



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 28. janúar 2011

Ákvörðun nr. 2/2011

## **Yfirtaka Seðlabanka Íslands á Fjölgreiðslumiðlun hf. (nú Greiðsluveitunni hf.)**

### **I.**

#### **Tilkynning um samruna og forsaga málsins**

Með bréfi, dags. 18. nóvember 2010, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um samruna með kaupum Seðlabanka Íslands á öllu hlutafé annarra aðila en Seðlabankans í Fjölgreiðslumiðlun hf. í samræmi við ákvæði 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 með síðari breytingum. Tilkynningunni fylgdi samrunaskrá í samræmi við reglur um tilkynningu samruna nr. 684/2008.

Meðan á meðferð samrunamáls þessa stóð var nafni Fjölgreiðslumiðlunar hf. breytt í Greiðsluveituna hf. Í ákvörðun þessari er notast við eldra heitið Fjölgreiðslumiðlun hf. í köflum I-III, þar sem fjallað er um forsögu málsins, málsmeðferð og sjónarmið aðila. Í kafla IV og í ákvörðunarorðum er notast við hið nýja heiti Greiðsluveitan hf., en þar er fjallað um samkeppnisleg áhrif samrunans til framtíðar, skilyrði fyrir samrunanum og forsendur þeirra.

Málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins verður lýst hér á eftir en vegna þýðingar þeirra kerfa sem Fjölgreiðslumiðlun rekur þótti ástæða til að leita sjónarmiða ýmissa hagsmunaaðila. Viðræður Samkeppniseftirlitsins við samrunaaðila hafa leitt til þess að þeir hafa gengist undir sátt í málinu á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Sáttin felur í sér að samrunaaðilar féllust á að hlíta skilyrðum til að samruninn gæti orðið að veruleika en nánar er vikið að skilyrðunum í niðurstöðukafla ákvörðunar þessarar. Rétt er að fjalla um forsögu þessa máls.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/1998 *Erindi Íslandspósts hf. um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða* er því lýst að Reiknistofa bankanna f.h. viðskiptabanka og sparisjóða, og Kreditkort hf. og Greiðslumiðlun hf. hafi sameiginlega komið upp rafrænu greiðslumiðlunarkerfi, svokallaðri RÁS-þjónustu (RÁS-kerfi). Er komist að þeirri niðurstöðu að samþykktir og samstilltar aðgerðir fyrirtækjanna á sama sölustigi svo og samtaka þeirra um að synja Íslandspósti hf. um aðgang að RÁS-kerfinu hafi falið í sér brot á 10. og 12. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Í því skyni að efla samkeppni á



markaðnum fyrir rafræna greiðslumiðlun mælti samkeppnisráð fyrir um að veita bæri þeim aðilum, sem þess óska, aðgang að RÁS-kerfinu. Skuli aðgangurinn veittur á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og gildi gagnvart öðrum aðilum RÁS-kerfisins.

Meðal annars til að bregðast við þessari niðurstöðu samkeppnisráðs var Fjölgreiðslumiðlun hf. stofnuð á árinu 2000. Stofnendur voru viðskiptabankarnir þrír, forverar NBI hf., Arion banka hf. og Íslandsbanka hf., Samband íslenskra sparisjóða, Valitor hf. (áður Greiðslumiðlun hf.), Borgun hf. (áður Kreditkort hf.) og Seðlabanki Íslands. Tilgangurinn með stofnun Fjölgreiðslumiðlunar hf. var sagður m.a. hafa verið að opna nýjum aðilum aðgang að greiðslumiðlunarkerfinu og mæta þannig samkeppnissjónarmiðum sem hafi verið að ryðja sér til rúms í viðskiptalífinu á þessum tíma og auk þess að uppfylla bein ákvæði samkeppnislaga. Greiðslumiðlunarkerfið hafði að miklum hluta verið byggt upp innan Reiknistofu bankanna (RB) og verið þáttur í annarri tölvuvinnslu fyrir banka og sparisjóði sem RB hafði sinnt. Markmiðið með stofnun Fjölgreiðslumiðlunar hf. hafi verið að skilja þarna á milli og gefa nýjum aðilum kost á því að taka þátt í greiðslumiðlunarkerfinu óháð því hvar tölvuvinnsla þeirra færi fram að öðru leyti.

Til þessa hefur Fjölgreiðslumiðlun hf. verið í eigu nánast allra viðskiptabanka og sparisjóða landsins sem eru keppinautar um fjármálaþjónustu við einstaklinga og fyrirtæki. Félagið hefur einnig verið í eigu tveggja greiðslukortafyrirtækja en þau eru í innbyrðis samkeppni í útgáfu greiðslukorta og í færsluhirðingu vegna notkunar greiðslukorta hjá söluaðilum. Auk þess eru eigendurnir nánast einu viðskiptavinir félagsins. Það er óumdeilt að þetta fyrirkomulag á eignarhaldi Fjölgreiðslumiðlunar hf. hefur ekki gefist vel. Má í því sambandi vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*. Í því máli var viðurkennt að Fjölgreiðslumiðlun hf., ásamt greiðslukortafélögunum tveimur sem voru í hópi eigenda félagsins, hafði um árabil unnið með alvarlegum hætti gegn innkomu nýs aðila á færsluhirðingarmarkað hér á landi. Einnig var Fjölgreiðslumiðlun hf. aðili að viðamiklu samráði með þessum sömu eigendum um margvíslega starfsemi sem tengist notkun greiðslukorta hér á landi yfir langt árabil. Einnig var upplýst að félagið var vettvangur umræðna, ákvarðana og miðlunar upplýsinga um innri málefni eigenda þess. Innan stjórnar félagsins, sem lengstum var skipuð fulltrúum allra eigenda, voru umræður og ákvarðanir teknar sem vörðuðu innri málefni banka- og greiðslukortastarfsemi á Íslandi.

Auk þess að greiða sekt fyrir þátttöku í umræddum brotum samþykkti Fjölgreiðslumiðlun hf. að hlíta tilteknum skilyrðum í starfsemi sinni. Eitt af þeim skilyrðum var að félaginu bæri að sækja um undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samvinnu keppinauta vegna samstarfs sem aðildarfyrirtæki þess teldu nauðsynlegt að fram færi á vegum félagsins. Hefur umrædd undanþágubeiðni verið til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu frá miðju ári 2008.

Til að stuðla að vandaðri niðurstöðu í því máli tók Samkeppniseftirlitið saman umræðuskjal og sendi til helstu hagsmunaaðila í fjármálastarfsemi,



greiðslukortastarfsemi, hugbúnaðargerð, staðlagerð og til nokkurra söluaðila.<sup>1</sup> Bent var á að málið varðaði mjög mikilvæga starfsemi og brýnt væri að eðlileg samkeppnisskilyrði ríktu á þessu sviði og að nýir keppinautar gætu komist inn á markaðinn. Var skjalið samið í þeim tilgangi að leita sjónarmiða hjá hagsmunaaðilum á þeim mörkuðum sem vörðuðu almenna viðskiptabankastarfsemi, útgáfu greiðslukorta, færsluhirðingu og aðra starfsemi sem tengdust meðferð og notkun greiðslukorta hjá söluaðilum. Var óskað eftir sjónarmiðum um einstaka þætti í starfsemi Fjölgreiðslumiðlunar hf. sem undanþágubeiðni félagsins tók til eins og þeim var lýst í umræðuskjalinu. Var umræðuskjalið liður í málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins vegna umræddrar undanþágubeiðni og var því ætlað að stuðla að því að eftirlitið tæki ákvörðun í málinu sem hefði jákvæð áhrif á samkeppni.

Samkeppniseftirlitið óskaði í framhaldi af þessu eftir mati hlutlausra sérfræðinga á röksemdum og sjónarmiðum Fjölgreiðslumiðlunar hf. og umsögnum aðila, með hliðsjón af tæknilegum og kerfislegum þáttum sem tengjast ákveðnum þáttum í starfsemi félagsins. Sérfræðingum bar að hafa öll fyrirliggjandi gögn til hliðsjónar við matið auk þess að afla nauðsynlegra viðbótargagna eftir þörfum. Admon ehf. vann umrætt sérfræðingamat og skilaði skýrslu til Samkeppniseftirlitsins. Fjölgreiðslumiðlun hf. fékk skýrsluna til umsagnar og sendi félagið umsögn um hana til Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppniseftirlitinu barst síðan framangreind samrunatilkynning, dags. 18. nóvember 2010, um samruna sem felst í yfirtöku Seðlabanka Íslands á Fjölgreiðslumiðlun hf. Í þeim samruna felst, verði hann samþykktur, að Fjölgreiðslumiðlun hf. verður ekki lengur í eigu keppinauta og meðferð framangreinds undanþágumáls lýkur þar með. Öll gögn sem tengjast fyrrnefndri málsmeðferð og rannsókn eru hins vegar lögð til grundvallar við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna þessa máls.

## II.

### Upplýsingar og sjónarmið samrunaaðila

Í samrunaskrá, sem fylgir samrunatilkynningunni, kemur fram að Seðlabanki Íslands (hér eftir Seðlabanki) hafi verið stofnaður með lögum árið 1961 en seðlabankastarfsemi á Íslandi eigi sér mun lengri sögu. Núgildandi lög um Seðlabankann séu lög nr. 36/2001, með síðari breytingum sbr. lög nr. 129/2004, lög nr. 5/2009, lög nr. 87/2009 og lög nr. 98/2009. Yfirstjórn Seðlabankans sé í höndum efnahags- og viðskiptaráðherra (sbr. breytingar á lögum um Seðlabankann frá 3. september 2009) og bankaráðs. Alþingi kjósi sjö fulltrúa í bankaráð að loknum kosningum til Alþingis.

Þá segir að Seðlabankinn hafi einkarétt til að gefa út peningaseðla og láta slá og gefa út mynt eða annan gjaldmiðil sem geti gengið manna á milli í stað peningaseðla eða löglegrar myntar. Seðlabankinn sé banki lánastofnana, taki við innlánnum frá innlánastofnunum og öðrum lánastofnunum og veiti þeim lausafjárfrigreiðslu.

Starfsemi Seðlabankans sé að fara með stjórn peningamála á Íslandi og sé stöðugt verðlag meginmarkmið peningastefnunnar. Seðlabankanum beri þó einnig að stuðla að framgangi efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar að svo miklu leyti sem hann telji það ekki

---

<sup>1</sup> Fréttatilkynning frá 22. júní 2009: Samkeppniseftirlitið leitar eftir sjónarmiðum vegna athugunar á samkeppnisaðstæðum tengdum greiðslumiðlun á Íslandi. Umræðuskjal vegna athugunar Samkeppniseftirlitsins á undanþágubeiðni FGM skv. 15. gr. samkeppnislaga. <http://www.samkeppni.is>.



ganga gegn meginmarkmiði bankans um verðstöðugleika. Einnig beri bankanum, sem seðlabanka, að varðveita gjaldeyrisvarasjóð og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ. m. t. virku greiðslukerfi í landinu og við útlönd. Seðlabankinn annist bankaviðskipti ríkissjóðs og lántökur hans. Hann safni upplýsingum um efnahags- og peningamál, gefi út álit og sé ríkisstjórninni til ráðuneytis um allt er varði gjaldeyris- og peningamál.

Fram kemur að Fjölreiðslumiðlun hf. (hér eftir FGM) hafi verið stofnuð árið 2000 af viðskiptabönkum, sparisjóðum, Seðlabanka Íslands, Greiðslumiðlun hf. og Kreditkorti hf. Tilgangurinn hafi verið m.a. að opna nýjum aðilum aðgang að greiðslumiðlunarkerfi sem byggt hafði verið upp og mæta með því samkeppnissjónarmiðum. Nýir aðilar gátu verið viðskiptabankar, sparisjóðir, kreditkortafyrirtæki eða útibú slíkra erlendra fyrirtækja hér á landi.

Félagið sinni greiðslujöfnun í samræmi við lög nr. 90/1999 um öryggi greiðslufyrirmæla í greiðslukerfum og reglur um starfsemi jöfnunarkerfa nr. 704/2009 (JK-kerfið). Einnig reki FGM sameiginlega greiðslurás fyrir greiðslukortaviðskipti (RÁS-kerfið) en í því felist að rafrænum færslum sem koma frá söluaðilum sé safnað saman og þeim beint á rétta staði, þ.e. til greiðslukortafyrirtækja vegna notkunar kreditkorta og til banka og sparisjóða vegna notkunar debetkorta. Kjarna- og stoðkerfi greiðslumiðlunar hafi að stórum hluta verið byggt upp innan Reiknistofu bankanna (hér eftir RB) og verið samtvinnuð annarri tölvuvinnslu banka og sparisjóða sem þar fari fram. Þá hafi félagið umsjón með reglum, fyrirmælum og samningum um einstaka greiðslumiðla sem þróaðir hafi verið í samvinnu banka, sparisjóða og annarra aðila sem starfi á þessum markaði. Í því sambandi megi nefna samninga um tékkaviðskipti, gíröþjónustu og um millibankapjónustu.

Eins og fyrr segir var FGM ætlað að taka við ákveðnum verkefnum RB, m.a. JK-kerfinu og RÁS-kerfinu. Árið 2006 hafi verið gerður samningur um kaup FGM á RÁS-kerfinu og aðgangsrétt að JK-kerfinu til frekari aðgreiningar þeirra kerfa frá RB. Þessi aðgreining hafi hins vegar reynst ófullnægjandi og því hafi verið ákveðið að gera breytingar á kjarna- og stoðkerfum greiðslumiðlunar, sem sé eitt tilefni þess samruna sem hér sé til umfjöllunar.

Einnig sé aukið hagræði óumflýjanlegt í kjölfar hruns íslensks fjármálamarkaðar árið 2008. Þá hafi komið upp samkeppnismál sem geri enn mikilvægara að færa eignarhald greiðslumiðlunarkerfa frá notendum þeirra til sjálfstæðs aðila sem starfi ekki á viðkomandi samkeppnismörkuðum.

Til þess að auka markaðslegt öryggi og sjálfstæði kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar hafi Seðlabankinn, Arion banki hf., Borgun hf., Íslandsbanki hf., Kreditkort hf., NBI hf., Samband Íslenskra Sparisjóða (SÍSP) og Valitor hf. undirritað rammasamning um nýskipan íslenskrar greiðslumiðlunar 15. nóvember 2010 (hér eftir rammasamningur). Í rammasamningnum felist að SÍ kaupi allt hlutfé af öðrum eigendum FGM og selji allan hlut sinni í RB til RB. Markmiðið með yfirtöku Seðlabankans á FGM sé að tryggja að hlutlaus þriðji aðili, sem ekki sé virkur aðili á samkeppnismarkaði, fari með stjórn kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar í landinu. Með því sé mögulega komið í veg fyrir óæskileg hagsmunatengsl. Notkun þessara kerfa sé forsenda fyrir virkum rekstri aðila á fjármálamarkaði og með fyrirhuguðu skipulagi eigi þessir aðilar að geta notað þessi kerfi með fullu trausti gagnvart þeim aðila sem reki kerfin, þ.e. Seðlabankanum.



Með samningnum eignist Seðlabankinn allt hlutfé í FGM en fyrir átti bankinn 8%. Við gjörninginn muni ákveðin greiðslumiðlunarkerfi, SG-kerfið, IK-kerfið (ásamt CF-kerfinu) og SWIFT-Alliance færast yfir til FGM til viðbótar við JK-kerfið og RÁS-kerfið. Saman myndi þessi fimm kerfi kjarna- og stoðkerfi greiðslumiðlunar. SG-kerfið var fyrir í eigu Seðlabankans en FGM kaupi hin kerfin eða afnotarétt af eigendum RB. FGM verði síðan breytt í einkahlutfélag og breytingar gerðar á samþykktum félagsins. Samningsaðilar muni sjá til þess að FGM og RB geri nýja samninga sín á milli um tæknilegan rekstur á greiðslumiðlunar- og jöfnunarkerfum. Einnig muni aðilar sjá til þess að FGM og RB geri nýja samninga um þjónustu við viðskiptavinina sína.

Upplýst er að hvorki Seðlabankinn né FGM hafi þegið opinbera fjárhagsaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Einnig kemur fram að Seðlabankinn fari með yfirráð í tveimur félögum, sem séu Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. og Sölvhóll ehf., og eigi bankinn 100% eignarhlut í báðum. Í kjölfar hrunsins hafi Seðlabankinn eignast umtalsverðar kröfur á innlend fjármálafyrirtæki sem tekin hafi verið til slitameðferðar. Umræddar eignir hafi síðan verið færðar í umsjón þessara félaga sem muni koma þeim í verð þegar markaðsaðstæður leyfi. FGM fari ekki með yfirráð í neinu félagi. Samrunaaðilar séu ekki í samstarfi við aðila á sama eða tengdum markaði umfram það sem hér hafi verið lýst. Hvorki samrunaaðilar né önnur félög sem tilgreind séu hér að framan ráði ein eða í sameiningu yfir a.m.k. 10% atkvæðisréttar eða útgefins hlutfjár annarra fyrirtækja en að framan greini á þeim mörkuðum þar sem áhrifa samrunans gæti.

Þá er upplýst að stjórnarmenn samrunaaðila sitji ekki í stjórnnum annarra félaga sem starfi á þeim mörkuðum sem áhrifa gætir eins og skilgreint er í samrunaskránni. Samrunaaðilar hafi heldur ekki tekið yfir fyrirtæki á síðastliðnum þremur árum á sömu mörkuðum.

## **1. Sjónarmið samrunaaðila um skilgreiningu markaða**

Umfjöllun í samrunaskránni vísar til reglna Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008 um skilgreiningu á mörkuðum. Átt er við markað fyrir vörur og/eða þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Markaður er sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar.

### **1.1 Starfsemi seðlabanka**

Í samrunaskránni segir að Seðlabankinn sé ríkisstofnun sem starfi samkvæmt lögum og annist þau verkefni sem honum séu falin lögum samkvæmt. Hlutverk Seðlabankans sé að annast framkvæmd peningastefnunnar en markmið hennar sé stöðugt verðlag. Seðlabankinn framkvæmi peningastefnuna einkum með því að stýra vöxtum á peningamarkaði, fyrst og fremst í gegnum ávöxtun í viðskiptum sínum við lánastofnanir.

Þrátt fyrir að Seðlabankinn annist bankþjónustu fyrir ríkissjóð og lánafyrirgreiðslu og lausafjárþyrirgreiðslu við fjármálafyrirtæki, þá sé ekki um samkeppnishlutverk að ræða heldur lögbundið hlutverk seðlabanka. Seðlabankanum sé, líkt og seðlabönkum annarra ríkja, ætlað að hafa áhrif á hagkerfið með starfsemi sinni, stuðla að fjármálastöðugleika og varðveita gjaldeyrisvarasjóð, en það sé einmitt skilgreint hlutverk hans. Telji



samrunaaðilar ekki eiga við að greina hlutverk Seðlabankans á markaði í samkeppnisréttarlegum skilning þess hugtaks, þar sem Seðlabankinn fari einn með það hlutverk sem honum sé falið lögum samkvæmt. Vegna framsetningar á reglum um tilkynningu samruna nr. 648/2008 verði þó miðað við skilgreininguna starfsemi seðlabanka. Að mati samrunaaðila starfi bankinn ekki á neinum tilgreindum markaði heldur sinni ákveðnu eftirlits- og stjórnunarhlutverki á fjármálamarkaði á grundvelli laga um bankann. Ef unnt væri að staðsetja starfsemi seðlabanka á tilteknum markaði þá væri það helst á fjármálamarkaði.

Starfsemi seðlabanka sé í eðli sínu landsbundin eða eins og Seðlabanki Evrópu (European Central Bank) bundin við þau myntsvæði sem slíkur banki starfi á. Aðeins einum aðila sé falið slíkt verk á tilteknu svæði og sé í sjálfu sér það sem kalla megji náttúruleg einokun.

Rétt sé að geta eins þáttar í starfsemi Seðlabankans, en það er rekstur stórgreiðslukerfis bankans, sem hafi verið tekið í notkun í desember 2000. Kerfið geri endanlega upp einstök greiðslufyrirmæli að fjárhæð 10 m.kr. eða hærrí, um leið og innstæða á reikningi greiðanda leyfi, þ.e. um sé að ræða brúttóuppgjör í rauntíma. Stórgreiðslukerfið færi þannig greiðslufyrirmæli yfir stórgreiðslumörkum beint á viðskiptareikninga þátttakenda í Seðlabankanum eða af þeim. Um stórgreiðslukerfið gildi reglur Seðlabanka Íslands nr. 703/2009.

Stórgreiðslukerfið sé forsenda fyrir lausafjárfyrirgreiðslu Seðlabankans til lánastofnana, sem sé þáttur í framkvæmd peningastefnu Seðlabankans. Stórgreiðslukerfið sé einnig nauðsynlegt vegna innbyrðis greiðslumiðlunar milli lánastofnana (millibankamarkaður). Öryggi og virkni stórgreiðslukerfisins sé því ein af forsendum þess að Seðlabankinn nái markmiðum sínum bæði að því er varði verðlagsstöðugleika og fjármálastöðugleika. Það leiði af lögbundnu hlutverki Seðlabankans að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, að efla öryggi, skilvirkni og sjálfstæði stórgreiðslukerfisins. Sé þetta í samræmi við erlenda framkvæmd og falli undir hefðbundið hlutverk seðlabanka.

Forsenda fyrir virku fjármálakerfi sé að fjármálafyrirtæki geti miðlað færslum á milli sín með skilvirkum og hagkvæmum hætti þar sem fyllstu öryggissjónarmiða sé gætt og færslumiðlunin sé opin öllum aðilum á jafnréttisgrundvelli að uppfylltum lagalegum skilyrðum. Markmiðið með því að færa FGM undir Seðlabankann sé einmitt að tryggja þetta öryggi kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðla í landinu. Notkun greiðslukorta sé mjög útbreidd hér á landi og séu fyrirtæki sem og einstaklingar háðir því að þau kerfi sem notkun kortanna byggja á séu ávallt trygg og að ekki komi til neinna hnökra við uppgjör tengd notkun korta.

Markmið samrunans sé einmitt að skerpa á því lögbundna hlutverki Seðlabankans að tryggja virkt og öruggt fjármálakerfi og með því stuðli bankinn að því að greiðslukerfi í landinu og við útlönd séu virk og trygg.

Eftir samrunann muni Seðlabankinn fara með eignarhald á því félagi sem hafi yfirráð yfir kjarna- og stoðkerfum greiðslumiðlunar, sem sé að mati samrunaaðila besta leiðin til þess að tryggja hnökralausa, gagnsæja og hlutlausu notkun kerfanna og síðast en ekki síst örugga notkun þeirra.



Undir starfsemi seðlabanka megi því fella kjarna- og stoðkerfi greiðslumiðlunar enda sé þekkt erlendis að seðlabankar sinni þessu hlutverki. Að mati samrunaaðila sé óþarfi að fjalla um önnur svið sem Seðlabankinn sinni, enda ekki um eiginlega markaði að ræða. Starfsemi bankans sé lögbundin og markaður ákveðinn rammi sem honum beri að hlíta. Eðli seðlabanka sé að þeir sinni hlutverki sínu einir og séu ekki í samkeppni við aðra á markaðnum og geti aðrir ekki tekið upp slíka starfsemi nema með breytingu á lögum. Muni því hér eftir eingöngu verða fjallað um þessi kjarna- og stoðkerfi greiðslumiðlunar.

## 1.2 Markaður fyrir rekstur kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar

Fram kemur að starfsemi FGM felist í rekstri greiðslumiðlunarkerfa og fari fram á markaði fyrir fjármálaþjónustu. FGM veiti þó ekki fjármálaþjónustu heldur annist tæknilega þætti fyrir fjármálafyrirtæki, þ.e. rekstur kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar.

Greiðslumiðlun snúist um að koma fjármagni með skilvirkum, hagkvæmum og öruggum hætti milli þátttakenda á fjármálamarkaði og viðskiptavina þeirra. Fjármagn skipti stöðugt um eigendur, fari t.d. milli einstaklinga, fyrirtækja og hins opinbera með greiðslum fyrir vörur og þjónustu og sem launagreiðslur eða t.d. sem opinber gjöld og tilfærslur. Greiðslumiðlun geri þessa tilfærslu fjármagns mögulega með ýmsum greiðsluleiðum, s.s. seðlum, mynt, ávísunum, greiðslukortum og greiðsluseðlum. Greiðslukerfi séu þær aðferðir og sú tæknilega umgjörð sem hagnýtt sé við miðlunina.<sup>2</sup>

Seðlabankinn hafi skilgreint þetta á eftirfarandi hátt:

*Greiðslumiðlunarkerfi eru ferli þar sem fjármálastofnanir leggja fram og skiptast á gögnum og/eða skjölum er varða sjóða- eða verðbréfafærslu til annarra fjármálastofnana. Oft fara einnig fram útreikningar á tvíhliða og/eða fjölhliða nettóstöðu þátttakenda, til að hægt sé að gera upp viðskipti milli þeirra. Greiðslumiðlunarkerfi samanstendur af skilgreindum hópi stofnana, búnaði og vinnuaðferðum, sem notaðar eru til að tryggja dreifingu peninga innan landsvæðis, venjulega lands.*

Oft sé talað um tvenns konar greiðslukerfi: greiðslujöfnunarkerfi og rauntímauppgjörskerfi. Í hinu fyrrnefnda sé öllum greiðslum milli aðila safnað saman og í lok dags sé reiknuð út jöfnunarstaða (e. clearing) sem síðan sé gerð upp á milli aðila (e. settlement). Í rauntímauppgjörskerfi séu greiðslur milli tveggja aðila endanlega gerðar upp þegar innstæða á viðskiptareikningi greiðandans leyfi. Að öðrum kosti sé þeim vísað frá eða settar í biðröð til úrvinnslu síðar skv. reglum kerfisins. Í báðum þessum kerfum fari Seðlabankinn með lykilhlutverk í uppgjöri.

Færa megi rök fyrir því að mati samrunaaðila að rekstur greiðslumiðlunarkerfa sé ekki samkeppnismarkaður í sjálfu sér heldur sé æskilegra að hlutlaus þriðji aðili, sem sé staðsettur utan markaðarins, fari með stjórn slíkra kerfa. Að um sé að ræða aðila sem ekki sé tengdur neinu fyrirtæki sem starfi á fjármálamarkaði. Með því megi auka traust á viðkomandi aðila sem og auðvelda aðgengi nýrra aðila að markaðnum, sem þurfi þá ekki að vera háðir keppinautum sínum til þess að geta starfað á markaðnum.

---

<sup>2</sup> FGM – Handbók um greiðslumiðlun.



Í álitni samkeppnisráðs nr. 8/2000 *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.* var talið að skipta mætti greiðslumiðlunarmarkaðnum í rekstur grunnkerfa, handvirka greiðslumiðlun og rafræna greiðslumiðlun. Samkvæmt framangreindu álitni þá falli innheimtukröfukerfi (IK-kerfið) undir handvirka greiðslumiðlun en notkun greiðslukorta falli undir rafræna greiðslumiðlun.

Í samrunaskránni er gerð grein fyrir þeim kerfum sem tilheyra muni FGM eftir samrunann.

#### *Stórgreiðslukerfi Seðlabankans (SG-kerfi)*

SG-kerfið sé greiðslukerfi sem vinni úr greiðslufyrirmælum þannig að greiðsla sé því aðeins færð út af uppgjorsreikningi greiðanda í Seðlabankanum og inn á uppgjorsreikning móttakanda í Seðlabankanum, að næg innstæða sé á reikningi greiðanda eða næg heimild sem samið hafi verið um og tryggð sé með fullnægjandi hætti. Greiðsluuppgjör og endanlegur frágangur færslna fari fram um leið og greiðsla sé færð út af uppgjorsreikningi greiðanda og inn á uppgjorsreikning móttakanda greiðslu (rauntímabráttouppgjör). Í SG-kerfið fari öll fyrirmæli um greiðslur milli aðila sem hafi viðskiptareikninga/uppgjorsreikninga í Seðlabankanum, þ.e. fjármálafyrirtæki, ríkissjóður og tiltekna ríkisstofnanir, sem og öll greiðslufyrirmæli sem séu hærri en viðmiðunarmörk JK-kerfisins, kr. 10.000.000 eða hærri. Unnt sé að óska eftir því að færsla sem alla jafna myndi fara í JK-kerfið fari í SG-kerfið. Kerfið sé í eigu Seðlabankans í dag og færist yfir til FGM.

#### *Jöfnunarkerfi FGM (JK-kerfi)*

JK-kerfið sé greiðslukerfi sem taki við beiðnum frá bönkum og sparisjóðum, lánaþyrirtækjum og verðbréfaþyrirtækjum (þátttakendum) um framkvæmd fyrirmæla um greiðslur frá einum þátttakanda til annars innan kerfisins. Greiðslukerfið jafni greiðslur (e. clearing), þ.e. umbreyti mörgum kröfum og skuldbindingum í eina nettókröfu eða nettóskuldbindingu um greiðsluskyldu þátttakenda. Öllum færslum sem miðlað sé milli þátttakenda og feli í sér fyrirmæli um að greiða fjárhæð sem sé lægri en kr. 10.000.000 af bankareikningi hér á landi sé beint inn í JK-kerfið. Einu gildi hvort færslurnar verði til hjá gjaldkera eða öðru starfsfólki á afgreiðslustað þátttakenda, í netbanka eða í posa eða öðru afgreiðslukerfi á sölustað. Kerfið reikni út og birti jöfnunarstöðu hvers þátttakanda gagnvart öllum öðrum þátttakendum í svokölluðum teljara í kerfinu jafnóðum og nýjar færslur berist til kerfisins. Þetta sé nauðsynlegt þar sem hver þátttakandi hafi samið við FGM og Seðlabankann um tiltekið hámark á jöfnunarstöðu (hámarksjöfnunarstöðu) og sett tryggingar fyrir skuldastöðu sinni. Því þurfi þátttakandi að grípa til ráðstafana ef nettóstaða hans nálgist hámarkið. Í kerfinu sé búnaður sem láti þátttakendur vita þegar í slíkt óefni stefni. Þá sé í kerfinu jöfnunarreikningur sem þátttakendur geti notað til að stýra jöfnunarstöðu sinni. Þátttakendur geti einnig fengið tímabundna heimild fyrir hækkun á leyfilegri hámarksjöfnunarstöðu með því að leggja fram auknar tryggingar. Í kerfinu sé búnaður sem hindri framkvæmd greiðslufyrirmæla þátttakanda ef greiðslan leiði mögulega til þess að staða hans fari upp fyrir umsamda hámarksstöðu (heimildarlás).

Eiginleg jöfnun, uppgjör á nettókröfum með greiðslum milli reikninga þátttakenda fari fram í SG-kerfinu sem og endanlegur frágangur og bókun allra færslna sem fari fram kl. 8.30 og 16.30 á hverjum bankadegi. Þrátt fyrir að hið endanlega uppgjör milli





Þátttakenda eigi sér eingöngu stað tvisvar sinnum á bankadegi, séu innborganir á bankareikninga viðskiptavina banka og sparisjóða til frjálsrar ráðstöfunar mjög fljótt eftir að greiðslufyrirmælin hafi verið gefin (færslur sendar af stað).

Í kerfinu sé haldið sérstaklega utan um nettókröfur flestra sparisjóða gagnvart öðrum sparisjóðum í þeim hópi í sérstöku undirkerfi. Nettókrafa sparisjóðanna í undirkerfinu verði síðan hluti af nettóstöðu þess banka eða sparisjóðs sem komi fram fyrir þeirra hönd í yfirkerfinu. Eiginleg jöfnun og uppgjör hennar í þessu undirkerfi fari fram kl. 16.30 á hverjum bankadegi. Þetta fyrirkomulag á þátttöku flestra sparisjóða í JK-kerfinu nefnist óbein þátttaka. JK kerfið sé í dag undir yfirráðum FGM.

#### *SWIFT Alliance – kerfið (SWIFT)*

SWIFT kerfið sjái um að koma greiðslufyrirmælum milli erlendra og innlendra banka. Kerfið sjái um allt sem tengist SWIFT-netinu, skeytum, dagbókum, öryggislyklum, notendum o.s.frv. SWIFT sé í eðli sínu miðlunarkerfi milli landa, ólíkt SG- og JK-kerfunum. Hins vegar geti SG-kerfið einnig tekið við greiðslufyrirmælum í gegnum SWIFT samskiptastaðalinn og sé sá háttur viðhafður þegar erlendir þátttakendur eigi í hlut. Kerfið sé rekið af RB í dag og færast yfir til FGM við samrunann.

#### *Innheimtukröfur (IK-kerfi)*

IK-kerfið sé notað af bönkum, sparisjóðum og viðskiptavinum þeirra til að stofna og meðhöndla á ýmsan hátt rafrænar kröfur á hendur öðrum, þ.e. skuldurum. Kröfu megi prenta sem greiðsluseðil og senda skuldara. Slíkan greiðsluseðil megi greiða í hvaða útbúi banka og sparisjóðs sem er. Rafræn krafa sem stofnuð sé í kerfinu birtist og sé greiðsluhæf í netbönkum allra banka og sparisjóða. Krafa geti verið í íslenskum krónum eða erlendri mynt. Unnt sé að leggja dráttarvexti og ýmis gjöld á kröfu og veita afslátt samkvæmt ýmsum skilyrðum. Kerfið varðveiti sögu allra krafna sem stofnaðar hafi verið þannig að færslur og afdrif krafna séu rekjanleg. Kröfur sem verði til á grundvelli beingreiðslusamnings söluaðila við viðskiptavin (endurteknar greiðslur fyrir keypta vöru eða þjónustu sem viðskiptavinur heimili að séu skuldfærðar af bankareikningi sínum; dæmi: greiðslur fyrir heitt vatn og rafmagn) gangi inn í kerfið og séu greiddar þar af þar til gerðu kerfi RB fyrir sjálfvirkar skuldfærslur (GR-kerfi). IK-kerfið sé beinlínukerfi þannig að staða kröfu í kerfinu uppfærast jafnóðum og aðgerð sé framkvæmd. IK-kerfið gangi einnig undir heitinu „kröfupottur“.

Birtingakerfi (CF-kerfi) sé sjálfstætt kerfi tengt IK-kerfi, sem geri bönkum og sparisjóðum kleift að birta í netbönkum sínum ýmiss konar skjöl sem þeir sjálfir eða viðskiptavinir þeirra útbúi, s.s. reikningsyfirlit, greiðsluseðla, sölureikninga og launaseðla. IK- og CF-kerfin muni færast yfir til FGM.

#### *RÁS-kerfið*

RÁS-kerfið sé kerfi sem annist heimilda- og færslumiðlun fyrir rafrænar greiðslur á sölustað og framsendingu þeirra til færsluhirða og kortaútgefenda eða vinnsluaðila þeirra, hvort sem um sé að ræða debetkort eða kreditkort. Kerfið sé fjölmyntakerfi og bjóði upp á þann möguleika að erlendir korthafar greiði fyrir vöru hér á landi í heimagjaldmiðli sínum en ekki íslenskum krónum. Sú þjónusta að votta virkni afgreiðslubúnaðar á sölustað og staðla samskiptamáta milli afgreiðslubúnaðar og búnaðar færsluhirða sé nátengd RÁS-kerfinu og iðulega talin hluti þess. Samskipti milli afgreiðslubúnaðar og



færsluhirða felist í meginatriðum í fyrirspurnum til færsluhirða um úttektarheimildir og skil á færslum til þeirra. Rofni samband RÁS-kerfisins við færsluhirði eða vinnsluaðila kortaútgefanda geti kerfið gefið heimildir fyrir hönd útgefandans ef um innlend greiðslukort sé að ræða. Vinnsluaðilar kortaútgefanda sendi gögn inn í RÁS-kerfið svo korthafar geti notið þessarar þjónustu. Í RÁS-kerfinu sé ýmiss konar eftirlits-, öryggis- og afstemmingarbúnaður til að tryggja sívirkni og rétt flæði upplýsinga til og frá kerfinu. Færsluhirðar og þjónustuaðilar söluaðila hafi tök á að fletta upp gögnum í kerfinu í samræmi við hlutverk þeirra.

Samrunaaðilar telji samkvæmt framangreindu að skilgreina beri markaðinn sem markað fyrir greiðslumiðlunarþjónustu enda sé það sá markaður sem samruninn hafi áhrif á. Innan markaðarins falli einnig tengd starfsemi, s.s. vottun kerfa og tækja, tæknileg framkvæmd o.þ.h. sem nauðsynlegt sé til þess að tryggja rétta og örugga virkni kerfanna. Greiðslumiðlunarmarkaðnum mætti skipta í undirmarkaði eftir tegundum og tilgangi greiðslukerfa eins og lýst sé hér að framan.

Að mati samrunaaðila falli þrjú fyrstnefndu kerfin undir grunnkerfi, IK-kerfið og CF-kerfið falli undir handvirka greiðslumiðlun og RÁS-kerfið falli undir rafræna greiðslumiðlun.

Í samrunaskránni er síðan lýst öðrum verkefnum sem FGM sinni.

#### *Umsjón með reglum um veltureikninga (fjölhliða samkomulag)*

Drög að nýjum reglum um veltureikninga hafi verið í undirbúningi um langan tíma. Þessar reglur taki við eldri reglum um tékkaviðskipti sem orðnar séu úreldar í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafi í okkar samfélagi.

#### *Umsjón með millibankasamningi (fjölhliða samkomulag)*

Millibankasamningur banka og sparisjóða um greiðslu kostnaðar o.fl. vegna þjónustu við notendur bankaþjónustu. FGM muni varðveita frumrit samningsins auk þess að hafa heimild til að koma með tillögur um breytingar á honum og taka við og afgreiða óskir nýrra aðila um aðild að samningum.

#### *Umsjón / fræðslustarf tengt SEPA (Single Euro Payments Area)*

SEPA (Single Euro Payments Area) standi fyrir innleiðingu nýrra greiðslustaðla í samskiptum milli landa. Staðlarnir byggja á svokölluðu XML formi. Samhliða upptöku staðlanna verði gjaldtaka banka og sparisjóða sú sama, hvort sem um sé að ræða greiðslur milli landa í evrum eða innanlands. Innleiðing þessara staðla byggja á tilskipun frá Evrópusambandinu og beri verkefnið keim af því.

#### *Gírónefnd (fjölhliða)*

Gírónefnd hafi haft umsjón með og varðveiti samning um gíróþjónustu frá árinu 1991 og fylgi eftir þróun nýrra greiðsluforma eftir því sem þau verði til í tímans rás.

#### *Almannavarnir*

FGM muni taka þátt í starfi Almannavarna líkt og verið hafi. Það snúi að því að tryggja uppítíma kerfa félagsins ef alvarleg vá stafi að samfélagi okkar s.s. farsóttir eða annað viðlíka.



*Aðkoma að ICEPRO.*

Icepro sé hlutlaus vettvangur opinberra aðila og einkafyrirtækja. Icepro taki þátt í staðlavinnu sem tengist rafrænum viðskiptum innanlands og milli landa. FGM hafi haft það hlutverk í samstarfinu að gæta þess að tekið sé tillit til þarfa íslenskra banka og sparisjóða í þessu samstarfi. Engin verkefni séu í gangi hvað þetta varði sem stendur.

## **2. Sjónarmið samrunaaðila um skilgreiningu á landfræðilegum markaði**

Í samrunaskránni er vísað í reglur Samkeppniseftirlitsins um tilkynningu samruna, en þar er landfræðilegur markaður skilgreindur svo að til hans teljist það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

### **2.1 Markaður fyrir starfsemi seðlabanka**

Fram kemur að seðlabankar starfi ekki á markaði í hefðbundnum skilningi samkeppniseréttar eins og þegar hafi verið vikið að. Seðlabankar eigi ekki í samkeppni og lúti tilteknum lögum við starfsemi sína. Það séu engar líkur á því að Seðlabankinn hefji starfsemi í öðrum löndum og að sama skapi séu engar líkur á því að erlendir seðlabankar starfi samhliða Seðlabankanum. Þá taki eftirlit Seðlabankans og stjórnþæki hans til landsins í heild og því sé um landsbundinn markað að ræða.

### **2.2 Markaður fyrir greiðslumiðlunarkerfi**

Samrunaaðilar telja að markaður fyrir greiðslumiðlunarkerfi skiptist í tvennt, þ.e. miðlun milli ríkja og miðlun innanlands. FGM starfi einkum á síðari markaðnum og þar sem greiðslumiðlun taki til allra aðila á landinu og viðskipti milli þeirra þá sé um landsbundinn markað að ræða. Samrunaaðilar telji óhugsandi að skipta markaðnum í svæði enda ekki séð hvernig það gengi upp að hafa greiðslumiðlunarkerfi sem virki aðeins á tilteknum svæðum.

Þá er tekið fram að SWIFT-kerfið miði að því að miðla færslum á milli landa og sé því gátt á milli Íslands og annarra ríkja, en almennt verði að telja að markaðurinn sé landsbundinn. Einnig sé kerfið notað milli fjármálastofnana á Íslandi. Þó verði að taka það fram að undanfarin ár hafi verið unnt að færa greiðslukortafærslur milli ríkja þótt viðskiptin eigi sér stað milli tveggja aðila sem séu staðsettir á Íslandi þegar viðskiptin eigi sér stað. Þetta sýni að greiðslumiðlun sé alþjóðleg og líklegt að frekari þróun muni eiga sér stað í þá átt.

## **3. Sjónarmið samrunaaðila um markaði þar sem áhrifa gætir**

Eitt meginhlutverk seðlabanka er samkvæmt samrunatilkynningunni að tryggja að greiðslukerfi viðkomandi ríkis virki með eðlilegum hætti og sé það einmitt tilgangur þessa samruna að færa starfsemi FGM undir Seðlabankann til þess að bankinn geti betur tryggt fullnægjandi virkni og öryggi greiðslumiðlunarkerfa. Eins og nú hátti til fari aðilar markaðarins með eignarhald á FGM, en þetta hafi skapað ákveðna óvissu um framtíð fyrirtækisins með vísan til þeirrar undanþágubeiðnar sem send hafi verið Samkeppniseftirlitinu í lok maí 2008. FGM hafi verið talið fara með markaðsráðandi stöðu fyrir rekstur rafrænna greiðslumiðlunar fyrir greiðslukort. Ekki hafi til þessa verið fjallað



sérstaklega um greiðslumiðlunarkerfi Seðlabankans eða handvirka greiðslumiðlun sem hafi verið í höndum RB.

### 3.1 Almennt um markaðinn fyrir greiðslumiðlunarþjónustu

Að mati samrunaaðila á samkeppni sér fyrst og fremst stað milli þeirra aðila sem nota umrædd kerfi, en kerfin sem um ræðir séu ekki í innbyrðis samkeppni. Hvert og eitt kerfi hafi skilgreindan tilgang og þá telji samrunaaðilar að ekki sé hagkvæmt að að starfrækja mörg kerfi sem hafi sama tilgang, né sé það til hagsbóta fyrir neytendur. Rekstur kerfanna eigi ekki að hafa áhrif á samkeppni milli notenda, þ.e. fjármálafyrirtækjanna, heldur sé um að ræða tæknilega framkvæmd. Samkeppni á þessum markaði myndi aðallega leiða af sér aukinn kostnað bæði fyrir fjármálafyrirtæki og neytendur. Þó verði að eiga sér stað ákveðin upplýsingaskipti sem tryggi að búnaður fjármálafyrirtækja sé samhæfður og tækur til þess að takast á við breytingar og uppfærslur á kerfunum.

Með samruna þessum sé að mati samrunaaðila komið til móts við áhyggjur Samkeppniseftirlitsins af markaðnum þar sem einstakir aðilar markaðarins muni ekki lengur hafa sama aðgang að FGM og áður og komið sé í veg fyrir óheppileg samskipti milli keppinauta. Eftir samrunann verði komið festu á starfsemi FGM þar sem jafnræðis verði gætt og aðilar á fjármálamarkaði hafi aukna vissu fyrir lögmæti starfseminnar sem muni aðeins hafa jákvæð áhrif. Starfsemi greiðslumiðlunarkerfa sé einokunar- eða samstarfsmarkaður í eðli sínu þar sem tilgangur þeirra sé að allir aðilar markaðarins, þ.e. fjármálafyrirtæki og neytendur, óháð viðskiptabanka, óháð kortaútgefanda eða færsluhirði, geti stundað fjármálaviðskipti eða kaup og sölu á þjónustu án hindrana. Hér sé því um að ræða nauðsynlega innviði sem öll fjármálafyrirtæki sem hafi tilskilin starfsleyfi þurfi að eiga aðgang að til þess að geta starfað á samkeppnismarkaði.

Þessu markmiði verði að mati samrunaaðila best náð með því að leggja þessi lykilkerfi í hendur Seðlabankans sem sé hlutlaus stofnun og óháð aðilum markaðarins. Þar sem markmið Seðlabankans samkvæmt lögum sé að tryggja virkni og öryggi greiðslukerfanna þá sé hvati til þess að veita þjónustuna með sem sanngjörnum hætti á sem bestum kjörum í því skyni og samhliða því að takmarka tæknilegar og kostnaðarlegar aðgangshindranir að fjármálamarkaðnum.

### 3.2 Markaður fyrir grunnkerfi greiðslumiðlunar

Í samrunaskránni segir að Seðlabankinn hafi einn sinnt SG-kerfinu frá upphafi. Samkeppnisskilyrði séu því einföld. Ekki sé um keppinauta að ræða og rekstur kerfisins sé byggður á reglum Seðlabanka Íslands nr. 703/2009. Fjármálafyrirtækin séu viðskiptavinir kerfisins. Ekki sé um hefðbundinn markað að ræða sem stýrist af framboði og eftirspurn heldur sé markmiðið með kerfinu að tryggja að samkeppnismarkaðurinn virki. Sömu sjónarmið eigi við um JK-kerfið enda sé það í einfaldaðri mynd sama kerfi, en sinni viðskiptum með lægri fjárhæðir og sé byggt á reglum Seðlabanka Íslands nr. 704/2009.

Falli virkni þessara kerfa niður þá hafi það einstaklega neikvæð áhrif á markaði, ekki aðeins fjármálamarkaði heldur einnig á öll fyrirtæki og einstaklinga sem nota fjármuni. Röskun á virkni þessara kerfa hefði víðtæk áhrif á alla markaði. Lykilhugmyndin á bak við samrunann sé að færa þessa starfsemi til Seðlabankans, enda hafi Seðlabankinn það



hlutverk að tryggja virkni greiðslukerfa í landinu sem sé í samræmi við ábyrgð erlendra seðlabanka.

### 3.3 Markaður fyrir handvirka greiðslumiðlun

Samrunaaðilar telja ekki þörf á því að fjalla sérstaklega um skilyrði á markaði fyrir handvirka greiðslumiðlun. RB hafi farið með hlutverk í tengslum við IK-kerfið. Með samrunanum verði eignarhald IK- og CF- kerfanna færð yfir til FGM. Um sé að ræða kerfi sem haldi utan um kröfur sem verði til hjá viðskiptavinum fjármálafyrirtækja og fjármálafyrirtækjunum sjálfum. Í sjálfu sér standi ekki miklar hindranir í vegi fyrir nýjum aðilum sem vilji bjóða upp á innheimtukerfi, en slíkt krefjist tæknilegrar þekkingar. Töluverður fjöldi sé af tæknimenntuðum einstaklingum á Íslandi. Talið sé mikilvægt fyrir samkeppnisstöðu nýs banka eða sparisjóðs sem vilji hasla sér völl á innlendum markaði að geta boðið upp á sams konar þjónustu vegna innheimtukrafna og þeir aðilar sem fyrir séu á markaðnum.

Í raun sé ekki um eiginlegan markað að ræða heldur frekar ákveðna tækni sem flytjast milli fyrirtækja, þ.e. frá RB yfir til FGM. Þess vegna telji samrunaaðilar að ekki sé þörf á því að fjalla um þennan markað frekar, enda verði litlar breytingar á þessum kerfum og samkeppnisleg áhrif samrunans á þessa starfsemi lítil ef hún verði þá einhver. Í þessu sambandi sé þó vert að vekja athygli á að aðgengi að IK-kerfinu, og því kerfi sem notað sé til að birta þær kröfur sem skráðar séu í innheimtukröfukerfið (Birtingur), sé þýðingarmikill þáttur í því að viðhalda virkri samkeppni á fjármálamarkaði. Það sé afar þýðingarmikið fyrir nýja aðila sem vilji hasla sér völl á fjármálamarkaði að geta fengið óhindraðan aðgang að þessum innviðum. Meðal annars af þessari ástæðu sé gert ráð fyrir að þessi tvö kerfi verði flutt frá RB til FGM.

Hvorki Seðlabankinn né FGM hafi verið með starfsemi vegna innheimtukerfa. Því hafi samruni þessi ekki áhrif á markað fyrir handvirka greiðslumiðlun.

### 3.4 Markaður fyrir rafræna greiðslumiðlun

FGM sé í dag í eigu helstu aðila á fjármálamarkaði. Samrunaaðilar telji ekki þörf á því að fjalla um áhrif þessa eignarhalds enda hafi það verið til ítarlegrar skoðunar Samkeppniseftirlitsins. Frekar megi benda á að ef samruninn verði samþykktur ættu samkeppnisskilyrði að breytast þannig að ekki verði lengur þörf á að Samkeppniseftirlitið taki afstöðu til þeirrar undanþágubeiðni sem FGM sendi eftirlitinu um mitt ár 2008.

Greiðslukerfi byggist á því að þau séu notuð af sem flestum og því sé augljóst að ef flest fjármálafyrirtæki tækju sig saman um að setja upp nýtt kerfi líkt og gert var við stofnun FGM, myndi það leiða til þess að RÁS-kerfið og önnur kerfi FGM yrðu úreld. Þess vegna sé eðlilegt að aðilar rammisamningsins séu skyldaðir til þess að nota kerfið um nokkurt skeið.

Bent er á að FGM hafi umsjón með samskipta- og aðgerðastöðlum sem lúta að virkni afgangslubúnaðar sem móttækur greiðslukort og eigi í samskiptum við kerfi félagsins. Til að viðhalda virkri samkeppni um afgangslubúnað í verslunum og þjónustu sé nauðsynlegt að viðhalda grundvallar aðgerðar- og samskiptastöðlum sem allir aðilar á markaði styðjast við. Markmiðið sé að auðvelda samkeppni með samræmdum grunnreglum og veita sérfræðiaðstoð. Þessum reglum sé ætlað að stuðla að sveigjanleika, áreiðanleika og



hagkvæmni við miðlun greiðslna frá söluaðilum til færsluhirða. FGM framfylgi þessum reglum með vottun á búnaði sem sé mikilvægur þáttur í áreiðanleika í greiðslumiðlun á Íslandi. Við vottun á búnaði sé nýtt sú sérfræðipækking og reynsla af eftirliti með virkni greiðslukerfa sem til staðar sé hjá FGM.

Seðlabankinn hafi ekki verið með neina starfsemi á sviði rafrænnar miðlunar. Því hafi samruni þessi ekki áhrif á markað fyrir rafræna miðlun.

#### **4. Önnur atriði**

Fram kemur í samrunatilkynningu að eftirspurn eftir rekstri greiðslukerfa sé tiltölulega stöðug. Eftirspurn eftir þjónustu greiðslukerfa sé tiltölulega óháð samdrætti eða þenslu í efnahagslífinu enda sé um að ræða stoð á fjármálamarkaðnum. Í rauninni sé það einmitt í fjármálaáfallum sem reyni á virkni kerfanna. Engu að síður sé alltaf sama þörf til staðar og stýrist síðan framboðið á kerfunum af þessari þörf.

Fjármálamarkaðurinn, einkum greiðslumiðlunarmarkaðurinn, sé að stærstum hluta þjónustustarfsemi sem byggir á því að miðla fjármunum á milli fjármálafyrirtækja með rafrænum hætti. Rannsóknir og þróun séu mjög mikilvægur hluti þessara þjónustu sem lúti að öryggi bankaviðskipta, áhættustýringu o.s.frv.

Samrunaaðilar telja að samruninn muni ekki hafa neikvæð áhrif á neytendur og viðskiptavinum en að hann muni líklega fremur hafa jákvæð áhrif. Eignarhald FGM muni fara í hendur Seðlabankans í stað þess að aðilar markaðarins fari með eignarhaldið. Þetta leiði til þess að aðgangur nýrra aðila að viðskiptum við FGM ætti að vera auðveldari auk þess sem skýrari skil verði á milli notenda og eigenda kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar. Telji samrunaaðilar að einmitt þessi lausn leysi öll þau samkeppnislegu vandamál sem Samkeppniseftirlitið hafi nefnt vegna þess hverjir hafi verið eigendur FGM fyrir þennan samruna.

### **III.**

#### **Málsmeðferð**

Starfsemi FGM tengist þjónustumörkuðum sem að mati Samkeppniseftirlitsins eru um margt sérstakir. Er um að ræða rekstur tiltekinna grunnkerfa og aðgangur að þeim getur verið mjög mikilvægur fyrir fyrirtæki sem starfa á sviðum sem tengjast m.a. notkun greiðslukorta. Varðar miklu að fyrirkomulag til framtíðar verði með þeim hætti að ekki komi til hindrana eða takmörkunar á samkeppni á þeim mörkuðum. Til þess að upplýsa málið sem best voru afrit af samrunatilkynningu, samrunaskrá og tilgreindum rammamálum send til ýmissa hagsmunaaðila og óskað umsagnar þeirra um möguleg samkeppnisleg áhrif af fyrirhugaðri yfirtöku Seðlabankans á FGM. Væri um möguleg skaðleg áhrif að ræða var óskað eftir rökstuddum tillögum um ráðstafanir eða skilyrði sem unnið gætu gegn slíkum samkeppnishömlum.

#### **1. Sjónarmið Point**

Í umsögn frá Point á Íslandi ehf. (Point) kemur fram að félagið hafi á undanförunum árum verið að undirbúa samkeppni við FGM varðandi starfsemi sem fari um RÁS-kerfið. Vandamálið hafi verið einokun FGM á þessu sviði. Hins vegar hafi náðst ákveðinn árangur undanfarið með undirritun viljayfirlýsingar við Borgun og með viðræðum við Valitor. Þá vísar Point í gr. 7.1.3 í samrunaskránni um að eðlilegt sé að aðilar rammamálum.



séu skyldaðir til þess að nota kerfið um nokkurt skeið. Hér sé átt við svokallað XPS ráskerfi. Point telji fráleitt að þetta verði samþykkt í þessari mynd. Með þessu sé áfram verið að tryggja einokun FGM í færsluhirðingu í faðmi Seðlabankans. Félaginu finnst eðlilegra að FGM dragi sig alfarið úr færsluhirðingarþjónustu á næstu misserum og láti öðrum aðilum hana eftir. Þennan markað eigi að opna, það séu fleiri en tveir aðilar á þessum markaði sem geti sinnt þessari þjónustu án vandkvæða. Að öðru leyti gerir Point ekki athugasemdir við samrunann.

## **2. Sjónarmið Valitor**

Í umsögn frá Valitor er tekið undir þau sjónarmið sem fram koma í samrunaskrá að samruninn muni að öllum líkindum ekki hafa neikvæð áhrif á neytendur og viðskiptavinum FGM og Seðlabankans. Líklegra sé að samruninn hafi jákvæð áhrif. Með því að færa eignarhald á FGM til Seðlabankans fækki mögulegum snertiflötum keppinauta á markaði. Þar með stýri hlutlaus aðili stoðkerfum greiðslumiðlunar í landinu og komið sé í veg fyrir óæskileg hagsmunatengsl keppinauta á markaði. Þá bendir Valitor á að við gerð rammisamnings um nýskipan kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar hafi félagið lagt áherslu á að binditími samkomulagsins yrði sem skemmstur.

## **3. Sjónarmið Median**

Í umsögn frá Median hf. (Median) kemur fram það mat að samruninn muni hafa áhrif í þá átt að jafna aðgengi aðila að greiðslumarkaði og hafi því fremur jákvæð en neikvæð áhrif á markaðinn. Median gerir þær athugasemdir helstar að Median sé eigandi að svokölluðu XPS kerfi og viðhaldi því samkvæmt samningi við RB sem hafi afnotarétt af kerfinu og framselji til FGM með leyfi Median. Kerfið sjái um nánast alla greiðslumiðlun í landinu og því veki furðu að ekki sé minnst á kerfið þó svo að væntanlega sé það uppistaðan í hinu svokallaða RÁS-kerfi. Vilji Median undirstrika þetta eignarhald og að fyrirbyggjandi samningur kveði ekki á um einkaafnot af því eins og haldið sé fram í samrunaskránni.

Median bendir á, með vísan í gildistíma ákvæðis um RÁS-kerfið (30 mánuðir), að spyrja megi hver áhrifin yrðu ef færsluhirðarnir tækju ákvörðun um að framlengja ekki samning við FGM um greiðslumiðlun. Ef annar færsluhirðanna hætti samstarfinu sé nánast öruggt að hlutverki FGM á kortagreiðsluviði yrði lokið og aðgengi nýrra aðila á markaði lyti öðrum lögmálum.

## **4. Sjónarmið Kortþjónustunnar**

Í umsögn frá Kortþjónustunni ehf. (Kortþjónustan) kemur fram að félagið telji breytingar á eignarhaldi FGM vera jákvæðar vegna þeirra samkeppnislegu vandamála sem tengjast núverandi eignarhaldi á FGM. Breytingin ein og sér leysi þó ekki öll vandamál tengd FGM. Kortþjónustan fagni því að Seðlabankinn hafi tekið frumkvæðið að því að hefja breytingaferli á greiðslumiðlunarmarkaði. Samruninn virðist eiga að leysa í aðalatriðum eignarhaldsvanda sem tengist FGM. Ekki verði séð á samrunaáætluninni að áform séu uppi um að breyta almennum aðgangsreglum og aðgangsskilyrðum eða öðru fyrirkomulagi hjá FGM. Kortþjónustan telji að stór hluti af fyrirkomulagi og reglum FGM séu samkeppnishamlandi burtséð frá eignarhaldinu.

Þá mótmælir Kortþjónustan því sem fram kemur í samrunaskránni að rekstur kerfa í greiðslumiðlun sé ekki samkeppnismarkaður í sjálfu sér. Kortþjónustan reki kerfi sem sé



að mörgu leyti hliðstætt RÁS-kerfi FGM. Kerfi í eigu RB sinni að einhverju leyti færsluvísun sem fari fram hjá RÁS-kerfinu, t.d. varðandi bensínsjálfsala og hraðbanka. Önnur fyrirtæki eins og Medina, Point á Íslandi og SKÝRR reki einnig færsluvísunarkerfi sem eru sambærileg RÁS-kerfinu. Bent er á að Kortþjónustan í samvinnu við Teller þjónusti um 15% af söluaðilum á Íslandi. Samt hafi Kortþjónustan ekki haft aðkomu að rammasamningi um nýskipan kjarna- og stoðkerfa íslenskrar greiðslumiðlunar.

Kortþjónustan telji að færsla á eignarhaldi FGM til Seðlabankans sé skref í rétta átt. Þó sé ljóst að undirbúningur samrunans og gerð rammasamnings sé ábótavant í stórum atriðum. Samruninn sé bundinn við rammasamning um breytingu á RB og aðeins sé tilgreint lítið brot mikilvægra greiðslukerfa. Fyrirhugað fyrirkomulag geti haft veruleg samkeppnisleg áhrif og geti raskað samkeppni á markaði.

Þá telji Kortþjónustan nauðsynlegt að skoða samruna Seðlabankans og FGM í samhengi við fyrirhugaðar breytingar á RB. Opinber tilgangur og ástæða fyrir stofnun FGM hafi verið að opna nýjum aðilum aðgang að greiðslumiðlunarkerfinu. Það hafi ekki verið gert heldur hafi aðgengi að markaðnum þvert á móti þrengst. Nú séu sömu aðilar, sem sumir hafi orðið uppvísir að stórfelldum lögbrotum, að öðlast sameiginlegt eignarhald og full yfirráð yfir RB. Með tilliti til fyrri reynslu, þá geti þetta aldrei orðið ákjósanlegt fyrirkomulag, heldur muni þvert á móti skapast hættulegar aðstæður sem þurfi mjög hert eftirlit.

Kortþjónustunni sýnist, af tilkynningu um samruna og rammasamningi að dæma, sem breytingarnar séu ekki vel ígrundaðar. Skilgreiningar og rökstuðning skorti. Nefndur sé lítill hluti kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar í landinu án þess að skilgreina nánar í hverju það felist að kerfi séu kjarnakerfi eða stoðkerfi. Ekki sé gerð grein fyrir öllum kerfum í greiðslumiðlun og þau flokkuð í kjarnakerfi, stoðkerfi og einkakerfi með tilheyrandi rökstuðningi. Órökstutt sé hvers vegna ákveðin kerfi eigi að heyra undir Seðlabankann og önnur undir sameiginlegt eignarhaldsfélag tiltekinna fjármálafyrirtækja/notenda undir hatti RB hf.

Erfitt sé að meta samkeppnisleg áhrif samrunans samkvæmt fyrirliggjandi gögnum. Ljóst sé að breyting á eignarhaldi FGM ein og sér, án nokkurra áætlana um aðgengi, reglur og framtíðarskipulag, muni ekki koma að fullu í veg fyrir óheppileg áhrif FGM á markaði. Ef samruninn hafi þá eina breytingu í för með sér að eigendur FGM verði aðrir en áður, en aðrir hlutir í rekstri FGM verði óbreyttir, samhliða því að komist verði hjá því að sækja um undanþágu frá samkeppnislögum vegna starfseminnar, þá muni FGM hafa samkeppnishindrandi áhrif á markaði hér eftir líkt og áður. Verði samruninn samþykktur þurfi að setja honum skilyrði sem leiði til þess að fyrirkomulagið breytist.

Kortþjónustan telji að ef skoða eigi samkeppnisleg áhrif samrunans þá þurfi að taka tillit til allra kerfa sem rekin séu af RB, t.d. hverjir séu notendur að hvaða kerfum, hvaða aðgang aðilar markaðarins þurfi að kerfunum, hvernig verðlagningu sé háttáð í dag, hvaða kerfi séu nauðsynleg fyrir nýja aðila á markaðnum og hvaða reglur gildi um kerfin. Sérstaklega þurfi að skoða hvaða breytingar séu áformaðar á fyrrgreindum þáttum.

Eins og rammasamningur gefi til kynna sé þátttakendum skylt að nota RÁS-kerfi FGM með sama umfangi næstu 30 mánuði. Þetta þýði að aðrir sem hugsanlega vilji bjóða





hliðstæða þjónustu hafi ekki kost á því á því tímabili. Ekki fáist séð hvers vegna Seðlabankinn vilji eignast þetta kerfi ef hann þurfi að vera með bindingu í notkunarsamningi. Það verði jafnframt að teljast hæpið að slík binding standist samkeppnislög þar sem fleiri aðilar á markaðnum veiti hliðstæða þjónustu og myndu hugsanlega vilja bjóða hana viðkomandi notendum.

Með samrunanum sé Seðlabankinn kominn í samkeppni við Kortþjónustuna á markaði fyrir færsluvísun. Það vekur upp spurningar hvort Seðlabankinn hafi einhver áform um að taka RÁS-kerfið út af samkeppnismarkaði. Jafnframt sé óljóst hvaða áhrif það hafi á markaðinn ef Seðlabankinn reki umrætt kerfi í samkeppni við aðila markaðarins eins og Median, Point og SKÝRR sem bjóði færsluvísun.

Ef Seðlabankinn áformi að byggja upp grunnþætti greiðslumiðlunar þurfi hann að veita öllum aðilum á markaði þjónustu. Slíkt fæli í sérjákvæð samkeppnisleg áhrif af þessum samruna. Því sé nauðsynlegt að upplýsingar um fyrirætlanir bankans að þessu leyti komi fram annað hvort í samrunaáætlun eða rammasamningi.

Að lokum telur Kortþjónustan að vinna við nýskipan á greiðslumiðlun á Íslandi skapi tækifæri til að vinda ofan af því vandræðafyrirkomulagi sem verið hafi á greiðslumiðlunarmarkaði í stað þess að flétta inn ný vandamál með fyrirhuguðum breytingum á RB. Í umsögn Kortþjónustunnar eru lagðar fram tillögur að ráðstöfunum og skilyrðum sem setja eigi samrunanum.

## **5. Sjónarmið Borgunar**

Í umsögn frá Borgun er tekið undir sjónarmið samrunaaðila um mikilvægi greiðslumiðlunar og að tryggja þurfi samfelldan rekstur greiðslumiðlunar eins og frekast sé unnt. Allt að einu telji Borgun tilefni vera til nokkurra athugasemda.

Borgun bendir á að samkvæmt ákvæðum rammasamnings um nýskipan kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar sé félagið skuldbundið í 30 mánuði að nota eingöngu RÁS-kerfið. Borgun sé þó heimilt að nýta sér aðrar lausnir fram að því marki að tryggt sé að núverandi viðskipti við FGM skerðist ekki. Því sé svigrúm Borgunar til að nota aðrar lausnir takmarkað á þessu tímabili.

Þá segir að Borgun sé sammála því að við greiðslumiðlun sé nauðsynlegt að hafa þá virkni sem RÁS-kerfið bjóði en ekki sé nauðsynlegt í öllum tilfellum að um sé að ræða miðlæga eða samnýtta þjónustu. Í samrunatilkynningunni virðist ýjað að því að notkun RÁS-kerfisins sé grunnforsenda fyrir virkum rekstri aðila á fjármálamarkaði. Í því sambandi bendi Borgun á að nú þegar séu í notkun aðrar lausnir.

Hvað varði staðhæfingu um að hagsmunum aðila sé ekki borgið með því að starfsrækja mörg kerfi sem hafi sama tilgang þá telji Borgun að miklar líkur séu á því að stærri kerfi geti boðið félaginu betra verð en virkni þess og þjónusta geti verið takmörkuð. Einnig bendi Borgun á að RÁS-kerfið sé komið til ára sinna og uppfylli ekki allar kröfur færsluhirða.



Með bréfi, dags. 3. desember 2010, sendi Samkeppniseftirlitið afrit af umsögnum fyrrnefndra aðila til samrunaaðila og gaf þeim kost á að gera rökstuddar athugasemdir við umsagnirnar.

## **6. Sjónarmið Kreditkorts**

Í umsögn Kreditkorts hf. (Kreditkort) kemur fram að félagið telji máli skipta að greiðslumiðlunarkerfið sé ekki rekið af aðilum sem eigi í innbyrðis samkeppni á þeim markaði sem þjónustan sé veitt. Af þeim sökum telji félagið að sú uppstokkun á eignarhaldi, sem fyrirhuguð sé samkvæmt umræddum rammamarkaði, með því að samkeppnisaðilar á greiðslukortamarkaði fari út úr rekstri á greiðslumiðlunarkerfinu, sé til þess fallin að bæta samkeppnisskilyrði á greiðslukortamarkaði.

Þá segir í umsögninni að rekstur FGM á kjarna- og stoðkerfum greiðslumiðlunar sé tæknilegs eðlis. Kreditkort telji að í rammamarkaðinum felist að Seðlabankinn taki þátt í að veita tæknilega þjónustu og gæta þess að greiðslumiðlun gangi greiðlega samkvæmt reglum og að jafnræðis verði gætt á milli aðila.

Kreditkort bendir á að á íslenskum greiðslukortamarkaði sé fyrirkomulag óvenjulegt að því leyti að íslenskir handhafar aðalleyfa frá alþjóðlegu kortafyrirtækjunum sinni jafnframt vinnsluþjónustu og færsluhirðingu en víða erlendis séu þessi þrjú hlutverk aðskilin með skýrum hætti. Að mati félagsins leiði þessi staða til ógagnsæis milli mismunandi hlutverka á greiðslukortamarkaði.

Kreditkort telji nauðsynlegt að útiloka ekki að aðilar á greiðslukortamarkaði geti gert upp viðskipti sinna korthafa, innlend sem erlend, í gegnum alþjóðlegu kortasamsteypurnar án þess að eiga bein viðskipti við íslenska færsluhirða. Telji félagið að slíkt fyrirkomulag komi í veg fyrir einsleitni á markaði og samtryggingu og sé til þess fallið að efla samkeppni.

Með vísan í framansagt telji Kreditkort mikilvægt að sett verði sérstök skilyrði vegna samrunans um að umræddar áætlanir um miðlægt uppgjörskerfi verði tilkynntar sérstaklega til Samkeppniseftirlitsins og að hagsmunaaðilum, þ. m. t. Kreditkorti, verði gefinn kostur á að tjá sig um áætlanirnar og möguleg áhrif slíks kerfis á greiðslukortamarkaðinn.

Með bréfi, dags. 7. desember 2010, sendi Samkeppniseftirlitið afrit af umsögn Kreditkorts til samrunaaðila og gaf þeim kost á að gera rökstuddar athugasemdir við hana.

## **7. Frekari sjónarmið samrunaaðila**

Í bréfi frá samrunaaðilum, dags. 7. desember 2010, bárust Samkeppniseftirlitinu athugasemdir við umsagnir nokkurra hagsmunaaðila. Samrunaaðilar taka undir sjónarmið Valitors um að samruninn muni hafa jákvæð áhrif á skilgreinda markaði í málinu.

Um umsögn Borgunar segir að Borgun hafi ekki tekið undir það sem fram kemur í samrunaskrá að RÁS-kerfið sé grunnforsenda fyrir virkum rekstri aðila á markaði þar sem nokkrar aðrar lausnir séu í boði. Þær lausnir séu hins vegar ekki tilgreindar sérstaklega í umsögninni. Þá hafni FGM þeirri skoðun Borgunar að RÁS-kerfið uppfylli ekki allar kröfur



færsluhirða og sé félaginu ekki kunnugt um neina virkni á því sviði sem RÁS-kerfið sinni sem Borgun hafi óskað eftir sem ekki hafi verið hægt að útfæra í kerfinu eða sé nú þegar til staðar í því.

Þá telji samrunaaðilar að við mat á umsögn Point verði að hafi í huga umsvif félagsins. [...]³ þegar litið sé til sterkrar stöðu Point með hliðsjón af framangreindu sé ljóst að vilji Point standi til þess að FGM dragi sig út af markaði fyrir færsluhirðingarþjónustu enda sé Point nánast með einokun á umræddum markaði. Því telji samrunaaðilar að veruleg hættu sé á því að samkeppnin verði takmörkuð í ljósi stærðar Point ef ekki verði tryggt að félagið fái nauðsynlegt aðhald. Rétt sé að hafa þetta í huga við skoðun á umsögn Point.

Varðandi umsögn Median telji samrunaaðilar rétt að taka fram að RÁS-kerfið sé allt annað og meira en XPS-kerfi Median. RÁS-kerfið samanstandi af um 150 símalínum, tvöföldum vélbúnaði, samskiptastöðlum, vottun á búnaði, vöktun allan sólarhringinn og yfir 20 öryggis-, viðhalds- og uppflöttikerfum. Þetta sé allt fyrir utan XPS-kerfið sem sé aðeins einn af mörgum þáttum sem myndi RÁS-kerfið.

Þá segir að í umsögn Kortþjónustunnar sé litla rökstudda umfjöllun að finna um álitamál sem fylgt geti samruna Seðlabankans og FGM og þeirra kerfa sem færast yfir til FGM. Að því leyti sem um þetta sé fjallað í umsögninni sýnist Kortþjónustan hafa jákvæða afstöðu til samrunans. Í öllu falli sé ekki bent á nein atriði sem feli í sér að samruninn hafi slík neikvæð áhrif á samkeppni að ástæða sé til íhlutunar vegna hans.

Þá mótmæli samrunaaðilar því sem Kortþjónustan haldi fram að félagið reki færsluvísunarkerfi. Eftir því sem samrunaaðilar viti best þá reki Kortþjónustan engin greiðslumiðlunarkerfi. Samkvæmt þeim upplýsingum sem komi fram á heimasíðu félagsins sé Kortþjónustan fyrst og fremst söluaðili fyrir þjónustu PBS International A/S. Verði að hafa þetta í huga við mat á öðrum fullyrðingum Kortþjónustunnar.

Þá sé nauðsynlegt að taka fram að bæði Íbúðalánasjóður og MP banki hf. hafi verið í viðskiptum við FGM varðandi JK-kerfið. Hvorugur þessara aðila sé eigandi að FGM. Hafi þessi aðilar ekki gert neinar athugasemdir við það fyrirkomulag sem aðgangur þeirra að kerfinu styðjist við. Að mati FGM séu reglur um aðgang að RÁS-kerfinu byggðar á málefnalegum og aðgengilegum forsendum. Rétt sé að taka fram að FGM hafi ekki hafnað neinni beiðni um aðgang að kerfum félagsins og öllum sem óskað hafi eftir aðgangi hafi verið gert það kleift athugasemdalaust.

Hvað varði fullyrðingar Kortþjónustunnar um meintar aðgangshindranir þá sé rétt að taka fram að hvorki PBS (sem nú heitir Teller) né Kortþjónustan hafi sett fram frekari óskir um aðgang að kerfinu frá því að sátt var gerð sem var grundvöllur ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008. Fáir samrunaaðilar því ekki séð á hverju sú órökstudda fullyrðing geti byggð að aðgengi að markaði hafi verið takmarkað. Áhugi PBS eða Kortþjónustunnar á slíkum aðgangi virðist einfaldlega ekki vera fyrir hendi.

## 8. Önnur atriði

---

<sup>3</sup> Fellt niður vegna trúnaðar.



Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 7. desember 2010, frá MP banka hf. kemur fram að bankinn geri engar athugasemdir við umræddan samruna.

Til að afla enn frekari upplýsinga um framkvæmd færsluvísunar milli íslenskra söluaðila og færsluhirða og mögulega samkeppni á þeim markaði átti Samkeppniseftirlitið fundi með fulltrúum tveggja fyrirtækja, Point og Median, sem sinna að einhverju leyti færsluvísun fyrir utan FGM. Samkeppniseftirlitið hefur einnig átt fundi með samrunaaðilum.

#### IV.

#### Niðurstaða

Eins og nánar verður rökstutt hér á eftir fela kaup Seðlabankans á öllu hlutafé annarra aðila en Seðlabankans í FGM í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkvæmt V. kafla samkeppnislaga er það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að grípa til íhlutunar í samruna sem raskar samkeppni. Verður í ákvörðun þessari gerð grein fyrir forsendum þess að talið er rétt að grípa til íhlutunar vegna samrunans og þeim skilyrðum lýst sem samrunaaðilar hafa fallist á að hlíta og eftirlitið telur nauðsynlegt að gildi um samrunann.

#### 1. Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yferráðum í heild eða hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.

Í máli þessu eru kaup Seðlabankans á öllu hlutafé annarra aðila í FGM til skoðunar. Fela þessi kaup í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Fellur samruninn undir samrunaeftilit 17. gr. a samkeppnislaga þar sem veltuskilyrði laganna eru uppfyllt. Verði af samrunanum stendur til að breyta félaginu í einkahlutafélag og breyta samþykktum þess í samræmi við breytt eignarhald. Um leið og samruninn á sér stað verður jöfnunarkerfi Seðlabankans, SG-kerfið, fært til félagsins ásamt kröfupotti (IK-kerfi), birtingakerfi (CF) og SWIFT-kerfi.

Í lok síðasta árs var nafni Fjölgreiðslumiðlunar hf. (FGM) breytt í Greiðsluveituna hf. og verður nafnið Greiðsluveitan notað í umfjölluninni hér á eftir.

#### 2. Markaðir málsins og staða samrunaaðila

Við mat á samruna skv. samkeppnislögum verður að skilgreina þann eða þá markaði sem við eiga. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markaði frá tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppniserétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2008 Hf. *Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim



markaði sem máli skipti og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Tilvist markaðsráðandi stöðu má leiða af ýmsum þáttum, sem ekki þurfa að ráða úrslitum einir og sér.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er í þessu máli annars vegar um að ræða þjónustumarkað sem tengist starfsemi seðlabanka og sem varðar Seðlabankann og hins vegar þjónustumarkaði sem tengjast greiðslujöfnun, greiðslumiðlun og notkun greiðslukorta, sem felst í starfsemi Greiðsluveitunnar eftir samrunann. Verður hér á eftir fjallað nánar um þessa markaði.

Samkeppniseftirlitið tekur undir þá skilgreiningu og lýsingu sem fram kemur í samrunaskrá sem samrunaaðilar sendu eftirlitinu með samrunatilkynningu. Seðlabankar hvers lands eiga almennt ekki í samkeppni á markaði og lúta tilteknum lögum við starfsemi sína. Eftirlit Seðlabankans og stjórnþæki og lögbundin starfsemi hans taka til landsins í heild og því er um landsbundinn markað að ræða. Vegna eðlis markaðarins telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til þess að fjalla nánar um hann í þessu tiltekna máli.

Fyrir samrunann tekur starfsemi Greiðsluveitunnar aðallega til tveggja hlutverka sem telja má vera aðskilda þjónustumarkaði. Félagið starfrækir JK-kerfið sem, eins og lýst er í samrunaskrá, annast jöfnun greiðslufyrirmæla milli þátttakenda í kerfinu vegna fjárhæða upp að tilteknu hámarki og eftir nánar skilgreindum reglum og skilyrðum. Við samrunann mun SG-kerfið, sem annast sambærilega jöfnun hærrí greiðslufyrirmæla og uppgjörsfærslur úr JK-kerfinu, færast eins og fyrr segir yfir til Greiðsluveitunnar. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur þessi viðbót í sér útvíkkun í starfsemi félagsins og eykur hlutdeild Greiðsluveitunnar í heildar greiðslujöfnun í landinu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er einn af mörkuðum þessa máls markaður fyrir greiðslumiðlun og greiðslujöfnun. Á þessum markaði mun Greiðsluveitan hafa allt að 100% markaðshlutdeild og er því með markaðsráðandi stöðu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er um landsbundinn markað að ræða.

Eins og áður er lýst munu IK- og CK-kerfin (sem eru kröfupottur og birtingakerfi) og SWIFT-kerfið færast samhliða samrunanum yfir til Greiðsluveitunnar. Að mati Samkeppniseftirlitsins kemur þessi tilfærsla á kerfum til með að aðgreina og styrkja félagið sem sjálfstæða rekstarareiningu í greiðslumiðlun hér á landi.

Hitt meginhlutverk Greiðsluveitunnar hefur verið að annast rekstur á rafrænni sameiginlegri greiðslurás, RÁS-kerfi (helsti hluti þess er XPS-kerfi), fyrir notkun greiðslukorta hér á landi. Í því felst að miðla heimildum og fjárhagslegum færslum milli íslenskra söluaðila og útgefenda greiðslukorta með þátttöku færsluhirða eða tiltekinn vinnsluaðila. Um þetta kerfi fer nánast öll færsluvísun vegna færsluhirðingar á vegum Borgunar og Valitors hér á landi. Að mati Samkeppniseftirlitsins er einn af mörkuðum þessa máls markaður fyrir rekstur rafrænnar greiðslurásar fyrir greiðslukortaviðskipti. Markaðshlutdeild XPS-kerfisins í færsluvísun er um 90% vegna færsluhirðingar hjá íslenskum söluaðilum og telst Greiðsluveitan því vera með markaðsráðandi stöðu.<sup>4</sup> Umræddur samruni hefur, einn og sér, ekki áhrif á þessa stöðu Greiðsluveitunnar. Hins

---

<sup>4</sup> Samkvæmt upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað og varðar fyrri helming ársins 2010.



vegar telur Samkeppniseftirlitið rétt að líta til þess að þessi samruni er tengdur og byggður á fyrrnefndum rammasamningi milli tiltekinna fyrirtækja á fjármálamarkaði og varðar nýskipan kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar hjá RB og Greiðsluveitunni. Verður fjallað nánar um það atriði og áhrif þess hér að neðan. Að mati Samkeppniseftirlitsins er um landsbundinn markað að ræða.

Til hliðar við XPS-kerfið og því tengd eru ýmis önnur verkefni á vegum Greiðsluveitunnar og saman myndar það RÁS-kerfið eða RÁS-þjónustu. Er þar helst um að ræða staðlagerð, vottun búnaðar og ýmis öryggis- og eftirlitsmál, sem tengjast greiðslukortastarfsemi. Auk þess hefur félagið haft umsjón með fyrirmælum, reglum og samningum sem tengjast greiðslumiðlum sem aðilar á fjármálamarkaði hafa komið sér saman um, oft nefnd þriðja stoðin í starfsemi Greiðsluveitunnar.

Að öllu framansögðu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að þjónustumarkaðir þessa máls séu markaður fyrir greiðslumiðlun og greiðslujöfnun og markaður fyrir rekstur sameiginlegrar greiðslurásar fyrir greiðslukortanotkun.

### 3. Áhrif samrunans

Í 17. gr. c samkeppnislaga er mælt fyrir um hið efnislega mat sem leggja ber á samruna fyrirtækja. Við túlkun á því ákvæði samkeppnislaga verður m.a. að líta til þess að eldri samkeppnislögum nr. 8/1993 var breytt með lögum nr. 107/2000. Í breytingunni fólst að ákvæði samkeppnislaga sem ætlað var að vinna gegn samkeppnishömlum voru styrkt til muna, þ.m.t. samrunaákvæði laganna. Af lögskýringargögnum má ráða að einn megintilgangurinn með þessari lagabreytingu hafi verið að sporna gegn þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af aukinni samþjöppun. Með lögum nr. 94/2008 var ákvæðum samkeppnislaga um samruna aftur breytt og fólst í þeirri breytingu frekari styrking á efnisreglum samrunaákvæða samkeppnislaga. Felur þetta m.a. í sér aukið svigrúm til efnislegs mats á samkeppnislegum áhrifum samruna. Í 17. gr. c samkeppnislaga segir m.a.:

*„Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, getur stofnunin ógilt samruna.“*

Að mati Samkeppniseftirlitsins varðar núverandi starfsemi og rekstur Greiðsluveitunnar mjög nauðsynlega, flókna og þjóðhagslega mikilvæga markaði sem tengjast fjármálastarfsemi á Íslandi. Um er að ræða eignarhald og rekstur á kerfum sem varða greiðslumiðlun og greiðslujöfnun milli fjármálafyrirtækja sem tengjast daglegum og reglubundnum viðskiptum og samskiptum einstaklinga og fyrirtækja við sína viðskiptabanka og sparisjóði. Með samrunanum verður starfsemi Greiðsluveitunnar enn viðtækari en hún er í dag gagnvart greiðslumiðlun í landinu. Auk þessa er félagið aðili að og stærsti þátttakandi í færsluvísun þar sem greiðslukort eru notuð í viðskiptum hjá íslenskum söluaðilum vöru og þjónustu. Undirstrikar þessi starfsemi félagsins hversu mikilvægt það er að ekkert í háttsemi og skipulagi félagsins hindri virka samkeppni á þeim mörkuðum sem félagið tengist. Eignarhald á félaginu er mikilvægt atriði til að tryggja sem best að það sé óháð og þeir sem þurfi á þjónustu þess að halda fái óhindraðan aðgang að kerfum félagsins.



Fyrir samrunann er félagið í eigu nánast allra viðskiptabanka og sparisjóða landsins sem eru keppinautar um fjármálaþjónustu við einstaklinga og fyrirtæki. Einnig eru tvö greiðslukortafyrirtæki eigendur að félaginu en þau eru í innbyrðis samkeppni í útgáfu greiðslukorta og í færsluhirðingu vegna notkunar þeirra hjá söluaðilum. Auk þess eru eigendurnir nánast einu viðskiptavinir félagsins. Ljóst er að samkeppnisleg vandamál hafa fylgt þessu fyrirkomulagi á eignarhaldi Greiðsluveitunnar og fyrirkomulagið hefur ekki gefist vel, sbr. umfjöllun hér að framan um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga.*

Eins og kemur fram í kafla I hér að framan um forsögu málsins var sett skilyrði í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 um að Greiðsluveitunni (þá FGM) bæri að sækja um undanþágu fyrir núverandi starfsemi og samstarfi sem aðildarfyrirtæki þess teldu nauðsyn á að fram færi á vegum félagsins. Verði yfirtaka Seðlabankans á Greiðsluveitunni samþykkt af hálfu Samkeppniseftirlitsins væri ekki tilefni til frekari málsmeðferðar um slíka undanþágu.

Með vísan í framangreint er að mati Samkeppniseftirlitsins líklegt að yfirtaka Seðlabankans á Greiðsluveitunni sé til þess fallin að víkja úr vegi mögulegum samkeppnishömlum sem geti falist í núverandi sameiginlegu eignarhaldi keppinauta á markaði á félaginu. Hins vegar geta að óbreyttu stafað tiltekin samkeppnisleg vandamál af samrunanum sem lýst verður hér á eftir.

Eins og fyrr segir er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé ástæða í þessu máli að fjalla nánar um markaðinn um starfsemi seðlabanka og möguleg áhrif samrunans á þann markað. Hins vegar er nauðsynlegt að taka til skoðunar möguleg samkeppnisleg áhrif samrunans á markaðinn fyrir greiðslumiðlun og greiðslujöfnun og markaðinn fyrir rekstur rafrænnar greiðslurásar fyrir greiðslukort.

### 3.1 Kerfi fyrir greiðslumiðlun og greiðslujöfnun

Eins og lýst er hér að framan annast Greiðsluveitan rekstur JK-kerfisins og mun SG-kerfið færast frá Seðlabankanum yfir til Greiðsluveitunnar samhliða samrunanum. Samruninn hefur það í för með sér að greiðslumiðlun og greiðslujöfnun í landinu kemst alfarið í hendur eins aðila sem er að fullu í eigu Seðlabankans. Í JK-kerfinu fer fram greiðslujöfnun milli banka og sparisjóða á Íslandi þegar hver færsla nemur lægri fjárhæð en 10 m.kr. Í þessari starfsemi felst marghliða samstarf þessara fjármálastofnana sem allar starfa á sama sölustigi og eru keppinautar um viðskipti fyrirtækja og einstaklinga. Endanleg jöfnun og uppgjör milli þessara aðila á sér síðan stað í SG-kerfi Seðlabankans. Daglegur rekstur þessara kerfa er á vegum Reiknistofu bankanna. Ýmiss innanhúskerfi bankanna ásamt afgreiðslukerfi þeirra, netbönkum og hraðbönkum eru tengd JK-kerfinu.

Til þess að JK-kerfið virki með tilætluðum hætti þurfa allar inn- og útlánastofnanir að tengjast kerfinu beint eða óbeint. Fyrir samrunann voru þessir aðilar í lang flestum tilfellum í hópi eigenda Greiðsluveitunnar. Samkvæmt þessu er því ljóst að keppinautar á einstaka mörkuðum fjármálaþjónustu koma að rekstri og viðhaldi JK-kerfisins og þurfa því að samstillast aðgerðir með vissum hætti. Varðar þetta sérstaklega flesta banka og sparisjóði og að einhverju leyti ákveðna færsluhirða.



Það er mat Samkeppniseftirlitsins að með samrunanum, sem felur í sér full yferráð Seðlabankans á umræddum kerfum, sé leyst úr ákveðnum samkeppnislegum vandamálum sem stafað geta af óbreyttu eignarhaldi á Greiðsluveitunnar. Það er einnig mat eftirlitsins að hlutverk og tilgangur þessara kerfa sé þannig að ekki sé um að ræða að öllu leyti hefðbundinn samkeppnismarkað. Er þá lagt til grundvallar eðli þeirrar virkni sem kerfunum er ætlað að búa yfir. Kerfunum er ætlað að tengja saman fjármálafyrirtæki þannig að eðlileg og örugg miðlun og jöfnun greiðslna milli þeirra geti átt sér stað á skilvirkan hátt. Ekki verður séð að líklegt sé að um slíka starfsemi ríki samkeppni og að sama skapi verður ekki séð að tenging sem þessi á milli fjármálafyrirtækja muni eða sé líkleg til að takmarka eðlilega samkeppni á milli þeirra um viðskiptavinum og þjónustu við þá. Að þessu virtu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni Seðlabankans og FGM sé ekki líklegur til þess að hafa neikvæð samkeppnisleg áhrif á markaði fyrir greiðslumiðlun og greiðslujöfnun hér á landi, sbr. þó fyrirvara hér að neðan. Frekar er samruninn líklegur til að hafa jákvæð áhrif vegna einföldunar í eignarhaldi. Er þessi niðurstaða í samræmi við afstöðu flestra þeirra aðila sem gáfu umsögn um samrunann.

Hér verður hins vegar að líta til þess að eignarhald og rekstur þessara kerfa, SG- og JK-kerfanna, eru mikilvægir þættir sem öllum aðilum, núverandi og væntanlegum, sem annast almenna fjármálastarfsemi hér á landi, er nauðsynlegt að hafa jafnan aðgang að og að gagnsæi sé um þann aðgang, en í því felst að reglur og skilyrði fyrir aðgangi liggi fyrir og séu aðgengileg öllum. Telur Samkeppniseftirlitið rétt, vegna stöðu félagsins, að Gagnaveitinni sé gert að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart öllum sem óska eftir tengingu við þessi kerfi og þjónustu félagsins þeim tengdum.

### 3.2 Önnur kerfi sem færast yfir til FGM

Samhliða samrunanum færast önnur kerfi yfir til Greiðsluveitunnar. Eru það annars vegar IK-/CF-kerfin og hins vegar SWIFT-kerfið. Kröfupottur (IK-kerfið) er notaður af bönkum, sparisjóðum og viðskiptavinum þeirra til að stofna og meðhöndla á ýmsan hátt rafrænar kröfur á hendur öðrum, þ.e. skuldurum. Birtingakerfið (CF-kerfið) er sjálfstætt kerfi tengt kröfupottinum (IK-kerfinu), sem gerir bönkum og sparisjóðum kleift að birta í netbönkum sínum ýmiss konar skjöl sem þeir sjálfir eða viðskiptavinir þeirra útbúa, s.s. reikningsyfirlit, greiðsluseðla, sölureikninga og launaseðla. SWIFT-kerfið sér um að koma greiðslufyrirmælum milli erlendra og innlendra banka og er í eðli sínu miðlunarkerfi milli landa. Hins vegar getur SG-kerfið einnig tekið við greiðslufyrirmælum í gegnum SWIFT samskiptastaðalinn og er sá háttur viðhafður þegar erlendir þátttakendur eiga í hlut.

Að mati Samkeppniseftirlitsins eiga sambærileg rök við um þessi kerfi og um JK/SG-kerfin hér að framan. Með samrunanum, sem felur í sér full yferráð Seðlabankans á umræddum kerfum, er leyst úr ákveðnum samkeppnislegum vandamálum sem stafað geta af óbreyttu eignarhaldi á þessum kerfum innan RB. Það er einnig mat eftirlitsins að mikilsvert sé að öllum aðilum í fjármálaþjónustu, bæði núverandi og mögulega nýjum keppinautum, gefist kostur á að tengjast þessum kerfum á hlutlausan og gagnsæjan hátt. Ekki er líklegt vegna ríkjandi aðstæðna að um þessa starfsemi ríki hefðbundin samkeppni og að sama skapi verður ekki séð að tenging mismunandi fjármálafyrirtækja við kerfin muni eða sé líkleg til að takmarka eðlilega samkeppni á milli þeirra um viðskiptavinum og þjónustu við þá. Þvert á móti má ætla að eign hlutlauss aðila á kerfunum stuðli að jafnræði allra til að tengjast kerfunum og nýta þau og auðveldi samkeppni milli aðila á





þeim mörkuðum sem þeir starfa. Taka má undir með samrunaaðilum að hér sé um að ræða tæknilausnir fyrir aðila í fjármálaþjónustu til að samnýta. Að þessu virtu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að eignarhald Greiðsluveitunnar á þessum kerfum eftir samrunann sé fremur líklegt til að hafa jákvæð áhrif á alla markaði sem tengjast fjármálaþjónustu hér á landi, sbr. þó eftirfarandi umfjöllun um nauðsyn þess að setja samrunanum skilyrði.

Þann 22. desember 2010 barst Samkeppniseftirlitinu afrit af kaup- og framsalssamningi, dags. 15. desember 2010, milli sömu aðila og undirrituðu rammamninginn frá 15. nóvember sama ár. Í forsendum þess samnings er sagt að tilgangur hans sé að framkvæma og útfæra samkomulag samkvæmt rammamningnum um eignarrétt og notkunarleyfa tengt JK-, IK- og CF-kerfunum og SWIFT sem færast yfir til Greiðsluveitunnar. Í grein 4.2 í kaup- og framsalssamningnum er ákvæði um að kaupandi, þ.e. Greiðsluveitan, hafi rétt til að veita tengirétt að færsluhirðingarhluta DK-kerfis (sem er hjá RB) með þeim hætti að núverandi og nýir færsluhirðar hafi jafnan aðgang að þeim hluta DK-kerfisins er snýr að færsluhirðingu íslenskra debetkorta. Það er forsenda þessarar ákvörðunar að þessi réttur til að veita tengirétt að DK-kerfinu og kerfi í eigu félagsins sjálfs séu sameiginlega þau kerfi sem Greiðsluveitan hefur forræði yfir.

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru eignarhald og rekstur þessara kerfa ásamt eignarhaldi og rekstri á SG- og JK-kerfunum mikilvægir þættir sem öllum aðilum, núverandi og væntanlegum sem annast almenna fjármálastarfsemi hér á landi, er nauðsynlegt að hafa gagnsæjan aðgang að og á grundvelli jafnræðis. Telur Samkeppniseftirlitið rétt, vegna stöðu félagsins, að áréttu í skilyrðum þessarar ákvörðunar að Gagnaveitinni sé skylt að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart öllum sem óska eftir tengingu við þau kerfi sem eru á forræði félagsins og þjónustu félagsins þeim tengdum. Greiðsluveitunni er því t.d. óheimilt að hafna eða mismuna aðilum við tengingu við DK-kerfið eða önnur kerfi á forræði Greiðsluveitunnar eða stýra því með ómálefnalegum hætti hvaða kerfum á forræði félagsins aðilar tengjast. Slíkt getur jafnframt verið sjálfstætt brot á 11. gr. samkeppnislaga.

### 3.3 Rafræn greiðslurás fyrir greiðslukort (XPS-kerfið)

Annar af meginþáttum í starfsemi Greiðsluveitunnar er rekstur sameiginlegrar rafrænnar greiðslurásar fyrir greiðslukortaviðskipti eða m.ö.o. færsluvísun. Er þar um að ræða XPS kerfið (hluti af RÁS-kerfinu) sem er innhringikerfi sem tekur við bæði heimildarbeiðnum og fjárhagslegum færslum og miðlar þeim áfram til viðeigandi kortaútfenda og kortafyrirtækja, sem eru einnig í hlutverki færsluhirða. Heimildarleit og fjárhagslegum færslum vegna notkunar innlendra debetkorta er beint til RB og heimildarleit og færslum vegna annarra korta til færsluhirðanna Valitors eða Borgunar eftir því sem við á. Daglegur rekstur kerfisins er hjá RB. Í gegnum XPS kerfið fer fram nánast öll færsluvísun, þ.e. heimildaröflun og fjárhagslegar færslur, vegna notkunar greiðslukorta á Íslandi sem Valitor og Borgun færsluhirða. Tengist kerfið annars vegar kreditkortakerfum/-grunnum Valitors og Borgunar og hins vegar debetkortakerfum útgefenda í gegnum RB. Í þessari starfsemi hefur falist marghliða samstarf þessara útgefenda greiðslukorta og færsluhirða í þeirra eigu. Útgefendur, þ.e. bankar og sparisjóðir, starfa á sama sölustigi. Eru þeir keppinautar í útgáfu greiðslukorta og um almenna fjármálaþjónustu við fyrirtæki og einstaklinga. Sama gildir um kortafyrirtækin tvö, þau eru aðilar að útgáfu greiðslukorta og keppa auk þess sem færsluhirðar um viðskipti við söluaðila.



Fyrir samrunann er ljóst að aðilar sem tengjast XPS kerfinu og nota það fyrir starfsemi sína eru flestir í hópi eigenda Greiðsluveitunnar. Eru það færsluhirðar og inn- og útlánastofnanir sem gefa út greiðslukort á Íslandi. Samkvæmt þessu er því ljóst að keppinautar á tilteknum mörkuðum taka þátt í rekstri, viðhaldi og þróun XPS-kerfisins og þurfa því með ákveðnum hætti að samstillja aðgerðir sínar. Varðar þetta sérstaklega innlenda færsluhirða og flesta banka og sparisjóði.

Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur samruninn, sem felur í sér full yferráð Seðlabankans á RÁS/XPS-kerfinu, jákvæð samkeppnisleg áhrif að ákveðnu marki. Með samrunanum er, hvað þetta kerfi varðar, eytt mögulegum samkeppnislegum vandamálum sem leiða af sameiginlegu eignarhaldi keppinauta á kerfinu. Er þá ekki eingöngu um að ræða daglegan rekstur á kerfinu heldur einnig önnur verkefni Greiðsluveitunnar sem varða þróun kerfisins og virkni þess. Áhrif af breyttu eignarhaldi eru því jákvæð. Hins vegar verður að mati Samkeppniseftirlitsins ekki séð að ekki geti verið um að ræða hefðbundna samkeppni á markaði um þá starfsemi eða færsluvísun sem kerfið annast. Þvert á móti þá er þessi starfsemi þess eðlis að um hana getur ríkt full samkeppni. Sama sjónarmið kemur fram í umsögnum allra hagsmunaaðila sem haft var samband við vegna þessa máls. Er þessu sjónarmiði heldur ekki hafnað af samrunaaðilum.

Það er ljóst að samrunanum er ætlað, með vísan í rammasamning ákveðinna fjármálafyrirtækja um nýskipan íslenskrar greiðslumiðlunar, að viðhalda núverandi stöðu Greiðsluveitunnar í færsluvísun í tiltekinn tíma. Forsendur þessa virðast ekki vera að samkeppni sé ekki möguleg eða eðlileg heldur eru þær fremur fjárhagslegs eðlis. Með kaupum á Greiðsluveitunni yfirtekur Seðlabankinn m.a. umrætt kerfi sem ekki hefur verið að fullu afskrifað í bókum Greiðsluveitunnar. Af þeirri ástæðu telji samrunaaðilar eðlilegt að aðilar rammasamningsins séu skuldbundnir til að nota kerfið um skeið. Hafa viðkomandi aðilar í raun samþykkt þetta með aðild sinni að rammasamningnum. Að því leyti er samrunanum ætlað að viðhalda ákveðnum samkeppnishömlum í færsluvísun hér á landi. Felast þessi áhrif aðallega í því að binda færsluhirðana Borgun og Valitor í óbreyttum viðskiptum í færsluvísun við Greiðsluveituna í tiltekinn tíma. Með þessu móti er verið að takmarka eða hindra mögulega samkeppni í færsluvísun. Aftur á móti er yfirlýstur tilgangur samrunans m.a. að tryggja öllum færsluhirðum aðgang að þessu kerfi félagsins og að jafnræðis verði að fullu gætt. Horfa verður til þess að bein áhrif samrunans og ákvæða rammasamningsins varða markaðinn fyrir færsluvísun með mögulegum óbeinum áhrifum á markaðinn fyrir færsluhirðingu. Á grundvelli þessa er það mat Samkeppniseftirlitsins að áhrif ákvæðis í rammasamningi frá 15. nóvember 2010, um 30 mánaða bindingu Borgunar og Valitors í færsluvísun við FGM hamli um of samkeppni í færsluvísun. Greiðsluveitan hefur, hvað þessa þjónustu varðar, notið þess hverjir eigendur þess hafa verið og sinnt mestum hluta færsluvísunar sem tekur til færsluhirðingar þeirra hjá íslenskum söluaðilum. Til staðar eru í dag aðrar og fleiri lausnir fyrir þessa þjónustu. Er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt sé að takmarka í skilyrðum fyrir samrunanum þau áhrif sem fyrrnefnt ákvæði rammasamningsins hefur í þessu máli. Einnig er talið rétt að Greiðsluveitunni verði gert skylt að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart þeim færsluhirðum sem óska eftir tengingu við RÁS-kerfi félagsins og þjónustu þess.



### 3.4 Önnur verkefni á vegum Greiðsluveitunnar sem hluti af RÁS-kerfinu

Eigendur Greiðsluveitunnar hafa falið henni að sinna nokkrum verkefnum sem varða notkun og meðferð greiðslukorta í viðskiptum. Er hér um að ræða umsjón og framkvæmd verkefna sem lúta að staðlagerð (samskipta- og aðgerðastaðlar), innleiðingu örgjörva (EMV væðing), verndun kortaupplýsinga (PCI verkefni), eftirlit með kortasvikum og vottun búnaðar sem tengjast greiðslukortakerfum.

#### 3.4.1 Staðlagerð fyrir greiðslukortastarfsemi

Greiðsluveitan fékk það hlutverk á íslenskum greiðslukortamarkaði, þ.e. frá eigendum sínum, að skipuleggja og að einhverju leyti stýra setningu staðla í tengslum við meðferð greiðslukorta þar sem íslenskir færsluhirðar annast færsluhirðingu. Greiðsluveitan hefur skilgreint samskipti á milli XPS-kerfis félagsins og kerfa og búnaðar hjá söluaðilum sem sjá um bein samskipti við XPS-kerfið. Greiðsluveitan hefur gefið út samskipta- og aðgerðarforskrift sem byggir á fyrsta hluta af þremur af alþjóðlega staðlinum ISO 8583<sup>5</sup>.

Til að tryggja virka samkeppni og styðja opinn markað í greiðslukortaviðskiptum er mikilvægt að það sé samkomulag á milli hagsmunaaðila um skilgreiningar á skeytum og samskiptum frá söluaðilum til vinnslukerfa kortaútgefenda, í gegnum greiðslumiðlunarkerfi og vinnslukerfi færsluhirða. Slíkar staðlaðar skilgreiningar eru lykilkþáttur í grunngerð í greiðslumiðlun á Íslandi. Með stöðlun skeyta og samskipta er í raun ekki þörf á færsluvísunarkerfi eins og XPS-kerfi Greiðsluveitunnar. Í slíku samvirkandi umhverfi gætu allir söluaðilar tæknilega tengst hvaða færsluhirði sem er þannig að þeir geti auðveldlega fært samskiptin ef þeir ná betri samningum við annan færsluhirði. Þeir sem vilja koma nýir inn á markaðinn ganga þá að því vísu hvaða kröfur eru gerðar til tæknilegrar útfærslu og hvernig þeir geta tengst viðskiptaaðilum sínum. Aðlögun Greiðsluveitunnar er því ekki staðall fyrir íslenskan markað, heldur tækniforskrift félagsins. Hins vegar verða allir þeir sem vilja tengjast XPS-kerfi Greiðsluveitunnar, og þar með allir þeir sem vilja tengjast færsluhirðunum Valitor og Borgun, að uppfylla kröfur í tækniforskrift félagsins. Það er því ekki almennt samkomulag um tækniforskriftina, enda gera nokkrir hagsmunaaðilar alvarlegar athugasemdir við fyrirkomulagið.

Opin skilgreining á samvirkni er forsenda þess að samkeppni sé virk á markaði fyrir þjónustu í greiðslumiðlun, hvort sem um er að ræða markað fyrir hugbúnað fyrir söluaðila, búnað fyrir kortagreiðslur, færslumiðlun, hirðingu, útgáfu eða kortasamsteypu. Tækniforskriftir sem skilgreindar eru af einungis hluta hagsmunaaðila, og í þeim tilgangi að setja fram kröfur til útfærslu hjá þeim sem vilja tengjast við færsluvísunarkerfi þessara sömu hagsmunaaðila, eru í eðli sínu samkeppnishindrandi.

Stöðlun í greiðslukortaviðskiptum er nauðsynleg. Það er þó mikilvægt að slík stöðlun feli í sér samþykki aðila á markaði, sem er ein ástæða þess að staðlagerð fer yfirleitt fram hjá staðlaráðum sem eru opin fyrir alla hagsmunaaðila og þar sem leitað er umsagna og staðfestingar áður en staðlar eru teknir í notkun. Greiðsluveitan tiltekur að öryggismál séu ein af ástæðum þess að tækniforskriftin þurfi að vera á hendi tiltekins aðila, í þessu tilviki Greiðsluveitunnar, sem takmarki dreifingu forskriftarinnar. Öryggi í greiðsluþjónustu felst ekki í leynd um staðlaðar skilgreiningar, frekar en á öðrum sviðum, heldur er öryggis gætt með öðrum hætti, m.a. með viðurkenndum öruggum ferlum,

---

<sup>5</sup> ISO 8583 *Financial transaction card originated messages – Interchange message specifications.*



notkun dulmálslykla og rafrænna skilríkja. Það er því að mati Samkeppniseftirlitsins ekki eðlilegt að takmarka aðgengi að forskriftum félagsins af öryggisástæðum.

Stöðlun á samskiptum og aðgerðum gerir mögulegt að færa viðskipti á milli aðila án flókinna tæknibreytinga. Greiðsluveitan hefur tilgreint sérstaklega að með tilkomu tækniforskrifta félagsins geti söluaðili fært viðskipti sín á milli færsluhirða án teljandi vandræða. Þau rök eiga reyndar við um alla stöðlun á samvirkni, en hefur ekkert með hlutverk Greiðsluveitunnar í gerð tækniforskrifta að gera. Aðgangur að tækninefndum Staðlaráðs getur verið opin, óháð aðild að Staðlaráði. Staðlar og tækniforskriftir sem eru unnar á opnum vettvangi Staðlaráðs eru staðfestar með formlegum hætti og gefin út sem samkomulag hagsmunaaðila um stöðlun og forskrift í tæknilegri útfærslu, til afnota fyrir allt þjóðfélagið.

Nýlega var stofnuð tækninefnd um grunngerð fyrir vefþjónustu banka og sparisjóða undir Fagstaðlaráði um upplýsingatækni (FUT) hjá Staðlaráði Íslands. Aðkoma að starfi tækninefndarinnar er öllum opin, óháð aðild að Staðlaráði. Því verður að telja líklegt, að ef hagsmunaaðilar óska þess, sé ekkert því til fyrirstöðu að Staðlaráð stofni tækninefnd um rafræna greiðslumiðlun.

Til að tryggja virka samkeppni í greiðslukortaviðskiptum með stöðlum og tæknilegri samræmingu þarf því að taka tillit til ýmissa hagsmunaaðila. Eftir atvikum geta þessir hagsmunaaðilar verið korthafar, seljendur vöru og þjónustu, óháðir söluaðilar í greiðslumiðlun (ISO<sup>6</sup>), óháðir vinnsluaðilar (TPP<sup>7</sup>), seljendur tækja- og hugbúnaðar, færsluvísar, færsluhirðar, kortaútgefendur, bankar, sparisjóðir, innheimtufyrirtæki og aðrir aðilar sem hugsanlega veita fyrirtækjum þjónustu í innkaupum, bókhaldi og greiðslumiðlun.

Til þess að færsluvísun og þar með starfsemi vegna notkunar greiðslukorta sé skilvirk og örugg og án samkeppnislegra hindrana er að mati Samkeppniseftirlitsins sérstaklega mikilvægt að öll umgjörð um hana sé opin og gagnsæ. Í því máli skiptir miklu að staðlagerð, sem er mikilvæg og nauðsynleg, verði á opnum vettvangi þar sem allir hagsmunaaðilar hafi jafnan aðgang. Er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að Greiðsluveitunni verði gert að stuðla að því að fyrirkomulag fyrir staðlagerð á þeim sviðum sem Greiðsluveitan starfar verði ásættanlegt og að samrunaaðilar hafi forgöngu um þá vinnu.

### 3.4.2 Önnur verkefni innan RÁS-þjónustunnar

Meðal hliðarverkefna hjá Greiðsluveitunni sem tengjast rekstri á rafrænni greiðslurás eða færsluvísun er innleiðing á örgjörva (EMV), verndun kortaupplýsinga (PCI-DSS) og eftirlit með kortasvikum og vottun á jaðarbúnaði sem tengist XPS-kerfinu hjá Greiðsluveitunni. Að því marki sem þessi verkefni verða áfram hjá félaginu telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að félagið gæti jafnræðis gagnvart öllum hagsmunaaðilum um þessa starfsemi eins og um aðgang að kerfum félagsins og annarri þjónustu þess.

<sup>6</sup> *Independent Sales Organization (ISO)*, stundum kallað óháður söluaðili kortaþjónustu.

<sup>7</sup> *Third Party Processor* er óháður vinnsluaðili sem, í þessu samhengi, annast færsluvísun fyrir söluaðila (jafnvel til margra færsluhirða) eða ISO-aðila.



### 3.5 Þriðja stoðin hjá Greiðsluveitunni

Greiðsluveitunni hefur verið falið að varðveita og hafa umsjón með samningum, reglum og fyrirmælum um meðferð einstakra greiðslumiðla sem fjármálafyrirtæki hér á landi hafa komið sér saman um. Er hér um að ræða umsjón með reglum um veltureikninga (marghliða), umsjón og varðveisla samninga um gíróþjónustu (marghliða) og umsjón með millibankasamningi (marghliða) vegna greiðslu milli banka og sparisjóða fyrir gagnkvæma þjónustu við viðskiptavinum hvers annars.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er hér um að ræða marghliða samninga milli inn- og útlánastofnana sem félagið sem slíkt eða eigandi þess eru ekki aðilar að. Verður ekki betur séð en að um sé að ræða samninga um fyrirkomulag hjá þessum aðilum og um gagnkvæma þjónustu og gjaldtöku sem eigi sér stað í útibúum banka og sparisjóða og í kerfum þeirra. Þó svo að miðlun og jafnanir milli banka og sparisjóða sem tengjast þessum færslum fari að einhverju leyti fram í kerfum Greiðsluveitunnar eru aðilar þessara samninga utan félagsins. Að því marki sem þessir samningar, reglur og fyrirmæli eru nauðsynleg getur að mati Samkeppniseftirlitsins verið eðlilegt að varðveisla þeirra og umsjón verði hjá óháðum aðila eins og Greiðsluveitunni eftir samrunann. Er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samrunaaðilum verði gert að gera grein fyrir framtíðar fyrirkomulagi þessa verkefnis innan tiltekins tíma.

## 4 Skilyrði - sátt við samrunaaðila

Eins og lýst hefur verið hér að framan er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni þessi sé í aðalatriðum til þess fallinn að hafa jákvæð samkeppnisleg áhrif á markaðinn fyrir greiðslumiðlun og greiðslujöfnun á Íslandi. Tekur sú starfsemi til reksturs á JK- og SG-kerfunum. Sama á við um áhrif af flutningi á kröfupotti, birtingarkerfi og SWIFT-kerfi yfir til Greiðsluveitunnar. Undir þetta fellur einnig réttur félagsins til að veita tengirétt fyrir færsluvísa og færsluhirða að DK-kerfinu. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að þessir þættir í starfsemi Greiðsluveitunnar séu ekki líklegir til að vera hefðbundnir samkeppnismarkaðir. Hins vegar er þessi starfsemi mjög mikilvæg og nauðsynleg fyrir almenna fjármálastarfsemi og verður því að tryggja að allir rekstraraðilar, bæði núverandi og nýir, geti tengst þessum kerfum og notið þjónustu þeirra. Verður sá aðgangur að vera gagnsær og að öllu leyti á grundvelli jafnræðis og málefnalegra forsendna og skilyrða. Hinn meginþátturinn í starfsemi Greiðsluveitunnar, sem er rekstur RÁS-kerfisins, er að mati Samkeppniseftirlitsins á samkeppnismarkaði og ber félaginu, stöðu sinnar vegna, því að haga þeirri starfsemi með þeim hætti að ekki raski eða hindri óhefta samkeppni. Þessu tengt er einnig skilgreining og framkvæmd við staðlagerð sem er nauðsynleg fyrir starfsemi sem grundvallast á notkun greiðslukorta hjá söluaðilum vöru og þjónustu. Einnig er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að finna þurfi ásættanlegt fyrirkomulag til framtíðar hvað varðar umsjón og varðveislu samninga, reglna og fyrirmæla um greiðslumiðla sem keppnautar í fjármálastarfsemi hafa sameiginlega komið sér saman um. Með hliðsjón af stöðu Greiðsluveitunnar á skilgreindum mörkuðum þessa máls og allra aðstæðna þeim tengdum hér á landi telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að setja samrunanum ýmiss skilyrði sem varða starfsemi og rekstur félagsins.

Af framangreindu leiðir að tilefni er til íhlutunar skv. 17. gr. c samkeppnislaga vegna samrunans. Samrunaaðilar lýstu yfir vilja til þess að gangast undir sátt í málinu á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð



Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Viðræður hafa leitt til sáttar í málinu. Sáttin felur í sér neðangreind skilyrði sem sett eru fram í ákvörðunarorðum. Telur Samkeppniseftirlitið að skilyrðin leysi hin samkeppnislegu vandamál sem stafa af samrunanum.

Í sáttinni felst að skilyrði er sett varðandi ýmsa þætti í starfsemi Greiðsluveitunnar. Í því felst í fyrsta lagi að samkeppnisrekstur félagsins, RÁS-kerfið, verði á sjálfstæðum viðskiptalegum forsendum og tengist ekki né verði fyrir áhrifum af lögbundnum verkefnum Seðlabanka Íslands. Stjórnarmenn félagsins skuli vera óháðir viðskiptavinum þess. Er því ætlað að tryggja að ekki myndist samráðsvettvangur keppinauta sem eru helstu viðskiptavinir félagsins. Einnig skuli Seðlabankinn birta opinberlega stefnu sína sem eigandi Greiðsluveitunnar.

Í öðru lagi er sett skilyrði um að félagið gæti jafnræðis og hlutlægni gagnvart öllum aðilum sem óska eftir að tengjast öllum þeim kerfum sem eru á forræði félagsins og allri þjónustu þess. Tekur þetta skilyrði m.a. til JK-, SG-, IK- og CF-kerfa félagsins, SWIFT og þess réttar félagsins að veita tengirétt að DK-kerfinu. Mikilvægt er einnig í þessu sambandi að óskyldir hagsmunir Seðlabankans hafi ekki óeðlileg áhrif á tengingu aðila við kerfi á forræði félagsins eða þjónustu Greiðsluveitunnar.

Í þriðja lagi er sett skilyrði sem lýtur að opinberri birtingu viðskiptaskilmála sem m.a. varða skilyrði um aðgang að öllum kerfum félagsins og þjónustu félagsins, verðskrá og önnur viðskiptakjör.

Í fjórða lagi er það mat Samkeppniseftirlitsins að samruninn sé að óbreyttu til þess fallinn að takmarka með óeðlilegum hætti samkeppni á markaði fyrir færsluvísun með því að skuldbinda Borgun hf. og Valitor hf. til ákveðinna viðskipta við félagið í 30 mánaði. Varðar þetta rekstur félagsins á RÁS-kerfinu sem starfar á sviði þar sem mikilvægt er að almenn og hefðbundin samkeppni ríki á markaði. Er talið nauðsynlegt að setja skilgreind og tímasett skilyrði sem takmarki hömlur á viðskipti þessara félaga við aðra aðila á tilgreindu tímabili. Í því felst að keppinautar Greiðsluveitunnar í færsluvísun geti átt möguleika á auknum viðskiptum á tímabilinu og að í lok þess verði tilgreindir færsluhirðar óbundnir af viðskiptum við Greiðsluveituna.

Í fimmta lagi er Greiðsluveitunni gert að hafa forgöngu um að staðlagerð sem talin er nauðsynleg fyrir starfsemi sem tengist notkun greiðslukorta hér á landi fari fram á opnum vettvangi. Er því fyrirkomulagi ætlað að tryggja að allir hagsmunaaðilar sem þess óska hafi óhindraðan aðgang að því starfi og geti þannig stuðlað að eðlilegri samkeppni á jafnræðisgrundvelli á öllum mörkuðum sem þessari starfsemi tengjast. Einnig er sett fyrirmæli um að félagið mismuni ekki hagsmunaaðilum hvað varðar starf sem félagið sinnir við almenna staðlagerð og miðlun upplýsinga, sem með einhverjum hætti tengist fjármálastarfsemi og notkun greiðslukorta í viðskiptum.

Þá er sett skilyrði um að Greiðsluveitan skuli gera Samkeppniseftirlitinu grein fyrir með hvaða hætti staðið verði að umsjón og varðveislu samninga, reglna og fyrirmæla um einstaka greiðslumiðla sem bankar og sparisjóðir hafa haft samstarf um. Helsta verkefnið hér er samningur um millibankaðjónustu. Hefur þetta hlutverk, sem varðar ýmis marghliða samskipti keppinauta, til þessa verið hjá Greiðsluveitunni.



V.

#### Ákvörðunarorð:

„Með samningi, dags. 15. nóvember 2010, eignaðist Seðlabanki Íslands allt hlutfé í Greiðsluveitunni hf. Í þessum kaupum felst samruni Seðlabanka Íslands og Greiðsluveitunnar hf. í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Til að stuðla að virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem Greiðsluveitan hf. starfar á fallast Seðlabanki Íslands og Greiðsluveitan hf. á að hlíta eftirfarandi skilyrðum í starfsemi Greiðsluveitunnar hf.:

#### 1. gr.

Seðlabanki Íslands starfar skv. lögum nr. 36/2001 þar sem meðal annars er kveðið á um hlutverk hans varðandi virkt og öruggt fjármálakerfi, þ. m. t. greiðslukerfi, sbr. 4. gr. laganna og honum veittar tilteknar heimildir til rækslu þess, sbr. 17. gr. laganna. Fellur starfsemi Greiðsluveitunnar innan þess hlutverks eftir samrunann.

Greiðsluveitan skal hinsvegar rekin á sjálfstæðum viðskiptalegum forsendum að því er varðar þá þætti starfseminnar sem eru á samkeppnismarkaði og skal Seðlabanki Íslands gæta þess að samkeppnisrekstur hennar sé ótengdur öðrum lögbundnum verkefnum bankans. Samkeppnisrekstur Greiðsluveitunnar er sú starfsemi sem felst í rekstri á RÁS-kerfi félagsins. Seðlabanki Íslands skal birta opinberlega stefnu sína sem eigandi Greiðsluveitunnar.

Stjórnarmenn í Greiðsluveitunni skulu vera óháðir viðskiptavinum fyrirtækisins. Þetta á þó ekki við um starfsmenn eða ráðgjafa Seðlabanka Íslands. Stjórnarmaður telst óháður ef hann er ekki starfsmaður eða stjórnarmaður hjá viðskiptavini. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður framangreindum aðilum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstöfum fyrir framangreinda aðila uppfylla ekki þetta skilyrði.

#### 2. gr.

Greiðsluveitunni er skylt að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart þeim aðilum sem óska eftir tengingu við kerfi Greiðsluveitunnar og þjónustu félagsins og má ekki mismuna aðilum í þeim viðskiptum nema til þess standi málefnalegar ástæður.

#### 3. gr.

Greiðsluveitan skal fyrir 1. apríl nk. birta opinberlega viðskiptaskilmála sína. Í þeim skal m.a. koma fram skilyrði fyrir aðgangi að kerfum og þjónustu fyrirtækisins, verðskrá og önnur viðskiptakjör.

Greiðsluveitan skal tilkynna Samkeppniseftirlitinu um allar breytingar á viðskiptaskilmálunum eigi síðar en tveimur vikum áður en þeim er ætlað að taka gildi. Þessi skylda fellur úr gildi 1. júlí 2013.



#### 4. gr.

Í samningi samrunaaðila frá 15. nóvember 2010 eru ákvæði, sbr. gr. 4.3 og gr. 6.1, um að Valitor hf. og Borgun hf. skuldbindi sig til að nota eingöngu RÁS-kerfi Greiðsluveitunnar í 30 mánuði frá yfirfærsludegi með færslumagn félaganna eins og það var á árinu 2010. Seðlabanki Íslands og Greiðsluveitan gangast undir eftirfarandi skilyrði í starfsemi félagsins sem skulu ganga framur ákvæðum samningsins:

1. Greiðsluveitunni er óheimilt að skuldbinda Borgun eða Valitor í viðskipti við RÁS-kerfi félagsins á árinu 2012 sem eru umfram 90% af færslumagni hvors félags á árinu 2010.
2. Greiðsluveitunni er óheimilt að skuldbinda Borgun eða Valitor í viðskipti við RÁS-kerfi félagsins á fyrri helmingi ársins 2013 sem eru umfram 85% af færslumagni hvors félags á fyrri helmingi árs 2010. Frá og með 1. júlí 2013 eru Borgun og Valitor óbundin af vali á viðskiptaaðila um færsluvísun vegna allra sinna viðskipta í færsluhirðingu. Greiðsluveitunni er heimilt að binditíma loknum að bjóða fram þjónustu sína á þessum markaði.

#### 5. gr.

Greiðsluveitan skal hafa forgöngu um að nauðsynleg staðlagerð sem tengist RÁS-kerfinu og notkun greiðslukorta fari fram á opnum vettvangi þar sem tryggt er að allir hagsmunaaðilar sem tengjast notkun greiðslukorta hér á landi hafi óhindraðan aðgang að því starfi á málefnalegum forsendum. Er samrunaaðilum gert að stuðla að því að slíku framtíðarfyrirkomulagi verði komið á og skulu fyrir 1. júlí nk. gera Samkeppniseftirlitinu grein fyrir með hvaða hætti staðið verður að þessu verkefni til frambúðar. Ef þörf er talin á skulu samrunaaðilar fyrir sama tímamark setja fram undanþágubeiðni skv. 15. gr. samkeppnislaga vegna þessara verkefna.

#### 6. gr.

Greiðsluveitan hefur haft með höndum varðveislu og umsjón með marghliða samningum, reglum og fyrirmælum um einstaka greiðslumiðla banka og sparisjóða (svonefnd „þriðju stoðar“ verkefni). Greiðsluveitan skal fyrir 1. júní nk. gera Samkeppniseftirlitinu grein fyrir með hvaða hætti staðið verður að þessu verkefni til frambúðar. Ef þörf er talin á skal Greiðsluveitan fyrir sama tímamark setja fram undanþágubeiðni skv. 15. gr. samkeppnislaga vegna þessara verkefna.

#### 7. gr.

Að því marki sem Greiðsluveitan kemur að skipulagningu og upplýsingagjöf vegna staðlavinnu fyrir rafræn viðskipti innanlands og yfir landamæri, t.d. í tengslum við ICEPRO og SEPA, og sem þátttakandi í vávörnum undir stjórn Almannavarna ríkisins, skal félagið ekki með neinum hætti mismuna eða takmarka aðkomu hagsmunaaðila að því starfi.





**8. gr.**

**Samrunaaðilum er heimilt að óska eftir endurskoðun þessara skilyrða að hluta eða í heild vegna verulegra breyttra forsendna.**

**9. gr.**

**Brot á þessum skilyrðum varða stjórnvaldssektum skv. IX. kafla samkeppnislaga.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson