



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 5. október, 2010

Ákvörðun nr. 26/2010

Starfsemi Íslandsrótar Auðkennis

I.

Málavextir og málsmeðferð

Samkeppniseftirlitinu barst bréf frá Auðkenni ehf. (hér eftir Auðkenni), dags. 25. nóvember 2009. Í bréfinu var lýst starfsemi Auðkennis en hún felst meðal annars í rekstri auðkennislyklakerfis og rekstri svokallaðrar Íslandsrótar. Auðkenni er félag með takmarkaða ábyrgð en er rekið af íslenskum fjármálastofnunum í sameiningu. Vegna samstarfsins óskaði Auðkenni eftir því að veitt yrði undanþága frá bannákvæði 10. gr. á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga teldi Samkeppniseftirlitið þörf á því.

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir frekari gögnum frá Auðkenni með bréfi dags. 21. janúar 2010. Barst svar Auðkennis þann 12. febrúar.

1. Auðkenni

Samkvæmt erindi Auðkennis starfar félagið sem hlutlaus þriðji aðili sem veitir staðfestu, traust og aukið í öryggi í samskiptum á milli tveggja ólíkra aðila. Er starfsemi félagsins skv. erindinu þrjúþætt. Í fyrsta lagi reki Auðkenni auðkennislyklakerfi (svokallað Todoskerfi). Í öðru lagi reki Auðkenni skilríkjakerfi. Í þriðja lagi reki Auðkenni skilríkjakerfi sem ætlað er að þjónusta útgáfu rafrænna skilríkja á öllum öryggisstigum, einkum þeim efstu.

1.1. Rekstur auðkennislyklakerfis

Auðkenni annast rekstur auðkennislyklakerfis (e. One-time password system) sem er ætlað að tryggja sannfæringu annars aðilans í rafrænum samskiptum um að hinn aðillinn sé sá sem hann segist vera. Rekstur þessa kerfis á Íslandi hefur falist í útgáfu auðkennislyklakerfis sem veita aðgang að bankaþjónustu á lýðnetinu. Með því að þrýsta á hnapp á auðkennislyklunum má kalla fram lykilorð sem birtist í skamma stund og virkar aðeins í það skiptið.

Samkeppniseftirlitið fjallað um þennan hluta starfsemi Auðkennis í ákvörðun 50/2006, *Erindi Auðkennis hf. vegna samstarfs banka og sparisjóða um uppsetningu nýs öryggisbúnaðar*, þar sem veitt var undanþága frá banni 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 við ólögmetu samráði sbr. 15. gr. samkeppnislaga. Var undanþágunni markaður takmarkaður gildistími eða til 31. desember 2008.



Undanþágan var svo framlengd með ákvörðun 1/2009, *Erindi Auðkennis hf. um framlengingu á undanþágu á grundvelli ákvæðis 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, með síðari breytingum, vegna samstarfs banka og sparisjóða um öryggisbúnað í bankþjónustu*. Samkvæmt ákvörðuninni skyldi undanþágan gilda til 31. desember 2011.

Í erindi Auðkennis er starfsemi félagsins lýst frekar. Þá hefur Samkeppniseftirlitið óskað eftir frekari upplýsingum um rekstur Auðkennis. Er félagið í eigu fimm aðila. Þeir eru: Íslandsbanki hf., Arion banki hf., NBI hf., Síminn hf. og Teris sem fer með sameiginleg hluta íslenskra sparisjóða. Skipa eigendurnir ekki hver fyrir sig sinn stjórnarmann þrátt fyrir að eignarhlutföllin eru jöfn. Helgast það af því að þörf á sérhæfðum stjórnarmönnum vegna eðlis starfsseminnar skv. upplýsingum Auðkennis.

Starfsemi Auðkennis er í lágmarki þar sem þeim rekstrarþáttum sem mögulegt er að úthýsa hefur að miklu leyti verið úthýst skv. erindi Auðkennis. Þá hafa starfsmenn eigendanna eftir atvikum komið að úrlausn verkefni á forræði Auðkennis. Hafa því margvísleg teymi og vinnuhópar skipaðir fulltrúum eigenda Auðkennis starfað saman að lausnum margvíslegra úrlausnarefna.

Fram kemur í erindi Auðkennis að gjaldskrá félagsins sé samin eftir kostnaðargreiningu á rekstrarþáttum. Jafnframt segir Auðkenni þjónustu félagsins standa öllum til boða sem hennar óska. Samkvæmt upplýsingum Auðkennis standa væntingar eigenda félagsins ekki til þess að félagið skili miklum arði til eigenda félagsins.

1.2. Rekstur Íslandsrótar

Með lögum um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001 var ætlunin „að kveða um réttaráhrif rafrænna undirskrifta og stuðla að öruggri og árangursríkri notkun þeirra með því að mæla fyrir um kröfur til fullgildra rafrænna undirskrifta, fullgildra vottorða og starfsemi vottunaraðila sem gefa út slík vottorð.“ sbr. 1. gr. laganna.

Gera lögini meðal annars tiltekna kröfur til öryggis undirskriftabúnaðar og kröfur til vottunaraðilar sem gefa út fullgild vottorð skv. skýringu III. kafla laganna á hugtakinu fullgilt vottorð. Jafnframt mæla lögini fyrir um skaðabótaábyrgð vottunaraðila og eftirlitið með því að vottunaraðilinn gefi út fullgild vottorð. Í fyrsta kafla athugasemda með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 28/2001 segir svo:

„Með frumvarpi þessu er stefnt að því að setja í lög reglur um réttaráhrif rafrænna undir skrifta, vottunaraðila sem gefa út fullgild vottorð, eftirlit með þeim vottunaraðilum og bóta ábyrgð þeirra. Þá er í frumvarpinu gerð tillaga um að innleiða í íslensk lög tilskipun Evrópu þingsins og ráðsins 1999/93/EB frá 13. desember 1999, um ramma bandalagsins varðandi rafrænar undirskriftir (hér eftir nefnd tilskipunin).

Frumvarpi þessu er m.a. ætlað að stuðla að öryggi í viðskiptum og öðrum samskiptum í opnum kerfum, t.d. internetinu. Kannanir hafa sýnt að menn telja að öryggi skorti í rafrænum samskiptum og stundi þau því í minna mæli en ella. Áhyggjurnar stafa af því að í opnu kerfi eins og netinu standa menn ekki augliti til auglitis. Sú staðreynd ásamt öðrum einkennum netsins geta m.a. leitt til eftirfarandi:

- * að sendandi hafi möguleika á að neita því að hafa sent upplýsingar,
- * að unnt sé að breyta upplýsingum eftir móttöku þeirra,



- * óvissu um að gagnaðilinn sé raunverulega sá sem hann segist vera,
- * óvissu um að upplýsingum hafi ekki verið breytt við sendingu á milli aðila.

Erfitt getur verið að koma í veg fyrir öll þau vandamál sem skapast við samskipti í opnu kerfi. Þó er stöðugt verið að þróa aðferðir til þess að gera rafræn viðskipti öruggari. Rafrænar undirskriftir og dulritun eru þær aðferðir sem mest er horft til nú. Talið er að vel heppnuð framkvæmd við útfærslu á rafrænum undirskriftum sé grundvallaratriði til að byggja upp traust í rafrænum samskiptum og geti þannig orðið til þess að samskiptin nái þeirri útbreiðslu sem vonir standa til. Í því sambandi er ekki nauðsynlegt að komið verði upp einu undir skriftarkerfi, heldur að kerfin geti virkað saman. Fyrirsjáanlegt er að rafrænar undirskriftir verði notaðar í viðskiptum, í samskiptum á milli borgara og stjórnarsýslu og stjórnvalda inn byrðis, t. d. á sviði opinberra útboða, skattamála, félagslegrar aðstoðar, heilbrigðismála og réttarfars."

Til þess að tryggja öryggi rafrænna undirskrifa er skilgreint í lögnum hvað felist í fullgildum vottorðum. Um fullgild vottorð segir svo í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 28/2001:

„Ekki er til samræmdur staðall fyrir rafræn vottorð. Vottorð geta haft að geyma mjög mismunandi upplýsingar og verið byggð á ólíkum öryggiskröfum. Því kveður frumvarpið á um tilteknar lágmarkskröfur um öryggi og útgáfu á tiltekinni gerð af vottorðum. Þessi vottorð kallast fullgild vottorð. Samkvæmt tilskipuninni gilda um þessi vottorð tilteknar reglur um réttaráhrif auk þess sem þeir vottunaraðilar sem gefa þau út eru undir eftirliti og bera sérstaka skaðabótaábyrgð en aðrir ekki.

Ekki er heimilt að nota orðin fullgild vottorð eða önnur orð sem gefa til kynna að um full gild vottorð sé að ræða, nema um vottorð sem fullnægja ákvæðum frumvarpsins. Frumvarpið setur ekki nákvæmar reglur um fullgild vottorð, en nánari reglur þar að lútandi er hægt að setja í reglugerð.

Það hefur grundvallarþýðingu að móttakandi geti treyst að undirritandi sé sá sem hann segist vera. Frumvarpið gerir ráð fyrir að hægt sé að nota vottorð með dulnefnum. Í slíkum tilvikum verður hins vegar að koma fram í vottorði að um dulnefni sé að ræða, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Hægt er að hugsa sér tilvik þar sem hagkvæmt er að nota vottorð með dulnefn um, t.d. þegar notuð eru starfsheitis- eða stöðuvottorð. Hér má einnig nefna þau tilvik þegar menn eru þekktir undir öðrum nöfnum en þeir heita raunverulega eins og alþekkt er t.d. í kvikmynda- eða tónlistariðnaðinum. Hvað notkun slíkra vottorða felur í sér og hvert lagalegt gildi þeirra er til þess að skuldbinda aðila að lögum er hins vegar umdeilanlegt.

Eins og fram kemur í aðfaraorðum tilskipunarinnar skal notkun dulnefna ekki standa í vegi fyrir því að ríki geti krafist raunverulegs nafns undirritanda í samræmi við landslög eða löggjöf Evrópusambandsins."

Hin fullgildu vottorð eru svo gefin út af vottunaraðila sem lítur opinberu eftirliti. Samkvæmt lögum nr. 28/2001 sbr. 13. gr. l. nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann



neytenda annast Neytendastofa eftirlitið með starfsemi vottunaraðila sem gefa út fullgild vottorð.

Samkvæmt erindi Auðkennis er besta nýtanlega tæknilausn rafrænna undirskrifta í dag svokallað dreiflyklaskipulag (e. Public Key Infrastructure eða PKI). Er vikið að þess háttar skipulagi í frumvarpi til laga nr. 21/2008 með þessum orðum:

„Það er ósamhverft dulritunar kerfi. Í því er öðrum lyklinum alltaf haldið leyndum og nefnist hann einkalykill (e. private key). Ef eigandi einkalykilsins vill opna fyrir dulrituð samskipti við marga aðila gerir hann hinn lykil sinn opinberan með einhverjum hætti. Sá lykill er nefndur dreifilykill (e. public key). Þannig getur hann dulritað sendingar með einkalykli sínum, sem móttakendur geta dulráðið með dreifilyklinum. Þá geta þeir sem senda upphaflega sendandanum gögn dulritað þau með dreifilykli hans, sem hann síðar dulræður með einkalykli sínum. Þannig er tryggt að einungis réttur móttakandi geti lesið gögnin.“

Fram kemur í erindi Auðkennis að ætlunin sé að notast fyrst og fremst við debetkort til þess að varðveita einkalykil skilríkjahafa en að jafnframt verði boðið upp á örgjörvakort sem ekki eru debetkort. Munu bankar og sparisjóðir annast rekstur skráningastöðva og afhenda örgjörvakortin að lokinni sannprófun viðskiptavinar.

Samkvæmt samkomulagi sem Auðkenni hefur gert við fjármálaráðuneytið mun ráðuneytið stýra svokallaðri Íslandsrót en henni er ætlað að vera rót trausts í traustkeðju dreiflyklaskipulagsins skv. erindi Auðkennis. Felur samkomulag Auðkennis við ráðuneytið m.a. í sér að Auðkenni annist hýsingu Íslandsrótar í öruggri aðstöðu ásamt því að hafa umsjón með rótinni.

II. Niðurstaða

1. 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.¹ Þannig brýtur það í bága við ákvæðið ef

¹ Dómsstólar 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



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 slíkar hömlur 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.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., Ólíuverzlun 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

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Í

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.

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.



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.

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 og fyrri ákvarðanir sem varða starfsemi Auðkennis verður að telja að framkvæmdin eins og henni er lýst í erindi Auðkennis falli undir bannreglur samkeppnislaga.

2. Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga

Í erindinu óskar Auðkenni eftir því, komist Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að samstarf á vegum Auðkennis fari gegn banni samkeppnislaga, að veitt verði undanþága á grundvelli 15. gr. sömu laga. Kemur því til skoðunar, ósk félagsins um undanþágu fyrir setningu samræmds milligjalds, og mat á því hvort samstarfið uppfylli öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu frá ákvæði 10. gr. laganna.

2.1 Skilyrði 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 efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. veiti fyrirtækjum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.*

Hægt 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 sýna fram á að umrædd skilyrði séu uppfyllt.⁷ 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 verðsamráði 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

⁷ Sjá t.d. Bellamy & Child, European Community Law of Competition, 6. útgáfa 2008 bls. 197: „*In any national or Community proceedings, the undertakings or association of undertakings claiming the benefit of Article 81(3) bears the burden of proving that the conditions of the paragraph are fulfilled.*”



til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.⁸

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 undanþágu 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 stuðla almennt hvorki að efnahagslegum framförum né eru til hagsbóta fyrir neytendur.⁹

2.2 Mat á því hvort skilyrði 15. gr. séu uppfyllt

Þann 26. maí 2010 gaf Samkeppniseftirlitið út ákvörðun nr. 18/2010, *Heimild fyrir Fjölgreiðslumiðlun hf. til að stýra innleiðingu og kynningu á örgjörvatækni vegna greiðslukorta*, sem var um margt sambærilegt því máli sem hér er til umfjöllunar. Eru úrlausnarefnin jafnframt náskyld. Laut ákvörðun 18/2010 að því hvort Fjölgreiðslumiðlun væri heimilt að hafa forgöngu um sameiginlegt átak markaðsaðila og annarra hagsmunaaðila um innleiðingu örgjörva í greiðslukort og notkun þeirra á Íslandi. Hefur málið áhrif á það samstarf sem viðkemur Auðkenni með þeim hætti að endabúnaður einstaklinga verður á greiðslukortum þeirra og taldi FGM að það gæti orðið þeim verulega til hagræðis að samræma innleiðingu hinnar nýju tækni meðal fyrirtækja sem hafa greiðslumiðlun að aðalstarfi. Eigendur Auðkennis eru hins vegar viðskiptabankar og sparisjóðir ásamt Símanum. Um skilyrði 15. gr. sagði svo í ákvörðun 18/2010:

„FGM heldur því fram að allir þættir í rekstri félagsins, þar með talin innleiðing örgjörvatækni (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 örgjörvatækni sé til þess fallið að stuðla að auknu öryggi í

⁸ Sjá í þessu sambandi t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 39/1994 *Erindi Samtaka dagmæðra um undanþágu til að gefa út leiðbeinandi gjaldskrá*.

⁹ Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005, bls. 85.



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."

Með vísan til samráðshættunnar var undanþágan bundin ítarlegum skilyrðum að frumkvæði FGM.

Hvað samstarf á vegum Auðkennis varðar telja aðilar að skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga sé fullnægt. Þannig feli skilríkjaútgáfan í sér aukna hagræðingu auk tæknilegra og efnahagslegra framfara. Telur Auðkenni að neytendur muni strax njóta þess ávinnings sem kerfinu felst. Þá telur Auðkenni að engin óþarfa höft séu lögð á aðila samstarfsins hvað varðar samkeppni þeirra í millum. Er það stutt þeim rökum að öllum sé frjáls aðgangur að kerfunum auk þess sem hægt er að segja honum upp hvenær sem er. Telur Auðkenni jafnframt að samkeppni komi til með að aukast við útgáfu rafrænna skilríkja þar sem nýjir möguleikar opnast við veitingu ýmis konar þjónustu.

Samkeppniseftirlitið telur að fallast megi á rök Auðkennis fyrir undanþágunni. Þá hefur sambærileg undanþága verið veitt Fjölgreiðslumiðlun til þess að hefja útgáfu greiðslukorta með örgjörva sem er hluti af heildarkerfinu sbr. ákvörðun nr. 18/2010. Í þessu sambandi er jafnframt að hafa í huga að Samkeppniseftirlitið hefur þegar veitt Auðkenni undanþágu vegna auðkennislyklakerfis sbr. ákvarðanir stofnunarinnar nr. 50/2006 og 1/2009. Hins vegar verður að hafa í huga að samstarfið hefur áhrif á ýmsa markaði. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2006 sagði um markaði málsins:

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

Auðkenni er í eigu helstu viðskiptabankanna á Íslandi auk sparisjóðanna. Má ætla að markaðshlutdeild eigenda Auðkennis sé umtalsverð á þeim markaði.¹⁰ Þá er ljóst að umfang samstarfsins og framkvæmd gera það mjög erfitt fyrir nýja aðila að hasla sér völl á markaðnum fyrir sölu á sambærilegum öryggisbúnaði. Í því ljósi og þar sem heimildir til þess að veita undanþágu ber almennt að túlka þröngt telur Samkeppniseftirlitið eðlilegt að setja samstarfinu skilyrði sem eru til þess fallin að koma í veg fyrir möguleg útilokandi áhrif samstarfsins.

Skilyrðin lúta að því að tryggja jafnræði á milli viðskiptavina Auðkennis og aðgang að þjónustu félagsins án mismununar. Þá er gert ráð fyrir því að verðskrá og skilmálar séu birt opinberlega en með því er gagnsæi í starfsemi félagsins aukið. Jafnframt er í skilyrðunum gert ráð fyrir takmörkunum á því að fjármálastofnanir sem keppi hver við aðra skipi í stjórn félagsins æðstu stjórnendur sína. Er því skilyrði meðal annars ætlað að draga úr líkunum á því að samráðsvettvangur keppinauta myndist. Þá er skilyrðið til þess

¹⁰ Hér má hafa til hliðsjónar ákvörðun nr. 50/2008 *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf*



fallið að draga úr líkunum á því að Auðkenni mismuni viðskiptavinum félagsins, sér í lagi nýjum viðskiptavinum.

III. Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið Auðkenni ehf. heimild til þess að standa að ýmsum rekstri sem tengist Íslandsrót og útgáfu rafrænna skilríkja undir Íslandsrót. Undanþága þessi haggar ekki ákvörðun 1/2009. Til að stuðla að virkri samkeppni skulu aðilar samstarfsins hlíta eftirfarandi við framkvæmd verkefnisins:

- 1. Tryggja skal að ekkert í starfsemi Auðkennis raski samkeppni á milli banka og sparisjóða.**
- 2. Auðkenni skal veita þeim þjónustu sem þess óska án mismununar.**
- 3. Auðkenni er óheimilt að synja þeim sem óska þjónustu félagsins nema ríkar sanngjarnar og málefnalegar ástæður séu forsenda synjunarinnar.**
- 4. Auðkenni skal birta verðskrá og skilmála sína opinberlega. Skulu eigendur félagsins og aðrir viðskiptavinir þess njóta sambærilegra kjara hvað verð og skilmála varðar.**
- 5. Þeim eigendum Auðkennis sem starfa á grundvelli starfsleysis sem veitt hefur verið skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 skal óheimilt að skipa æðstu stjórnendur sína í stjórn félagsins. Með æðstu stjórnendum er átt við bankastjóra og framkvæmdastjóra ásamt þeim forstöðumönnum og útibússtjórum sem taka mikilvægar ákvarðanir um rekstur bankans.**
- 6. Stjórn og starfsmenn Auðkennis skulu gæta þess í starfsemi sinni að miðla ekki trúnaðarupplýsingum á milli keppinauta.**

Undanþága þessi gildir til 31. desember 2011. Brot á skilyrðum varðar viðurlögum samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson