



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

20. maí 2010.

## Yfirtaka banka á atvinnufyrirtækjum

### Áhrif á samkeppni og endurreisn atvinnulífs

**Ræða Páls Gunnars Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins,  
á morgunfundi Samkeppniseftirlitsins**

*Ágætu fundargestir,*

Það þarf ekki að fara um það mörgum orðum hversu miklu það skiptir fyrir framvindu efnahagslífs og velferðar á Íslandi að vel takist til við að byggja upp atvinnustarfsemi á forsendum heilbrigðrar samkeppni.

Eins og málum er háttað hér á landi gegna viðskiptabankarnir, einkum þeir þeir stærstu, lykilhlutverki við framvindu atvinnulífsins. Strax við bankahrunið var ljóst að þeir myndu ráða miklu um líf og dauða fyrirtækja og þar með þróun samkeppnismarkaða á fjölbreyttum sviðum atvinnulífsins.

Með þetta í huga beindi Samkeppniseftirlitið sérstöku álitni til bankanna þann 12. nóvember 2008, [nr. 3/2008] sem fjallar um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum. Álitnið hefur að geyma 10 meginreglur um samkeppnismál sem Samkeppniseftirlitið taldi að bankarnir þyrftu að hafa að leiðarljósi í störfum sínum.

Á sömu nótum birti Samkeppniseftirlitið sérstaka skýrslu í lok nóvember 2008, sem bar heitið *Óflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Þar er fjallað um reynslu annarra ríkja af þýðingu samkeppni í efnahagskreppum. Einkum er þó að finna í skýrslunni greiningu á 15 íslenskum samkeppnismörkuðum. Dregnar eru fram helstu hindranir sem ný fyrirtæki eða smærri fyrirtæki standa frammi fyrir þegar þau hefja starfsemi eða hasla sér frekari völl. Jafnframt er bent á aðgerðir sem geta rutt úr vegi eða dregið úr þessum hindrunum. Samkeppniseftirlitið beindi því til stjórnvalda og fyrirtækja, þar á meðal bankanna, að leggja sitt lóð á vogarskálarnar við að ryðja þessum hindrunum úr vegi. Eftirlitið hefur síðan fylgt mörgum þessara ábendinga og tilmæla eftir. Mikið er þó óunnið í því efni.

Samkeppniseftirlitið leitaði einnig samstarfs við norræn samkeppniseftirlit við mótun áherslna og í september 2009 birtu norrænu eftirlitin sameiginlega skýrslu þar sem lærdómur er dreginn af efnahagskreppum frá sjónarhóli þeirra og mótaðar sameiginlegar áherslur.

Á árinu 2009, einkum á seinni hluta þess, varð mikil umræða um yfirtökur banka og samkeppnisstöðu fyrirtækja. Ýmsar kvartanir og ábendingar bárust Samkeppniseftirlitinu auk þess sem eftirlitið tók afstöðu til og hafði til rannsóknar allmargar yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum. Af þessu tilefni gaf Samkeppniseftirlitið út sérstakt umræðuskjal í desember 2009 [nr. 2/2009], um banka og endurskipulagningu fyrirtækja. Í umræðuskjalinu er fjallað um skuldavanda íslenskra fyrirtækja og samkeppnisleg álitæfni tengd honum, og sett fram kjarnasjónarmið sem Samkeppniseftirlitið telur að hafa eigi að leiðarljósi við



endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Umræðuskjalið var sent fjölmörgum aðilum til umsagnar og bærust eftirlitinu ýmsar gagnlegar umsagnir sem m.a. hafa nýst við rannsóknir á yfirtökum banka á atvinnufyrirtækjum.

Á meðal þeirra sjónarmiða sem fram koma í skjalinu má nefna eftirfarandi:

1. Í fyrsta lagi telur Samkeppniseftirlitið að einungis eigi að koma þeim fyrirtækjum til aðstoðar, sem eiga sér eðlilegar rekstrarlegar forsendur en forðast beri að endurreisa eða halda gangandi óhagkvæmum fyrirtækjum.
2. Í öðru lagi sé það neytendum og atvinnulífinu til hagsbóta að bankar afskrifi skuldir eða á annan hátt dragi úr skuldabyrði rekstrarhæfra fyrirtækja. Beiting samkeppnislaga eigi ekki að vinna gegn þessu.
3. Á hinn bóginn sé mikilvægt að bankar eða eignarhaldsfélög á þeirra vegum geri skýra arðsemiskröfu til endurskipulagðra fyrirtækja og gæta verði fyllsta aðhalds um arðsemi. Sé slíkum sjónarmiðum ekki fylgt sé m.a. hættu á að aflétting skulda sé notuð til sóknar á markaði án þess að eðlilegar forsendur búi að baki.
4. Ennfremur þurfi að draga úr hættunni á því að of mikil skuldabyrði fyrirtækja sé sótt í vasa neytenda í formi hærra verðs.
5. Þá eigi bankar að selja endurskipulögð fyrirtæki svo fljótt sem auðið er í gagnsæju ferli, eftir því sem kostur er. Skráning í kauphöll sé vænlegur kostur.

Ýmis þessara sjónarmiða voru sett fram án tillits til þess hvort Samkeppniseftirlitinu væri unnt að fylgja þeim eftir á grundvelli samkeppnislaga. Í janúar síðastliðnum felldi áfrýjunarnefnd samkeppnismála hins vegar úrskurð sem veitir Samkeppniseftirlitinu auknið svigrúm til að setja endurskipulagningu fyrirtækja bindandi umgjörð. Í úrskurðinum voru heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar vegna yfirtöku Vestia (eignarhaldsfélags á vegum Landsbankans) á Teymi túlkaðar rýmra en eftirlitið hafði talið sér heimilt. Þannig horfði áfrýjunarnefndin til hinna óvenjulegu aðstæðna á samkeppnismörkuðum og stöðu bankanna í því samhengi. Komst hún að þeirri niðurstöðu að eftirlitinu væri heimilt í málinu að setja skilyrði sem tryggðu sjálfstæði fyrirtækisins gagnvart bankanum og að sala færi fram innan eðlilegs tíma.

Með fyrrgreint umræðuskjal og úrskurð áfrýjunarnefndar í farteskinu hefur Samkeppniseftirlitið síðan sett eignarhaldi bankanna á tilteknum atvinnufyrirtækjum ítarleg skilyrði. Þessi skilyrði koma fram í ákvörðunum sem birtar eru í hverju og einu samrunamáli. Þegar hafa verið teknar ákvarðanir af þessu tagi vegna

1. yfirtöku Arion banka á Högum,
2. yfirtöku Landsbankans/Vestia á Teymi,
3. yfirtöku Landsbankans/Vestia á Húsasmíðjunni,
4. yfiráða Íslandsbanka yfir bifreiðaumboðunum Ingvari Helgasyni og B&L,
5. yfiráða Íslandsbanka yfir fyrirtækinu Bevís, sem m.a. á ALP-bílaleiguna,
6. og loks sameiginlegra yfiráða bankanna þriggja og fleiri aðila yfir fasteignafélaginu Reitum (áður Landic).

Fleiri ákvarðanir eru í farvatninu.



Hér ber að halda því sérstaklega til haga að bankarnir þrír og aðilar á þeirra vegum hafa sýnt Samkeppniseftirlitinu fullan samstarfsvilja við móttun þessara skilyrða. Þannig hafa þeir í öllum tilvikum hingað til fallist á þau skilyrði sem Samkeppniseftirlitið hefur talið nauðsynleg til þess að heimila yfirtökurnar. Í skilyrðunum felast reglur sem bankarnir hafa þannig skuldbundið sig til að fylgja, að viðlögðum stjórnvaldssektum, ef út af er brugðið.

Nú er það svo að hvert framangreindra mála hefur sín sérkenni og í hverri rannsókn eru samkeppnisleg áhrif af eignarhaldi banka á atvinnufyrirtæki vegin og metin. Engu að síður eru reglurnar sem settar hafa verið áþekkar frá einu fyrirtæki til annars og sömu megin sjónarmið lögð til grundvallar. Síðasta ákvörðunin sem nefnd var hér að framan er þó frábrugðin að nokkru leyti þar sem um sameiginleg yfirtæki allra bankanna á einu félagi er að ræða.

Við setningu reglnanna hefur Samkeppniseftirlitið haft að leiðarljósi að fyrirtæki sem tekin eru yfir af bönkum eigi ekki að hætta að keppa eða fara sér hægar í samkeppni. Slíkt myndi valda almenningi og öðrum viðskiptavinum tjóni. Hins vegar verður að tryggja að eignarhald banka leiði ekki til skaðlegrar röskunar á samkeppni sökum þeirra sérstöku kringumstæðna sem nú ríkja í atvinnulífi hér á landi. Með öðrum orðum fer hlutverk banka sem eigendur atvinnufyrirtækja illa saman við hefðbundið hlutverk þeirra í fjármálaþjónustu við fyrirtæki.

Til einföldunar má draga hin samkeppnislegu vandamál saman með eftirfarandi hætti:

- Ákveðin hætta er á að eignarhald banka á atvinnufyrirtæki verði viðvarandi, til skaða fyrir samkeppnina.
- Hætta er á að viðkvæmar rekstrarupplýsingar um fyrirtæki í viðskiptum við tiltekinn banka berist til keppinautar í eigu bankans.
- Banki kann að hafa hagsmuni af því að yfirtekið fyrirtæki beini viðskiptum sínum til annarra fyrirtækja sem hann á hagsmuna að gæta í og útiloki keppinauta þar með frá mikilvægum viðskiptum.
- Banki kann að mismuna viðskiptavinum sínum þannig að félög undir yfirtækjum bankans njóti betri viðskiptakjara án þess að málefnaleg sjónarmið búi þar að baki.
- Banki getur freistast til þess að fjármagna viðvarandi taprekstur yfirtekis fyrirtækis, t.d. í því skyni að auka eða viðhalda markaðshlutdeild.
- Að síðustu er rétt að nefna freistnivanda stjórnenda og starfsmanna hins yfirtekna atvinnufyrirtækis sem getur stafað af eignarhaldi bankans á fyrirtækinu. Vandinn felst í því að hvati starfsmanna og stjórnenda til að reka fyrirtæki skynsamlega getur minnkað ef viðkomandi telja að fjársterkur aðili eins og banki muni koma til bjargar ef áhættusamar áætlanir ganga ekki eftir.

Með þeim reglum sem Samkeppniseftirlitið hefur sett er leitast við að takmarka eða ryðja úr vegi þessum samkeppnislegu vandamálum. Það er gert með ýmsum hætti:

- Í fyrsta lagi er mælt fyrir um að hið yfirtekna atvinnufyrirtæki sé selt frá bankanum innan tiltekins tíma. Við mat á þessu vegast á sjónarmið um að fyrirtæki sé selt sem fyrst í því skyni að takmarka samkeppnisröskun og



sjónarmið um að bankinn hafi eðlilegt svigrúm til þess að auka eða viðhalda verðmæti eigna sinna. Sölufræstir eru mismunandi eftir aðstæðum í hverju máli. Um þá ríkir trúnaður, enda geta slíkir tímabrestir, ef opinberir væru, haft óeðlileg áhrif á söluferli og söluverð.

- Í öðru lagi skal banki tryggja að yfirtekna fyrirtækið starfi sem sjálfstæður keppinautur á markaði. Þetta skal m.a. gert með því að fela sjálfstæðu eignarhaldsfélagi hvers banka rekstur viðkomandi fyrirtækja. Skal eignarhaldsfélagið staðsett utan bankans. Ennfremur eru sett skilyrði um stjórnarsetu í viðkomandi eignarhaldsfélögum og atvinnufyrirtækjunum sjálfum. M.a. skal meirihluti stjórnarmanna í eignarhaldsfélögum eða atvinnufyrirtækjum vera óháður bönkunum.
- Í þriðja lagi ber banka að setja viðkomandi atvinnufyrirtækjum eðlilegar arðsemiskröfur. Þetta er mikilvægt til þess að vinna gegn því að bankar sjái sér hag í því að auka virði yfirtekinna fyrirtækja með því að fjármagna undirboð eða auka markaðssókn og stækka þar með markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja. Þessum skilyrðum er einnig ætlað að takmarka hættu á að stjórnendur og starfsmenn hinna yfirteknu fyrirtækja líti á eignarhald banka sem vernd gegn hvers konar áföllum, eins og vikið var að hér að framan.
- Í fjórða lagi er bönkunum óheimilt að hlutast til um viðskipti milli hinna yfirteknu fyrirtækja og annarra fyrirtækja sem bankarnir eiga hluti í. Þannig er spornað gegn því að yfirtekið fyrirtæki og önnur fyrirtæki tengd viðkomandi banka beini viðskiptum sínum hvert til annars, án þess að eðlilegar forsendur um viðskiptakjör liggi til grundvallar.
- Í fimmta lagi er bönkunum óheimilt að hlutast til um viðskipti milli hinna yfirteknu fyrirtækja og viðskiptavina bankanna. Jafnframt skal tryggja að sömu aðilar innan hvers banka séu ekki viðskiptastjórar annars vegar yfirtekinna fyrirtækja og hins vegar viðskiptavina eða keppinauta hinna yfirteknu fyrirtækja. Þá skal tryggja að viðkvæmar upplýsingar berist ekki á milli þessara fyrirtækja.
- Í sjötta lagi skal tryggja gegnsæi í rekstri yfirtekinna fyrirtækja. Þannig skal birta ársuppgjör og hálfársuppgjör yfirtekinna fyrirtækja opinberlega. Jafnframt skal birta margvíslegar upplýsingar um starfsemi eignarhaldsfélaga og hinna yfirteknu fyrirtækja, auk upplýsinga um framkvæmd skilyrðanna.
- Í sjöunda lagi er mælt fyrir um ítarlegt og viðvarandi eftirlit innan bankanna með framkvæmd skilyrðanna, ásamt reglulegri skýrslugjöf til Samkeppniseftirlitsins. Þetta eftirlit er til viðbótar við almennt eftirlit sem Samkeppniseftirlitið hefur með því að fyrirtæki fari eftir samkeppnislögum og settum skilyrðum.



Nánari upplýsingar um þessar leikreglur er að finna í einstökum ákvörðunum á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins, [www.samkeppni.is](http://www.samkeppni.is), og þar er einnig að finna upplýsingar um fleira það sem ég hef rakið hér að framan.

Eitt er að setja leikreglur af þessu tagi og annað að fylgja þeim eftir. Samkeppniseftirlitið ætlast til þess að bankarnir tryggi að farið sé að reglunum. Sömuleiðist væntir Samkeppniseftirlitið þess að aðilar á markaði hafi vakandi auga með því að reglunum sé fylgt. Hægt er að senda Samkeppniseftirlitinu ábendingar og kvartanir ef við á. Þær verða að fjalla um tiltekin tilvik, vera skýrt fram settar og studdar rökum, eigi þær að vera að gagni. Almennar upphrópanir settar fram í markaðslegum tilgangi nýtast eftirlitinu hins vegar lítið. Verði leikreglurnar brotnar mun Samkeppniseftirlitið bregðast við því með þeim tækjum sem það býr yfir, s.s. stjórnvaldssektum þegar við á.

*Ágætu fundargestir,*

Við framkvæmd þessara leikreglna og endurskipulagningu fyrirtækja sem framundan er megum við aldrei missa sjónar á stóru myndinni. Þannig verður alltaf að hafa hagsmuni neytenda og samfélagsins af virkri samkeppni að leiðarljósi umfram sérhagsmuni tiltekinna fyrirtækja. Í því efni þarf að forðast að feta sömu braut og Japanir fetuðu á síðasta áratug síðustu aldar, þar sem ekki var tekið á skuldavanda fyrirtækja og óhagkvæmum fyrirtækjum veitt aðstoð og þannig haldið gangandi. Jafnframt þarf að tryggja að hér séu starfandi bankar sem þora og geta tekið ákvarðanir um viðfangsefni sín. Bankar sem keppa sín á milli, um betri kjör og betri lausnir fyrirtækjum og neytendum til handa.