

Mánudagur, 15. apríl 2019

Ákvörðun nr. 10/2019

Beiðni Auðkennis ehf. um framlengingu á undanþágu fyrir starfsemi Íslandsrótar Auðkennis

I.

Málavextir og forsaga

Samkeppniseftirlitinu barst bréf frá Auðkenni ehf. (hér eftir Auðkenni) þann 27. mars 2019 þar sem óskað er framlengingar á gildistíma fyrir undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga skv. ákvörðun nr. 26/2010, *Starfsemi Íslandsrótar Auðkennis*. Í bréfinu er vísað í fyrri undanþágur af sama toga til handa Auðkenni en í röksemdum fyrir þær undanþágur var lýst starfsemi félagsins og „...*hvernig Auðkenni starfaði á upplýsingaöryggismarkaði, með því að gegna hlutverki hlutlauss þriðja aðila og veita staðfestu og aukið öryggi í samskiptum milli tveggja ólíkra aðila sem starfa á öðrum markaði en Auðkenni.*“ Þá var starfsemi Auðkennis lýst nánar auk þess sem farið var yfir fyrri mál félagsins hjá Samkeppniseftirlitinu og breytingar sem orðið hefðu á markaðnum sem félagið starfar á, eignarhaldi þess, o.fl. Í bréfinu kom fram beiðni Auðkennis um framlengingu á undanþágu sem Samkeppniseftirlitið veitti með ákvörðun nr. 26/2010, *Starfsemi Íslandsrótar Auðkennis*, fyrir rekstri innan félagsins.

Á grundvelli erindis frá Auðkenni komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu í ákvörðun nr. 26/2010 að samstarfið við rekstur skilríkjakerfis undir Íslandsrót, eins og því væri lýst í erindi félagsins, félli undir bannreglur samkeppnislaga. Var Auðkenni með ákvörðuninni veitt undanþága á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga með nánar tilgreindum skilyrðum, sem aðallega lutu að gagnsæi í rekstrinum, jafnræði viðskiptavina og sjálfstæði Auðkennis gagnvart eigendum sínum í hópi fjármálafyrirtækja. Með síðari ákvörðunum var gildistími undanþágunnar framlengdur, síðast til loka árs 2018 með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2016.

Fram kemur í bréfi Auðkennis frá 27. mars sl. að í ljós hafi komið nýlega að fyrir mistök hafi láðst að óska eftir framlengingu á undanþágunni sem rann út um sl. áramót. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna þess. Hefur Auðkenni tilkynnt að félagið muni kappkosta að tryggja að slík mistök endurtaki sig ekki.

1. Auðkenni

Um starfsemi Auðkennis vísast til ákvörðunar nr. 26/2010, að öðru leyti en því að breytingar hafa orðið á eignarhaldi félagsins, eins og getið hefur verið um áður, en þær breyta ekki því mati Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur í ákvörðun nr. 26/2010 og síðar.

Það grundvallarhlutverk Auðkennis sem reifað var í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 26/2010 hefur haldist óbreytt og lýsir Auðkenni því yfir að í hvívetna hafi verið farið eftir þeim skilyrðum sem sett voru í þeirri ákvörðun. Þrátt fyrir það kemur eftirfarandi fram í erindi Auðkennis frá 27. mars sl.

Í erindinu var lýst þrjúþættri starfsemi Auðkennis. Hún er sögð eftirfarandi:

- „Í fyrsta lagi í rekstri auðkennislyklakerfisins (Todos), sbr. undanþágu nr.50/2006, sem framlengd var til ársloka 2016 með ákvörðun nr. 31/2013.
- Í öðru lagi í rekstri skilríkjakerfis á lægri öryggisstigum. Á þeim tíma sem sótt var um undanþáguna var rekstur skilríkjakerfis á lægri öryggisstigum undir erlendri rót - Globalsign. Í dag er þessi rekstur undir eigin rót Auðkennis, svokallaðri Auðkennisrót, sbr. erindi Auðkennis til Samkeppniseftirlitsins frá 15.febrúar 2011.
- Í þriðja lagi í rekstri skilríkjakerfis undir Íslandsrót. Fjármálaráðuneytið stofnaði og stýrir Íslandsrót, en í gildi er samstarfssamningur við Auðkenni um rekstur rötunnar. Auðkenni gefur síðan út fullgild rafræn (enda)skilríki á grundvelli milliskilríkis útgefnu af Íslandsrót. Er þessi síðastgreindi þáttur, útgáfa skilríkja á hæsta öryggisstigi, umfangsmesti hluti rekstrarins.“

Helstu breytingarnar í starfsemi Auðkennis felast annars vegar í því að skilríki á lægra öryggisstigi eru nú gefin út undir innlendri rót Auðkennis, í stað erlendra rótar áður. Hins vegar hefur þróunin orðið sú að SIM-kort eru nú meginburðarlag fyrir rafræn skilríki en útgáfu debetkorta sem rafrænna skilríkja hefur verið hætt, þó enn séu slík skilríki virk í einhverju magni. Að auki við rafræn skilríki á SIM-kortum eru gefin út Auðkenniskort, sem eru sambærileg greiðslukortum en ekki með greiðsluvirkni. Útibú banka og sparisjóða eru eftir sem áður skráningarstöðvar fyrir umsýslu korta sem og skilríkja á SIM-kortum.

II.

Niðurstaða

Í ákvörðun nr. 26/2010 komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að umrætt samstarf banka og sparisjóða færi í bága við ákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Með heimild í ákvæði 15. gr. laganna var samstarfinu veitt undanþága frá ákvæði 10. gr. þar sem umræddur öryggisbúnaður var m.a. talinn til þess fallinn að bæta þjónustu banka og tveggja sparisjóða og efla efnahagslegar framfarir. Ekki verður séð að aðstæður hafi breyst með þeim hætti að það haggi þessari fyrri niðurstöðu. Kveðið var á um í upphaflegri undanþáguákvörðun að undanþágan gildi til 31. desember 2011. Hefur undanþágan verið framlengd tvisvar sinnum frá því að hún var fyrst veitt, annars vegar árið 2011 og hins vegar árið 2016. Í fyrra skiptið var framlengingin veitt með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 39/2011, Ákvörðun um breytingu á gildistíma undanþágu ákvörðunar nr. 26/2010 Starfsemi Íslandsrótar Auðkennis, sem gildi til ársloka 2015. Í erindi Auðkennis frá 15. desember 2015 voru færð rök fyrir því að nauðsynlegt væri að framlengja undanþáguna frekar. Óskað var eftir framlengingu til, að minnsta kosti, þriggja ára, þ.e. til ársloka 2018. Samkeppniseftirlitið lagði mat á framkomin sjónarmið og taldi í ljósi aðstæðna unnt að fallast á beiðni um framlengingu, sbr. ákvörðun nr.

4/2016. Í erindi Auðkennis sem hér er til skoðunar er nefnt að mikilvægur þáttur í því verkefni sem Auðkenni hefur með höndum sé eftirfarandi.

„Á grundvelli þess samstarfs sem átt hefur sér stað undanfarin ár í þróun rafrænna skilríkja hefur náðst góður árangur til eflingar öryggis í rafrænum viðskiptum að mati Auðkennis. Mikill vöxtur hefur orðið í notkun rafrænna skilríkja, sem er í samræmi við viljayfirlýsingarríkisins og fjármálafyrirtækja þar sem stefnt var að því að stórauka notkun rafrænna skilríkja og að þau yrðu meginauðkenningarleið fólks vegna ýmiss konar rafrænnar þjónustu og viðskipta á netinu. Í dag eru um 200 þúsund virk rafræn skilríki hjá notendum, um 4 þúsund eru á kortum og tæplega 200 þúsund á farsíma. Nokkur hundruð þjónustuveitendur nýta nú skilríkin í samskiptum, flestir til auðkenningar en notkun rafrænna undirskrifa fer hratt vaxandi. Þjónustuveitendur eru af ýmsum stærðum og gerðum og mikil fjölbreytni í hópi þeirra. Þar eru m.a. fjármálafyrirtæki, lífeyrissjóðir, stéttarfélag, félagasamtök, ríkisstofnanir og sveitarfélög. Mikil áhersla er lögð á jafnræði í samningum við þjónustuveitendur, gagnsæi í verðlagningu, og í hvívetna farið eftir þeim skilyrðum sem sett voru í ákvörðun nr. 26/2010.“

Í erindi Auðkennis kemur jafnframt fram að notkun Auðkennislykla hafi minnkað mikið og er gert ráð fyrir því að notkunin verði afar takmörkuð í náginni framtíð.

Í erindi sínu leggur Auðkenni áherslu á eftirfarandi:

„Hvað innra skipulag Auðkennis varðar þá hefur framkvæmd skilyrða undanþágu Samkeppniseftirlitsins, sem og innri verklagsreglur félagsins, aukið sjálfstæði Auðkennis frá eigendum sínum til muna, svo sem einnig var rætt á fundi fulltrúa félagsins og Samkeppniseftirlitsins í lok ágúst 2017.

Varðandi laga- og samkeppnisumhverfi Auðkennis, þá hefur umhverfi félagsins tekið ýmsum breytingum síðustu ár og er ljóst að það muni taka enn frekari breytingum í náginni framtíð. Ný reglugerð um traustþjónustu tók gildi í Evrópu árið 2016 en tók hún við af eldri tilskipun um rafrænar undirskriftir frá því 1999. Reglugerð þessi nær til traustþjónustu sem aðilar eins og Auðkenni reka og er m.a. ætlað að samræma reglur á milli landa og auðvelda þjónustu þvert á landamæri. Breytinga er farið að gæta í Evrópu þar sem enn frekari dæmi eru um að aðilar bjóði þjónustu þvert á landamæri. Reglugerðin hefur ekki verið innleidd í íslensk lög en fyrir þingi liggur frumvarp sem gerir ráð fyrir því að lögin taki gildi á Íslandi 1. janúar 2020. Ljóst er að ef reglugerðin verður innleidd á Íslandi muni hún hafa umtalsverð áhrif á starfsemi Auðkennis og stækka samkeppnismarkað félagsins.“

Það er mat Auðkennis að allar sömu forsendur og áður séu fyrir hendi til að veita félaginu áframhaldandi undanþágu. Fer Auðkenni þess á leit að undanþágan sem veitt var með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 26/2010 verði framlengd til a.m.k. tveggja ára. Með ofangreint í huga og að öðru virtu, sbr. fyrri ákvarðanir um undanþágur til handa Auðkenni, er það mat Samkeppniseftirlitsins að færð hafi verið fram efnisleg rök fyrir því að eðlilegt sé að framlengja undanþáguna. Málefnalegt er að innan þess tíma sem nemur

framlengingunni verði Samkeppniseftirlitinu send greinargerð um framgang verkefnisins og hvort þá verði talin þörf á að framlengja undanþáguna enn frekar. Verður þá tekin afstaða til þess.

Samkeppniseftirlitið fellst á að framlengja undanþáguna til 31. mars 2021. Þá er því beint til aðila þessa máls að gætt sé sérstaklega vel að því að umrætt samstarf taki aðeins til nauðsynlegra þátta sem tengjast rekstri á umræddum öryggisbúnaði.

Ákvörðunarorð:

„Undanþága sú sem veitt var Auðkenni ehf. í ákvörðun nr. 26/2010, og framlengd með ákvörðunum nr. 39/2011 og 4/2016, skal gilda til 31. mars 2021. Brot á skilyrðum fyrir veitingu undanþágunnar varða viðurlögum samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson