



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Miðvikudagur 26. maí 2010

Ákvörðun nr. 18/2010

## **Heimild fyrir Fjölgreiðslumiðlun hf. til að stýra innleiðingu og kynningu á örgjörvatækni vegna greiðslukorta**

### **I.**

#### **Málavextir**

##### **1.**

Samkeppniseftirlitinu barst erindi frá Fjölgreiðslumiðlunar hf. (FGM), dags. 17. nóvember 2009, þar sem óskað er eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins til þess að FGM hafi forgöngu um sameiginlegt átak markaðsaðila og annarra hagsmunaaðila um innleiðingu örgjörva í greiðslukort og notkun þeirra á Íslandi.

Í erindinu er vísað til undanþágubeiðni FGM frá 31. maí 2008 sem er til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu og varðar núverandi starfsemi FGM almennt. Á meðal verkefna sem FGM er sagt hafa komið að er innleiðing á örgjörvatækni í greiðslukortaviðskiptum (EMV). Þá segir að frá því að það erindi var sent hafi hægt og bítandi myndast þrýstingur á að hraða þeirri innleiðingu. FGM hafi ekki tekið virkan þátt í neinum sérstökum aðgerðum í því sambandi en nú sé svo komið að taka verði upp markvissa vinnu við verkefnið. FGM hafi lýst vilja til að taka að sér frumkvæði og samræmingu í því sambandi til hagsbóta fyrir félagið og greiðslumiðlunarkerfi þess en einnig og ekki síst fyrir alla aðila sem hagsmuni hafi af öryggi og skilvirkni í greiðslumiðlunarkerfum, þ.e. kortaútgefendur, færsluhirða, söluaðila, korthafa og tækniþjónustuaðila. Að mati FGM sé hér fyrst og fremst um að ræða öryggismál í notkun greiðslukorta á Íslandi sem varði ekki samkeppnismál.

Fram kemur að EMV örgjörvatækni byggir á því að settur sé örgjörvi í greiðslukort sem hafi að geyma sambærilegar upplýsingar og nú finnst á segulrönd kortanna. Segulröndin verði áfram á kortunum fyrst um sinn þar til tæknibreytingin sem felist í notkun örgjörvans hafi náð fullnægjandi útbreiðslu. Helsti munur á notkun kortanna sé sá að í stað þess að afhenda greiðslukort við greiðslu fyrir vöru og þjónustu muni korthafinn afgreiða sig sjálfur með því að stinga kortinu í afgreiðslutæki hjá söluaðila og slá inn leyninúmerið (PIN) til staðfestingar og samþykkis viðskiptunum. Þess beri að geta að framangreind tækni sé alþjóðleg og hafi tæknin víða verið tekin upp. Alþjóðlegi EMV staðallinn sem hér um ræði taki á öllum tæknimálum hvað þetta varði sem leiði til þess að hægt verði að nota íslensk örgjörvakort erlendis og erlend örgjörvakort hér á landi án vandkvæða.



Í erindinu bendir FGM á að í raun sé ekki val um það hvort innleiða eigi örgjörva í íslensk greiðslukort. Alþjóðlegu greiðslukortasamstæðurnar, Visa International, MasterCard International, American Express, JCB og SEPA (Single Euro Payments Area) geri öll kröfu um að lokið verði innleiðingu örgjörva í greiðslukort og virkni þeirra í greiðslumiðlun fyrir 1. janúar 2011.

Hvað varðar stöðu mála á Íslandi kemur fram í erindinu að allir hraðbankar hafi verið uppfærðir með nýjum vél- og hugbúnaði sem styðji örgjörvatæknina. Lokið sé að mestu breytingum á posum hjá söluaðilum en aðlögun kassakerfislausna sé stutt á veg komin en sé þó í undirbúningi hjá ýmsum sem nýti slíkar lausnir. Þróun lausna varðandi búnað fyrir sjálfsala sé hins vegar ekki hafin að neinu marki og vegna mismunandi útfærslu þess búnaðar megi búast við því að innleiðing tækninnar í það umhverfi verði hvað erfiðust.

Öll íslensk kreditkort hafi í sér örgjörva nú þegar en dreifing debetkorta með örgjörva hafi farið mun hægar af stað meðal annars vegna tafa á innleiðingu rafrænna skilríkja í samvinnu við íslensk stjórnvöld og hruns íslenska bankakerfisins.

Ábyrgðaraðilar verkefnisins eru sagðir vera annars vegar kortaútgefendur og hins vegar færsluhirðar. Útgefendur séu ábyrgir fyrir því að örgjörvi sé settur í öll greiðslukort og kynningu gagnvart korthöfum um virkni kortanna og nauðsyn þess að virkinn sé nýtt við notkun kortanna í viðskiptum. Færsluhirðar séu ábyrgir fyrir kynningu og undirbúningi hjá söluaðilum og að allur búnaður og kerfi séu aðlöguð þessari nýju tækni. Mikilvægi verkefnisins felist ekki síst í því að samhæfa aðgerðir þessara aðila þannig að tímasetning á því hvenær söluaðilar og korthafar verði tilbúnir falli saman.

Fram kemur að fyrirætlun FGM sé að taka að sér stjórnun þessa sameiginlega verkefnis sem fælist aðallega í því að skapa samstarfsvettvang allra hagsmunaaðila við að skipuleggja átak til örgjörvavæðingar, hanna og koma á framfæri kynningarefni fyrir söluaðila og korthafa, taka ákvarðanir um tímasetningar aðgerða í samráði við hagsmunaaðila og hafa með höndum almenna yfirstjórn innan tímaramma verkefnisins. Til að tryggja samræmda innleiðingu þarf að mati FGM að samhæfa krafta helstu hagsmunaaðila og þeirra sem tengjast verkefninu sem eru m.a. útgefendur, kortafyrirtæki, tæknipjónustur s.s. Median, Point og Kortapjónustan, hagsmunasamtök söluaðila og eftir atvikum stjórnvöld.

Það er álit FGM að hér sé fyrst og fremst um öryggismál að ræða í greiðslukortaviðskiptum sem sé til hagsbóta fyrir alla viðkomandi hagsmunaaðila. Að mati FGM muni samræmt átak í þessum efnum ekki raska samkeppni á nokkurn hátt né vera til slíkrar röskunar fallið. Þá segir að telji Samkeppniseftirlitið, þrátt fyrir framangreint, að verkefnið í heild sinni eða einstakir þættir þess þarfnist sérstakrar undanþágu frá bannreglu samkeppnislaga sé þess óskað að FGM verði gert viðvart um þá afstöðu. Beri þá að líta á erindi þetta sem beiðni um undanþágu og vænti FGM þess að eiga þá frekari viðræður og samskipti við samkeppnisyfirvöld um þau mál.

2.

Í bréfi til FGM, dags. 17. desember 2009, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir ítarlegum upplýsingum um hvaða samstarf sé talið nauðsynlegt að fram fari innan helstu



hagsmunahópa sem að verkefninu þurfi að koma, stöðu verkefnisins í dag og hverjir hafi komið að útfærslu þess og með hvaða hætti. Eins var óskað eftir lýsingu á því hvernig jafnræði mismunandi birgja yrði best tryggt þannig að samkeppni á þeim mörkuðum yrði ekki raskað. Þá var spurt hvort FGM hefði upplýsingar um það hvort ábyrgðaraðilar, þ.e. útgefendur og færsluhirðar, hefðu rætt við aðra aðila en FGM um að taka að sér samræminguna við innleiðingu örgjörva. Þá var spurt um meðferð kostnaðar af verkefninu og hverjir beri þann kostnað.

### 3.

Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 31. desember 2009, svaraði FGM spurningum eftirlitsins. Áréttar FGM að innleiðingunni skuli lokið fyrir 1. janúar 2011. Ljóst sé að verkefnið nái til fjölmargra aðila sem tengist greiðslukortamarkaðnum á einn eða annan hátt. Gróflega megi skipta þessum aðilum í eftirfarandi flokka:

- Færsluhirðar: Valitor, Borgun og PBS
- Útgefendur: Bankar, sparisjóðir og Kreditkort hf.
- Tækniþjónustuaðilar: Point, Median, Strikamerki, Kortþjónustan o.fl.
- Hugbúnaðarhús: Landsteinar, Hugbúnaður, SagaPos, Simdex, Point, Median o.fl.
- Aðrir hagsmunaaðila: Samtök verslunar og þjónustu, Samtök ferðaþjónustunnar, Talsmaður neytenda o.fl.
- Þjónustuaðilar söluaðila: Point, Median, Navision, SagaPos o.s.frv.
- Birgjar vélbúnaðar: Nýherji, EJS, Point, Strikamerki o.fl.

Hvað varði samvinnu einstakra hagsmunaaðila sín á milli við innleiðinguna verði ekki séð að hún þurfi að verða til staðar að nokkru marki. Hvað varði kortaútgefendur þá þurfi þeir eingöngu að standast tímamörk sem gilda muni varðandi örgjörvavæðingu debetkorta fyrir árslok 2010. Færsluhirðar og tækniþjónustur sem starfi í þeirra umboði eigi ekki að þurfa að hafa neitt eiginlegt samstarf sín á milli. Þá segir að krafa um upptöku EMV komi frá alþjóðlegu kortasamsteypunum í gegnum færsluhirða á Íslandi sem og frá SEPA. EMV tæknin byggir þannig á stöðlum sem komi frá erlendu kortasamsteypunum og kröfum sem þær leggi á útgefendur, færsluaðila og vinnsluaðila. Hvað varði jafna aðkomu birgja segir í svari FGM að engar sameiginlegar ákvarðanir verði teknar um kaup á vélbúnaði eða hugbúnaði í tengslum við verkefnið. Færsluhirðum, söluaðilum og útgefendum verði algerlega frjálst að beina viðskiptum sínum til hvers þess aðila sem þeir kjósi. Þá segir FGM að félaginu sé ekki kunnugt um að rætt hafi verið við aðra aðila um að annast þann þátt í verkefninu sem FGM hafi lýst sig reiðubúið að sinna. FGM upplýsir að öllum innri kostnaði félagsins vegna verkefnisins auk aðkeyptrar sérfræðiþjónustu verði haldið aðgreindum frá öðrum rekstrarkostnaði FGM til að tryggja nauðsynlegt gagnsæi.

Að lokum áréttar FGM að ekki sé um val að ræða hvort eigi að örgjörvavæða greiðslumiðlun í landinu eða ekki. Skylda og tímamörk liggja fyrir og samkeppni á einstaka mörkuðum verði ekki raskað. Takist verkefnið vel muni öryggisstig greiðslumiðlunar aukast og fjármunir sparast vegna 1) févita ef tímamörk halda ekki og 2) óhagkvæmni ef innleiðingin verði ómarkviss.



## II. Niðurstaða

Í erindi sínu lýsir FGM vaxandi þrýstingi um að settur verði kraftur í innleiðingu á örgjörvatækni í greiðslukortaviðskipti (EMV) á Íslandi. Taka verði upp markvissa vinnu við innleiðinguna hér á landi og hafi FGM lýst vilja til að taka að sér frumkvæði og samræmingu í því sambandi, til hagsbóta fyrir félagið og þau greiðslumiðlunarkerfi sem það reki en einnig og ekki síst fyrir alla aðila sem hagsmuni hafi af öryggi og skilvirkni í greiðslumiðlunarkerfum, þ.e. kortaútgefendur, færsluhirða, tækniþjónustuaðila, söluaðila og korthafa.

Það er álit FGM að hér sé fyrst og fremst um öryggismál að ræða í greiðslukortaviðskiptum sem sé til hagsbóta fyrir alla viðkomandi hagsmunaaðila. Að mati FGM muni samræmt átak í þessum efnum ekki raska samkeppni á nokkurn hátt né vera til slíks fallið. Þá segir að telji Samkeppniseftirlitið, þrátt fyrir framangreint, að verkefnið í heild sinni eða einstakir þættir þess þarfnist sérstakrar undanþágu frá bannreglu samkeppnislaga sé þess óskað að FGM verði gert viðvart um þá afstöðu. Beri þá að líta á erindi þetta sem beiðni um undanþágu og vænti FGM þess að eiga þá frekari viðræður og samskipti við samkeppnisyfirvöld um þau mál.

FGM er í eigu viðskiptabanka, sparisjóða, kortafyrirtækjanna Valitors og Borgunar auk Seðlabanka Íslands. Eru þetta, að Seðlabankanum undanskildum, hagsmunaaðilar í innleiðingu örgjörva í greiðslukortastarfsemi sem útgefendur greiðslukorta og færsluhirðar. Er hér einnig um að ræða samkeppnisaðila á markaði almennrar bankþjónustu annars vegar og á markaði fyrir færsluhirðingu hins vegar. Í erindinu tiltekur FGM aðra hagsmunaaðila eins og korthafa, söluaðila og tækniþjónustur. Einnig kemur fram að verkefnið geri kröfu um breytingar á búnaði, sérstaklega hjá söluaðilum, þ.e. á posum, sjálfsölum og sölu- og kassakerfum sem varðar birgja á mismunandi mörkuðum.

### 1.

#### **Skilgreining markaða og staða fyrirtækja á þeim**

Eins og lýst er hér að framan varðar þetta mál innleiðingu örgjörva í greiðslukort og aðgerðir til að virkja þá tækni (EMV) í alla greiðslukortastarfsemi hér á landi. Notkun greiðslukorta á sér stað í viðskiptum korthafa og söluaðila (þ.m.t. sjálfsala) og í hraðbönkum og afgreiðslum banka og sparisjóða. Þeir sem sagðir eru vera ábyrgðaraðilar verkefnisins eru útgefendur greiðslukorta og færsluhirðar. Útgáfa greiðslukorta og færsluhirðing hafa í fyrri málum verið taldir sérstakir undirmarkaðir á greiðslukortamarkaði. Aðrir markaðir þessa máls varða söluaðila vöru og þjónustu og að sínu leyti markaði þar sem starfa birgjar þess tækjabúnaðar sem nauðsynlegur er fyrir móttöku greiðslukorta í viðskiptum og hugbúnaðarhús því tengt.

Hvað varðar útgefendur greiðslukorta og færsluhirðingu þá er ljóst af erindinu að þörf er á samræmdum aðgerðum allra þeirra sem starfa á viðkomandi mörkuðum. Sama á við um samræmingu aðgerða hjá söluaðilum vöru og þjónustu. Verkefnið gerir kröfu til þess að sem allra flestir verði samstíga við innleiðingu þessarar tækni. Vegna þessara aðstæðna og kröfunnar um tímamörk verkefnisins telur Samkeppniseftirlitið óþarft að fjalla frekar um markaðshlutdeild aðila á skilgreindum mörkuðum. Er ljóst að samanlögð



markaðshlutdeild aðila á hverjum og einum undirmarkaði er afar há og um 100% á þeim helstu. Óþarfi er því í máli þessu að taka afstöðu til nákvæmrar markaðshlutdeildar aðila í því skyni að meta hvort minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga eigi við.

## 2.

### Bannákvæði samkeppnislaga

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, séu bannaðir. 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.<sup>1</sup> 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. Ef samningur felur ekki í sér slíkar augljósar hömlur verður að taka til athugunar hvort þær geti leitt af viðkomandi samningi.

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 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.<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.

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



sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 *Ker hf., Ólíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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 ...*“. 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.

Tekur bann 10. gr. jafnframt til samtaka fyrirtækja en í 12. gr. samkeppnislaga kemur fram að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar séu samkvæmt lögnum.

Í erindi FGM kemur með skýrum hætti fram það mat fyrirtækisins að til þess að verkefnið takist með ásættanlegum hætti þurfi allir hagsmunahópar sem málið varðar að koma að samræmingu þess, bæði hvað varðar nauðsynlegar breytingar á tæknibúnaði og innleiðingu örgjörva í debetkort og ekki síður allar tímasetningar því samfara. Samkvæmt þessu er því ljóst að keppinautar á einstaka mörkuðum koma að verkefninu og þurfa því með ákveðnum hætti að samstillta aðgerðir. Varðar þetta sérstaklega útgefendur og færsluhirða. Einnig verður um að ræða samstilltar og samræmdar aðgerðir milli söluaðila og ýmissa birgja tæknibúnaðar og hugbúnaðargerðar.

Samræming aðgerða keppinauta í starfsemi sinni er meðal þeirra atriða sem hamlað getur sjálfstæði keppinauta. Með vísan í umfjöllun um innihald bannreglna samkeppnislaga hér að framan verður að telja að framkvæmdin eins og henni er lýst í erindi FGM falli undir 10. gr. Jafnframt eiga ákvæði 12. gr. samkeppnislaga við um FGM, sbr. ákvörðun nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*. Kemur því til skoðunar hvort ákvæði 15. gr. samkeppnislaga eigi við í málinu.

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

<sup>4</sup> 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.

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

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





### 3.

#### Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga

Á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.;

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflni 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 fyrirtækjum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.

Unnt er að setja skilyrði fyrir undanþágu.

Uppfylla verður öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga þannig að til álita komi að veita undanþágu frá bannákvæðum 10. gr. laganna. Rétt er að hafa í huga að almennt er litið svo á að viðkomandi fyrirtæki verði að færa sönnur fyrir því, með sanngjörnum hætti, að umrædd skilyrði séu uppfyllt, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2009 *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Að meginstefnu verður undanþága því aðeins veitt að hún geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði laganna, sbr. 1. gr. Með hliðsjón af mikilvægi samkeppnislaga sem ætlað er að vernda og efla samkeppni og stuðla með því að aukinni framleiðni og hagræðingu og efnahagslegum vexti er ljóst að setja verður ströng skilyrði fyrir því að veita undanþágur frá mikilvægustu reglum 10. gr. laganna. Að öðrum kosti gætu samkeppnishömlur sem felast t.d. í því að takmarka sjálfstæða hegðun aðila á markaðnum með því að stuðla að sameiginlegum aðgerðum valdið neytendum og þjóðfélaginu í heild miklum skaða. Í framkvæmd þurfa fyrirtæki þannig með óyggjandi hætti að sýna fram á að undanþága þeim til handa sé í samræmi við undanþáguskilyrðin. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.<sup>7</sup>

Fyrirmynd 15. gr. samkeppnislaga er sótt til EES/EB-samkeppnisréttar. Með reglugerð EB nr. 1/2003 hefur hins vegar verið horfið frá þeirri framkvæmd að veita undanþágur frá 1. mgr. 81. gr. Rs. en þess í stað er það nú á ábyrgð fyrirtækjanna sjálfra að ganga úr skugga um að skilyrði 3. mgr. 81. gr. sáttmálans séu uppfyllt, falli aðgerðir þeirra undir 1. mgr. 81. gr. Í EES/EB-samkeppnisrétti er litið til þess að eftir því sem alvarlegri samkeppnishömlur (e. hardcore restrictions) eru taldar felast í viðkomandi samningi því ólíklegra sé að samningur njóti undanþágu. Framkvæmdin sýnir t.a.m. að verðsamráð og markaðsskipting fyrirtækja hafa almennt ekki fallið undir undanþágu nema undir mjög sérstökum kringumstæðum (e. exceptional circumstances). Enda hefur verið litið svo á að slíkir samningar stuðli almennt hvorki að efnahagslegum framförum né séu til hagsbóta fyrir neytendur.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Sjá í þessu sambandi t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 39/1994 *Erindi Samtaka dagmæðra um undanþágu til að gefa út leiðbeinandi gjaldskrá*.

<sup>8</sup> Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005, bls. 85.



Varðandi mat á því hvort veita beri undanþágu í þessu máli ber fyrst að líta til þess að greiðslukortastarfsemi og greiðslumiðlun gegnir mikilvægu hlutverki í efnahagslífi hvers lands. Hún gegnir afgerandi hlutverki fyrir starfsemi á mikilvægum mörkuðum og í viðskipta- og efnahagskerfinu í heild. Greiðslukortastarfsemi stuðlar að og örvar viðskipti með vörur og þjónustu sem á að leiða til lægri viðskiptakostnaðar til hagsældar fyrir þjóðfélagið. Þess vegna er grundvallaratriði að samkeppni sé virk á greiðslukortamarkaði og öllum undirmörkuðum hans og að markaðurinn sé eins skilvirkur og mögulegt er. Þáttur í skilvirkri greiðslukortastarfsemi er samræming og öryggi. Öryggi er grundvallaratriði fyrir trausti og á það ekki síst við um öryggi í meðferð greiðslukorta í viðskiptum. Er þessi krafa mikilvæg frá sjónarhóli korthafa, útgefenda og söluaðila vöru og þjónustu óháð landfræðilegri staðsetningu. Alþjóðlega eru sífellt gerðar strangari kröfur um meðferð greiðslukorta og öryggi því tengdu og er krafan um innleiðingu örgjörva í greiðslukort óumdeilanlega talin stuðla að því.

FGM heldur því fram að allir þættir í rekstri félagsins, þar með talin innleiðing örgjörvataekni (EMV), uppfylli öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga um eflingu tæknilegra og efnahagslegra framfara til hagsbóta fyrir neytendur án þess að leggja nokkur þau höft á samstarfsaðilana sem ónauðsynleg geta talist eða sett þá í þá stöðu að geta hindrað aðgengi annarra aðila, umfram það sem lögbundið er, að markaði greiðslumiðlunar eða tengdum mörkuðum. Rökstutt hefur verið að umrædd samræming sé nauðsynleg til þess að tryggja sem best tímasetningu breytinganna hjá öllum hagsmunaaðilum þannig að ný tækni virki strax þegar hún hefur verið tekin í notkun.

Samkeppniseftirlitið getur tekið undir þau sjónarmið FGM að ekki verði hjá því komist að umrædd tækni verði innleidd í greiðslukortaviðskipti á Íslandi og að verkefninu hafi þegar verið markaður ákveðinn tímarammi sem þurfi að fylgja. Einnig getur Samkeppniseftirlitið tekið undir það að umrætt verkefni sem varðar innleiðingu örgjörvataekni sé til þess fallið að stuðla að auknu öryggi í meðferð greiðslukorta öllum hagsmunaaðilum til hagsbóta. Eigi að síður er það mat eftirlitsins að samræming verkefnisins sé þess eðlis og það víðtæk að mögulega geti það orðið vettvangur samkeppnishamlandi samráðs á skilgreindum mörkuðum. Eins og fram kemur í 15. gr. samkeppnislaga er heimilt að skilyrða undanþágu. Skilyrðin þurfa að vera þess eðlis að þau tryggi að komið verði í veg fyrir samkeppnishamlandi samráð innan og milli einstakra hagsmunahópa.

#### 4.

#### **Tillögur FGM að skilyrðum**

Á fundi með fulltrúum FGM þann 10. janúar 2010 lýsti Samkeppniseftirlitið því mati sínu að verkefnið félli undir bannákvæði samkeppnislaga og að forsenda undanþáguheimildar væri að sett yrðu ítarleg skilyrði sem eyddu þeim mögulegu samkeppnislegu vandamálum sem af samstarfinu gæti hlotist.

Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 19. janúar 2010, lýsti FGM vilja sínum til að undirgangast skilyrði samkvæmt framangreindu. Lagði FGM fram tillögur að skilyrðum þar að lútandi.

Þá segir í erindinu að hlutverk FGM verði að stýra og halda utan um innleiðingu tækninnar en fyrirtækið muni á engan hátt skipta sér af því hvernig einstakir færsluhirðar





uppfylli og fylgi eftir kröfum erlendu kortasamsteypanna gagnvart einstaka söluaðilum né hafa nokkru hlutverki að gegna varðandi þau viðurlög sem erlendu kortasamsteypurnar hafi boðað gagnvart færsluhirðum ef kröfu um innleiðingu örgjörvatækni verði ekki mætt tímanlega.

Í erindinu vísaði FGM m.a. til samstarfsverkefnis Auðkennis hf., samtaka fjármálafyrirtækja og fjármálaráðuneytisins f.h. ríkisins um innleiðingu rafræns skilríkis í örgjörva debetkorta. Hjá Samkeppniseftirlitinu er til skoðunar í öðru máli undanþágubeiðni vegna þess samstarfs sem verður fjallað um sérstaklega og er óháð niðurstöðu þessa máls.

Eins og áður sagði er unnt að skilyrða undanþágu sem veitt er á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga. Í erindi FGM kemur fram að verkefnið sé í öllum aðalatriðum þess eðlis að samræma aðgerðir einstakra hagsmunaaðila með það að markmiði að tímasetning þess standist. Í því felist tilgangur verkefnisins sem lokið skal fyrir 1. janúar 2011. Er mikilvægi samræmdrar tímasetningar líkt við það þegar skipt var úr vinstri yfir í hægri umferð hér á landi fyrir rúmlega 40 árum. Margir aðilar þurfi að koma að verkefninu með einum eða öðrum hætti, hver á sinn hátt, og til að samræma tímasetninguna þurfi samstillt átak.

Með hliðsjón af framangreindu hefur FGM fallist á að binda framangreint samstarf tilteknum skilyrðum. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að unnt sé að heimila samstarfið á grunni tilvitnaðra skilyrða. Er skilyrðunum ætlað að tryggja að ekki komi til samráðs á hinum skilgreindu mörkuðum sem raskað geti samkeppni með einum eða öðrum hætti. Þannig er skilyrðunum í fyrsta lagi ætlað að stuðla að jafnræði í útgáfu debetkorta með örgjörva, í öðru lagi að koma í veg fyrir samráð banka og sparisjóða sem hamlað geti samkeppni í útgáfu greiðslukorta, í þriðja lagi að varna því að færsluhirðar hafi með sér samstarf sem takmarki samkeppni í færsluhirðingu hjá söluaðilum og í fjórða lagi tryggi FGM með samræmdri upplýsingagjöf að birgjar tæknibúnaðar og í hugbúnaðargerð standi jafnfætis í aðkomu að verkefninu. Brot á skilyrðum varðar viðurlögum skv. samkeppnislögum.

Í tengslum við framgang verkefnisins fellst Samkeppniseftirlitið á að FGM verði heimilt að útbúa og miðla upplýsingum og kynningarefni um verkefnið til færsluhirða, kortaútgefenda, þjónustuaðila og annarra aðila sem þurfa að kynna innleiðingu örgjörvatækni fyrir viðskiptavinum sínum og öðrum. Tilgangur þessa er að tryggja sem best samræmd skilaboð til allra þeirra sem tengjast verkefninu þannig að þeir standi jafnfætis og að samkeppni verði ekki raskað á einstaka mörkuðum. FGM skal einnig heimilt að kynna vefsíðuna [www.kortogpin.is](http://www.kortogpin.is) sérstaklega með skjáauglýsingum í sjónvarpi eða öðrum viðlíka aðferðum. Sama gildi um verkáætlun verkefnisins og lokadagsetningu þess.

Í sáttinni fellst FGM á að afla yfirlýsinga frá þeim aðilum sem að verkefninu koma um að þeir undirgangist þau skilyrði sem sem felast í ákvörðunarorði þessarar ákvörðunar.

Samkeppniseftirlitið tekur fram að þessi niðurstaða er ekki með neinum hætti vísbending um afstöðu eftirlitsins til undanþágubeiðni FGM um heildarstarfsemi félagsins. Það mál er enn til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu.



### III.

#### Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið Fjölgreiðslumiðlun hf. heimild til þess að hafa með höndum samræmingu aðgerða viðkomandi hagsmunaaðila er varða verkefnið að innleiða örgjörvatækni (EMV) í greiðslukortastarfsemi á Íslandi. Til að stuðla að virkri samkeppni á greiðslukortamarkaði skulu aðilar samstarfsins hlíta eftirfarandi við framkvæmd verkefnisins.

1. Útgefendur debetskorta skulu njóta jafnræðis, nema annað sé málefnalegt, við framleiðslu korta með örgjörva og afhendingu þeirra til viðskiptavina sinna.
2. Útgefendum greiðslukorta er óheimilt að hafa hvers konar samstarf eða samráð sín á milli um markaðssetningu greiðslukorta til viðskiptavina. Sama gildir um verð, skilmála og annað sem viðkemur útgáfu greiðslukorta og notkun þeirra hjá söluaðilum.
3. Færsluhirðum er óheimilt að hafa hvers konar samstarfs eða samráð sín á milli um kynningu og markaðssetningu afgangsgreiðslubúnaðar til söluaðila. Sama gildir um verð, skilmála og annað sem viðkemur færsluhirðingu.
4. Fjölgreiðslumiðlun hf. skal í hvívetna gæta jafnræðis gagnvart seljendum hugbúnaðar og vélbúnaðar í greiðslumiðlun varðandi aðgang að upplýsingum um innleiðingu örgjörvatækni í greiðslukortaviðskiptum. Tekur það til hvers kyns upplýsinga um tæknileg atriði, tímasetningar og annað sem viðkemur innleiðingunni. Allar framangreindar upplýsingar varðandi verkefnið verða gerðar aðgengilegar í gegnum vefsíðu verkefnisins [www.kortogpin.is](http://www.kortogpin.is). Skal seljendum jafnframt heimilt að tengja sína vefsíðu við vefsíðu verkefnisins.
5. Fjölgreiðslumiðlun hf. er óheimilt að mismuna hagsmunaaðilum, þar á meðal söluaðilum vöru og þjónustu og korthöfum, varðandi aðgengi að upplýsingum um innleiðingu örgjörvatækninnar.

Brot á skilyrðum varðar viðulögum samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson