



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 28. nóvember 2014

Ákvörðun nr. 36/2014

### **Túlkun á 3. mgr. 5. gr. í ákvörðunarorði í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2012**

Samkeppniseftirlitið vísar til erindis Reiknistofu bankanna (RB), dags. 15. september 2014. Í erindinu er óskað eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins til túlkunar á ákvörðun nr. 14/2012, Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris.

#### **1.**

##### **Erindið og málsmeðferð**

Í erindi sínu óskar RB nánar tiltekið eftir afstöðu til túlkunar á 3. mgr. 5. gr. ákvörðunarinnar, en þar er kveðið á um undanþágu frá skyldu sem hvílir á fjármálafyrirtækjum sem eru hluthafar Reiknistofu bankanna, til þess að framkvæma útboð eða verðkönnun þegar leitað er hagstæðustu kjara við kaup á upplýsingatækniþjónustu.

Samkvæmt erindinu er ástæða beiðinnar sú að RB hafi í hyggju að gera samning við erlendan birgja um innleiðingu á nýju greiðslu- og innlánakerfi í stað fyrirbyggjandi kerfa. Er óskað eftir afstöðu eftirlitsins til þess hvort framangreint verkefni falli undir undanþágu 3. mgr. 5. gr. sem feli þá í sér að fjármálafyrirtækjum sem eru hluthafar í Reiknistofu bankanna sé ekki skylt að framkvæma verðkönnun eða útboð vegna þeirra samninga, sem gerðir verði á milli þeirra og RB um aðgengi þeirra að uppfærðum innlána- og greiðslukerfum RB.

Í kjölfar erindisins gerði Samkeppniseftirlitið RB óformlega grein fyrir því að það teldi rökréttara að beiðni af þessu tagi stafaði frá þeim fjármálafyrirtækjum sem lúta skyldu 5. gr. um útboð og verðkönnun, fremur en frá RB sjálfri. Ákvæði um útboðsskyldu í 5. gr. sáttarinnar tekur ekki með beinum hætti til endurnýjunar RB á sínum kerfum heldur tekur hún til skyldu eigenda RB. Eftir viðræður og upplýsingaöflun gagnvart RB, Íslandsbanka, Landsbankanum og Seðlabanka Íslands ákvað Samkeppniseftirlitið engu að síður að taka erindið til athugunar samkvæmt efni sínu.

Samkeppniseftirlitið hefur vegna máls þessa átt fundi með og aflað gagna frá RB, viðskiptabönkum, Seðlabankanun, hagsmunaaðilum og sérfræðingum á þessu sviði. Er gerð grein fyrir því í bréfi þessu, eftir því sem ástæða þykir til.

Af málsatvikum er ljóst að verkefni RB hefur átt sér langan aðdraganda. Átelja verður hversu seint var leitað til Samkeppniseftirlitsins í ferlinu.



## 2.

### Nánar um verkefni RB

Í erindi RB er rakið að árið 2013 hafi RB kynnt módel banka RB til leiks. Um er að ræða stefnumótun sem ætlað er að skapa hagræðingu og auka sveigjanleika á fjármálamarkaði með ýmsum hætti. Sé uppfærsla grunnkerfa félagsins ein meginstoða módel bankans og í raun algjör forsenda hans.

Í samræmi við endurskoðaða viðskiptastefnu og módel banka RB, hafi félagið unnið að því undanfarið að velja sér erlendan birgi sem sérhæfi sig í grunnbankalausnum með það að markmiði að uppfæra greiðslu-, innlána- og útlánakerfi félagsins. Hafi þrír birgjar verið skoðaðir, þ.e. SAP, Temenos og Sopra Banking Software („Sopra“).

Ástæða þess að RB hafi talið hagkvæmt að leita til erlendra birgja sem sérhæfa sig í grunnbankalausnum („Core Banking Systems“) sé sú, að slíkar lausnir sem boðnar séu á alþjóðlegum markaði hafi þróast mikið síðustu ár og séu í dag orðnar mun staðlaðri afurðir en áður hafi verið, auk þess sem þróunin hafi verið sú að erlendir bankar séu í auknum mæli að taka í notkun alþjóðlegar staðlaðar lausnir í stað heimasmiðaðra „legacy“ kerfa, eins og kerfi RB séu. Þessi leið feli jafnframt í sér að þróunarkostnaður dreifist í raun á fleiri aðila ef stöðluð lausn sé valin. Sé litið til reynslu á alþjóðlegum grunnbankalausnum erlendis, felist kostir slíkra lausna einkum í því að kerfin taki tillit til fleiri krafna en ella væri með innlend kerfi, auknum sveigjanleika og styttri tíma við þróun á nýjum vörum, auknu aðgengi að þjónustu grunnkerfanna, sem skapi svigrúm til aukinnar samkeppni í þróun afgreiðsluleiða og -ferla. Snúi það beint að viðskiptavinum fjármálafyrirtækjanna, auk þess sem hinir erlendu birgjar þurfi að eigin frumkvæði að mæta breytingum á evrópureglum varðandi fjármálafyrirtæki, þannig að ekki þurfi að sérskrifa slíkar breytingar fyrir hvern kerfisnotanda fyrir sig. Sé um það að ræða að bankarnir starfi í fleiri en einu landi sé það einnig ótvírætt kostur að kerfi bankans sé uppbyggt með stöðluðum og alþjóðlega viðurkenndum hætti.

Að lokinni ítarlegri athugun á þessum þremur birgjum, hafi RB tekið ákvörðun um að ganga til samstarfs við Sopra um greiningarvinnu, með það að markmiði að meta fýsileika þess að uppfæra greiðslu-, innlána- og útlánakerfi félagsins á grundvelli staðlaðra hugbúnaðarlausna frá Sopra. Til þess að að leggja mat á það hverrar aðlögunar sé þörf áður en notkun kerfanna hefjist, hafi [...] <sup>1</sup> viðskiptavinir RB tekið þátt í greiningarvinnunni samkvæmt samkomulagi við RB þar um. [...] <sup>2</sup>

Ólíkt orðalagi 1. mgr. 5. gr. sáttarinnar, hafi RB átt frumkvæði að því að bjóða viðskiptavinum sínum upp á þátttöku í Sopra verkefninu, fremur en að viðskiptavinirnir hafi að fyrra bragði leitað til RB. Af fyrirmælum 5. gr. sáttarinnar leiði að væntanlegir viðskiptavinir RB sem vilji fá aðgang að uppfærðu innlána- og greiðslukerfi RB og séu hluthafar í RB skuli framkvæma útboð eða gera vandaða verðkönnun, þar sem leitað verði hagstæðustu kjara á markaði áður en þeir ákveði við hvern þeir semji varðandi þjónustuna (1. mgr. 5. gr.), nema það liggja fyrir að „enginn annar en [RB] geti veitt umbeðna þjónustu“ (3. mgr. 5. gr.) eða verkefnið sé hvorki „kaup á nýrri

---

<sup>1</sup> Trúnaðarmál.

<sup>2</sup> Trúnaðarmál.



upplýsingatækniþjónustu“ né „endurnýjun fyrri rekstrar- eða þjónustusamninga“ (4. mgr. 5. gr.).

Þeir samningar, sem gerðir verði á milli RB og einstakra hluthafa um notkun viðskiptamanna á uppfærðum innlána- og greiðslukerfum RB, verði að mati RB þess eðlis að hluthöfum verði ekki skylt að framkvæma útboð eða verðkönnun í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 5. gr. sáttarinnar, þar sem sú undanþága, sem fram komi í 3. mgr. 5. gr. hennar eigi við um þá þjónustu sem felist í samningunum. Þetta verður nú útskýrt nánar.

Núverandi staða sé að sögn RB sú að innlána- og greiðslukerfi RB séu bæði tæknilega samofin hvort öðru, sem og samofin við greiðslumiðlunarkerfi Seðlabanka Íslands<sup>3</sup>, þ.e. JK- og SG-kerfið. Greiðslumiðlunarkerfi Seðlabanka Íslands séu bæði „legacy stórtölvukerfi“ sem byggja á grunnvirkni í kerfum RB og geti ekki að óbreyttu starfað sem sjálfstæð kerfi. Tengsl framangreindra kerfa lýsi sér í því að kerfin deili mikið af forritunarkóða, sem sé samnýttur bæði í virkni á milli þessara og annarra kerfa RB, sem og til samskipta við kerfi viðskiptavina og við kerfi Seðlabankans. Um sé að ræða tæknilega uppbyggingu sem hafi skapast á löngum tíma, eða fjórum áratugum. Þessi kerfishögun hafi þjónað íslenskum markaði vel og hafi valdið á sínum tíma gjörbreytingu á bankastarfsemi á Íslandi, auk þess sem sú tilhögun að hafa eitt kerfi hafi einfaldað mörg viðfangsefni í bankarekstri á Íslandi og skapaði hagræði og öryggi á markaðnum. Samnýtt grunnkerfi RB hafi jafnframt gert Seðlabanka Íslands kleift að endurstofna viðskiptabankana þrjá yfir eina helgi í hruninu í október 2008 og hafi þannig tryggt að greiðslumiðlun hafi aldrei fallið niður þrátt fyrir umrótið á fjármálamarkaði.

Þessi tæknilega tilhögun hafi hins vegar í för með sér að íslensk fjármálafyrirtæki hafi ekki getað valið stöðluð kerfi, sem eigi bein samskipti við greiðslumiðlunarkerfi Seðlabanka Íslands án aðkomu RB. [...] <sup>4</sup>

Eins og málið horfi við RB komi tvær leiðir til greina til þess að breyta því fyrirkomulagi sem hér sé lýst. Fyrri leiðin sé að Greiðsluveitan kaupi ný, stöðluð erlend greiðslumiðlunarkerfi líkt og Seðlabanki Danmerkur og Seðlabanki Svíþjóðar hafi nýverið gert. RB telji þó að slíkt muni ekki eiga sér stað fljótlega og varla á næstu árum. Sú leið muni engu að síður kalla á breytingar á greiðslu- og innlánakerfum RB og muni að öllum líkindum vera þess eðlis að hagkvæmast væri að skipta þeim út samhliða. Síðari leiðin sé að RB framkvæmi Sopra verkefnið, en með því verði tryggður æskilegur aðskilnaður á milli núverandi innlána- og greiðslukerfa RB og greiðslumiðlunarkerfa Greiðsluveitunnar.

Umfang Sopra verkefnisins, þ.e. uppfærsla á bæði innlána- og greiðslukerfum RB, skýrist af því að ekki dugi að uppfæra eingöngu greiðslukerfi RB. Þetta stafir af því, að innlána- og greiðslukerfi RB séu að sama skapi samofin hvort öðru (aук greiðslumiðlunarkerfa Greiðsluveitunnar eins og áður segi). Sopra verkefnið þurfi því einnig að fela í sér að skapa aðskilnað á milli þessara kerfa RB, þ.e. innlána- og greiðslukerfa RB, samhliða því að mynda skil við JK og SG kerfin. Að loknu Sopra verkefninu verði þessi kerfi aðskilin og

<sup>3</sup> Með tilvísun til SG-kerfisins er vísað til stórgreiðslukerfisins og með JK-kerfinu er vísað til jöfnunarkerfisins. Kerfin eru í umsjá Greiðsluveitunnar ehf. sem er félag sem er í eigu Seðlabanka Íslands.

<sup>4</sup> Trúnaðarmál. [...] Trúnaðarmál.



muni viðskiptavinir, sem það kjósi, því eiga möguleika á því að tengja innlánakerfi þriðja aðila við greiðslukerfi RB þegar samningar þeirra við RB líði undir lok. Greiðslukerfi RB muni þó þrátt fyrir uppfærslu vera nauðsynlegt til tengingar á milli innlánakerfis viðskiptavina og JK- og SG kerfanna en það skýrist af því að greiðslumiðlunarkerfi Greiðsluveitunnar séu ekki sjálfstæð kerfi og þurfi því samskiptalag ofan á kerfin sem uppfært greiðslukerfi RB komi til með að sinna. Með uppfærslunni muni a.m.k. vera tryggt að það kerfi verði fært um að eiga bein samskipti við önnur innlánakerfi en innlánakerfi RB.

Þar með feli Sopra verkefnið í sér að komið verði á aðskilnaði á milli (a) innlána- og greiðslukerfa RB annars vegar og greiðslumiðlunarkerfa Greiðsluveitunnar hins vegar og (b) innlánakerfis RB annars vegar og greiðslukerfis RB hins vegar. Í reynd megi því segja að með Sopra verkefninu eigi RB frumkvæði að því að auka samkeppni á markaði fyrir innlánakerfi, en vegna tæknilegar högunar, sé staðan sú að notendur innlánakerfa geti notað innlánakerfi þriðja aðila en undir þeim formerkjum að þeir noti (og greiði fyrir) innlánakerfi RB einnig.

[...]⁵.

Í erindi RB frá 15. september sl. er forsaga og tilurð núverandi kerfa rakin og eðli þeirra og eiginleikum lýst. Vísast um það til erindisins.

Í bréfi til RB, dags. 14. október 2014, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari upplýsingum m.a. um aðdraganda og framkvæmd verkefnisins.

Umbeðnar upplýsingar bárust í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 30. október 2014. Fram kemur að upphaf samskipta vegna vals á erlendum birgjum megi rekja til ársins 2011, en þá hafi RB byrjað greiningarvinnu í tenglum við nýja stefnumörkun félagsins eftir breytingu þess í hlutafélag. Stefnumörkunarvinnan hafi verið unninn í samvinnu við ráðgjafa frá IBM og í tengslum við hana hafi verið haft samband við alla viðskiptavini félagsins, og hugur þeirra til þeirra lausna sem RB reki kannaður, sem og mögulegur áhugi til nýrra lausna sem hentað geti inn í vöruframboð RB. Niðurstaða þessarar greiningarvinnu hafi verið vegvísir (e. roadmap) með fimmtíu tímasettum áföngum sem raðað hafi verið upp miðað við vegið mikilvægi sem að stóru leyti hafi byggt á viðtölum við viðskiptavini.

Í framhaldi af þeirri vinnu IBM hafi IBM Business Consulting (eftirleiðis „IBM“) nálgast RB með það að IBM myndi annast greiningu á þörfum vegna útlánakerfis fyrir RB og viðskiptavini. IBM hafi séð um RFI feril (e. Request for Information) fyrir þá mögulegu birgja sem hafi komið til greina eftir frumgreiningu, en þessir birgjar hafi verið Libra, Sopra, Temenos og SAP/Applycon. Hafi verið ákveðið að hafa aftur samband við þá birgja sem komu fram í greiningu IBM og vitað hafi verið að byðu upp á fjölbankalausnir á sviði innlána- og greiðslukerfa, þ.e. SAP/Applycon, Temenos og Sopra. Þessum birgjum hafi verið gerð grein fyrir stöðu verkefnisins. Þar sem fjórði birginn sem nefndur hafi verið í skýrslu IBM, Libra, bjóði ekki upp á innlána- og greiðslulausnir hafi ekki verið haft samband við hann. Óskað hafi verið eftir kynningum frá þessum aðilum á þeim lausnum

---

<sup>5</sup> Trúnaðarmál.



sem þeir hafi haft yfir að ráða á sviði greiðslu- og innlána, bæði fyrir RB og fyrir þá viðskiptavini sem hafi verið þátttakendur á þeim tíma, þ.e [...] <sup>6</sup>.

RB hafi byrjað vinnu við gerð á kröfum til greiðslu- og innlánakerfa og þær verið settar þannig upp að unnt væri að nota þær í RFI ferli gagnvart þessum birgjum og þannig hægt að bera saman kosti mismunandi kerfislausna miðað við breyttar forsendur. Hafi RB séð um gerð kröfulýsinganna en kröfurnar hafi verið sendar á [...] <sup>7</sup> sem hafi gert viðauka með sérkröfum [...] <sup>8</sup> auk þess sem komið hafi verið með frekari ábendingar um kröfur.

Haldnar hafi verið sjálfstæðar kynningar í október með RB, [...] <sup>9</sup> þar sem bæði SAP/Applycon og Temenos hafi kynnt sínar lausnir fyrir greiðslu- og innlánakerfi auk þess sem viðræður við þessa aðila hafi verið teknar upp á grundvelli þeirrar breytingar sem orðin hafi verið á verkefninu. Á grundvelli gagna frá Temenos hafi RB ekki talið forsendur til áframhaldandi skoðunar á þeim birgja. [...] <sup>10</sup>.

RB hafi hins vegar sent formlegar RFI kröfur til Sopra og Applycon/SAP. Á grundvelli svara frá þessum tveimur birgjum hafi RB gert greiningu á því hversu vel lausnir frá Applycon/SAP og Sopra fyrir innlána- og greiðslukerfi uppfylltu RFI kröfurnar. Í því hafi falist að RB hafi lagt mat á svör þessara birgja og í framhaldi hafi verið haldin vinnustofa með hvorum þessara birgja fyrir sig þar sem frekari upplýsinga hafi verið aflað. Ekki hafi verið marktækur munur á birgjunum á þessum grundvelli.

Einnig hafi verið lagt mat á birginn sjálfan, og til grundvallar því hafi verið notuð samantekt frá ráðgjafafyrirtækinu Gartner sem fjalli um val á nýjum grunnbankalausnum („Core Banking System Selection: Criteria That Matter“). <sup>11</sup> Jafnframt hafi sérfræðingur hjá Gartner í grunnkerfum veitt RB símaráðgjöf [...] <sup>12</sup>. Í ráðgjöf Gartner hafi falist m.a. sú ábending að æskilegt væri að leggja áherslu á mikilvægi þess að vanda til verka í vali á samstarfsaðila (birgja). Mikilvægt væri að velja birgi sem gæti brugðist hratt við og vaxið með viðskiptavini. Þetta væri í raun mun mikilvægari þáttur en einstakir „fíðusar“ í þeirri lausn sem innleiða ætti, enda líklegt að gefnar yrðu út fjölmargar nýjar útgáfur af lausnunum á samningstíma. [...] <sup>13</sup>.

[...] <sup>14</sup>.

Þá er áréttað að þegar RB hafi ákveðið að hefja vinnu við að uppfæra innlána- og greiðslukerfi sín hafi RB valið þessa þrjá birgja sem nefndir séu, þ.e. SAP/Applycon, Temenos og Sopra, þar sem það hafi komið fram í greiningu IBM að þeir byðu upp á fjölbankalausnir á sviði innlána- og greiðslukerfa. Aðrir birgjar varðandi þessar tvær hugbúnaðarlausnir hafi ekki komið til skoðunar.

---

<sup>6</sup> Trúnaðarmál.

<sup>7</sup> Trúnaðarmál.

<sup>8</sup> Trúnaðarmál.

<sup>9</sup> Trúnaðarmál.

<sup>10</sup> Trúnaðarmál.

<sup>11</sup> Á meðfylgjandi slóð má finna samantektina: <file:///C:/Users/rb652/Desktop/ofss-article-20-456901.pdf>

<sup>12</sup> Trúnaðarmál.

<sup>13</sup> Trúnaðarmál.

<sup>14</sup> Trúnaðarmál.



Þá segir að uppfærsla grunnkerfa RB kalli á fjárfestingu sem verði á bilinu [...] ma.kr. [...] <sup>15</sup>. Til skýringar sé rétt að taka fram, að algengt sé í sértækum hugbúnaðarverkefnum af þessari stærðargráðu, að viðskiptavinir greiði hlutfallslega háar upphafsgreiðslur, sem leyfi þjónustuaðilanum að fara út í þá fjárfestingu og takast á hendur þá áhættu, sem fylgi stóru hugbúnaðarþjónustuverkefni fyrir fáa viðskiptavinum. Áform RB geri ráð fyrir að félagið undirriti samning vegna uppfærslu við hvern viðskiptavin. Hver viðskiptavinur muni greiða RB fast gjald fyrir uppfærsluna en þannig muni samningurinn veita viðskiptavinum afnotarétt að uppfærðum miðlægum hugbúnaði vegna innlánakerfis RB annars vegar og greiðslukerfis RB hins vegar, sem byggi á *Sopra lausnum*. [...] <sup>16</sup>.

[...] <sup>17</sup>.

[...] <sup>18</sup>.

Þar sem núverandi innlána- og greiðslukerfi RB séu samofin greiðslumiðlunarkerfum Greiðsluveitunnar og að hluta til sama lausnin sé ljóst að við uppfærslu grunnkerfa RB verði til aðskilnaður þar á milli. Hafi RB haldið Greiðsluveitunni og Seðlabankanum upplýstum um fyrirhuguð áform varðandi uppfærslu grunnkerfa sinna. Inntak þeirra samskipta feli m.a. í sér að gera þurfi tengingar á milli kerfanna til þess að tryggja áframhaldandi flæði gagna á milli þeirra og að RB telji mikilvægt að skilja á milli virkni mismunandi kerfa þannig að þau verði sjálfstæðari en nú sé.

Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 24. nóvember 2014, koma fram frekari rök RB um að fyrir liggja að enginn annar en RB geti framkvæmt uppfærslu á greiðslu- og innlánakerfi félagsins. Ástæðan sé sú að kerfin séu samofin í tæknilegri högun og því þurfi að uppfæra þau samhliða. Sú uppfærsla sem til standi sé jafnframt nauðsynleg til þess að framkvæma aðskilnað á milli kerfanna. Að loknum þeim aðskilnaði verði einfaldara að tengja önnur innlánakerfi við greiðslukerfi RB og þannig við greiðslumiðlunarkerfi Greiðsluveitunnar. Ef greiðslukerfið yrði eingöngu uppfært kalli það á algera endurhönnun á grunnhögun innlánakerfisins auk þess sem RB þurfi að leggja í verulega vinnu með tilheyrandi kostnaði við að búa til tengingar á milli uppfærðs greiðslukerfis og núverandi innlánakerfis félagsins. Þessar aðgerðir, sem bæði séu flóknar, áhættusamar og tímafrekar, muni ekki fela í sér að kerfið verði betrubætt, heldur verði aðgerðirnar til þess eins að tryggja núverandi virkni innlánakerfisins. Í raun megi líkja umfangi slíkrar framkvæmdar við það að RB þrói nýtt innlánakerfi, þó að breytingin ætti eingöngu að tryggja óbreytta virkni innlánakerfis RB. Slík framkvæmd sé því bæði áhættusöm og líklega umtalsvert dýrari en sú að uppfæra þessi tvö kerfi samhliða eins og ætlunin sé með verkefninu. Af þeim sökum sé það mat RB að nauðsynlegt sé að uppfæra innlánakerfi félagsins samhliða greiðslukerfinu.

Eðlilegt sé að meta hvort fjármálafyrirtæki geti innleitt sitt eigið staðlaða innlánakerfi samhliða uppfærslu á greiðslukerfi RB. Ef greiðslukerfi RB verði eingöngu uppfært þurfi allir viðskiptavinir RB að kaupa og innleiða eigið innlánakerfi og tengja það við uppfært

<sup>15</sup> Trúnaðarmál.

<sup>16</sup> Trúnaðarmál.

<sup>17</sup> Sérstakt trúnaðarmál.

<sup>18</sup> Trúnaðarmál.





greiðslukerfi RB. Öll nýju innlánakerfin muni þurfa að taka í notkun á nær sama tíma til að tryggja rauntíma greiðsluflæði á milli kerfanna. Ófyrirséð sé hve langan tíma það muni taka að innleiða hin mismunandi innlánakerfi, en þó verði að telja afar ólíklegt að þau muni verða öll tilbúin á sama tíma. Því fleiri kerfi sem séu innleidd, því áhættusamari verði uppfærsla innlána- og greiðslukerfanna enda aukist líkurnar á að eitthvert verkefnanna misheppnist og stöðvi þar með heildarverkefnið. Ljóst sé að kostnaður hvers aðila muni einnig aukast verulega ef fjármálafyrirtækin þurfi að fjárfesta í eigin innlánakerfum. Tæknilega og fjárhagslega sé því mjög flókið og óhagkvæmt fyrir öll fjármálafyrirtækin að innleiða eigið innlánakerfi samhliða uppfærslu á greiðslukerfi RB.

Samhliða vakni spurningin hvort smærri aðilar á markaðnum hafi fjárhagslegt bolmagn til að kaupa sín eigin innlánakerfi. Einnig verði að teljast ólíklegt að þeir hafi burði til standa undir kostnaðinum við að reka gömlu kerfin áfram ef þeir verða ekki þátttakendur í sameiginlegri uppfærslu kerfanna. Loks sé það ekki kostur fyrir smærri aðila að taka eingöngu þátt í uppfærslu greiðslukerfisins og leggja svo í fjármögnun við að endurhanna núverandi innlánakerfi þannig að það geti talað við nýtt greiðslukerfi. Því séu sterk samkeppnisrök fyrir því að innlánakerfi RB sé uppfært samhliða greiðslukerfi RB til að tryggja áframhaldandi samkeppnishæfni smærri fyrirtækja á markaði og eftir atvikum gera innkomu nýrra aðila auðveldari.

Loks sé ljóst að gera þurfi breytingar á fleiri kerfum RB samhliða nýju innlánakerfi. Ef fleiri innlánakerfi verði innleidd muni það auka flækjustig breytinganna hjá RB til muna. Í því samhengi megi sérstaklega nefna tengingu innlánakerfanna við debetkortakerfi RB sem verði enn um sinn áfram í stórtölvuumhverfinu. Tæknilega og fjárhagslega séð sé ólíklegt að það sé fýsilegt að tengja mörg innlánakerfi nú við debetkortakerfi RB samhliða uppfærslu á greiðslukerfi RB.

Til þess að hægt sé að viðhalda því rauntíma greiðsluflæði sem viðgengist hafi á Íslandi síðan um 1980 sé nauðsynlegt að einhver einn miðlægur aðili taki að sér að miðla greiðslufyrirmælum á milli fjármálastofnana. Hlutverk Seðlabanka Íslands í greiðsluflæði sé að veita viðskiptabönkum aðgengi að reikningum í seðlabanka þar sem þeir geti flutt fjármuni á milli fjármálastofnanna. Seðlabankar miðli hins vegar ekki greiðslufyrirmælunum sjálfum heldur þurfi að senda þau á milli fjármálastofnananna með öðrum hætti. Víða erlendis bjóði sjálfstæðir aðilar upp á slíka „clearing“ virkni, en einnig sé miðlægur rekstur slíkra lausna eins og hér á Íslandi vel þekktur, s.s. í Svíþjóð en félagið Bankgiro hafi sinnt þessari þjónustu þar síðan 2012. Sú uppfærsla grunnkerfa RB sem til standi með fyrirhugaðri samningagerð við Sopra sé í samræmi við forsendur Samkeppniseftirlitsins sem hafi fylgt með sátt á milli aðila. Fjárfesting RB í verkefninu og framkvæmd þess muni stuðla að aukinni skilvirkni, öryggi og hagræði fyrir viðskiptavinum fjármálmálafyrirtækja auk þess sem hún sé til þess fallin að auðvela nýjum aðilum að komast inn á fjármálamarkaðinn. Uppfærsla grunnkerfanna muni leiða það af sér að greiðslukerfi og innlánakerfi RB verði aðskilin þannig að öðrum upplýsingatæknifyrirtækjum verði gert kleift að keppa í ríkara mæli en nú sé um veitingu upplýsingatæknifyrirtækja til fjármálafyrirtækja með innleiðingu lausna sem liggja ofan á kerfum RB.

Verði ekki farið í uppfærslu á grunnkerfum muni það einnig vera til þess fallið að hafa neikvæð samkeppnisleg áhrif. Óbreytt staða muni gera smærri aðilum á fjármálamarkaði erfiðara fyrir að viðhalda þekkingu á samtengingu við kerfi sem séu að úreldast. Þá muni innkoma nýrra aðila á markaðinn reynast mun erfiðari og því séu meiri aðgangshindranir í óbreyttu ástandi heldur en ef kerfin verði uppfærð með stöðluðum lausnum. Megi jafnvel halda því fram að með árunum muni óbreytt ástand allt að því koma í veg fyrir að



nýir aðilar eigi kost á leið inn á markaðinn vegna þess kostnaðar sem tenging við núverandi kerfi kunni að hafa í för með sér og að kostnaður sem falli á minni fyrirtæki á fjármálamarkaði muni gera þeim verulega erfitt fyrir í samkeppninni við fjármálafyrirtæki sem njóti meiri stærðarhagkvæmni.

Það sama eigi við um markað fyrir upplýsingatækniþjónustu. Með óbreyttu ástandi muni öðrum upplýsingatækniyrirtækjum en RB reynast erfiðara að komast í þá stöðu að geta þjónustað fjármálafyrirtæki á meðan óbreytt ástand vari. Til lengri tíma litið muni uppfærsla grunnkerfa hins vegar ýmist verða til þess að önnur upplýsingatækniyrirtæki geti boðið lausnir ofan á hin nýju stöðluðu kerfi og jafnframt gert þeim mögulegt, eða fjármálafyrirtækjunum, að byggja upp eigið innlánakerfi sem geti tengst greiðslukerfi RB. Það skuli þó taka fram að innleiðing á öðru innlánakerfi en innlánakerfi RB muni ávallt kalla á einhvern samrekstur eða þróun á sértækri „miðju“ eða „gátt“, til að viðhalda núverandi virkni í innlánakerfinu sem tryggi flæði gagna á milli fjármálafyrirtækja.

Ljóst sé af framansögðu að verði ekkert að gert muni það allt í senn vera til þess fallið að ógna öryggi grunnkerfa fjármálaþjónustu, takmarka möguleika til framþróunar og mögulega raska samkeppni á fjármálamörkuðum og upplýsingatæknimörkuðum. Hnigi því öll rök að því að rétt sé að fallast á beiðni RB um að hefja vinnu við uppfærslu á grunnkerfum fyrir greiðslukerfi og innlánakerfi í einu lagi.

### 3.

#### **Sjónarmið Landsbankans, Íslandsbanka og Seðlabanka Íslands**

Samkeppniseftirlitið taldi þörf á því, við núverandi aðstæður, að greina betur hvaða kerfi fyrir viðskiptabankaþjónustu séu þess eðlis að RB sé mögulega eini aðilinn sem geti þjónað þeim lausnum og falli þannig undir undanþáguákvæði 3. mgr. 5. gr. sáttarinnar varðandi útboð eða verðkönnun af hálfu eigenda RB. Til að vinna það mat óskaði Samkeppniseftirlitið eftir rökstuddum sjónarmiðum Landsbankans og Íslandsbanka um hvaða kerfi bankarnir teldu falla undir fyrrnefnt ákvæði sáttarinnar. Var einnig óskað eftir sambærilegum sjónarmiðum frá Seðlabanka Íslands.

#### *Sjónarmið Landsbanka*

Sjónarmið Landsbankans bárust í tölvupósti, dags. 9. nóvember 2014. Að mati Landsbankans bjóða grunnkerfi RB upp á grunnvirkni sem geri bankanum kleift að þjónusta viðskipavini sína. Undir þetta falli grunnvirkni en ekki sú virkni sem snúi að beinum samskiptum og afgreiðslu til viðskiptavina. Með grunnkerfum RB hafi á síðustu áratugum verið haldið uppi mjög öflugum fjármálakerfi á Íslandi sem meðal annars felist í rauntíma uppgjöri í greiðslumiðlun og rauntímaflæði upplýsinga á milli fjármálastofnana. Landsbankinn telji mikilvægt að haldið sé í þessa öflugum kosti íslensks bankakerfis. Einnig telji bankinn mikilvægt að grunnkerfin séu samþætt og bjóði upp á sveigjanleika í tengingu við ytri kerfi. Bankinn geri ríkar kröfur til rekstraraðila grunnkerfanna þar sem öryggi og gæði þjónustunnar sé grundvallaratriði í rekstri fjármálafyrirtækja. Þær kröfur sem bankinn geri til rekstraraðila grunnkerfanna sé m.a. 5 ára reynsla af rekstri og uppbyggingu slíkra fjármálakerfa á Íslandi og að viðkomandi rekstraraðili sé staðsettur á Íslandi. Einnig geri bankinn kröfur til rekstraraðila um fjárhagslegan styrk og stöðugleika. Um sé að ræða dýr kerfi sem bankinn telji að hægt sé að samnýta með öðrum og veita nýjum fjármálafyrirtækjum aðgengi að með öruggum og skilvirkum hætti.

Að mati Landsbankans flokkist eftirfarandi kerfi RB til grunnkerfa RB:





- Innlána- og greiðslukerfi.
- Kerfi sem styðji við kröfur sem ytri eftirlitsaðilar geri til kerfa sem vakti peningabætti með vöktun á reikningum og fjárhagslegum hreyfingum.
- Kröfupottur sem geymi og vinni með kröfur í eigu viðskiptavina.
- Innlent debítkortakerfi sem sé óháð erlendum kortasamstæðum.

Þá segir að fari hvert og eitt fjármálafyrirtæki (viðskiptabanki) í útboð á grunnkerfunum geti komið upp sú staða að í notkun yrðu ólík kerfi sem þjónustað væri af mismunandi aðilum hér á landi og erlendis. Þetta myndi að öllum líkum að mati Landsbankans draga úr skilvirkni og öryggi kerfanna borið saman við eitt miðlægt grunnkerfi sem þjónustað væri af einum innlendum aðila. Þetta muni án efa leiða til stóraukins heildarkostnaðar við rekstur kerfanna og til verulega skerts rekstraröryggis. Áhrifin á endanlega neytendur þjónustunnar muni verða hærra verð, minna öryggi og minni skilvirkni. Flóknari uppbygging grunnkerfa yrði jafnframt til þess að torvela aðkomu nýrra fjármálafyrirtækja að fjármálaþjónustumarkaði hér á landi. Heildaráhrifin verði þannig þvert á þau markmið sem stefnt hafi verið að með gerð umræddrar sáttar við Samkeppniseftirlitið. Í núverandi vinnu sem snúi að endurnýjun á grunnkerfum RB sé gengið út frá því annars vegar að RB geri samninga við Sopra Banking Software (Sopra) um leyfissamninga og innleiðingu á Sopra kerfinu hjá RB og hins vegar um að Landsbankinn og RB geri (i) uppfærslu- og verksamning vegna innlána- og greiðslukerfa og (ii) þjónustusamninga um innlán- og greiðslukerfi.

#### *Sjónarmið Íslandsbanka*

Sjónarmið Íslandsbanka bárust í bréfi, dags. 7. nóvember 2014. Fram kemur að ferli við val á greiðslu- og innlánakerfum og birgja hefur staðið yfir í um tvö ár. Ýmsir möguleikar hafi verið kannaðir og hafi Íslandsbanki staðið faglega að verkefninu frá upphafi. Í því ferli hafi Íslandsbanki verið í þeirri trú að það væri eðlilegur sameiginlegur skilningur að enginn annar en RB geti veitt umbeðna þjónustu. Í því sambandi verði að hafa í huga að RB sé í lykilhlutverki í samþættingu við jöfnunar- og stórgreiðslukerfi Greiðsluveitunnar vegna þess að innlánakerfi RB sé samofið við þau kerfi. Þessu til stuðnings þá hafi Sopra lýst því yfir að ekki sé hægt uppfylla kröfur Íslandsbanka nema með tengingu við kerfi Greiðsluveitunnar í gegnum RB. Sama myndi gilda um aðra birgja á hugbúnaði. Íslandsbanki hafi frá upphafi unnið að verkefninu í góðri trú um að skilyrði 3. mgr. 5. gr. sáttarinnar séu uppfyllt.

Þessu til viðbótar vilji Íslandsbanki koma á framfæri að:

- Íslandsbanki ætli sér að vera hluti af íslensku bankakerfi með aðstöðu á Íslandi.
- Íslandsbanki vilji tryggja áframhaldandi rauntíma greiðslumiðlun.
- Íslandsbanki ætli sér að lækka rekstarkostnað.

Í skjali með svari bankns kemur fram mat hans á hvaða kerfi falli undir sáttina. Þar segir að RB þurfi að endurnýja greiðslu- og innlánakerfi sín. Við skoðun Íslandsbanka á því hvort ákvæði sáttar Samkeppniseftirlitsins við RB, bankann o.fl. frá 11. maí 2012 séu uppfyllt þurfi að skoða endurnýjun kerfanna heildrænt, út frá sjónarhorni RB annars vegar og Íslandsbanka hins vegar. Einnig þurfi að huga að því hvernig hlutirnir eigi að vera skv. sáttinni og hins vegar hvernig þetta virki vegna tæknilegra annmarka á núverandi kerfum Greiðsluveitunnar (JK og SG).



Innlánakerfi RB séu AH, IG og SP. Þau tengist kerfum Greiðsluveitunnar í gegnum JK og SG sem byggja á AH kerfinu. Þó eðlilegast væri að Greiðsluveitan geti veitt aðgengi að sínum kerfum frá öðrum innlánakerfum en RB kerfum, þá sé veruleikinn samt sá að vegna úreltra kerfa RB sé þátttaka í JK og SG ekki möguleg nema með þátttöku í AH kerfi RB. Að mati RB sé eina leiðin til að koma þessu í eðlilegt horf að endurnýja núverandi innlánakerfi RB fyrst. Í ljósi þessarar stöðu sé enginn raunhæfur kostur fyrir Íslandsbanka á innlánakerfum annar en að taka þátt í endurnýjun núverandi innlánakerfa RB.

Þá segir í svarinu að Íslandsbanki telji sig ekki geta spáð fyrir um aðstæður sem geti skapast á markaði kaupi hver banki fyrir sig sína lausn. Íslandsbanki telji skynsamlegra að nálgast viðfangsefnið út frá hlutlægum sjónarmiðum sem byggja á þeirri reynslu sem sé til staðar. Í auknum mæli hafi bankar á Norðurlöndum stofnað saman sambærileg fyrirtæki og RB með það að markmiði að hagræða í rekstri. Það væri því óheillavænleg þróun ef íslenskir bankar þurfi að fara í aðra átt og minnka þannig enn frekar samkeppnishæfni bankakerfisins á Íslandi í samanburði við viðmiðunarlönd. Líkt og að ofan greini sé það markmið bankans að lækka rekstrarkostnað. Það sé hins vegar staðreynd að á íslenskum fjármálamarkaði sé þörf á nýjum grunnkerfum og sé hér um að ræða mikilvægustu kerfin í rekstri fjármálamarkaðar. Slíku verkefni muni fylgja aukinn kostnaður, sérstaklega í upphafi vegna innleiðingarkostnaðar. Ef tveir eða fleiri bankar sameinist um innleiðingar- og rekstarkostnað muni slíkt leiða til hagræðingar. Það liggja í hlutarins eðli að ef bönkunum yrði gert að velja sitthvora lausnina, að því gefnu að samþættingarlag RB við Greiðsluveituna væri ekki hindrun, myndi slíkt hafa í för með sér tilheyrandi margföldun á kostnaði þ.m.t. annan kostnað vegna íslenskra aðstæðna sbr. aðlögun vegna verðtryggingar og skatta. Rekstarkostnaður þriggja kerfa hafi í för með sér þörf á auknum mannafla og nú þegar sé skortur á tæknifólki á Íslandi sem og víðar í Evrópu. Íslandsbanki vilji koma því á framfæri að fyrir liggja að RB þurfi að uppfæra sín kerfi og í þjónustu hjá þeim séu minni fjármálafyrirtæki. Náist ekki sameiginlegur grundvöllur fyrir kaupum á umræddum kerfum geti slíkt haft afleiðingar fyrir rekstargrundvöll RB og minni fjármálafyrirtækja.

Miðað við það undirbúningsferli sem Íslandsbanki hafi farið í gegnum sé það skoðun bankans að það sé hagkvæmast að semja við RB um kaup á kerfum hjá þriðja aðila.

#### *Sjónarmið Seðlabanka*

Í tölvupósti, dags. 13. nóvember 2014, bárust sjónarmið Seðlabankans. Seðlabanki Íslands í gegnum Greiðsluveituna á með beinum og óbeinum hætti tvö af mikilvægustu fjármálainnviðum landsins, stórgreiðslukerfi (SG) og jöfnunarkerfi (JK) sem gegni hlutverki svo kallaðra millibankakerfa. Þessi kerfi séu að sögn Seðlabankans hýst og rekin hjá RB. Samkvæmt upplýsingum frá Seðlabankanum hafi verið tekin ákvörðun um endurnýjun þessarra kerfa og sé áætlað að rekstur nýs kerfis geti hafist í lok árs 2017.

Í sjónarmiðum bankans er vísað til fundar hjá Samkeppniseftirlitinu þann 6. nóvember 2014 og beiðni eftirlitsins til Seðlabanka Íslands í tölvupósti, dags. 7. nóvember, þar sem óskað hafi verið eftir sjónarmiði Seðlabankans um hvaða kerfi viðskiptabankanna geti með málefnalegum hætti fallið undir þau grunnkerfi/þjónustu, sem líklegt sé að Reiknistofa bankanna (RB) geti ein veitt á þessu stigi málsins og með vísan til ákvörðunar



Seðlabankans og Greiðsluveitunnar um endurnýjun kjarnainnviða fjármálakerfisins (SG og JK kerfanna).

Í lögum um Seðlabankann segi m.a. að hann skuli sinna viðfangsefnum sem samrýmist hlutverki hans sem seðlabanka, svo sem að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd. Lögbundið hlutverk sitt inni bankinn m.a. af hendi með rekstri kerfislega mikilvægustu fjármálainnviða landsins, SG og JK kerfin. Þá hafi Greiðsluveitan einnig með höndum rekstur RÁS kerfisins (heimildarkerfi fyrir greiðslukortafærslur) og Swift kerfisins sem meirihluti erlendrar greiðslumiðlunar fari í gegnum. Swift sé jafnframt notað að hluta til í þágu innlendrar greiðslumiðlunar þ.e. í því tilvikum að þátttakendur í þessum kerfum séu erlendir (Euroclear og Clearstream).

SG og JK kerfin séu í dag algjörlega samofin núverandi grunninnviðum (kjarnakerfum) RB og verði því ekki rekin hjá öðrum þjónustuaðila. Núverandi högun kerfanna, uppbygging og þróun í rúmlegan áratug hafi leitt til þess að hér á landi hafi tekist að byggja upp rauntímagreiðslumiðlun fyrir allar millibankagreiðslur og afar mikilvægt sé að sú tilhögun skerðist eða glatist ekki í endurnýjun á SG og JK kerfunum. Jafnframt þurfi að tryggja að uppbygging og rekstrarfyrirkomulag annarra grunnkerfa íslenska fjármálakerfisins (ný tilhögun sbr. t.d. áform RB um endurnýjun) verði ekki á kostnað rauntímagreiðslumiðlunar, skilvirkni og öryggis. Öll lönd horfi í vaxandi mæli til þess að geta rauntímavætt smágreiðslumiðlun þ.e. að ná svipaðri stöðu og þegar hafi verið til staðar á Íslandi í um áratug. Slík umbreyting komi til með að kosta gífurlega fjármuni eins og reynslan sýni m.a. í Bretlandi, Svíþjóð og Danmörku.

Þótt ný SG og JK kerfi (eða eitt sameinað SG/JK kerfi – en að því sé stefnt) verði sjálfstæð rekstrareining og geti tæknilega verið hýst og rekið hjá Seðlabankanum sjálfum eða úthýst til tækniþjónustuaðila sem uppfylli sett skilyrði þurfi að hafa í huga, auk kröfu um rauntímagreiðslumiðlun, að uppbygging og rekstrarfyrirkomulag verði ekki á kostnað öryggis (rekstrarsamfellu), skilvirkni og hagkvæmni. Þar muni ný grunnkerfi RB spila stórt hlutverk sem milliliður innlánakerfa fjármálastofnana og nýs SG/JK kerfis með vísan til þess að hjá RB séu flestar fjármálastofnanir með innlánakerfi sín auk Seðlabankans. Ætla megi að því dreifðari sem hýsing innlánakerfa sé á Íslandi þeim mun dýrara og erfiðara verði, að öðru óbreyttu, að viðhalda núverandi rauntímavirkni ásamt því að rekstraröryggi innlendrar greiðslumiðlunar geti minnkað.

Í umfjöllun hér á eftir sé stuðst við núverandi nöfn þessara kerfa/þjónustubátta RB eins og þau birtast í verðskrá RB frá því 1. október 2014.

**Afgreiðslukerfi** RB myndi hina raunverulegu umgjörð kringum SG/JK kerfin og sé ásamt þeim miðjan/kjarninn í innlendri greiðslumiðlun. Kerfið taki við öllum fjárhagslegum færslum sem framkvæmdar séu og sjái um framkvæmd þeirra frá innlánakerfi úttektarbanka, gegnum greiðslumiðlunarkerfin SG/JK og að lokum inn á innlánskerfi móttökubanka. Afgreiðslukerfið verði líklega alltaf grunnkerfi (kjarnakerfi) í einhverjum skilningi svo fremi sem vilji sé til að halda innlendri greiðslumiðlun í rauntíma. Nauðsynlegt sé að hafa miðlægan stað þar sem greiðslufyrirmælum sé skipt upp á milli þátttakenda, þ.e. greiðslubanka, móttökubanka og svo seðlabanka. Möguleiki sé á því að nýta Swift sem slíkan milliaðila, en sú leið sé kostnaðarsöm fyrir innlendar greiðslur. Rétt sé að undirstrika að megin hluti innlendra greiðslufyrirmæla fari fram í gegnum bein



tengsl þátttakenda við grunninnviði RB sem auðveldi og spari fjármuni, sbr. við notkun Swift. Swift skipti þó afar miklu máli þegar komi að sendingu greiðslufyrirmæla, ekki síst þegar greiðslur fari yfir landamæri. Ný hugbúnaðarlausn SG/JK muni væntanlega innihalda Swift bæði til sendingar greiðslufyrirmæla yfir landamæri og mögulega einnig sem varaleið. Í ljósi fenginnar reynslu af fjármálaáfallinu og hlutdeild rafrænnar greiðslumiðlunar sé hins vegar afar ólíklegt að Seðlabankinn fallist á að stýring/virkni innlendrar greiðslumiðlunar sé alfarið í höndum aðila sem ekki lúti íslenskum lögum og reglum.

Auðvitað megi í þessu sambandi hugsa sér að í stað þess að RB hafi með höndum rekstur miðlægs afgreiðslukerfis að stofnað verði sérstakt fyrirtæki til að annast þessa miðlægu þjónustu til handa öllum aðilum (fjármálafyrirtækjum) sem hafi til þess tilskilin starfsleyfi. Sama sjónarmið geti einnig átt við um a.m.k. hluta þeirra kerfa/lausna sem tilgreind séu hér á eftir. Hins vegar kunni að vera ólíklegt að það leiði til hagkvæmari niðurstöðu fyrir íslenskan fjármálamarkað. Mestu máli skipti að tryggt sé að allir sitji hér við sama borð – að jafnræðis sé gætt gagnvart öllum þátttakendum.

**Innlánakerfi** RB haldi utan um innlánsreikninga fjármálastofnana og tengist beint virkni afgreiðslukerfis og virkni SG og JK kerfanna sem séu í raun og veru sértækar reikningstegundir í innlánakerfinu. Innlánakerfið sé í dag algerlega samofið við SG og JK kerfin og svo við virkni í afgreiðslukerfi. Nýtt SG/JK kerfi muni ekki hafa þessi bundnu tengsl við nýtt innlánakerfi. Skorið verði á þann streng sem sé á milli afgreiðslukerfis RB og innlánakerfis RB en um leið þurfi að gæta þess vandlega að breytingin verði ekki á kostnað rauntímagreiðslumiðlunar, skilvirkni og öryggis.

**Greiðslukerfi** RB haldi utan um beingreiðslusamninga sem fyrirtæki geri við einstaklinga og geri mögulegt að skuldfæra útgefna reikninga beint af reikningum viðskiptavina. Eðli kerfisins vegna, þá þurfi kerfið a.m.k. að vera staðsett á miðlægum stað til þess að virkni þess nýtist sem best gagnvart viðskiptavinum í öllum fjármálastofnunum. Fyrirtæki sendi inn beingreiðsluskrár, og nauðsynlegt sé að samningar séu geymdir á miðlægum stað, og möguleiki sé til úttektar af reikningum óháð viðskiptabanka einstaklings. Það sé ekkert sem mæli því mót að stofna sérstakt fyrirtæki til að taka við því hlutverki sem greiðslukerfi RB hafi í dag en ekki verði séð hvernig það ætti að vera hagkvæmt m.v. smæð íslensks markaðar.

Þar sem vinna við endurnýjun SG/JK kerfa hjá Greiðsluveitunni sé enn skammt á veg komin og ekki hafi verið tekin afstaða til hvaða nýja hugbúnaðarlausn verði valin, þá sé erfitt að gefa nákvæma lýsingu á því hvernig samskipti fjármálastofnana við hina nýju kjarnainnviði verði í framtíðinni. Þó sé hægt að fullyrða að þau muni hafa samræmd tækniskil og byggjast á alþjóðlegum stöðlum, s.s. ISO 20022. Það verði sjálfstæð ákvörðun hvers og eins fjármálafyrirtækis hvernig tenging grunninnviða þeirra verði við SG/JK kerfin. Fjármálastofnanir, þátttakendur í SG/JK kerfinu muni líklega horfa til þriggja þátta; öryggis, kostnaðar og þess að tryggja sínum viðskiptavinum rauntímagreiðslumiðlun. Í þessu sambandi sé einnig mikilvægt að hver og einn aðili hugi vel að því hvernig rekstrarsamfella verði tryggð þ.e. hvernig staðið verði að flutningi gagna/vinnslu úr eldra umhverfi yfir í nýtt tækniuhverfi. Framkvæmdin verði væntanlega með þeim hætti að á tilteknum tíma lokist virkni núverandi hugbúnaðarlausna og nýjar taki við. Ekki verði unnt að snúa til baka. Ef upp komi



alvarleg truflun geti það haft í för með sér alvarlega röskun á fjármálamarkaði og til lengri tíma litið ógnað stöðugleika.

Að framansögðu og með þeim fyrirvara að Seðlabankinn hafi ekki kynnt sér í þaula þá högun og virkni sem ný grunnkerfi RB hafi til að bera, þá sé það mat Seðlabankans að þau kerfi sem tilgreind séu hér að ofan ættu m.a. að falla undir hugtakið „grunnkerfi“ RB ef litið sé til hagkvæmni annars vegar og virkni greiðslumiðlunar á Íslandi hins vegar.

Í ljósi þeirrar reynslu sem hafi fengist 2008 þá mæli Seðlabankinn ekki með því að innlend greiðslumiðlun eða hlutar hennar verði úthýst til erlendra aðila.

#### 4.

##### Niðurstaða

Markmið með skilyrðum í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2012 sem varða undanþágu fyrir starfsemi RB erum.a. eftirfarandi: Annars vegar miðar ákvörðunin að því að tryggja jafnræði og gagnsæi varðandi þjónustu RB við fjármálafyrirtæki um aðgengi að þjónustu og skilmála og kjör. Hins vegar miðar ákvörðunin að því að starfsemi RB feli ekki í sér ómálefnalega hindrun fyrir aðila á upplýsingatæknimarkaði til að eiga aðkomu að viðskiptum við eigendur RB með upplýsingatækniþjónustu, þ.e. banka og sparisjóði. Einnig hafa skilyrðin það megin markmið að tryggja að starfsemi RB raski ekki samkeppni á milli eigenda fyrirtækisins sem eru keppinautar á fjármálamarkaði.

Samhliða framangreindum markmiðum ákvörðunarinnar felur hún jafnframt í sér viðurkenningu á því að málefnalegt sé að keppinautar leiti hagræðingar með því að samnýta upplýsingatæknikerfi, innan ramma samkeppnislaga og því án þess að skaða með því samkeppni. Hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað bent á að virk samkeppni á fjármálamarkaði sé ein forsenda þess að hagræðing náist og að hún komi samfélaginu til góða. Önnur samfélagsleg rök geta einnig legið til grundvallar samnýtingu upplýsingatæknikerfa, s.s. öryggi greiðslukerfa og fjármálastarfsemi að öðru leyti.

Skoða verður ákvæði 5. gr. ákvörðunarinnar í þessu ljósi. Í 1. mgr. 5. gr. er kveðið á um að fjármálafyrirtæki sem er hluthafi í RB skuli ávallt leita hagkvæmstu kjara í kaupum á upplýsingatækniþjónustu. Sé RB gefinn kostur á þátttöku í verkefnum tengdum upplýsingatækniþjónustu hluthafa skuli útboð eða vönduð verðkönnun fara fram. Með ákvæðinu er þrýst á bankana að leita hagræðingar á grundvelli samkeppni á upplýsingatæknimarkaði og um leið leitast við að tryggja eðlilega samkeppni gagnvart RB á þeim markaði.

Ákvæði 3. mgr. 5. gr. felur í sér undanþágu frá útboðs- eða verðkönnunarskyldu þegar fyrir liggur að enginn annar en RB geti veitt umbeðna þjónustu. Ber viðkomandi fjármálafyrirtæki að halda skrá um slík tilvik. Hins vegar er ekki að finna í ákvæðinu eða forsendum ákvörðunarinnar nánari lýsingu á því til hvaða upplýsingaþjónustu undanþáguákvæðið getur tekið. Þannig er gengið út frá því að skilningur á því geti breyst frá einum tíma til annars, þ. á m. með örri tækniþróun.

Í erindi RB kemur fram að fyrirtækið hafi haft frumkvæði að því að endurnýja sín innlána- og afgreiðslukerfi með það í huga að taka upp sveigjnaleg stöðluð fjölbankakerfi. Kemur jafnframt fram að tilgangur RB með endurnýjun kerfanna sé m.a. að með henni sé



tryggður æskilegur aðskilnaður á milli núverandi innlána- og greiðslukerfa RB og greiðslumiðlunarkerfa Greiðsluveitunnar (SG og JK kerfi). Ekki dugi að uppfæra eingöngu greiðslukerfi RB. Kalli þetta á uppfærslu á bæði innlánakerfi og greiðslukerfi RB þar sem þessi kerfi séu samofin hvoru öðru auk greiðslumiðlunarkerfi Greiðsluveitunnar. Uppfærslan feli í sér aðskilnað milli þessara kerfa RB samhliða því að mynda skil við SG og JK kerfin. Að því loknu muni viðskiptavinir eiga möguleika á því að tengja innlánakerfi þriðja aðila við greiðslukerfi RB þegar samningar þeirra við RB líði undir lok. Greiðslukerfi RB muni þó þrátt fyrir uppfærslu vera nauðsynlegt til tengingar á milli innlánakerfa viðskiptavina og SG og JK kerfanna sem skýrist af því að greiðslumiðlunarkerfi Greiðsluveitunnar séu í dag ekki sjálfstæð kerfi og þurfi því samskiptalag ofan á kerfin sem uppfært greiðslukerfi RB komi til með að sinna. Með uppfærslunni muni a.m.k. vera tryggt að það kerfi verði fært um að eiga bein samskipti við önnur innlánakerfi en innlánakerfi RB.

Þar með feli verkefnið í sér að komið verði á aðskilnaði á milli (a) innlána- og greiðslukerfa RB annars vegar og greiðslumiðlunarkerfa Greiðsluveitunnar hins vegar og (b) innlánakerfis RB annars vegar og greiðslukerfis RB hins vegar. Í reynd megi því segja að með verkefninu eigi RB frumkvæði að því að auka samkeppni á markaði fyrir innlánakerfi, en vegna tæknilegrar högunar, sé staðan sú að notendur innlánakerfa geti við ríkjandi aðstæður notað innlánakerfi þriðja aðila en undir þeim formerkjum að þeir noti (og greiði fyrir) innlánakerfi RB einnig.

Til þess að meta hvort endurnýjun/uppfærsla RB á þessum tveimur nauðsynlegu kerfum fyrir viðskiptabankastarfsemi falli undir undanþágu 3. mgr. 5. gr. sáttarinnar þarf að meta hvort innlánakerfi og greiðslukerfi séu þess eðlis, og að fyrir liggi, að enginn annar þjónustuveitandi en RB geti veitt umbeðna þjónustu. Af gögnum málsins er ljóst að eina tenging slíkra kerfa í dag inn í greiðslumiðlunarkerfi Greiðsluveitunnar er í gegnum kerfi RB og skiptir þá ekki máli hvort notað er innlánakerfi RB eða kerfi frá þriðja aðila. Verður ekki annað séð en að þetta ástand vari á meðan RB eða Greiðsluveitan, önnur hvor eða báðar, hafa ekki uppfært eða endurnýjað sín tilheyrandi kerfi. Þessar aðstæður voru til staðar þegar umrætt ákvæði um undanþágu frá útboði eigenda RB var sett í sáttina. Á þeim tíma lá fyrir að enginn annar þjónustuveitandi en RB gæti veitt þessa tengingu og þjónustu.

RB hefur upplýst að á grundvelli núverandi rekstraráhættu í kerfunum og mikils undirliggjandi rekstrarkostnaðar og óhagræðis hafi RB ákveðið að ráðast í greiningu og mat á möguleika á endurnýjun á innlána- og greiðslukerfum félagsins. Til þess að fá heildstæða niðurstöðu í þetta mat taldi RB nauðsynlegt að greina ekki aðeins eigin þörf fyrir endurnýjun kerfanna heldur einnig að fá greiningu og mat viðskiptavina RB (bankanna) á þeirra þörfum og kröfum til slíkra kerfa. Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki séð að þessi háttur við frumgreiningu og ákvörðun sé óeðlilegur. Tekur sú afstaða mið af því fyrirkomulagi sem ríkir um millibankþjónustu hér á landi. Þá er vert að benda á skoðun og sjónarmið tveggja viðskiptabanka á því með hvaða hætti þeir telja að fyrirkomulagið verði best með hliðsjón af þeirra eigin þörfum og kröfum. Er það niðurstaða þeirra að innlánakerfi og greiðslukerfi séu kerfi sem telja verði eðlilegt að falli undir undanþáguákvæði 3. mgr. 5. gr. í sáttinni. Virðast báðir bankarnir leggja m.a. til grundvallar rauntímauppgjör, skilvirkni, öryggi og hagræði sem felist í möguleika til lækkunar á tilheyrandi rekstrarkostnaði þeirra.





Í erindi RB kemur fram að félagið hafði frumkvæði að því að meta aðstæður og forsendur fyrir endurnýjun á innlána- og greiðslukerfi þess. Með hliðsjón af aðstæðum og fyrirkomulagi á eignarhaldi, rekstri og uppbyggingu þeirra kerfa sem lúta að kjarnainnviðum fjármálakerfisins á Íslandi (GS- og JK-kerfin) og tengingu helstu fjármálakerfa banka og sparisjóða við þau er ekki óeðlilegt að RB hafi leitað eftir samvinnu við þessa aðila varðandi þarfagreiningu sem undanfara mögulegrar endurnýjunar á kerfunum. Er þá sérstaklega horft til sjónarmiða þeirra aðila sem lýst er hér að framan og þá ekki síst sjónarmiða Seðlabankans. Tilgangur ákvæðis 3. mgr. 5. gr. í sáttinni var að gera það mögulegt eftir atvikum að stuðla að og viðhalda rauntíma greiðslumiðlun og því öryggi, skilvirkni og hagræði sem geti falist í rekstri og samnýtingu ákveðinna grunnkerfa sem tengjast viðskiptabankastarfsemi. Á þeim tíma var ljóst hvernig kerfi RB, sem bankar og sparisjóðir tengjast og nýta, eru samofin greiðslumiðlunarkerfum Greiðsluveitunnar. Í þessari afstöðu felst ekki að tæknilega geti fyrirkomulagið ekki verið með öðrum hætti en það kalli þá á breytingar á núverandi fyrirkomulagi. Hins vegar er það mat Samkeppniseftirlitsins að eðlilegt sé að aðilum á þessum markaði gefist möguleiki, að koma málum þannig fyrir að gætt sé fyllsta öryggis, skilvirkni og hagkvæmni í rekstri greiðslumiðlunar til hagsbóta fyrir neytendur og atvinnulíf í landinu. Er í því sambandi sérstaklega vísað til sjónarmiða Seðlabanka Íslands þar um. Þessi málefnalegu sjónarmið um öryggi, skilvirkni og hagræði þarf að meta með tilliti til mögulegra samkeppniskraskana á öðrum mörkuðum. Er það í fullu samræmi við markmið samkeppnislaga. Var þetta lagt til grundvallar í niðurstöðu ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2012.

Að þessu virtu er það túlkun Samkeppniseftirlitsins, við ríkjandi aðstæður og heildarhagsmuni sem tengjast greiðslumiðlun í landinu, að undanþáguákvæði 3. mgr. 5. gr. í ákvörðunarorðum þeirrar ákvörðunar nr. 14/2012 taki til kaupa eigenda RB á þjónustu sem byggir á endurnýjuðum innlána- og greiðslukerfum RB.

Eftir að fyrirhuguð áform af hálfu RB og fyrirhugaðar breytingar á greiðslumiðlunarkerfum Greiðsluveitunnar koma til framkvæmda er ekki líklegt að greiðslu- og innlánakerfi RB falli undir undanþágu, sbr. 3. mgr. 5. gr. sáttarinnar.

Samkeppniseftirlitið vill að lokum árétta að verkefnið sem slíkt, umfang þess og þátttaka eigenda RB í því kallar á að RB og eigendur þess tryggi sérstaklega að markmið ákvörðunar nr. 14/2012 nái fram að ganga. Í því sambandi leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á eftirfarandi:

1. Það fyrirkomulag og skilgreining á greiðslum eigenda til RB vegna verkefnisins, sem fram kemur í samningi þeirra og RB sem lýst er í *Uppfærslu- og verksamningi vegna innlána- og greiðslukerfa*, sem Samkeppniseftirlitið fékk afrit af þann 26. nóvember 2014, gefur m.a. ríkt tilefni til þess að huga að núverandi eignarhaldi RB. Samkvæmt 6. gr. ákvörðunar nr. 14/2012 eru núverandi hluthafar í RB skuldbundnir til þess að bjóða hlut sinn reglulega til sölu með það að markmiði að draga úr eignarhlutdeild sinni og skapa svigrúm fyrir nýtt og fjölbreyttara eignarhald sem til þess væri fallið að styðja betur við samkeppni. Framangreint verkefni, umfang þess og skuldbindingar því tengdar eru til þess fallnar að styrkja hagsmunatengsl milli RB og eigenda sinna. Af þeim sökum leggur verkefnið að mati Samkeppniseftirlitsins



auknað skyldur á núverandi eigendur að uppfylla markmið 6. gr. Til greina kemur, að fenginni reynslu, að endurskoða viðkomandi ákvæði, og e.a. önnur ákvæði með þetta í huga.

2. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. er kveðið sérstaklega á um auknað skyldur RB í þeim tilvikum þegar undanþágan er talin eiga við. Þannig ber RB að gæta þess að arðsemi viðkomandi verkefna og þjónustu sé ekki umfram arðsemi félagsins í heild. Um þá skyldu segir eftirfarandi í forsendum ákvörðunarinnar: „Með þessu skilyrði er spornað gegn því að Reiknistofan verðleggi þjónustu, sem hún situr ein að gagnvart fjármálafyrirtækjum, með óeðlilegum hætti og þannig sé raskað samkeppni um þá þjónustu sem samkeppni ríkir um, t.d. með niðurgreiðslu eða undirverðlagningu.“ Brýnt er að RB fari að þessum skuldbindingum í hvívetna.
3. Mikilvægt er að RB og eigendur hennar gæti þess að endurnýjun á greiðslu- og innlánakerfum hafi ekki óheppileg áhrif á samkeppni sem tengist öðrum sviðum upplýsingatækniþjónustu viðskiptabankanna. Áréttu ber að framangreind niðurstaða Samkeppniseftirlitsins hefur engin áhrif á skyldu eigenda RB til þess að fara að 1. mgr. 5. gr. við endurnýjun á t.d. útlánakerfum sínum.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson