



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Reykjavík, 4. september 2015

Ákvörðun nr. 23/2015

### **Yfirtaka Landsbanka hf. á Sparisjóði Norðurlands ses.**

#### **I.**

#### **Málavextir og málsatvik**

Þann 6. júlí sl. barst Samkeppniseftirlitinu tilkynning vegna fyrirhugaðrar yfirtöku Landsbankans hf. (hér eftir Landsbankinn eða bankinn) á Sparisjóði Norðurlands ses. (hér eftir einnig nefndur SPN, Sparisjóðurinn eða sjóðurinn). Í henni segir að fyrirhugað sé að yfirtækin verði sameinuð undir nafni og kennitölu Landsbankans. Muni bankinn taka við öllum rekstri, eignum og skuldum Sparisjóðsins. Samkeppniseftirlitið tilkynnti samrunaaðilum, þann 14. júlí sl., að samrunatilkynningin teldist fullnægjandi og því hafi frestir eftirlitsins skv. 17. gr. d. samkeppnislaga, sbr. 9 gr. reglna um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum byrjað að líða föstudaginn 7. júlí sl.

Samkeppniseftirlitinu hafði áður borist greinargerð frá samrunaaðilum, dags. 24. júní sl., þar sem því er haldið fram að SPN sé yfirtæki á fallanda fæti (e. Failing firm defence) og að heimila verði samrunann á þeim grundvelli. Í greinargerðinni segir að stjórn sjóðsins sé í raun skylt að gangast undir samning um yfirtöku Landsbankans á sjóðnum þar sem enginn annar kostur sé tækur. Fyrirhuguð viðskipti sé eini möguleikinn á því að leysa úr þeim eiginfjávanda sem sjóðurinn standi frammi fyrir. Að öðrum kosti blasi ekki annað við en að stjórn sparisjóðsins afhendi sparisjóðinn til bráðabirgðastjórnar Fjármálaeftirlitsins, sbr. 100. gr. a úr lögum um fjármála yfirtæki nr. 161/2002.

Í samrunaskrá sem fylgdi samrunatilkynningu segir að markmið samrunans sé að bregðast við þeirri stöðu að eiginfjárgrunnur sparisjóðsins sé komin vel undir þá kröfu sem Fjármálaeftirlitið (hér eftir FME) gerir til hans. Segir að samningur um viðskiptin hafi komist á þann 19. júní sl. og að með honum sé lausn komin á eiginfjávanda sjóðsins. Þá segir að FME hafi veitt sjóðnum frest til 14. ágúst 2015 til þess að koma eiginfjárgrunni sínum í lögbundið horf. Takist það ekki verði starfsleyfi sjóðsins til fjármálastarfssemi afturkallað og hann í kjölfar þess tekinn til slitameðferðar. Samruninn sé gerður í því skyni að tryggja hagsmuni allra haghafa sjóðsins.

Á fundi, með samrunaaðilum, þann 13. júlí sl. var jafnframt gerð ítarleg grein fyrir þeim atvikum sem skýra fjárhagsstöðu SPN.

Þann 10. júlí sl. barst Samkeppniseftirlitinu bréf frá Sparifélaginu hf. þar sem gerð var grein fyrir tilraunum félagsins til fjárfestingar í sparisjóðum, þ. á m. SPN. Jafnframt hefur félagið gert nánari grein fyrir sjónarmiðum sínum á fundum með Samkeppniseftirlitinu og í tölvupóstum.



Samkeppniseftirlitið aflaði einnig upplýsinga og sjónarmiða frá öðrum aðilum sem sýnt höfðu áhuga á að taka yfir SPN.

Varð fyrrnefnd rannsókn tilefni til þess að kallað var eftir afstöðu Fjármálaeftirlitsins (FME) gagnvart tilteknum atriðum sem hafa þýðingu um hvort að unnt sé að beita reglunni um fyrirtæki á fallanda fæti. Í því skyni var fundað með FME þann 15. júlí 2015. Í kjölfarið var FME send upplýsingabeiðni, dags. 16. júlí sl. Svar barst við henni 27. júlí 2015.

Leiddi afstaða FME, ásamt öðrum gögnum málsins, til þess að nauðsynlegt þótti að afla frekari gagna varðandi tiltekin atriði sem þýðingu hafa fyrir beitingu fyrrgreindrar reglu. Þann 6. ágúst sl. komu fulltrúar samrunaaðila til fundar til Samkeppniseftirlitsins og þann 10. ágúst var bréflaga óskað eftir tilteknum upplýsingum frá þeim. Í tengslum við þetta var samrunaaðilum og FME gerð grein fyrir því að Samkeppniseftirlitinu væri ekki unnt að ljúka rannsókn málsins innan þess tímafrests sem FME hafði sett sparisjóðnum til úrlausnar málsins eða þess frests sem settur var fram í fyrirvara í samningi Landsbankans við Sparisjóð Norðurlands.

Svar samrunaaðila barst með bréfi dags. 11. ágúst 2015. Í bréfinu héldu samrunaaðilar því m.a. fram að dráttur á svari og afstöðu Samkeppniseftirlitsins kynni að valda því að SPN yrði tekið yfir af FME. Í málinu liggur þó fyrir að tímafrestir hafa verið framlengdir á meðan á rannsókn Samkeppniseftirlitsins hefur staðið.

Þann 31. ágúst barst Samkeppniseftirlitinu bréf frá stjórn SPN. Í bréfinu er áréttað það mat stjórnar sjóðsins að nauðsynlegt sé að málið verði til lykta leitt eins fljótt og auðið er. Í því sambandi er vísað til samskipta við FME liðna viku. Í þeim samskiptum kemur fram að FME hafi veitt sparisjóðnum frest til 4. september til að koma eiginfjárlutfalli sínu í lögmætt horf. Hafði SPN óskað eftir fresti til 11. þ.m. en FME hafi fallist á það að veita sjóðnum einungis viku frest. Í bréfi FME var jafnframt sérstaklega tekið fram að ekki væri útilokað að grípa þyrfti til aðgerða af hálfu FME á hendur SPN innan þessa tímaramma.

## II.

### Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Í samrunaskrá kemur fram að Landsbankinn muni eignast öll hlutabréf í SPN og að stofnfjárhafar í SPN fái greitt með hlutabréfum í Landsbankanum. Við fullnustu viðskiptana verður SPN ekki lengur til sem sjálfstæður aðili heldur verði félagsstjórn, eignir og skuldir í höndum Landsbankans. Er því hér um að ræða að Landsbankinn mun einn öðlast yferráð yfir sjóðnum og ljóst að í viðskiptunum felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Landsbankinn starfrækir útibú eða bankaafgreiðslur víða um land. Bankinn er einn af þremur stærstu keppinautum á viðskiptabankamarkaði sem samtals hafa afar sterka stöðu á þeim markaði, þ. á m. í þjónustu við einstaklinga og lítil og meðalstór fyrirtæki.



SPN er stærstur sparisjóða sem enn eru starfandi, með efnahag sem nemur um 10 milljörðum króna.<sup>1</sup> Forverar hans eru Sparisjóður Svarfdæla, Sparisjóður Þórshafnar og Sparisjóður Bolungarvíkur (hér eftir einnig nefndur SPB). Frá sameiningu SPB og SPN árið 2014 hafa framangreindir sparisjóðir verið reknir undir merkjum SPN.

### III.

#### Markaðir málsins og staða fyrirtækja á þeim

Um yfirtöku viðskiptabanka á sparisjóði var fjallað í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 18/2012, *Kaup Landsbankans hf. á rekstri og eignum Sparisjóðs Svarfdæla*. Eins og í fyrri málum var þjónustumarkaður málsins talinn vera markaður fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og smá fyrirtæki. Landfræðilegur markaður málsins var talinn staðbundinn, þ.e. starfssvæði viðkomandi sparisjóðs, en einnig var höfð hliðsjón af landinu öllu. Hið sama er lagt til grundvallar í þessu máli.

Samkeppniseftirlitið hefur á undanförnum árum fjallað ítarlega um samkeppnisaðstæður á viðskiptabankamarkaði. Nefna má í því sambandi ákvörðun nr. 50/2008, *Samruni SPRON og Kaupþings*, ákvörðun nr. 33/2011, *Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.* Þá hefur Samkeppniseftirlitið m.a. skrifað um samkeppnisaðstæður á viðskiptabankamarkaði í skýrslu nr. 1/2011, *Samkeppnishömlur á bankamarkaði* og skýrslu nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*.

Í framangreindum úrlausnum var það niðurstaða eftirlitsins eða e.a. leiddar að því líkur að viðskiptabankarnir þrír væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Þá liggur fyrir að veruleg samþjöppun hefur orðið m.a. á markaði fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og smá fyrirtæki. Undangengin misseri hefur kvarnast verulega úr starfandi sparisjóðum á landinu, sbr. yfirtöku Arion banka hf. á AFLi-sparisjóði ses.,<sup>2</sup> yfirtöku Landsbankans á Sparisjóði Vestmannaeyja<sup>3</sup> og nú yfirtöku Landsbankans á SPN. Í kjölfar bankahrunsins hurfu stærri sparisjóðir af sjónarsviðinu, s.s. Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis, Sparisjóður Keflavíkur og BYR sparisjóður.<sup>4</sup> Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði*, segir:

*„Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum Samkeppniseftirlitsins var markaðshlutdeild einstakra viðskiptabanka í greiðslukortautgáfu á tímabilinu sem rannsóknin tók til í samræmi við markaðshlutdeild þeirra í almennri viðskiptabankaþjónustu enda er greiðslukortþjónusta almennt mikilvægur þáttur í þjónustu viðskiptabanka. Markaðshlutdeild hvers þriggja stærstu viðskiptabankanna um sig á sviði almennrar viðskiptabankaþjónustu lá á bilinu 25- 30% (m.v. innlán og útlán) á tímabilinu sem rannsókn málsins beinist að. Í sáttavíðræðum við aðila málsins lagði Samkeppniseftirlitið áherslu á að gripið yrði til ýmissa aðgerða til að eyða samkeppnishömlum á markaðnum og fela aðgerðirnar í sér allnokkrar breytingar á fyrirkomulaginu á greiðslukortamarkaði. Ljóst er að stóru viðskiptabankarnir þrír njóta nú, eftir*

<sup>1</sup> Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri SPN fyrir fyrri hluta ársins 2015.

<sup>2</sup> Sjá ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2015 *Yfiráð Arion banka yfir AFLi-sparisjóði* og nr. 16/2015 *Endurskoðun á skyldu Arion banka hf. til að selja eignarhlut sinn í AFLi-sparisjóði ses.*

<sup>3</sup> Samkeppniseftirlitið kom ekki að því máli þar sem Fjármálaeftirlitið beitti sk. neyðarlögum við yfirtöku á sjóðnum. Við beitingu þeirra laga er samkeppnislögum víkið til hliðar.

<sup>4</sup> Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2011 *Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.* og ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 5. mars 2011.



*fall stærstu sparisjóðanna, gífurlegra yfirburða í útgáfu greiðslukorta á íslenska greiðslukortamarkaðnum. Við úrlausn málsins í sáttaviðræðum var því óhjákvæmilegt að taka mið af því hver staðan á markaðnum er nú. Áætla má að markaðshlutdeild stóru viðskiptabankanna þriggja á sviði greiðslukortautgáfu nemi núna samanlagt allt að 95%."*

Ljóst er að með samruna þessa máls verður enn frekari samþjöppun á mjög mikilvægu sviði þar sem fákeppni og mikil samþjöppun er þegar fyrir. Að öllu jöfnu gefa slíkir samrunar tilefni til íhlutunar. Hins vegar er í þessu máli haldið fram af samrunaaðilum að skilyrði reglunnar um fyrirtæki á fallanda fæti eigi við í málinu. Sé skilyrðum reglunnar fullnægt brestur Samkeppniseftirlitinu heimildir til íhlutunar í samruna. Verður því að taka til athugunar hvort skilyrði reglunnar séu uppfyllt í málinu.

#### **IV.**

##### **Fyrirtæki á fallanda fæti**

Til þess að reglan um fyrirtæki á fallandi fæti eigi við þurfa samrunaaðilar að sýna fram á að ekki sé orsakasambandi á milli röskunar á samkeppni og samrunans. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 4. apríl 2012, sem staðfestur var með vísan til forsendna með dómi Hæstaréttar Íslands frá 8. nóvember 2012 í máli nr. 277/2012, segir:

*„Óumdeilt er að unnt sé, innan ramma gildandi samkeppnislaga, að taka tillit til varna samrunaaðila sem byggjast á sjónarmiðum um félag á fallanda fæti. Byggjast slík sjónarmið á framkvæmd og reglugerðum Evrópuréttar og eiga þau rætur sínar að rekja til þess að yfirtaka á félagi, sem ella yrði að hætta rekstri, geti í vissum tilvikum skipt litlu eða engu máli í samkeppnislegu tilliti. Felst í þessu að það geti verið í þágu langtímahagsmuna neytenda að framleiðslutæki haldist í rekstri þrátt fyrir að keppendum á markaði fækki við yfirtöku. Sýnist óumdeilt að miðað sé við eftirgreind megin skilyrði þegar metið er hvort félag sé á fallanda fæti: 1) Að fyrir liggja að félag það sem málsaðilar halda fram að stefni í þrot muni í nánustu framtíð hrökklast af markaðnum vegna fjárhagserfiðleika, 2) að möguleiki á annarri sölu nefnds félags, sem hefði minni röskun í för með sér, sé ekki til staðar og 3) að eignir þess félags sem stefnir í þrot myndu óhjákvæmilega hverfa af markaðnum og ekki verða grundvöllur nýs rekstrar, ef ekki kæmi til samrunans. Ljóst er að um er að ræða undantekningarreglu frá þeirri meginreglu að samkeppnisyfirvöld skuli grípa til íhlutunar vegna samruna sem skapar eða styrkir markaðsráðandi stöðu. Verður að telja að það hvíli á aðalstefnanda að sýna með óbyggjandi hætti fram á að öllum framangreindum skilyrðum hafi verið fullnægt þannig að engin skaðvænleg samkeppnisleg áhrif verði í raun af samruna.“*

Ekki leikur því vafi á að um er að ræða undantekningu frá meginreglunni um að samruni komi til efnislegrar umfjöllunar. Er slík niðurstaða því háð ströngum skilyrðum.<sup>5</sup> Megin sjónarmiðið er að undanþáguheimild af þessum toga geti einungis átt við ef fyrir liggur að samkeppnislegri gerð markaðarins myndi hvort sem er hraka jafn mikið eða meira, þótt ekki yrði af samruna, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 12/2011,

<sup>5</sup> Sbr. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr.: 61/2007, 50/2008, 6/2009, 3/2011, 27/2011, 33/2011 og 16/2015 og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2011 og 12/2011.



MP banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu, þar sem áfrýjunarnefndin féllst á að sjónarmið um fyrirtæki á fallanda fæti ættu við, þrátt fyrir að tilteknir annmarkar væru á söluferli vegna Byrs sparisjóðs.

### 1. Skilyrði um að félag stefni í þrot

Eitt af skilyrðum þess að unnt sé að beita reglunni um fyrirtæki á fallanda fæti er, sem fyrr segir, að fyrirsjáanlegt sé að viðkomandi fyrirtæki hverfi af samkeppnismarkaði vegna bágrar fjárhagsstöðu. Í þessu máli er um fjármálafyrirtæki að ræða sem lýtur eftirliti lögbodins stjórnvalds, FME. Í 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki segir að eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækis, eins og hann er skilgreindur á hverjum tíma, skuli nema að lágmarki 8% af áhættugrunni. Er FME jafnframt heimilt að áskilja að eiginfjárgrunnurinn sé hærri en umrædd 8%. Með bréfi frá FME dags. 20. október 2014, var SPN tilkynnt að eiginfjárgrunnur sjóðsins fullnægði ekki kröfum stofnunarinnar. Hefur sparisjóðnum verið veittur ítrekaður frestur til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögbundið horf.

Í þessu samhengi telur Samkeppniseftirlitið rétt að víkja að aðdraganda máls þessa. Í fyrrnefndri greinargerð samrunaaðila, dags. 24. júní sl., er greint frá því að við samruna Sparisjóðs Norðurlands og Sparisjóðs Bolungarvíkur hafi upplýsingar sem lágu fyrir um fjárhagsstöðu síðarnefnda sjóðsins verið ófullnægjandi. Samruninn hafi verið byggður á endurskoðuðum ársreikningi beggja sjóðanna fyrir árið 2013, en ekki hafi verið framkvæmdar sérstakar áreiðanleikakannanir vegna samrunaáætlunarinnar. Við sameininguna hafi svigrúm hins sameinaða fyrirtækis til fjárhagslegra skakkafalla verið nánast ekkert. Eiginfjárhlutfall sjóðsins hafi verið nær það sama og sú eiginfjárfkrafa sem FME gerði til sjóðsins.

Haustið 2014 sendi stjórnarformaður SPN og sparisjóðsstjóri öllum stofnfjárhöfum sjóðsins bréf þar sem fram kom að lánasafn Sparisjóðs Bolungarvíkur væri verulega laskað og stæði engan vegin undir þeim upphæðum sem bókaðar hefðu verið í reikningum sjóðsins um undanliðin áramót. Við gerð hálfársuppgjör á miðju árinu 2014 fyrir sameinað fyrirtæki hefði það verið niðurstaðan að færa þyrfti lánasafn SPB niður um 207 m.kr. Var FME jafnframt gerð grein fyrir þessari stöðu og varð þetta til þess að FME gaf sjóðnum frest til þess að koma eiginfjárgrunni sínum í lögbundið horf.

Í kjölfar þessa fól stjórn SPN sjálfstætt starfandi endurskoðunarfyrirtæki að meta lánasafn sjóðsins. Var það niðurstaða fyrirtækisins að þörf væri á enn frekari afskriftum á lánasafni hans. Þannig segir í áður tilvitnaðri greinargerð samrunaaðila frá 24. júní sl. að um það bil 300 m.kr. vanti til þess að eigið fé sjóðsins nái lögbundnum mörkum, með vísan til niðurstöðu endurskoðunarfyrirtækisins. Í bréfi SPN til Samkeppniseftirlitsins frá 11. ágúst sl. eru þessi sjónarmið um erfiða fjárhagsstöðu áréttuð. Í fylgiskjali með bréfinu er að finna bráðabirgða árshlutareikning sjóðsins fyrir fyrri hluta þessa árs. Í honum kemur fram aukin afskriftarþörf upp á um 80 m.kr. til viðbótar við það sem þá þegar var komið.

Niðurstaða framangreinds er að afskriftir sameinaðs félags frá samruna við SPB nema vel á fjórða hundrað milljóna króna. eru þessar afskriftir nær allar tilkomnar vegna lánasafns SPB eftir því sem fyrirsvarsmenn söluferlisins halda fram og önnur gögn málsins styðja.



Eins og fjárhagsstöðu SPN er háttað liggur fyrir að sparisjóðurinn mun ekki af eigin rammleik ná að uppfylla þær eiginfjárkröfur sem Fjármálaeftirlitið gerir til hans. Hefur jafnframt þýðingu í þessu sambandi að þróun eiginfjárlutfalls SPN hefur stöðugt farið versnandi undanfarin misseri, nú síðast við birtingu bráðabirgðauppgjörðs fyrir fyrri hluta ársins 2015. Umrædd fjárhagsstaða SPN er nú þannig að vel á fjórða hundrað milljóna króna vantar til þess að sjóðurinn uppfylli kröfur FME, þýðir þetta það að sjóðurinn er tæplega fimm prósentustigum undir þeim kröfum sem stofnunin gerir til sjóðsins.

Mat Fjármálaeftirlitsins á stöðu fjármála fyrirtækis hefur mikla þýðingu þegar afstaða er tekin til sjónarmiða um fyrirtæki á fallanda fæti þegar eftirlitsskyld fjármála fyrirtæki eiga í hlut, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 12/2011, *MP banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Í því skyni að varpa skýrara ljósi á það hversu aðkallandi umræddur eiginfjávandi SPN er sendi Samkeppniseftirlitið FME bréf þann 16. júlí sl. þar sem m.a. var óskað sjónarmiða um hvort að aðstæður hafi verið orðnar það knýjandi um miðjan júní sl. að nauðsynlegt væri að lausn myndi finnast á eiginfjávanda stofnunarinnar þá þegar.

Í svari FME kemur fram það afdráttarlausa mat að svo hafi verið. Jafnframt segir í svarbréfi stofnunarinnar að hún geti ekki veitt fjármála fyrirtæki lengri frest en 12 mánuði til að bæta eiginfjárstöðu sína. Við það tímamark ber FME að afturkalla starfsleyfið. Þá segir að komið geti til þess að stofnunin sjái sig knúna til þess að beita úrræðum sínum í samræmi við heimildir sínar. Téðar heimildir feli meðal annars í sér vald til þess að taka yfir vald stjórnar og hluthafa. Segir að beiting á þessum heimildum geti valdið óæskilegum áhrifum á fjármálamarkaðinn. Birtingarmynd þessa geti m.a. verið að innistæðueigendur taki út reiðufé sitt í öðrum innlánsstofnunum, sérstaklega sparisjóðum, eða færi innlán sín á milli lánastofnana. Slík staða geti valdið aukinni hættu á að eignir sjóðsins rýrni enn frekar og dregið úr tiltrú almennings á fjármálakerfinu á Íslandi.

Af framangreindu leiðir að forsendur standa ekki til þess að SPN nái að uppfylla kröfur um eiginfjárlutfall innan veittra tímafresta FME, að óbreyttu. Nauðsynleg forsenda þess að skilyrði starfsleyfis hans séu uppfyllt er að honum sé veitt aukið eigið fé. Er þetta afdráttarlaust mat FME.

Það er því mat Samkeppniseftirlitsins að fyrsta skilyrði reglunnar um fyrirtæki á fallanda fæti sé uppfyllt í þessu máli.

## **2. Skilyrði um að möguleiki á sölu til annars félags sé ekki til staðar**

Annað skilyrði þess að unnt sé að beita reglunni um fyrirtæki á fallanda fæti er að ekki sé til staðar möguleiki á því að selja fyrirtækið til aðila sem hefði í för með sér minni röskun á samkeppni. Við mat á þessu skilyrði þarf að ganga úr skugga um það að enginn annar en stóru viðskiptabankarnir þrír geti leyst eiginfjávanda sparisjóðsins og e.a. farið með eignarhlut í starfsleyfisskyldu fjármála fyrirtæki.

Hér að framan voru rakin tildrög máls þessa. Gögn málsins sýna að í byrjun ársins 2015 hafi vinna við að koma eiginfjárlutfalli sjóðsins í lögbundið horf hafist. Hófst vinnan í kjölfar þess að svokallað SREP ferli FME á eiginfjárpörf sjóðsins var lokið. Ferli þetta ákvarðar hver krafa stofnunarinnar á eiginfjárlutfall fjármála fyrirtækis skuli vera. Töldu



fyrirsvarsmenn SPN nauðsynlegt að ferlið yrði til lykta leitt áður en sjóðurinn beitti sér fyrir því að afla honum eiginfjár. Í mars sl. réð sparisjóðurinn sérfræðinga til þess að vera sjóðnum til fulltingis við leita að lausnum á eiginfjástöðu hans.

## 2.1 Aðkoma stofnfjäreigenda og kröfuhafa

Í fyrirbyggjandi gögnum kemur fram að umræddir sérfræðingar hafi í fyrstu leitað til stofnfjäreigenda og kröfuhafa sparisjóðsins. Langstærsti stofnfjäreigandinn í sparisjóðnum er ríkissjóður sem er eigandi 79,18% stofnfjárins. Bankasýsla ríkisins fer með eignarhlutinn. Næststærsti eigandinn er Tryggingasjóður sparisjóða, með 14,87%. Aðrir stofnfjäreigendur eiga undir 1,8% eignarhlut hver.

Með bréfi dags. 31. mars sl. ritaði SPN Bankasýslu ríkisins bréf þar sem óskað var eftir því að Bankasýslan gerði tillögu til fjármálaráðherra um frekari fjármögnun SPN á grundvelli hlutverks og markmiða sparisjóðsins. Í bréfinu kemur eftirfarandi m.a. fram:

*„Að mati umbjóðanda míns er ábyrgð Bankasýslu ríkisins, fyrir hönd ríkisins, mikil varðandi það að tryggja rekstrarhæfi Sparisjóðs Norðurlands og um leið möguleika sparisjóðakerfisins, ekki síst í ljósi þeirra áfalla sem sparisjóðurinn varð fyrir í kjölfar samruna við Sparisjóð Bolungarvíkur. Telur umbjóðandi minn að mikilvægi þess að sparisjóðakerfið nái að lifa af og vaxa á ný sé óumdeilt og því ætti það að vera forgangsverkefni ríkisins að tryggja að svo geti orðið, enda ekki um stóra fjárhæð að ræða sem til þarf í samanburði við þá miklu hagsmuni sem í húfi eru.“*

Bankasýsla ríkisins hafnaði beiðni sparisjóðsins samdægurs, eða þann 31. mars. Í svári Bankasýslunnar kemur eftirfarandi fram:

*„Bankasýsla ríkisins hefur fram til þessa ekki ljáð máls á því að leggja fram tillögu til ráðherra um aukið fjárframlag til sparisjóða eða annarra fjármálafyrirtækja í formi stofn- eða hlutafjár og má í því sambandi vísa til aðgerða stofnunarinnar varðandi eiginfjávanda Sparisjóðs Svarfdæla sem birtist í ársreikningi þess sjóðs 2010. Er sú afstaða stofnunarinnar óbreytt. Fram hjá því verður heldur ekki litið að fjárbinding íslenska ríkisins sem hlutfall af landsframléiðslu er með því hæsta sem þekkist meðal vestrænna þjóða og hefur áherslan verið á að minnka það hlutfall en ekki auka.“*

Þrátt fyrir þessa neitun er tekið fram í bréfinu að Bankasýslan styðji sparisjóðinn í fyrirhuguðum aðgerðum sínum til að mæta eiginfjárkröfu FME, og vísar Bankasýslan til þess að sparisjóðurinn hyggist kanna hvort kröfuhafar víkjandi og almennra krafna séu reiðubúnir að breyta kröfum sínum í stofnfé og/eða víkjandi lán. Síðan segir:

*„Stofnunin beinir þeirri ábendingu einnig til stjórnar sparisjóðsins að samhliða verði aðrar leiðir skoðaðar á borð við samruna við fjármálastofnanir sem hafi yfir umfram eigin fé að ráða. Í slíkum tilvikum kunna að vera fólgin verðmæti í skatteign sjóðsins sem viðkomandi fjármálafyrirtæki gætu verið tilbúin að greiða fyrir. Slík leið kynni að hámarka heimtur stofnfjárhafa og annarra kröfuhafa ef aðrar leiðir eru ekki færar.“*

Samkvæmt framangreindu liggur fyrir að Bankasýslan, sem heldur á tæplega 80% eignarhlut ríkissjóðs, hafnaði frekari fjármögnun, en hvatti sparisjóðinn til þess að skoða samruna við vel stæðar fjármálastofnanir.



Af fyrirliggjandi upplýsingum má ráða að sparisjóðurinn taldi við svo búið ljóst að aðrir stofnfjáreigendur væru ekki reiðubúnir til að hlaupa undir bagga með sparisjóðnum, eða hefðu ekki til þess getu.

Leitaði Samkeppniseftirlitið í þessu efni eftir sjónarmiðum Tryggingasjóðs sparisjóða, sem eins og fyrr segir er næst stærsti stofnfjáreigandinn. Fyrir liggur að tryggingasjóðurinn hafði, að svo komnu máli, ekki möguleika á að koma sjóðnum til frekari aðstoðar. Á hinn bóginn er upplýst að tryggingasjóðurinn hefur gert alvarlegar athugasemdir við undirbúning að samruna Sparisjóðs Norðurlands og Sparisjóðs Bolungarvíkur, sem telja má undanfara yfirstandandi erfiðleika. Það er aftur á móti ekki í verkahring Samkeppniseftirlitsins að taka afstöðu til þess við mat á því hvort sjónarmið um fyrirtæki á fallanda fæti eigi við í þessu máli.

Fyrirsvarsmenn sparisjóðsins leituðu einnig til helsta kröfuhafa sjóðsins og óskuðu eftir að kröfum yrði umbreytt, e.a. í hlutafé, með það í huga að breyta félagaformi sparisjóðsins. Af gögnum má ráða að þessari umleitan hafi verið hafnað, m.a. með vísan til afdráttarlausrar neitunar ríkissjóðs að koma sparisjóðnum til hjálpar.

Af fyrirliggjandi gögnum fær Samkeppniseftirlitið ekki annað séð en að umboðsmenn sparisjóðsins hafi leitað allra raunhæfra lausna gagnvart stofnfjáreigendum og kröfuhöfum. Þegar ljóst var að enginn úr þeim hópi hafði áhuga á því að leggja sjóðnum til frekara fjármagn var leitað til þriðju aðila.

## 2.2 Fjármagns leitað frá þriðju aðilum

Í sjónarmiðum samrunaaðila kemur fram að fulltrúar SPN hafi haft samband við fjölmarga aðila í því skyni að koma eiginfjárlutfalli sjóðsins í fullnægjandi horf. Fundir hafi verið haldnir m.a. með MP banka, Sparisjóðabankanum, Eignasafni Seðlabanka Íslands, Lífeyrissjóði starfmannanna Reykjavíkurborgar, Gildi lífeyrissjóði, Kaupfélagi Skagfirðinga, KEA og Sparisjóði Suður Þingeyinga. Fleiri aðilar hafi komið til álita sem hugsanlegir fjárfestar, en ljóst þótti að aðkoma þeirra að málinu byggði á aðkomu annarra aðila sem höfðu gefið afsvar. Þá kemur fram að sparisjóðurinn hafi sett sig í samband viðskiptabankana þrjá. Arion banki hafnaði viðræðum formlega, en beðið hafði verið með samskipti við stóru viðskiptabanka þrjá þar til aðrar leiðir hefðu verið kannaðar. Framangreint ferli leiddi til þess að hafnar voru viðræður við fjóra aðila. Verður nú gerð grein fyrir því.

### *Viðræður við „Hafnarfjarðarhópin“*

Fjárfestahópur sem samanstóð af aðilum sem komið höfðu að Sparisjóði Hafnarfjarðar var gert viðvart um söluferlið með bréfi þann 22. apríl sl. Hafði þessi hópur áður lýst áhuga á fjárfestingu í sparisjóðum, einkum Sparisjóði Vestmannaeyja. Sátu fulltrúar þessa hóps fundi með Bankasýslu ríkisins og SPN þar sem rædd var hugsanleg aðkoma hópsins að eiginfjárukningu í sparisjóðnum. Ljóst var að markmið þessa fjárfestahóps var m.a. að opna útibú í Hafnarfirði. Urðu þessar viðræður til þess að óskuldbindandi tilboð hópsins barst þann 7. maí 2015. Voru þessi áform rædd ítarlegar á fundi aðila hinn 13. maí þar sem viðskiptaáætlun hópsins var kynnt í grófum dráttum. Þann 26. maí sendi SPN hópnum bréf þar sem tilkynnt var um opnun gagnaherbergis og jafnframt óskað eftir





upplýsingum um fjárfestingargetu hópsins og hverjir stæðu að baki honum. Svar við því barst ekki frá fulltrúa hópsins. Nýtti hópurinn sér ekki gagnaherbergið.

Samkeppniseftirlitið leitaði sjónarmiða fulltrúa umrædds hóps. Að mati þeirra fylgdi ekki hugur máli af hálfu sparisjóðsins í viðræðum við hópinn. Samruni Arion banka á AFLi-sparisjóði hafi hins vegar haft mikla þýðingu í mati hópsins á fýsileika þess að fjárfesta í SPN. Telur hópurinn að með brotthvarfi AFLs sem sjálfstæðs fyrirtækis á markaði hafi sparisjóðakerfið verið veikt verulega. Því hafi frekari tilraunum til þess að fjárfesta í SPN í raun verið sjálfhætt.

#### *Aðkoma AB 437 ehf.*

Tryggvi Þór Herbertsson hefur farið fyrir hópi fjárfesta sem reynt hefur að fjárfesta í sparisjóðum undangengna mánuði. Á meðal meðlima í þessum hópi eru öflugir fagfjárfestar og aðilar sem starfa á starfssvæði SPN. Með bréfi SPN dags. 22. apríl sl. var hópnum gert kunnugt um þann eiginfjárvanda sem sparisjóðurinn stóð frammi fyrir. Leitað var eftir áhuga hópsins á því að koma að eignarhaldi í sjóðnum. Áform hópsins voru þau að fjárfesta í AFLi og SPN. Í framhaldi af því yrði starfsemin þróuð áfram með sameiningu og hagræði í rekstri að leiðarljósi. Umleitanir þessar leiddu til þess að hópnum var boðinn aðgangur að gagnaherbergi SPN með bréfi þann 26. maí sl.

Hinn 5. júní sl. var tilkynnt um yfirtöku Arion banka hf. á AFLi-sparisjóði, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2015, *Endurskoðun á skyldu Arion banka hf. til að selja eignarhlut sinn í AFLi-sparisjóði ses.* Við þetta breyttust forsendur í viðræðum þessara aðila við SPN. Í kjölfarið fóru aðilar ítarlega yfir lánasafnið og viðskiptalegar forsendur sem lágu að baki fjárfestingartækifærinu. Að sögn aðila var niðurstaða þessarar greiningar sú að ekki væri unnt að ná fram ásættanlegri arðsemi á það eigið fé sem nauðsynlegt væri starfsseminni.

#### *Aðkoma Sparisjóðs Höfðhverfinga*

Sparisjóður Höfðhverfinga lýsti yfir áhuga sínum á því að koma að kaupum á nýju stofnfé í SPN með bréfi frá 15. maí sl. Var þeim líkt og öðrum veittur aðgangur að gagnaherbergi með bréfi þann 26. s.m., að því tilskildu að þeir undirgengjust trúnað. Með tölvubrési daginn eftir var þeim gerð grein fyrir að nánari skoðun á lánasafni SPB hafi leitt til þess að eiginfjárförf SPN væri 330 m.kr. en ekki 230 m.kr. eins og þeim hafði verið kynnt á fyrri stigum málsins. Með tölvupósti, dags. 1. júní sl., sagði Sparisjóður Höfðhverfinga sig frá málinu í ljósi hækkunar á væntu eiginfjárframlagi- og þess þrönga tímaramma var við að etja. Taldi sjóðurinn sér ekki fært að koma að eiginfjárukningu SPN á þeim forsendum sem taldar voru nauðsynlegar.

#### *Aðkoma Sparifélagsins*

Í bréfi fulltrúa SPN segir að Sparifélagið (SPF) hafi að eigin frumkvæði óskað eftir aðild að viðræðum við SPN um aðkomu félagsins að fjármögnun sjóðsins. Var þetta gert með tölvubrési hinn 20. maí sl. Þann 26. maí sendu fulltrúar seljenda SPF bréf þar sem þeim var gefinn kostur á því að kynna sér gögn og gera bindandi tilboð í félagið fyrir miðjan júní 2015. Bréfið var efnislega samhljóða því sem öðrum aðilum hafi verið kynnt. Í því er m.a. óskað upplýsinga um þá sem komi að fjárfestingunni með vísan til 40. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, um virkan eignarhlut. Þá segir jafnframt að gott sé að í sama bréfi kæmu fram nánari upplýsingar um fjárhagslega burði SPF til fjárfestingarinnar.



Slíkar upplýsingar séu skilyrði fyrir því að unnt sé að meta tilboðið og réttmæti þess að bjóða SPF aðgang að upplýsingum í gagnaherbergi.

Í framhaldi af þessum samskiptum var SPF boðinn aðgangur að gagnaherbergi, á grundvelli m.a. yfirlýsinga erlendra aðila um að þeir hefðu áhuga á því að fjárfesta í samstarfi við SPF. Fyrir lágu jafnframt af hálfu SPF tillögur að umræðugrundvelli.

Við fyrrgreinda yfirtöku Arion banka á AFLi-sparisjóði urðu veðrabrigði í málinu. Taldi SPN forsendur fyrir aðkomu fjárfesta að málinu hafa breyst þ.m.t. SPF. Höfðu margir hugsanlegra fjárfesta gert ráð fyrir því að fjárfesta í bæði AFLi-sparisjóði sem og SPN. Áform voru uppi um að sameina sjóðina og talið að í því væri fólgið hagræði. Töldu seljendur því að með yfirtökunni hafi þrengt verulega að hagræðingarmöguleikum. Auk þessa taldi SPN að yfirtakan yrði til þess að enn frekar myndi þrengja að því svigrúmi sem FME gæfi SPN til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögbundið horf.

Í kjölfar þess að ljóst varð að viðræður við fjárfestahóps Tryggva Þórs Herbertssonar myndu ekki bera árangur hittu forsvarsmenn SPN fulltrúa FME á fundi. Var þar gerð grein fyrir þeirri stöðu sem upp var komin, þ.e.a.s. að þrír af fjórum mögulegum fjárfestum hefðu hætt við fjárfestingu í sparisjóðnum. Á þeim fundi hafi komið fram að nauðsynlegt væri að leiða fram skýr svör frá SPF gagnvart tilteknum atriðum til þess að unnt væri að leiða málið til lykta. Þar á meðal þurfti að ganga úr skugga um hæfi aðila til að fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki.

Í framhaldi af þessu var SPF sent bréf þar sem gerð var nánari grein fyrir þeim aðstæðum sem skapast höfðu og kallað eftir svörum um áhuga og getu félagsins til þess að leiða fjárfestinguna til lykta, sbr. bréf SPN frá 8. júní 2015. Félaginu var veittur frestur til 11. júní til að koma fram með tilboð í sparisjóðinn. Var sá áskilnaður gerður að tilboði félagsins yrði að fylgja sönnun þess að a.m.k. 350 m.kr. væru þá þegar til reiðu á bankareikningi í íslenskum banka og óbundnar þannig að greiða mætti þá fjárhæð út í mánuðinum. Jafnframt var gerð ítarleg grein fyrir þeim ferlum sem félagið yrði að uppfylla lögum samkvæmt til þess að geta tekið við virkum eignarhlut í fjármálafyrirtæki.

Með tölvupóstum, dags. 11. júní gerði SPF grein fyrir því að erlendur fjárfestir væri að vinna í því að koma fjármunum til landsins. Með bréfi, dags. sama dag, gaf SPN SPF aukinn frest til kl. 12:00 mánudaginn 15. júní til koma með tilboð um aðkomu félagsins að eiginfjárauðningu SPN. Í bréfinu kemur m.a. fram að stjórn sparisjóðsins leggi áherslu á að fjárfestar sem leggja vilja sjóðnum til fjármuni og öðlast þar með mögulega ráðandi hlut í fjármálafyrirtækinu geri það með það að markmiði að stefna að langtímaeignarhaldi og standa vörð um þau samfélagslegu gildi sem sparisjóðir hafa gert.

Þá er í bréfinu vísað til þess að á fundi hafi verið rætt um þann möguleika að hinir erlendu fjárfestar myndu staðfesta vilja sinn til fjárfestingar í SPN með því að senda Sparifélaginu nýtt hlutafé að fjárhæð 350 m.kr. sem félagið hefði til reiðu mánudaginn 15. júní. Í framhaldi af slíkri staðfestingu og samþykki tilboðs gæti SPF lagt fjárhæðina inn á reikning SPN1 hf., sem sé hlutafélag í eigu SPN. Við þær aðstæður yrði þó að gera fyrirvara um að SPF uppfyllti að mati FME skilyrði 40. gr. laga nr. 161/2002. Það sé ókostur sem komi til skoðunar þegar metinn sé fýsileiki hugsanlegs tilboðs SPF að félagið hefði ekki gert reka að slíku mati.



Með tölvupósti, dags. 12. júní, sleit SPF viðræðum við SPN. Síðar sama dag sendi SPF bréf til SPN þar sem gerðar voru alvarlegar athugasemdir við fyrrgreint bréf sparisjóðsins frá 11. júní 2015.

SPF hefur í samskiptum við Samkeppniseftirlitið gert alvarlegar athugasemdir við tilhögun sölutilrauna sparisjóðsins. Samskiptin öll hafi borið með sér að enginn vilji væri til samninga af hálfu sparisjóðsins. Vísað er einkum til hinna skömmu tímafresta og áskilnaðar um framlagningu fjármuna og tilboðs, áður en félaginu hefði gefist færi á að skoða gögn til hlítar.

Af hálfu sparisjóðsins er sjónarmiðum SPF mótmælt að þessu leyti. Hugmyndir SPF hafi byggt einvörðungu á erlendri fjármögnun sem ekki hafi verið staðfest af þeim aðilum sem lýst höfðu áhuga á þátttöku. Ekkert hafi legið fyrir um eiginfjárframlag SPF, á hvern hátt fjármagn kæmi til landsins, hver yrðu eignarhlutföll, o.s.frv. Ljóst hafi verið að félagið hafi í engu verið undirbúið að ráðast í umræddar fjárfestingar. Í þessu ljósi hafi sparisjóðnum verið rétt og skylt að leita eftir sönnun á fjárfestingargetu og upplýsingum um hæfi til að fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki.

Eftir að samningur SPN og Landsbankans kom til umfjöllunar Samkeppniseftirlitsins hefur SPF komið á framfæri við eftirlitið nýjum upplýsingum, í því skyni að sýna fram á fjárfestingargetu sína og freista þess þannig að ná samningum um kaup á eignarhlut í sparisjóðnum, sbr. nánari umfjöllun í kafla I hér að framan.

Verður nú tekin afstaða til hugsanlegra annmarka á framangreindum ráðstöfunum sparisjóðsins, í því skyni að meta hvort til staðar hafi verið raunhæfir valkostir, aðrir en þeir að leita samruna við einn stóru viðskiptabankanna þriggja.

### 2.3 Um lokað sölufjerli

Ljóst er að fyrirkomulag sölufjerlisins var lokað í þeim skilningi að það var ekki auglýst opinberlega. Í vissum tilfellum kann slík útfærsla að valda því að áhugasömum aðilum sé ekki kunnugt um sölufjerlið og verði þar af leiðandi ekki til viðskipta.

Fjallað er um þetta álitaefni í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 12/2011, *MP banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Kemur þar m.a. fram að við mat á því hversu ítarlega skuli kynna sölufjerli, sé málefnalegt að líta til stöðu viðkomandi félags, s.s. minnkandi verðmætis, fjölmiðlaumræðu og áframhaldandi rekstrarhæfis. Af úrskurðinum verður ráðið að líta megi til þess hvort ítarlegri kynning hefði verið líkleg til að bera meiri árangur.

Með hliðsjón af framangreindu óskaði Samkeppniseftirlitið afstöðu seljanda og Fjármálaeftirlitsins til þýðingar þess að sölufjerli þetta væri lokað. Í fyrrnefndu bréfi FME, frá 27. júlí sl., segir meðal annars:

*„... með hliðsjón af þeim upplýsingum og gögnum er stofnunin hefur aflað og þeirri staðreynd að í raun hafa sparisjóðir í eigu Bankasýslunnar verið til sölu frá því á árinu 2011 hefur Fjármálaeftirlitið ekki ástæðu til að ætla að*



*áhugasömum fjárfestum hafi ekki verið kunnugt um söluferli Sparisjóðs Norðurlands vegna fyrirkomulags þess."*

Jafnframt segir í bréfinu að stofnunin hafi fylgst náið með tilraunum stjórnar SPN til þess að auka eigið fé sjóðsins. Segir að þeir fjárfestahópar sem lýstu áhuga sínum að koma með aukið stofnfé í sparissjóðinn væru að stórum hluta sömu aðilar og höfðu lýst yfir áhuga á því að kaupa stofnfé í öðrum sparissjóðum sem hafa verið í söluferli síðustu misserin.

Fyrirsvarsmenn seljenda halda því fram að opið söluferli hafi þá ókosti fyrir fjármálafyrirtæki að veita verði tímafresti til könnunar á áreiðanleika þeirra upplýsinga sem veittar eru. Slíkir frestir falla almennt ekki að þeim skömmu tímafrestum sem FME hefur veitt SPN til að auka eigið fé sitt. Jafnframt segir að opið söluferli geti kallað eftir áhlaupi á sparissjóðinn.

Eins og rakið er í ákvörðun nr. 16/2015, *Endurskoðun á skyldu Arion banka hf. til að selja eignarhlut sinn í AFLi-sparissjóði ses.*, var sá sparissjóður auglýstur til sölu og höfðu fjárfestar frest til 13. maí sl. til að skila inn trúnaðaryfirlýsingum og staðfestingu á fjárhagslegum styrk. Þrjú fjárfestahópar voru í framhaldinu metnir hæfir til að þátttöku í söluferlinu. Af þessu ferli má ráða að hópur áhugasamra fjárfesta í sparissjóðum er tiltölulega afmarkaður. Eins og nánar er rakið hér á eftir verður líta svo á að tilraunir SPN til að fá fjárfesta til liðs við sig hafi tekið til allra raunhæfra kosta. Því verður ekki séð að ítarlegri kynning hefði skilað annarri niðurstöðu.

Af þessum sjónarmiðum virtum telur Samkeppniseftirlitið ljóst, eins og atvikum er hér háttað, að ekki er unnt að líta á kynningu söluferlisins sem annmarka á framkvæmd þess.

#### 2.4 Þýðing annarra mögulegra annmarka á söluferlinu

Af gögnum málsins má ráða að engar formlegar áætlanir hafi verið gerðar um leit sparissjóðsins að úrræðum til að koma rekstri sparissjóðsins í lögmætt horf. Þannig lá ekki fyrir í upphafi staðfest verklag þar sem skilgreint var til hvaða aðila yrði leitað og hvaða hlutlægu sjónarmið yrðu lögð til grundvallar við mat á valkostum og við framsetningu skilyrða gagnvart aðilum. Af þessu leiðir að samskipti sparissjóðsins gagnvart einstökum aðilum voru ekki að öllu leyti samræmd og ekki að fullu ljóst að allur áskilnaður af hálfu sparissjóðsins hafi verið settur fram með hlutlægum hætti.

Í þessu efni er það t.d. mat Samkeppniseftirlitsins að sparissjóðurinn hafi ekki stutt nægilegum rökum skilyrði um að SPF greiddi verulegar fjárhæðir inn á innlandan reikning með skömmum fyrirvara, e.a. reikning skráðan á dótturfélag sparissjóðsins, áður en tækifæri hefði gefist til að gera skuldbindandi tilboð í sparissjóðinn.

Þá er það mat Samkeppniseftirlitsins tímafrestir sem settir voru áhugasömum fjárfestum hafi verið mjög skammir, auk þess sem ekki verður séð að samræmi hafi verið milli einstakra tímafresta.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 12/2011, *MP banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, var tekin afstaða til ýmissa mögulegra annmarka á söluferli Byrs. Þar á meðal var fjallað um tímafresti sem settir voru áhugasömum fjárfestum. Féllst



áfrýjunarnefndin á að um mjög knappa tímafresti hefði verið að ræða. Við mat á því hvort frestirnir væru til þess fallnir að fæla frá mögulega fjárfesta var m.a. litið til þess hvort tímaáætlun væri ljós öllum fjárfestum, hvort upplýsingar væru aðgengilegar í gagnaherbergi og hver viðvera bjóðenda hefði verið í gagnaherberginu. Einnig var litið til þess hvort tímafrestir væru byggðir á málefnalegum sjónarmiðum. Í málinu voru tímafrestirnir taldir málefnalegir.

Í þessu máli liggur fyrir að tímafrestir í málinu helguðust mjög af þeim þröngu frestum sem FME hafði sett sparisjóðnum við úrlausn málsins. Þá liggur fyrir að hinir áhugasömu fjárfestar þekktu vel til málefna sparisjóðanna og stöðu þeirra og höfðu flestir tekið þátt í svipuðum þreifingum í tengslum við aðra sparisjóði í sambærilegri aðstöðu.

Einnig liggur fyrir að í öllum þeim tilvikum sem rakin eru hér að framan gengu hinir hugsanlegu fjárfestar frá borðinu áður en á umrædda tímafresti reyndi til fulls.

Með bréfi, dags. 16. júlí sl., óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum FME vegna alvarlegra athugasemda SPF við framkvæmd sölufertisins. Í svarbréfi FME, dags. 27. júlí, kemur eftirfarandi fram:

*„Í tengslum við tilraunir sparisjóðsins til að auka eigið fé sjóðsins var Fjármálaeftirlitið í samskiptum við Sparifélagið hf. Í þeim samskiptum voru Sparifélaginu veittar upplýsingar um það ferli sem þeir þyrftu að fara í hygðust þeir eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki. Þannig voru aðilar upplýstir um að tilkynna þyrfti fyrirfram um kaup á virkum eignarhlut í fjármálafyrirtæki og að kaup á eignarhlut gætu ekki komið til framkvæmda fyrr en mat á hæfi aðila væri lokið eða sá tími sem stofnunin hefur til að leggja mat á hæfi aðila er liðinn. Þá voru aðilar upplýstir um helstu viðmið sem höfð væru til hliðsjónar við mat á hæfi aðila sem hyggst eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki, sbr. IV. kafla ffl. Loks var Sparifélaginu bent á þann möguleika að senda þá þegar inn tilkynningu um áform um að eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki ef vilji væri til að flýta ferlinu innan stofnunarinnar.“*

Af framangreindu verður ekki dregin önnur ályktun en sú að SPF hafi á fyrri stigum gefist tækifæri til þess að sýna fram á hæfi sitt til þess að fjárfesta í sparisjóðnum og ryðja þannig úr vegi eða gera með öllu óþörf þau skilyrði sem sparisjóðurinn setti fram.

Að þessu virtu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að framangreindir annmarkar á sölufertlinu hafi ekki verið til þess fallnir að koma í veg fyrir sölu sparisjóðsins til annarra aðila en Landsbankans. Síðar fram komnar upplýsingar frá SPF um fjárfestingargetu sína hafa ekki heldur þýðingu í málinu, enda stóð það upp á félagið að sýna FME fram á hæfi sitt til að fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki, sbr. tilvitnað bréf FME. Samkvæmt upplýsingum frá SPF hefur mögulegur fjárfestingahópur að félaginu einnig tekið breytingum í ferlinu. Hvað sem því líður er ljóst að SPF hafði ekki sýnt fram á umrætt hæfi áður en samruni þessa máls átti sér stað.

### **3. Skilyrði um það hvort eignir félags myndu hverfa af markaðnum**

Þegar hefur verið vikið að ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki um eiginfjárfærðir og heimildir FME til þess að bregðast við þegar reglunum er ekki fullnægt. Í 3. mgr. ákvæðis



VI til bráðabirgða í lögum um fjármálafyrirtæki hafa FME verið veittar sérstakar valdheimildir til margvíslegra inngripa á fjármálamarkaði. Er FME þannig heimilt a grundvelli laganna að taka yfir vald hluthafafundar eða stofnfjárfundar og taka ákvarðanir um nauðsynlegar aðgerðir, þar á meðal um samruna við annað fyrirtæki. Sé það niðurstaða FME að slíkur samruni fjármálafyrirtækis við annað fjármálafyrirtæki tryggi best þá hagsmuni sem eru í húfi skuli ákvæði samkeppnislaga um samruna fyrirtækja ekki gilda um þann samruna.

Á grundvelli þessarar lagaheimildar hefur FME meðal annars sameinað SpKef sparisjóð og Sparisjóð Vestmannaeyja Landsbankanum, sbr. ákvarðanir FME dagsettar 5. mars 2011 og 29. mars 2015. Yfirlýsingar samrunaaðila og Fjármálaeftirlitsins eru á þann veg að takist SPN ekki að leysa úr eiginfjárvanda sínum blasi við að FME muni að lokum taka yfir SPN og sameina hann öðru fjármálafyrirtæki, að öllum líkindum Landsbankanum. Í öllu falli mun slíkt fyrirtæki þurfa að hafa sambærilegar starfsheimildir og sparisjóðurinn og búa yfir nægjanlegu eigin fé til þess að hafa burði til þess að taka yfir sjóðinn.

Um þetta segir FME í áðurgreindu bréfi, dags. 27. júlí sl.:

*„Að þeim kosti slepptum sem nú er til meðferðar eru ekki aðrir kostir í sjónmáli að mati Fjármálaeftirlitsins en inngrip stofnunarinnar á grundvelli 4. mgr. 84. gr., sbr. 9. gr. ffl. og jafnvel á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða VI ffl. Við það skapast, sem fyrr segir, aukin hættu á að eignir sjóðsins rýrni og annars konar tjón hljótist af. Það er því mat stofnunarinnar að samruninn muni viðhalda og efla trúverðugleika almennings á fjármálakerfinu á Íslandi.“*

Samkeppniseftirlitið telur að í ljósi framangreinds blasi við að staða á markaði verði svipuð hvort sem samruninn verði að veruleika eða ekki. Fyrir liggur samkvæmt framangreindu að SPN yrði með tilstuðlan FME sameinaður einum af viðskiptabönkunum þremur ef ekki kæmi til þessa samruna.

## V.

### Niðurstaða

Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri rannsóknum komist að þeirri niðurstöðu að yfirtaka viðskiptabankanna þriggja á sparisjóðum væri til þess fallin að skaða samkeppni. Fjallað var t.d. um þetta í ákvörðun nr. 18/2012, *Kaup Landsbankans hf. á rekstri og eignum Sparisjóðs Svarfdæla*. Þar er gerð grein fyrir því að í andmælaskjali hafi eftirlitið lýst því mati sínu 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 viðskiptabankapjónustu feli í sér frjóan jarðveg fyrir þegjandi samhæfingu stóru viðskiptabankanna þriggja. Þá leiði fækkun fjármálafyrirtækja á markaðnum til þess að erfiðara yrði fyrir nýja keppinauta 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. Í máli því sem fjallað var um í fyrrgreindri ákvörðun mistókst aðilum að sýna fram á að sjónarmið um fyrirtæki á fallanda fæti ætti við. Í kjölfarið varð ekki af yfirtöku Landsbankans á sparisjóðnum.

Samkeppniseftirlitið hefur í ræðu og riti fært fyrir því rök að tilvist sparisjóða geti falið í sér tækifæri til aukinnar samkeppni, t.d. með því að eignir þeirra, starfsleyfi og viðskiptavild nýtist til uppbyggingar á nýju afli sem veitt getur samkeppnisaðhald. Vísa má í þessu sambandi m.a. til skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*. Það hefur hins vegar alfarið verið á ábyrgð m.a. eigenda sparisjóða að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að stuðli að slíku samkeppnisaðhaldi almenningi og atvinnulífinu til hagsbóta.

Aukin samþjöppun á fjármálamarkaði gefur til kynna að samruni þessa máls hafi óheppileg áhrif á samkeppni á fjármálamarkaði. Til viðbótar liggur ekkert fyrir í málinu sem gefur til kynna að önnur sjónarmið eigi við um þennan samruna heldur en lögð hafa verið til grundvallar í eldri málum þegar stór viðskiptabanki hefur yfirtekið sparisjóð.

Í þessu máli er byggt á því að sjónarmið um fyrirtæki á fallanda fæti eigi við. Það leiði til þess að ógilding samruna myndi í raun leiða til sömu niðurstöðu.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að samrunaaðilar hafi sýnt fram á að sjónarmið um fyrirtæki á fallanda fæti eigi við í máli þessu. Kjarni þeirrar niðurstöðu er eftirfarandi:

- Sparisjóðurinn uppfyllir ekki lagaskilyrði starfsleyfisskylds fjármála fyrirtækis. Honum er ómögulegt að uppfylla að eigin rammleik eiginfjárkröfur Fjármálaeftirlitsins.
- Stærsti stofnfjáreigandinn í sjóðnum, ríkissjóður, sem fer með tæplega 80% hlut í sjóðnum, hefur alfarið hafnað því að leggja sparisjóðnum til fé. Meðal annars þess vegna voru kröfuhafar ekki reiðubúnir til að koma að lausn málsins.
- Sparisjóðurinn greip til ráðstafana til þess að fá þriðju aðila, aðra en viðskiptabankana þrjá, til að leggja sjóðnum til fé og gerast eigendur að sjóðnum. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að allir raunhæfir bjóðendur hafi komið til skoðunar þrátt fyrir að annmarkar hafi verið á kynningu sölutilrauna.
- Annmarkar á sölufurlinu, bæði tímafrestum og skilyrðum gagnvart einstökum fjárfestum, breyta ekki niðurstöðu málsins. Ræður þar miklu að bjóðendur höfðu mikla þekkingu á málinu vegna aðkomu að sölutilraunum annarra sparisjóða, auk þess sem þeir sögðu sig frá málinu áður en reynt hafði til fullnustu á tímafresti. Þá hafði einn hinna mögulegu fjárfesta ekki sýnt fram á hæfi sitt til að fara með virkan eignarhlut í fjármála fyrirtæki, þrátt fyrir að FME hefði leiðbeint honum þar um.
- Af sjónarmiðum FME verður ráðið að stofnunin muni beita valdheimildum sínum samkvæmt lögum um fjármála fyrirtæki, verði ekki af þessum samruna.



Með vísan til framangreinds telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur standa til íhlutunar vegna samrunans.

**VI.  
Ákvörðunarorð:**

**„Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“**

Samkeppniseftirlitið

Ásgeir Einarsson