



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur 11. september 2012

Ákvörðun nr. 18/2012

Kaup Landsbankans hf. á rekstri og eignum Sparisjóðs Svarfdæla

I.

Samruni Landsbankans og Sparisjóðs Svarfdæla var tilkynntur til Samkeppniseftirlitsins þann 9. maí sl. Samruninn fólst í því að Landsbankinn keypti tilgreindar eignir og rekstur af Sparisjóði Svarfdæla. Hér var því um að ræða samruna í skilningi c-liðar 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið sendi upplýsingabeiðni til lánastofnana með starfsemi á Eyjafjarðarsvæðinu þann 24. maí, þ.e. Landsbankans, Íslandsbanka, Arion banka, Sparisjóðs Svarfdæla, Sparisjóðs Ólafsfjarðar, Afl-sparisjóðs og Sparisjóðs Höfðhverfinga. Beiðnin laut annars vegar að upplýsingum um bankaþjónustu á svæðinu, svo sem fjölda stöðugilda, fjölda viðskiptavina og innlán og útlán eftir einstaklingum og lögaðilum og atvinnugreinum. Hins vegar laut beiðnin að fjölda þeirra sem höfðu aðgang að bankaþjónustu á netinu auk lista yfir þjónustu sem viðskiptavinum stendur til boða á netinu og lýsingu á öllum flokkum útlána og innlána. Þessir aðilar fengu einnig tækifæri til að tjá sig um samruna Landsbankans og Sparisjóðs Svarfdæla.

KEA svf. sendi Samkeppniseftirlitinu bréf þann 21. maí 2012 og gerði ýmsar athugasemdir við söluferli Sparisjóðs Svarfdæla. Stuttu áður hafði KEA komið á fund í Samkeppniseftirlitinu og viðrað sömu sjónarmið.

Þann 24. maí sendi Samkeppniseftirlitið einnig bréf til Fjármálaeftirlitsins, Bankasýslu ríkisins, Seðlabanka Íslands og allra sparisjóða til að afla sjónarmiða um samrunann. Í bréfinu til Bankasýslunnar var einnig óskað eftir afriti af öllum gögnum um söluferilinn í Sparisjóði Svarfdæla frá þeim tíma sem sparisjóðurinn var formlega auglýstur til sölu og þar til bindandi kaupsamningur við Landsbankann var gerður. Þá sendi Samkeppniseftirlitið fyrrnefnt bréf KEA til umsagnar til Landsbankans, Seðlabankans, Bankasýslunnar og Sparisjóðs Svarfdæla.

Svör bárust frá umsagnaraðilum frá 5. júní til 9. júlí. Þann 14. júní tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að eftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans sbr. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga.

Þann 20. júní 2012 óskaði Samkeppniseftirlitið frekari sjónarmiða frá Landsbankanum og KEA við framkomnar umsagnir. Var þeim svarað 27. – 29. júní. Þá var einnig óskað



frekari upplýsinga frá Bankasýslunni, Sparisjóði Höfðhverfinga og Sambandi íslenskra sparisjóða. Þann 12. júlí óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari sjónarmiðum Sparisjóðs Svarfdæla, KEA og Bankasýslunnar vegna framkominna umsagna. Svör bárust á tímabilinu 16. júlí til 13. ágúst.

Fjölmarginir fundir hafa verið haldnir við rannsókn þessa máls. Fundað var með Landsbankanum þann 23. maí og 6. júlí, Sparisjóði Svarfdæla þann 7. júní, 6. júlí og 21. ágúst, Bankasýslunni þann 2. júlí, 6. júlí og 22. ágúst og KEA þann 8. maí, 3. júlí og 5. júlí. Þá hefur Samkeppniseftirlitið fundað með Sambandi íslenskra sparisjóða, Tryggingasjóði sparisjóða, fjárfesti sem tók þátt í söluferli Sparisjóðs Svarfdæla og átt samskipti við FME.

Þann 6. júlí gerði Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum og Bankasýslu ríkisins grein fyrir því frummati sínu að samruninn raskaði samkeppni á fjármálamarkaði. Jafnframt greindi Samkeppniseftirlitið þeim frá því að unnið væri að andmælaskjali og mætti vænta þess að skjalið yrði birt þeim í síðari hluta ágústmánaðar að því gefnu að frummat eftirlitsins breyttist ekki við frekari vinnslu málsins. Það gerði eftirlitið til þess að gera þessum aðilum kleift að koma að frekari sjónarmiðum og eftir atvikum leita annarra úrlausna innan þess knappa tímaramma sem málsmeðferðin skorðaðist af. Í þessu sambandi skipti máli að skammur tími var til stefnu vegna tímafrests sem FME hafði sett sparisjóðnum til að styrkja eiginfjárstöðu sína.

II.

Þann 28. ágúst sl. birti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum og Bankasýslunni téð andmælaskjal. Þar kemur fram að vöru- og þjónustumarkaður þessa máls sé talinn vera markaður fyrir viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og smá fyrirtæki. Landfræðilegi markaður þessa máls sé aðallega Eyjafjarðarsvæðið. Eins og gert hefur verið í eldri málum taldi Samkeppniseftirlitið rétt í málinu að hafa einnig hliðsjón af stöðu bankanna á landinu öllu.

Í andmælaskjalinu kom fram að Samkeppniseftirlitið teldi á grundvelli þeirra upplýsinga og gagna sem þá lágu fyrir að samruninn samrýmdist ekki samkeppnislögum. Að mati Samkeppniseftirlitsins myndi samruni Landsbankans og Sparisjóðs Svarfdæla hafa þau áhrif að styrkja sameiginlega markaðsráðandi stöðu Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans á bæði Eyjafjarðarsvæðinu og landinu öllu. Skipti þar m.a. máli að aðstæður á markaði fyrir almenna viðskiptabankþjónustu feli í sér frjóan jarðveg fyrir þegjandi samhæfingu stóru viðskiptabankanna þriggja. Þá leiði fækkun fjármálafyrirtækja á markaðnum til þess að erfiðara yrði fyrir nýja keppnauta að ná fótfestu á honum. Í því sambandi var á það bent að mun fljótlegra og auðveldara sé að byggja upp viðskiptabankastarfsemi með kaupum á fyrirtæki sem þegar hafi leyfi til að taka við innlánnum heldur en að byggja slíka starfsemi upp frá grunni. Fækkun fyrirtækja á markaðnum stuðli almennt að aðgangshindrunum að markaðnum. Jafnframt veiki fækkun sparisjóða rekstrargrundvöll þeirra sparisjóða sem eftir standa og þar með getu þeirra til að vaxa og veita stóru viðskiptabönkunum þremur samkeppni. Með hliðsjón af framansögðu treysti samruninn þannig í sessi sameiginlega markaðsráðandi stöðu bankanna á Eyjafjarðarsvæðinu og þar með á landinu öllu.



Samkeppniseftirlitið færði ítarleg rök fyrir því að Arion banki, Íslandsbanki og Landsbanki væri í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu í andmælaskjali því sem sent var samrunaaðilum þann 28. ágúst sl. Í frummatinu felst að ekkert bendi til þess að bankahrúnið hafi breytt jarðveginum fyrir samhæfða hegðun þessara þriggja banka með slíkum hætti að niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um sameiginlega markaðsráðandi stöðu þessara fyrirtækja í ákvörðun nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka og SPRON*, eigi ekki lengur við. Þvert á móti virðist hin sameiginlega markaðsráðandi staða hafa styrkst.

Í samkeppnisrétti er í undantekningartilvikum unnt að fallast á samruna sem að öðru jöfnu myndi sæta íhlutun samkeppnisyfirvalda. Undantekningartilvikin eiga því aðeins við að sú breyting á markaðnum sem samruni hefði í för með sér væri hvort sem er óhjákvæmileg, enda væri um að ræða sameiningu eða yfirtöku á félagi sem ella myndi óhjákvæmilega hverfa af markaðnum vegna fjárhagserfiðleika. Þetta er nefnt reglan um fyrirtæki á fallanda fæti. Samkeppniseftirlitið taldi sig í raun knúið til að heimila samruna Kaupþings og SPRON á árinu 2008 og Íslandsbanka og Byrs á árinu 2011 á grundvelli aðstæðna sem þessi regla tekur til.

Samrunaaðilar héldu því fram í tengslum við yfirtöku Landsbankans á Sparisjóði Svarfdæla að sparisjóðurinn væri á fallanda fæti og að fyrrgreind sjónarmið ættu við. Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins voru færð rök fyrir því frummati eftirlitsins að þeim skilyrðum sem gilda um fyrirtæki á fallanda fæti hefði ekki verið fullnægt. Þannig hafi samrunaaðilum ekki tekist að sýna fram á að ekki hefðu verið til staðar aðrir möguleikar á sölu sem hefðu haft minni samkeppnisröskun í för með sér. Að mati Samkeppniseftirlitsins voru gallar á söluferli sparisjóðsins. Þegar útboði á stofnfé ríkisins í Sparisjóði Svarfdæla lauk án árangurs hefði sparisjóðnum a.m.k. borið að ganga úr skugga um hvort þeir aðilar sem sýnt höfðu sparisjóðnum áhuga í nýafstöðnu en árangurslausu söluferli, hefðu haft áhuga á kaupum á eignum og rekstri sjóðsins áður en gengið var til samninga við Landsbankann. Kaup Landsbankans fólu ekki í sér sölu ríkisins á stofnfé líkt og lagt var upp með í útboðsferlinu. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins sýnir að ekki hafi verið kannað hvort aðrir fjárfestar sem sýnt höfðu áhuga í stofnfjárútboðinu, hefðu haft áhuga á að kaupa sparisjóðinn á sömu forsendum og Landsbankinn.

Í andmælaskjali sínu benti Samkeppniseftirlitið á að til álita kæmi að eftirlitið breytti afstöðu sinni ef bætt væri úr ágöllum á söluferlinu. Þegar horft væri til sérstöðu málsins og þeirra tímafresta sem FME hefði sett sparisjóðnum teldi Samkeppniseftirlitið að slíkar úrbætur fælust í tvennu:

1. Fjárfestum sem sendu inn tilkynningu um áhuga sinn í fyrsta fasa söluferils stofnfjár ríkisins í Sparisjóða Svarfdæla í september 2011 yrði gefinn kostur á að skoða hvort þeir væru reiðubúnir að ganga til samninga um kaup á eignum og rekstri sparisjóðsins á sömu forsendum og samið var um við Landsbankann, eftir atvikum í tengslum við áform um samruna við aðra innlánsstofnun.
2. Leitað yrði svara hjá Tryggingasjóði sparisjóða um hvort hann væri reiðubúinn að taka þátt í stofnfjárukningu sjóðsins eða veita víkjandi lán til hans, eftir atvikum í



tengslum við áform um styrkingu sparisjóðsins með samruna við aðra innlánsstofnun.

III.

Þann 3. september 2012 gerði Sparisjóður Svarfdæla Samkeppniseftirlitinu grein fyrir því að sparisjóðurinn hefði óskað eftir víkjandi láni og stofnfé hjá Tryggingasjóði sparisjóða.

Þann 6. september sl. afturkallaði Landsbankinn samrunatilkynninguna frá 9. maí sl. Í bréfi Landsbankans kemur fram að Sparisjóður Svarfdæla hafi leitað til Tryggingasjóðs sparisjóða og fengið þau svör að sjóðurinn sé tilbúinn að reiða fram án skilyrða stofnfé og víkjandi lán sem gerir það að verkum að eiginfjárhlutfall sjóðsins fari yfir 16%. Í ljósi þess hafi Landsbankinn og Sparisjóður Svarfdæla ákveðið að falla frá kaupsamningi sínum um eignir og rekstur sparisjóðsins. Í bréfi Landsbankans kemur einnig fram að bankinn sé ósammála því frummati Samkeppniseftirlitsins, sem birtist í andmælaskjali eftirlitsins frá 28. ágúst 2012, að stóru viðskiptabankarnir þrír séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á landsvísu og á Eyjafjarðarsvæðinu.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Kaup Landsbankans hf. á rekstri og eignum Sparisjóðs Svarfdæla fólu í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Tilkynning um samruna til Samkeppniseftirlitsins var afturkölluð af hálfu samrunaaðila. Af þeim ástæðum telur Samkeppniseftirlitið að ekki séu forsendur til að aðhafast frekar í málinu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson