslukortaviðskipta. Einnig kemur fram að Fjölgreiðslumiðlun var vettvangur umræðna og sameiginlegrar afstöðu bankanna og kortafélaganna til eignarhalds þeirra í öðrum félögum sem tengjast þessum markaði (Median, Góðar lausnir, Farsímagreiðslur) með það í huga að verja stöðu eigendanna í greiðslumiðlun á Íslandi

Fjölgreiðslumiðlun hefur lagt á það áherslu að félaginu hafi láðst að sækja um undanþágu frá samkeppnislögum vegna samstarfs um þessi þróunar- og fjárfestingarverkefni.

6.

Viðurlög og fyrirmæli

Í 37. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóti m.a. gegn bannreglum samkeppnislaga og ákvæðum 53. og 54. gr. EES-samningsins nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Eins og leiðir af orðalagi 1. mgr. 37. gr. er tilgangur ákvæðisins sá að varnaðaráhrif sekta stuðli að framkvæmd samkeppnislaga og þar með að aukinni samkeppni. Með lögum nr. 107/2000 var m.a. gerð sú breyting á 52. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 að í stað orðanna „*getur lagt*“ var tekið upp orðið „*leggur*“. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 107/2000 kemur fram að tilgangur þessa sé að tryggja að meginreglan verði sú að stjórnvaldssektir verði lagðar á ef brot á bannreglum laganna eiga sér stað. Er tekið fram að þetta muni stuðla að því að markmið laganna nái fram að ganga. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2002 *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði* kemur fram að ákvæðinu sé ætlað að skapa almenn og sérstök varnaðaráhrif.

Í 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga kemur m.a. fram að sektir geti numið allt að 10% af veltu hjá því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Við ákvörðun sekta ber skv. 1. mgr. 37. gr. laganna m.a. að hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2002 segir að hér sé ekki um að ræða tæmandi talningu á þeim atriðum sem horfa má til við álagningu sekta. Hefur áfrýjunarnefndin talið að það megi einnig líta t.d. til stærðar fyrirtækja sem teljast brotleg, huglægrar afstöðu stjórnenda, hagnaðarsjónarmiða og eldri brota á samkeppnislögum, sbr. einnig t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 4/2007 *Icelandair ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.



Samráð keppinauta um t.d. verð og skiptingu markaða og samkeppnishömlur samtaka fyrirtækja er alvarleg atлага að frjálsri samkeppni. Má í þessu samhengi benda á að skv. dómi Hæstaréttar í máli nr. 37/2003 í svokölluðu grænmetismáli kemur fram að vart sé að finna alvarlegri samkeppnistakmarkanir en þær sem sé að finna í 10. gr. samkeppnislaga. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu getur og falið í sér alvarlegt brot á samkeppnislögum, ekki síst þegar hún miðar að því að koma keppinauti út af markaðnum eða hindra að hann nái þar fótfestu. Líta má hér til þess að í leiðbeiningum Eftirlitsstofnunar EFTA frá 2003 um útreikning á sektum sem lagðar eru á samkvæmt samkeppnisreglum EES telst „*misnotkun á markaðsyfirráðum (neitun að selja, mismunun, útilokun, tryggðarafslættir sem fyrirtæki veita til að bola keppinautum út af markaðnum, o.s.frv.)*“ vera alvarlegt brot. Mjög alvarleg brot eru talin vera m.a. „*augljós misnotkun fyrirtækja í einokunarstöðu á markaðsyfirráðum sínum.*“¹⁴

Í 16. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 10., 11. og 12. gr. laganna. Kemur fram að aðgerðir eftirlitsins geti falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna.

6.1

Samkvæmt ofangreindu liggur fyrir að Greiðslumiðlun braut gegn bannreglum samkeppnislaga og EES-samningsins. Eins og áður hefur komið fram var gerð sátt um málið við Samkeppniseftirlitið. Í sáttinni felst viðurkenning á framangreindum brotum og að félagið fallist á að greiða 385 milljónir króna í stjórnvaldssekt. Einnig er fallist á það að hlíta þeim fyrirmælum í rekstri félagsins sem tilgreind eru í ákvörðunarorði.

Við mat á fjárhæð sekta var meðal annars litið til þess að um var að ræða mjög alvarleg brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga sem voru til þess fallin að valda verulegri röskun á samkeppni. Þá verður að líta til þess að Greiðslumiðlun er fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu og brot voru framin af ásetningi og höfðu það m.a. að markmiði að koma keppinauti út af markaði. Náðu þessi brot yfir langt tímabil. Hins vegar var horft til þess að Greiðslumiðlun óskaði að eigin frumkvæði eftir sáttarviðræðum og hefur undanbragðalaust játað brot sín á samkeppnislögum. Einnig hefur félagið fallist á að hlíta fyrirmælum sem til þess eru fallin að efla samkeppni. Með þessum aðgerðum sínum hefur Greiðslumiðlun auðveldað og stýtt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda sem hefur jákvæð samkeppnisleg áhrif á hinum skilgreinda markaði. Er horft til þessa samstarfsvilja fyrirtækisins við mat á sektum.

Greiðslumiðlun er og sérstaklega umbunað fyrir að stíga fyrst fram og játa þátttöku sína í ölogmætu samráði. Er almennt séð mikilvægt að fyrirtæki sem rjúfa einingu eða samheldni í samráði eða hafa frumkvæði að því að játa slík brot eða upplýsa um þau njóti sérstakrar lækkunar á sektum sbr. t.d. úrskurð

¹⁴ 2003/EES/3/02, birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB 16. janúar 2003. Sjá einnig leiðbeiningarreglur Eftirlitsstofnunarinnar frá 2006, birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB 21. desember 2006.



áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 8/2005 *Sjóvá-almennar tryggingar gegn samkeppnisráði.*

6.2

Fyrir liggur einnig að Kreditkort braut gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Eins og áður hefur komið fram var gerð sátt um málið við Samkeppniseftirlitið. Í sáttinni felst viðurkenning á framangreindum brotum og að félagið fallist á að greiða 185 milljónir króna í stjórnvaldssekt. Einnig er fallist á að hlíta þeim fyrirmælum í rekstri félagsins sem tilgreind eru í ákvörðunarorði.

Við mat á fjárhæð sekta var meðal annars litið til þess að um var að ræða mjög alvarleg brot á 10. gr. samkeppnislaga sem voru til þess fallin að valda verulegri röskun á samkeppni. Verður og að líta til þess að brot voru framin af ásetningi og höfðu það m.a. að markmiði að koma keppinauti út af markaði. Náðu þessi brot yfir langt tímabil. Hins vegar verður að horfa til þess að Kreditkort var í mun veikari stöðu en Greiðslumiðlun á hinum skilgreinda markaði. Einnig er horft til þess að Kreditkort óskaði að eigin frumkvæði eftir sáttarviðræðum og hefur undanbragðalaust játað brot sín á samkeppnislögum. Einnig hefur félagið fallist á að hlíta fyrirmælum sem til þess eru fallin að efla samkeppni. Með þessum aðgerðum sínum hefur Kreditkort auðveldað og stýtt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda sem hefur jákvæð samkeppnisleg áhrif á hinum skilgreinda markaði. Er horft til þessa samstarfsvilja fyrirtækisins við mat á sektum.

6.3

Í málinu liggur jafnframt fyrir að Fjölgreiðslumiðlun braut gegn 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Eins og nefnt hefur verið var gerð sátt um málið við Samkeppniseftirlitið. Í sáttinni felst viðurkenning á framangreindum brotum og fallist er á að greiða 165 milljónir króna í stjórnvaldssekt. Einnig fellst Fjölgreiðslumiðlun á að hlíta þeim fyrirmælum í rekstri sínum sem tilgreind eru í ákvörðunarorði.

Við mat á fjárhæð sekta var meðal annars litið til þess að um var að ræða alvarleg brot á 10. og 12. gr. samkeppnislaga sem voru til þess fallin að valda verulegri röskun á samkeppni. Verður og að líta til þess að umrædd brot náðu yfir langt tímabil. Verður sérstaklega að horfa til þess að Fjölgreiðslumiðlun eru samtök keppinauta. Gera verður mjög ríkar kröfur til slíkra aðila því verulegar samkeppnishömlur geta leitt af viðskiptalegu samráði innan vébanda samtaka fyrirtækja af þessum toga. Hins vegar verður að horfa til þess að flókin álitaefni geta komið upp í starfrækslu greiðslukerfa. Er ekki unnt að útiloka að hluti brota Fjölgreiðslumiðlunar hafi verið framin af gáleysi. Líta verður og til þess að Fjölgreiðslumiðlun óskaði að eigin frumkvæði eftir sáttarviðræðum og hefur undanbragðalaust játað brot sín á samkeppnislögum. Einnig hefur félagið fallist á að hlíta fyrirmælum sem til þess eru fallin að efla samkeppni. Með þessum aðgerðum sínum hefur Fjölgreiðslumiðlun auðveldað og stýtt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda sem hefur jákvæð samkeppnisleg áhrif á hinum skilgreinda markaði. Er horft til þessa samstarfsvilja fyrirtækisins við mat á sektum.



6.4

Fyrirmælum þeim sem Greiðslumiðlun, Kreditkort og Fjölgreiðslumiðlun hafa fallist á að hlíta er ætlað að efla virka samkeppni og koma í veg fyrir að samskonar brot verði framin á ný. Eru t.d. hömlur lagðar á viðskiptalegar aðgerðir sem Greiðslumiðlun getur gripið til gagnvart keppinautum sínum. Jafnframt eru fyrirmæli um það að Kreditkort og Greiðslumiðlun hætti allri viðskiptalegri samvinnu við keppinauta félagsins nema félögin fái undanþágu þess efnis. Jafnframt að þessi félög dragi sig út úr öllum stjórnnum, nefndum eða ákvörðunarhópum sem geta verið vettvangur fyrir ólöglegt samráð. Hið sama gildir um Fjölgreiðslumiðlun. Lagt er bann við því að þessi félög miðli eða taki við upplýsingum sem raskað geta samkeppni. Samkeppnisleg vandamál hafa stafað af tengslum milli Greiðslumiðlunar og Kreditkorts. Þannig hafa sömu fyrirtæki átt fulltrúa í stjórn bæði Greiðslumiðlunar og Kreditkorts. Skapar þetta samráðsgrundvöll milli greiðslukortafélaganna og geta af þessu leitt mjög alvarlegar samkeppnishindranir. Eru því sett fyrirmæli til þess að rjúfa þessi stjórnunartengsl. Jafnframt hefur verið litið til þess að í stjórnnum Fjölgreiðslumiðlunar, Greiðslumiðlunar, Kreditkorts hafa setið fulltrúar fyrirtækja sem eru í samkeppni hvert við annað. Eru sett fram fyrirmæli til þess að draga úr hættu á samkeppnishömlum vegna þessa. Innan Fjölgreiðslumiðlunar hefur farið fram mikið samstarf milli þeirra aðila sem eru eigendur þess félags. Samstarfið hefur lotið að tækni- og öryggisatriðum sem tengjast m.a. rafrænni greiðslumiðlun. Samstarf hefur einnig verið um viðskiptaleg málefni, aðallega sem tengjast starfsemi greiðslukortafyrirtækjanna. Hafa af þessari samvinnu leitt alvarleg brot á samkeppnislögum. Sökum þessa og í ljósi eðlis Fjölgreiðslumiðlunar sem samtaka fyrirtækja þykir rétt að fram fari heildstæð skoðun á starfsemi þess félags. Mun Fjölgreiðslumiðlun því, fyrir 1. maí nk., senda Samkeppniseftirlitinu erindi þar sem óskað verður eftir undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga vegna þess samstarfs sem aðildarfyrirtæki Fjölgreiðslumiðlunar telja nauðsynlegt (vegna t.d. öryggissjónarmiða) að fram fari á vegum félagsins. Mun Samkeppniseftirlitið leggja á þetta mat í nýju máli sem hefst þegar umrætt erindi berst.

Með gerð þessara sáttta er málinu að fullu lokið, varðandi framangreind brot, gagnvart Greiðslumiðlun, Kreditkort og Fjölgreiðslumiðlun. Kemur því ekki til kæru samkvæmt 9. eða 42. gr. samkeppnislaga vegna málsins.

III.

Ákvörðunarorð:

1.gr.

„Með sátt, dags. 29. nóvember 2007, er gengist við því að Greiðslumiðlun hf. (nú Valitor hf.) hafi brotið gegn 10. og 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 53. og 54. gr. EES-samningsins og fallist er á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 385.000.000. Til að stuðla að virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem Valitor hf. starfar á fellst félagið á að hlíta eftirfarandi í starfsemi sinni:



1. Valitor er óheimilt að nota upplýsingar sem félagið býr yfir um söluaðila í viðskiptum við keppinauta til markaðsaðgerða gegn keppinautum.
2. Valitor er óheimilt að beita sértækum verðlækkunum og kjörum gagnvart söluaðilum sem eru í viðskiptum hjá keppinautum félagsins. Þetta skilyrði fellur úr gildi ef Valitor telst ekki lengur í markaðsráðandi stöðu.
3. Valitor er óheimilt að grípa til ómálefnaðra aðgerða sem ætlað er að torvelda greiðslukortaviðskipti söluaðila sem eru í viðskiptum við keppinauta félagsins.
4. Stjórnarmenn Valitor skulu ekki vera meðal starfsmanna eða stjórnarmanna hluthafanna eða meðal starfsmanna og stjórnarmanna félaga undir beinum eða óbeinum yfirráðum hluthafanna svo lengi sem fleiri en eitt fjármálafyrirtæki er meðal hluthafa. Sama gildir um þá sem eru makar umræddra stjórnarmanna og starfsmanna, skyldir þeim eða mægðir í beinan legg eða systkini þeirra.
5. Valitor er óheimilt að óska eftir því að Fjölgreiðslumiðlun afli eða miðli hvers konar viðskiptalegum upplýsingum um núverandi eða mögulega keppinauta félagsins. Valitor er óheimilt að taka við og nýta sér upplýsingar frá Fjölgreiðslumiðlun um keppinauta Valitor.
6. Stjórnarmenn og starfsmenn Valitor skulu ekki sitja í stjórn, nefndum eða ákvörðunarhópum fyrirtækja þar sem fulltrúar íslenskra fjármála- og greiðslumiðlunarfyrirtækja sitja í stjórn, án fyrirfram samþykkis Samkeppniseftirlitsins.
7. Valitor er óheimilt að óska eftir því að Reiknistofa bankanna afli eða miðli hvers konar viðskiptalegum upplýsingum um núverandi eða mögulega keppinauta félagsins. Valitor er óheimilt að taka við og nýta sér upplýsingar frá Reiknistofu bankanna um keppinauta Valitor.
8. Valitor skal hætta allri viðskiptalegri samvinnu við keppinauta félagsins. Valitor getur þó látið á það reyna í sérstöku máli hvort tiltekin samvinna uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga.
9. Stjórnarmenn og hlutaðeigandi starfsmenn Valitor skulu undirrita sérstaka yfirlýsingu um að þeir muni fara eftir framangreindu.

Valitor skal fyrir 1. apríl 2008 upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd á framangreindum atriðum.

Brot á þessum skilyrðum varða stjórnvaldssekt skv. samkeppnislögum.

2. gr.

Með sátt, dags. 19. desember 2007, er gengist við því að Kreditkort (nú Borgun hf.) hafi brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 53. gr. EES-samningsins og fallist er á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 185.000.000. Til að stuðla að virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem



Borgun og nýstofnað félag, Kreditkort hf., starfa á er fallist á að þau hlíti eftirfarandi í starfsemi sinni:

1. Borgun er óheimilt að grípa til ómálefnaðra aðgerða sem ætlað er að torvelða eða hindra samkeppni af hálfu keppinauta félagsins sem hafa minni markaðshlutdeild en Borgun í færsluhirðingu á Íslandi.
2. Stjórnarmenn í Borgun skulu ekki vera meðal starfsmanna eða stjórnarmanna fyrirtækja sem eru hluthafar í samkeppnisaðilum Borgunar eða meðal starfsmanna eða stjórnarmanna félaga sem eru undir beinum eða óbeinum yferráðum hluthafa samkeppnisaðila Borgunar. Sama gildir um þá sem eru makar umræðra stjórnarmanna og starfsmanna, skyldir þeim eða mægðir í beinan legg eða systkini þeirra. Skal þess og sérstaklega gætt að viðskiptaleyndarmál og viðkvæmar upplýsingar sem varða samkeppnismál Borgunar berist ekki til fyrirtækja sem eru hluthafar í keppinautum Borgunar. Aðrir hluthafar Borgunar mega þó ekki hafa sem fulltrúa fyrir sig í stjórn Borgunar starfsmenn úr þeim viðskiptaeiningum sínum sem fara með greiðslukortaviðskipti og/eða einstaklingsviðskipti félagsins og þar með dagleg samskipti eða stjórn á samskiptum vegna viðskipta við Borgun.
3. Stjórnarmenn Kreditkorts skulu ekki vera meðal starfsmanna eða stjórnarmanna hluthafanna eða meðal starfsmanna eða stjórnarmanna félaga undir beinum eða óbeinum yferráðum hluthafanna svo lengi sem fleiri en eitt fjármálafyrirtæki er meðal hluthafa. Sama gildir um þá sem eru makar umræðra stjórnarmanna og starfsmanna, skyldir þeim eða mægðir í beinan legg eða systkini þeirra.
4. Borgun/Kreditkort er óheimilt að óska eftir því að Fjölgreiðslumiðlun afli eða miðli hvers konar viðskiptalegum upplýsingum um núverandi eða mögulega keppinauta félagsins. Borgun/Kreditkort er óheimilt að taka við og nýta sér upplýsingar frá Fjölgreiðslumiðlun um keppinauta Borgunar/Kreditkorts.
5. Stjórnarmenn og starfsmenn Borgunar/Kreditkorts skulu ekki sitja í stjórn, nefndum eða ákvörðunarhópum fyrirtækja þar sem fulltrúar íslenskra fjármála- og greiðslumiðlunarfyrirtækja sitja í stjórn, án fyrirfram samþykkis Samkeppniseftirlitsins.
6. Borgun/Kreditkort er óheimilt að óska eftir því að Reiknistofa bankanna afli eða miðli hvers konar viðskiptalegum upplýsingum um núverandi eða mögulega keppinauta félagsins. Borgun/Kreditkort er óheimilt að taka við og nýta sér upplýsingar frá Reiknistofu bankanna um keppinauta Borgunar/Kreditkorts.
7. Borgun/Kreditkort skal hætta allri viðskiptalegri samvinnu við keppinauta félagsins. Borgun/Kreditkort getur þó látið á það reyna í sérstöku máli hvort tiltekin samvinna uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga.



8. Stjórnarmenn og hlutaðeigandi starfsmenn Borgunar/Kreditkorts skulu undirrita sérstaka yfirlýsingu um að þeir muni fara eftir framangreindu.

Borgun/Kreditkort skal fyrir 1. apríl 2008 upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd á framangreindum atriðum.

Brot á þessum skilyrðum varða stjórnvaldssekt skv. samkeppnislögum.

3. gr.

Með sátt, dags. 7. janúar 2008, er gengist við því að Fjölgreiðslumiðlun hf. hafi brotið gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 53. gr. EES-samningsins og fallist er á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 165.000.000.

Til að stuðla að virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem Fjölgreiðslumiðlun starfar á fellst félagið á að hlíta eftirfarandi í starfsemi sinni:

1. Fjölgreiðslumiðlun mun fyrir 1. maí 2008 senda Samkeppniseftirlitinu erindi þar sem óskað verður eftir undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga vegna samstarfs sem aðildarfyrirtæki Fjölgreiðslumiðlunar telja nauðsynlegt (vegna t.d. sjónarmiða tengdum öryggi eða hagræðingu) að fram fari á vegum félagsins.
2. Öll samvinna á vettvangi Fjölgreiðslumiðlunar sem lýtur að skilmálum, viðskiptakjörum eða öðrum viðskiptalegum atriðum tengdum fjármálastarfsemi aðildarfyrirtækja Fjölgreiðslumiðlunar er óheimil.
3. Fjölgreiðslumiðlun er bannað að miðla hvers konar viðkvæmum viðskiptalegum upplýsingum til aðildarfyrirtækja.
4. Eftir 1. maí 2008 skulu stjórnarmenn Fjölgreiðslumiðlunar ekki vera meðal starfsmanna eða stjórnarmanna aðildarfyrirtækja eða meðal starfsmanna eða stjórnarmanna félaga undir beinum eða óbeinum yfirráðum aðildarfyrirtækja. Sama gildir um þá sem eru makar umræddra stjórnarmanna og starfsmanna, skyldir þeim eða mægðir í beinan legg eða systkini þeirra. Þar til erindi samkvæmt 1. tölul. verður afgreitt er heimilt að fulltrúi Seðlabanka Íslands og eins viðskiptabanka eða sparisjóðs sitji í stjórn Fjölgreiðslumiðlunar.
5. Stjórnarmenn eða starfsmenn Fjölgreiðslumiðlunar skulu ekki sitja í stjórnnum, nefndum eða ákvörðunarhópum fyrirtækja þar sem fulltrúar íslenskra fjármála- og greiðslumiðlunarfyrirtækja sitja í stjórn, án fyrirfram samþykkis Samkeppniseftirlitsins.
6. Töluliðir 2-5 geta komið til endurskoðunar í máli skv. 15. gr. samkeppnislaga, sbr. 1. tl.
7. Stjórnarmenn og hlutaðeigandi starfsmenn Fjölgreiðslumiðlunar skulu undirrita sérstaka yfirlýsingu um að þeir muni fara eftir framangreindu.



Fjölgreiðslumiðlun skal fyrir 1. maí 2008 upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd á framangreindum atriðum.

Brot á þessum skilyrðum varða stjórnvaldssekt skv. samkeppnislögum.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson