



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 28. ágúst 2019

Ákvörðun nr. 28/2019

Kaup Íbúðalánasjóðs á íbúðalánasafni af Arion banka hf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með bréfi dags. 8. ágúst 2019, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um fyrirhuguð kaup Íbúðalánasjóðs (hér eftir ÍLS) á lánasafni af Arion banka hf. (hér eftir Arion banki). Um er að ræða kaup á afmörkuðu lánasafni sem Arion banki yfirtók af Kaupþingi og samanstendur af íbúðalánnum sem veitt voru á árunum 2004-2006. Með bréfinu fylgdi samrunaskrá í samræmi við 17. gr. a. samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur nr. 684/2008 um tilkynningar og málsmeðferð í samrunamálum, með síðari breytingum. Um er að ræða svonefnda lengri samrunaskrá með upplýsingum um samrunann. Samrunatilkynning þótti fullnægjandi í skilningi samkeppnislaga og frestir samkvæmt lögum byrjuðu að líða hinn 9. ágúst 2019.

Rannsókn málsins hefur falist í því að yfirfara gögn og upplýsingar frá samrunaaðilum.

II.

Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða að það nái yfirráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna. Samkeppniseftirliti telur að í kaupunum ÍLS á lánasafni af Arion banka felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

1. Samrunaaðilar

Fram kemur í samrunaskrá að ÍLS sé sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem stóð til ársins 2013 undir lánveitingum sem fjármögnuð voru með skuldabréfaútgáfu og rekstri sem byggði á eigin tekjum. Þá segir að ÍLS annist stjórn og framkvæmd húsnæðismála, sbr. lög nr. 44/1998 og fari jafnframt með framkvæmd laga um almennar íbúðir nr. 52/2016 og laga um húsnæðisbætur nr. 75/2016. Jafnframt kemur fram að leigufélagið Bríet sé dótturfélag ÍLS en starfsemi félagsins felist í langtímaútleigu leiguhúsnæðis á landsbyggðinni.

Í samrunaskrá kemur fram að Arion banki sé skráð félag á hlutabréfamarkaði Nasdaq Iceland (kauphöllin) og Nasdaq Stockholm. Stærstu eigendur Arion banka séu Taconis Capital Advisors UK LLP, Och-Ziff Capital Management, Gildi – Lífeyrissjóður, Lansdowne Partners, Stoðir hf., Goldman Sachs International, Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og Eaton Vance. Þá kemur fram að helstu dótturfélög Arion banka séu:



- Stefnir hf., sem sé sjálfstætt starfandi fjármálafyrirtæki skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Félagið reki verðbréfasjóði, fjárfestingasjóði og fagfjárfestingasjóði. Starfsleyfi Stefnis hf. taki til eignastýringar, fjárfestingaráðgjafar og vörslu og stjórnunar fjármálagerna í sameiginlegri fjárfestingu, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 161/2002.
- Valitor holding hf. sem sé þjónustufyrirtæki á sviði greiðslumiðlunar og greiðslulausna. Meginhlutverk Valitor sé að gera viðskipti einföld fljótverk og örugg en færslukerfi Valitor tengist alþjóðlegum greiðslumiðlunarkerfum VISA og MasterCard og tengi þannig saman söluaðila, korthafa og banka. Arion banki sé með eignarhlut sinn í Valitor holding hf. í söluferli og sé félagið flokkað sem eign í sölu.
- Vörður tryggingar hf. sem sé alhliða vátryggingafélag sem þjónusti einstaklinga og fyrirtæki.

Fram kemur í samrunaskrá að aðdragandi samrunans sé sá að Arion banki hafi tekið yfir safn íbúðalána og samhliða því yfir flokk samningsbundinna sértryggðra skuldabréfa af Kaupþingi árið 2012. Um hafi verið að ræða lán sem voru að mestu leyti veitt á árunum 2004-2006. Þegar Arion banki hafi tekið yfir lánasafnið var stærsti eigandi samningsbundnu sértryggðu skuldabréfanna Eignasafn Seðlabanka Íslands (ESÍ). Á haustmánuðum 2015 hafi ESÍ selt til ÍLS hin samningsbundnu sértryggðu skuldabréf og hafi ÍLS síðan verði eigandi skuldabréfanna.

Þá segir að fyrir liggi að einungis sé um að ræða kaup á lánasafni. Í kjölfar undirritunar kaupsamnings muni samrunaaðilar gera með sér umsýslusamning sem feli í sér að Arion banki sinni áfram allri umsýslu lánasafnsins. Arion banki hafi hagsmuni af því að greiða upp sértryggða fjármögnum sem beri 3,75% vexti, mun hærri vextir en bankinn er að greiða af annarri sértryggðri fjármögnun auk þess sem bankinn þurfi að standa skil á bankaskatti sem nemi 0,376% af uppreiknuðum höfuðstól skuldanna. ÍLS hafi hag af því að eignast safn íbúðarlána til mótvægis við hraðar uppgreiðslur íbúðalána sjóðsins síðastliðin misseri.

Jafnframt segir í samrunaskrá að markmið ÍLS með kaupunum sé ávöxtun eigna utan lánasafns, sem safnast hafi upp vegna mikilla uppgreiðslna síðustu ár.

2. Markaðir málsins

Við mat á samruna samkvæmt samkeppnislögum verður að byrja á því að skilgreina þann markað eða þá markaði sem við eiga. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök hníga að því að greina verði viðkomandi markaði út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, þ.e. annars vegar þurfi að bera kennsl á vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar afmarka landfræðilega markaðinn. Í sumum tilvikum er nauðsynlegt að skilgreina markaðinn út frá fleiri víddum en vörunni sjálfri og hvar hún er seld.¹

Í samrunaskrá segir að Arion banki sé með höfuðstöðvar í Reykjavík og 20 útibú eða starfsstöðvar víðsvegar um landið. Aðalstarfsemi félagsins lúti að allri almennri

¹ Dæmi um aðra hugsanlega vídd í þessu sambandi gæti verið tími sólarhings sem vara er á boðstólum, þ.e. opnunartími seljenda.



bankþjónustu til fyrirtækja og einstaklinga. Alhliða bankþjónustu megi skipta niður í þrjá megin þjónustumarkaði. Í fyrsta lagi viðskiptabankþjónustu við einstaklinga (e. retail banking) sem feli í sér bankþjónustu við heimili, t.a.m. innlán, útlán, kreditkortþjónustu og þjónustu í tengslum við verðbréfasjóði. Í öðru lagi bankþjónustu við fyrirtæki (e. corporate banking) sem feli í sér bankþjónustu við fyrirtæki, t.a.m. innlán, útlán, alþjóðlega greiðslumiðlun, ábyrgðir og ráðgjöf í tengslum við samruna og yfirtöku. Í þriðja lagi markaðsviðskipti (e. financial market services) sem feli í sér hlutabréfa-, skulda- og gjaldeyrismiðlun.²

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2017 kom fram að fyrir hvern viðskiptamannahóp (einstaklinga eða fyrirtæki/fagfjárfesta) geti frekari aðgreiningar verið þörf eftir því hvaða hlutverki varan eða þjónusta gegnir sem veitt er. Jafnframt sagði að taka gæti þurft afstöðu til þess hvort tiltekna vörur/þjónusta mynda aðgreindan undirmarkað innan þessara flokka. Dæmi um slíkt gæti verið íbúðalán, þ.e. lán til fasteignakaupa til einstaklinga.

Í sömu ákvörðun Samkeppniseftirlitsins kom fram að Arion banki starfi m.a. á sviði viðskiptabankþjónustu við einstaklinga, þ.m.t. á undirmarkaðnum fyrir íbúðalán þar sem bæði lífeyrissjóðir og Íbúðalánasjóður keppa við bankana.

Í samrunaskrá er tekið fram að samkvæmt 4. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál hafi ÍLS það lögbundna hlutverk að lána til íbúðakaupa, nýbygginga eða endurbóta húsnæðis á Íslandi. Samkvæmt 15. gr. laganna segi að ÍLS annist lánveitingar samkvæmt eftirfarandi lánaflokkum: 1) Almenn lán til einstaklinga, 2) Lán til sveitarfélaga til byggingar eða kaupa á hjúkrunarheimilum og 3) Lán til leiguíbúða til sveitarfélaga, félagasamtaka og félaga skv. 8. kafla sömu laga til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði til útleigu.

Samrunaaðilar telja ljóst að bæði ÍLS og Arion banki starfi á markaði fyrir íbúðalán. Í ljósi afstöðu Samkeppniseftirlits í ákvörðun nr. 24/2017 telja samrunaaðilar að viðkomandi þjónustumarkaður sé undirmarkaður fyrir viðskiptabankþjónustu við einstaklinga, þ.e. markaður fyrir íbúðarlán.

Hvað varðar hinn landfræðilega markað benda samrunaaðilar á að ÍLS sé óheimilt að veita lán til íbúðakaupa annars staðar en á Íslandi, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um húsnæðismál nr. 44/1998. Þegar af þeirri ástæðu telja samrunaaðilar að starfsemi ÍLS sé takmörkuð við Ísland.

Bent er á í samrunaskrá að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2017 hafi komið fram að starfsemi viðskiptabankanna þriggja, sem lúti að viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki, eigi í takmarkaðri samkeppni við erlenda keppinauta. Þá segir að keppinautar samrunaaðila á markaði fyrir íbúðalán séu einkum íslenskir lífeyrissjóðir og viðskiptabankar á Íslandi. Telja samrunaaðilar því að líklega sé landfræðilegi markaðurinn bundinn við Ísland.

² Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki – Á grundvelli sáttar við Arion banka og ákvörðun framkvæmdarstjórnar ESB nr. COMP/M.4844 Fortis/ABN AMRO ASSETS.*



Í ljósi niðurstöðu sinnar í máli þessu telur Samkeppniseftirlitið ekki þörf á að taka nánari afstöðu til eða fjalla frekar um skilgreiningu markaða málsins en að framan er rakið með vísan til fyrri ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins.

III.

Niðurstaða

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða skapist eða styrkist eða hvort samruni leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrk að geta hindrað samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og að það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Samrunaaðilar telja í samrunaskrá að samkeppnisleg áhrif samrunans séu hverfandi. Um sé að ræða afmarkaðan hluta lána sem séu undir sérstökum sjóði Arion Bank Mortgage Institutional Investor fund. Heildarvirði þess lánasafns sem ÍLS kaupir af Arion banka sé einungis 1/7 af heildarvirði allra íbúðalána Arion banka. Jafnframt kemur fram það mat í samrunaskrá að heildarvirði eignasafnsins sé einungis um 3,3% af heildarstærð markaðarins.

Samrunaaðilar benda á að þann 15. júlí 2019 hafi félagsmálaráðherra kynnt nýtt frumvarp til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Með frumvarpinu var lagt til að ÍLS sameinaðist Mannvirkjastofnun í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Með frumvarpinu er lagt til að ÍLS verði skipt upp þannig að sá hluti starfseminnar er snýr að framkvæmd húsnæðisstefnu stjórnvalda og umsjón húsnæðisstuðnings renni inn í umrædda nýja stofnun en sá hluti er snýr að umsýslu fjármuna ÍLS myndi ÍLS-sjóð sem fari í vörslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Umrætt lánasafn myndi fylgja ÍLS-sjóði en ekki sé gert ráð fyrir að ÍLS-sjóður hafi útlánaheimildir. Sökum þess telja samrunaaðilar að vandséð sé að frá og með næstu áramótum, hvað umsýslusamninginn varði, muni þeir starfa á sama markaði.

Í tilvitnuðum texta í samrunaskrá upp úr framangreindu lagafrumvarpi kemur kemur m.a. fram að ÍLS sé með vel innan við 5% markaðshlutdeild í nýjum útlánum til einstaklinga með veði í íbúðarhúsnæði og hafi hlutdeild hans í heildarstöðu útlána með veði í íbúðarhúsnæði farið úr 54% þegar mest var árið 2011 niður í 21%.

Loks kemur fram í samrunaskrá að samruninn muni hafa takmörkuð áhrif fyrir neytendur og milliliði. Þannig leiði samruninn til takmarkaðra breytinga á markaðshlutdeild sem ætti þ.a.l. hvorki að hafa áhrif á valkosti neytenda né milliliði. Líkt og fram kom að ofan mun Arion banki áfram þjónusta lánin eftir að þau hafi verið seld til ÍLS. Lántakendur ættu þar af leiðandi ekki að verða varir við að lánin hafi verið seld frá Arion banka til ÍLS.

Í ljósi umsýslusamnings Arion banka og ÍLS beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til samrunaaðila að gæta þess að ekki myndist vettvangur til ólögsmæts samráðs á grundvelli þessa þjónustusamnings. Það er á ábyrgð samrunaaðila að tryggja að starfsemi þeirra sé í samræmi við kröfur bannákvæðis 10. gr. samkeppnislaga.



Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki séð, miðað við framkomnar upplýsingar, að viðkomandi samruni leiði til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist eða að samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga. Þar af leiðandi er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki sé tilefni til að aðhafast frekar á samkeppnisréttarlegum grundvelli vegna þessa samruna.

IV. Ákvörðunarorð

„Kaup Íbúðalánasjóðs á lánasafni Arion banka hf. fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálson