

Fyrirhugaður samruni Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf.

-Álit samkeppnisráðs-

Á fundi sínum hinn 15. desember afgreiddi samkeppnisráð beiðni bankaráða Landsbankans og Búnaðarbankans um álit á því, hvort fyrirhugaður samruni bankanna bryti gegn ákvæðum 18. greinar samkeppnislaga. Niðurstaða samkeppnisráðs er sú, að samruninn muni leiða til markaðsráðandi stöðu sameinaðs banka, ýmist eins og sér eða sameiginlega með Íslandsbanka-FBA, skaða samkeppni og verða til tjóns fyrir neytendur. Meginniðurstöður samkeppnisráðs eru eftirfarandi:

I. Markaðir sem samruninn mun hafa áhrif á

Við mat á því hvaða áhrif samruni muni hafa, hefur grundvallarþýðingu að finna þá markaði þar sem áhrifanna mun gæta. Af hálfu álitsbeiðenda, Landsbankans og Búnaðarbankans, hefur verið byggt á því að mestöll starfsemi viðskiptabanka eigi í samkeppni við önnur fyrirtæki á borð við tryggingafélög, hlutabréfasjóði, lífeyrissjóði o.s.frv. Þessi hugmynd er aftur á móti ekki í samræmi við erlend fordæmi eða fræðikenningar í samkeppnisrétti. Við skilgreiningu markaða verður að taka mið af því að starfsemi viðskiptabanka er mjög fjölþætt og viðskiptamannahópar eru ólíkir eftir því hvaða þjónustu er um að tefla.

Að því er **þjónustumarkaði** varðar, telur samkeppnisráð rétt að greina milli fjögurra meginmarkaða, þ.e. innlána, útlána, greiðslumiðlunar og verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipta. Samkeppnisráð telur að líta beri á *innlán* hjá bönkum sem sérstakan markað, óháðan öðrum sparnaðarformum eins og t.d. verðbréfum. Hér kemur til sú staðreynd, að bæði á Íslandi og víðast erlendis geta aðeins viðskiptabankar, sparisjóðir og aðrar stofnanir sem til þess hafa sérstaka lagaheimild tekið við innlánnum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar. Einnig líta erlend samkeppnisyrfirvöld almennt á innlán í bankakerfinu sem sérstakan markað aðskilinn frá öðrum sparnaðarformum. Þá fellst ráðið ekki á þau rök álitsbeiðenda að líta beri á hlaupareikninga (t.d. tékkareikninga) sem eitt form greiðslumiðlunar, fremur en form innlána.

Markaður fyrir *útlán* skiptist í lánþjónustu fyrir einstaklinga annars vegar og fyrir atvinnurekstur hins vegar. Lánþjónustu fyrir einstaklinga má greina í almenn skammtímalán, bílalán og langtímalán, þ. á m. íbúðalán. Að því er lán til atvinnurekstrar varðar, er greint milli rekstrarlána og fjárfestingarlána.

Þriðji meginmarkaðurinn sem kemur til skoðunar er markaður fyrir *greiðslumiðlun* af ýmsu tagi, þ.m.t. greiðslukort, gíró, tékka o.fl. Greiðslumiðlun gerir daglega færslu fjármagns milli aðila mögulega og er þannig einn af grunnþáttum fjármálamarkaðar, sem verður að vera til staðar í öllum fjármálakerfum. Hér eru bankar, sparisjóðir og fyrirtæki þeim tengd í lykilhlutverki.

Í fjórða lagi eru álitsbeiðendur virkir á markaði fyrir *verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti*, einkum verðbréfamiðlun, fjárvörslu og rekstur verðbréfasjóða og hlutabréfasjóða, verðbréfaútbod og viðskipti á millibankamarkaði með gjaldeyri.

Að því er varðar afmörkun **landfræðilegs markaðar**, þ.e. þess landsvæðis þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega svipuð til þess að hægt sé að líta svo á að um einn markað sé að ræða, fellst samkeppnisráð á það mat álitsbeiðenda að sá markaður sé Ísland. Reyndar telur ráðið margt benda til þess að afmarka megir landfræðilega markaðinn frekar, einkum með tilliti til þess að í vissum byggðarlögum eru færri keppinautar starfandi og samkeppni þar af leiðandi minni en á landinu í heild. Hins vegar skortir tölfraðilegar upplýsingar til að afmarka landfræðilega markaðinn frekar. Samkeppnisráð gerir þó þann fyrirvara, að þetta kunni að leiða til vanmats á samkeppnislegum áhrifum hins fyrirhugaða samruna í einstökum byggðum eða landsvæðum.

II. Fákeppnismarkaðir og samkeppnisreglur

Almennt er markmið samrunaeftirlits að fyrirbyggja samruna sem raskað getur samkeppni. Tilgangurinn er m.ö.o. sá að vernda neytendur gegn breytingum á markaðsgerðinni sem líklegar eru til að draga úr velferð þeirra, og stuðla þannig jafnframt að samkeppnishæfni atvinnulífsins.

Að því er varðar banka og önnur fyrirtæki á fjármálamarkaði, verður að hafa í huga að heilbriggt markaðsumhverfi í fjármálastarfsemi hefur mikla þýðingu fyrir atvinnulífið í heild. Skilvirk fjármálastarfsemi er forsenda fyrir skilvirkni í nútímahagkerfi. Ef viðskiptakjör í fjármálageiranum - t.d. í formi þjónustugjalda, vaxtamunar og þóknunar á verðbréfum - eru óhagstæð, bitnar það jafnt á neytendum og samkeppnishæfni atvinnulífsins. Stefna innlánsstofnana í útlánum getur einnig haft áhrif á annað atvinnulíf. Reynsla erlendis frá bendir til þess, að bankar sem starfa á samþjöppuðum mörkuðum greiði viðskiptavinum sínum lægri innlánsvexti en bankar þar sem samkeppni nýtur við og taki hærri vexti af lánum til lítilla fyrirtækja. Þá er hagkvæmni oft minni í rekstri þeirra banka sem starfa á mörkuðum þar sem samkeppni er lítil, enda er þá minni hvati til að hagræða í rekstrinum. Óhagkvæmni í rekstri banka hefur síðan áhrif á hagkerfið í heild.

Með lögum nr. 107/2000, sem tóku gildi 6. þ.m., voru gerðar breytingar á samkeppnislögum, meðal annars í því skyni að styrkja samrunaeftirlit og koma í veg fyrir að fákeppnisaðstaða komi upp eða styrkist. Íslenskur fjármálamarkaður ber nú þegar mörg einkenni fákeppni. Þjónustan er í flestum tilvikum einsleit, keppinautar eru fáir og verðlagning er gagnsæ. Má geta þess, að í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 107/2000, var fjármálamarkaðurinn tekinn sem dæmi um markað þar sem fákeppni hefur ríkt. Þegar um fákeppnismarkað er að ræða, kann sjálf markaðsgerðin að gera það fýsilegt fyrir fyrirtæki á viðkomandi markaði að taka tillit hvert til annars og halda samkeppni í lágmarki enda þótt beinu samkomulagi þeirra þar um sé ekki til að dreifa. Sameiginleg markaðsráðandi staða gerir fyrirtækjum kleift að samræma markaðsstefnu sína og starfa að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda. Hættan á þessu tvennu - þ.e. beinu samráði eða samhæfðri hegðan á markaði - er ástæða þess að samkeppnisyfirvöldum er heimilað að grípa til íhlutunar vegna samruna í slíkum tilvikum.

III. Áhrif samrunans á samkeppni

Við mat á því hvort samruni Landsbankans og Búnaðarbankans stríði gegn 18. gr. samkeppnislaga ber að mati samkeppnisráðs fyrst að hafa í huga, að hér er um svokallaðan láréttan samruna að tefla, þ.e. þau fyrirtæki sem sameinast eru keppinautar á sama þjónustumarkaði. Að öllu jöfnu eru alvarlegustu samkeppnishömlurnar fólgnar í slíkum samruna. Láréttur samruni leiðir til þess að tveir keppinautar hætta að keppa, auk þess sem sameinað fyrirtæki getur öðlast það mikinn markaðslegan styrk að það geti t.d. hækkað verð til skaða fyrir neytendur. Auk þess er sú hætta fyrir hendi að láréttur samruni auki svo á samþjöppun á markaðnum að auðveldara verði fyrir þau fyrirtæki sem eftir eru að samræma hegðan sína á markaði og draga þannig úr samkeppni sín í milli, eins og áður var minnst á.

Til að meta hvort samruni leiði til eða styrki markaðsráðandi stöðu þarf einkum að skoða markaðshlutdeild og samþjöppun á markaðnum, núverandi og mögulega samkeppni og stöðu kaupenda þjónustunnar.

Þegar litið er á markað fyrir **innlán** er ljóst, að hann er nú þegar töluvert samanþjappaður. Við samrunann myndi sú samþjöppun aukast verulega, og myndi markaðshlutdeild hins sameinaða banka verða á bilinu 43-57% á mörkuðum fyrir einstakar tegundir innlána. Gefur þetta eitt og sér sterka vísbendingu í þá átt, að fyrirhugaður samruni leiði til markaðsráðandi stöðu og raski samkeppni á heildarinnlánsmarkaðinum. Þar við bætist, að markaðshlutdeild hins sameinaða banka yrði mun hærrí en næsta keppinautar, Íslandsbanka-FBA sem yrði með 17-27% hlutdeild á einstökum innlánsmörkuðum. Aðrir keppinautar eru til muna smærri. Það er því mat samkeppnisráðs að keppinautar hins sameinaða banka yrðu ekki færir um að veita honum fullnægjandi aðhald með samkeppni og myndi því bankinn ná markaðsráðandi stöðu hvort sem litið er á innlánsmarkaðinn í heild sinni eða einstaka undirmarkaði.

Auk þess verður að hafa í huga, að innlánsmarkaðurinn er fákeppnismarkaður. Þjónustan er í eðli sínu einsleit, markaðurinn er nokkuð stöðugur og verðlagning gagnsæ. Fækkun keppinauta myndi enn auðvelda samræmda markaðshegðun, sem nú þegar er auðveld vegna margvíslegs samstarfs og sameiginlegs eignarhalds banka og sparisjóða. Samkeppnisráð telur því einnig hættu á því að þau fyrirtæki sem eftir verða á markaðnum komist í sameiginlega einokunaraðstöðu. Slíkt yrði mjög skaðlegt fyrir hagsmunum neytenda og annarra viðskiptavina banka og sparisjóða og í andstöðu við tilgang breyttra samkeppnislaga. Ekki eru heldur efni til að ætla, að innkoma nýrra keppinauta eða samningsaðstaða kaupenda þjónustunnar muni geta skapað mótvægi gegn þessum skaðvænlegum afleiðingum.

Þegar hlutdeild sameinaðs banka í **skammtímalánum til einstaklinga** er skoðuð, kemur á sama hátt í ljós að samþjöppun á markaðnum er nú þegar talsverð, og myndi aukast verulega við samrunann. Markaðshlutdeild sameinaðs banka myndi hér nema 41,8%, og þar næst kæmi Íslandsbanki-FBA með 26,6% hlut. Áhrifin eru takmarkaðri að því er tekur til bílalána og íbúðalána.

Varðandi **lán til fyrirtækja** er um að ræða verulega háa markaðshlutdeild á sviði rekstrarlána, eða 50,3%, sem bendir til markaðsráðandi stöðu. Enda þótt ekki verði fullyrt að markaðsráðandi staða verði til á markaði fyrir fjárfestingalán, bendir ýmislegt til þess að hinn sameinaði banki hefði þó sterka stöðu gagnvart litlum og meðalstórum fyrirtækjum, þar sem þau hafa oft ekki aðgang að öllum þeim lánastofnunum sem starfa á

markaðnum. Ef markaðurinn fyrir lánþjónustu við fyrirtæki er skoðaður í heild sinni, sést að samruninn myndi leiða til um 45% markaðshlutdeildar hins sameinaða banka.

Samkeppnisráð telur aðstöðu á mörkuðum fyrir útlán að mörgu hliðstæða því sem áður var rakið varðandi innlánamarkaðina, þ.e. samkeppnisaðilar hins sameinaða banka munu ekki geta veitt honum fullnægjandi aðhald, auk þess sem verulegar aðgangshindranir eru að markaðnum Samkeppnisráð telur því að fyrirhugaður samruni muni raska samkeppni á tilgreindum útlánamörkuðum með alvarlegum hætti.

Að því er tekur til **greiðslumiðlunar**, myndi sameinaður banki öðlast yfirráð bæði yfir Reiknistofu bankanna og Fjölgreiðslumiðlun, en það eru þau fyrirtæki sem standa að rekstri grunnkerfa greiðslumiðlunar hérlendis. Sama máli gegnir um fyrirtækið Greiðslumiðlun (VISA-Ísland). Þessi fyrirtæki yrðu í reynd dótturfyrirtæki hins nýja banka. Þá myndi sameinaður banki öðlast veruleg ítök í eina keppinauti Greiðslumiðlunar á greiðslukortamarkaðnum, Kreditkort (Europay Ísland). Greiðslumiðlun hefur yfirburðastöðu á markaði bæði fyrir debet- og kreditkort. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar er að ráða að sameinaður banki myndi öðlast yfirburðastöðu á öllum undirmörkuðum greiðslumiðlunar með markaðshlutdeild frá 49,3% til 58,2%. Auk þess er staðreynd að aðrir keppinautar á markaðnum eru mun minni og hefðu því takmarkaða möguleika á að veita hinum nýja banka samkeppnislegt aðhald.

Samkeppnisráð hefur einnig skoðað aðgengi nýrra aðila að greiðslumiðlunarmarkaðnum. Þrátt fyrir að vænta megi einhverrar samkeppni m.a. með tilkomu nýrrar tækni, er það mat samkeppnisráðs að í ljósi sterkrar stöðu þeirra tveggja fyrirtækja sem fyrir eru, verði við ramma reip að draga fyrir nýja aðila að hasla sér völl á greiðslumiðlunarmarkaðnum. Því telur samkeppnisráð miðað við fyrirliggjandi forsendur að samruninn muni hafa skaðleg áhrif á greiðslumiðlunarmörkuðum og fari því gegn 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga.

Áhrifa samrunans gætir nokkuð minna á mörkuðum fyrir **verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti**. Þó telur samkeppnisráð, að fækkun aðila á markaði fyrir verðbréfamiðlun skapi hættu á því að samkeppnisleg virkni markaðarins minnki. Mið hliðsjón af því og öðrum þáttum telur samkeppnisráð, á grundvelli fyrirliggjandi gagna, að hinn sameinaði banki öðlist hér sameiginlega markaðsráðandi stöðu með helstu keppinautum sínum. Hvað aðra undirmarkaði varðar, er almennt til að dreifa keppinautum sem hafa nægilegan markaðsstyrk til að veita hinum sameinaða banka samkeppnislegt aðhald. Þessir aðilar eru hins vegar ekki mjög margir, sem felur í sér vissa hættu á að samkeppnisleg virkni minnki og jafnvel að til verði sameiginleg markaðsráðandi staða. Sérstaklega má nefna þau vandkvæði sem yrðu á millibankamarkaði fyrir gjaldeyri, þar sem viðskiptavakar yrðu afar fáir eftir samrunann.

Samkeppnisráð telur ekki, að staðhæfingar Landsbankans og Búnaðarbankans varðandi hugsanlega hagræðingu geti haft áhrif á mat ráðsins á fyrirhuguðum samruna. Samkvæmt samrunareglum EES-samningsins er ekki unnt að heimila samruna sem raskar samkeppni, enda þótt hann kunna að hafa í för með sér hagræðingu, en með setningu laga nr. 107/2000 var m.a. stefnt að því að laga íslenskar samkeppnisreglur að því sem gerist annars staðar í Evrópu. Ástæða þess, að almennt er ekki tekið tillit til hugsanlegrar hagræðingar af samruna í erlendum samkeppnisrétti, er tvíþætt. Annars vegar gefa hagrannsóknir til kynna að margir samrunar skili lítilli eða engri hagræðingu. Hins vegar

má benda á, að dragi samruni úr samkeppni eru litlar líkur til þess að hugsanlegur ávinningur af honum skili sér til neytenda.

Af orðalagi og tilgangi 18. gr. samkeppnislaga er ljóst, að það eru áhrif á samkeppni fremur en hagræðing, sem eiga að ráða því hvort samruni telst lögmætur. Þó ekki sé hægt að útiloka að umtalsverð hagræðing geti í undantekningartilvikum haft áhrif á mat samkeppnisráðs á samruna, verður að gera ríkar kröfur um að sýnt sé fram á að slík hagræðing muni raunverulega eiga sér stað. Það er mat samkeppnisráðs, að álitsbeiðendur hafi ekki sýnt fram á slíkt með nægilega skýrum hætti.

IV. Niðurstaða

Samkvæmt því sem nú hefur verið rakið, telur samkeppnisráð á grundvelli fyrirbyggjandi gagna, að fyrirhugaður samruni Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands leiði til þess að hinn sameinaði banki muni, ýmist einn sér eða ásamt með Íslandsbanka-FBA, öðlast markaðsráðandi stöðu á eftirtöldum mörkuðum:

- Markaði fyrir innlán
- Markaði fyrir útlán
- Mörkuðum fyrir greiðslumiðlun
- Mörkuðum fyrir verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti

Samþjöppun er almennt séð mjög mikil á þessum mörkuðum og eykst umtalsvert með fyrirhuguðum samruna. Að mati samkeppnisráðs verða núverandi keppinautar ekki færir um að veita hinum sameinaða banka nægjanlegt samkeppnislegt aðhald. Þvert á móti telur samkeppnisráð mjög líklegt að með fækkun keppinauta og aukinni samþjöppun muni fyrirhugaður samruni leiða til skaðlegrar fákeppni á umræddum mörkuðum. Ósennilegt er að

nýir keppinautar geti dregið úr þessum skaðlegu afleiðingum hins fyrirhugaða samruna þar sem aðgangshindranir eru að bankamörkuðum.

Þegar þetta er virt telur samkeppnisráð að samruninn muni hafa í för með sér mikla röskun á samkeppni og valda þar með neytendum og öðrum viðskiptavinum á umræddum mörkuðum tjóni. Í því sambandi verður að hafa í huga að samkeppni í fjármálastarfsemi hefur mikla þýðingu fyrir neytendum og allt íslenskt atvinnulíf. Ef skortur á samkeppni á umræddum mörkuðum leiðir til óhagstæðra viðskiptakjara bitnar það bæði á neytendum og atvinnulífinu. Í því samhengi verður ekki framhjá því horft að erlendar rannsóknir gefa til að kynna að of mikil samþjöppun á bankamarkaði leiðir t.d. til þess að viðskiptavinir þurfi að greiða hærri vexti fyrir útlán og njóta lægri vaxta á innlánnum sínum.

Álitsorð:

„Á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga og eins og málið hefur verið lagt fyrir samkeppnisráð hefur ráðið komist að þeirri niðurstöðu að fyrirhugaður samruni Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. leiði til of mikillar samþjöppunar og markaðsráðandi stöðu á tilteknum mörkuðum á eftirfarandi sviðum; markaði fyrir innlán, markaði fyrir útlán, greiðslumiðlunarmörkuðum og markaði fyrir verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti. Það er niðurstaða samkeppnisráðs að samruninn hafi skaðleg áhrif á samkeppni og brjóti í bága við 18. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. lög nr. 107/2000.“