

Kaup Landsbankans hf. á TM tryggingum hf.

I.	Samantekt	2
II.	Samruninn, samrunaaðilar og markmið með samrunanum	3
III.	Ferill máls og málsmeðferð	4
IV.	Niðurstaða	6
1.	Skilgreining helstu markaða	6
1.1.	Umfjöllun samrunaaðila í tengslum við markaðsskilgreiningar	7
1.1.1.	Markaðir sem Landsbankinn starfar á.....	7
1.1.2.	Markaðir sem TM starfar á.....	8
1.2.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins varðandi markaði.....	9
1.2.1.	Skilgreining markaða er lúta að viðskiptabankastarfsemi	10
1.2.2.	Skilgreining markaða er lúta að váttryggingastarfsemi.....	13
2.	Markaðshlutdeild.....	17
2.1.	Markaðshlutdeild í viðskiptabankastarfsemi	17
2.1.1.	Hlutdeild í innlána- og útlánastarfsemi – Viðskiptabankapjónusta við einstaklinga ...	18
2.1.2.	Hlutdeild í innlána- og útlánastarfsemi – Fyrirtækjabankapjónusta	21
2.2.	Markaðshlutdeild í váttryggingastarfsemi	23
3.	Mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans	27
3.1.	Helstu áhrif lagaumhverfisins á fjármálamarkaði í samhengi málsins.....	27
3.2.	Eignarhald ríkisins á Landsbankanum í samhengi málsins	31
3.3.	Um sameiginlega markaðsráðandi stöðu og ákvarðanir 22, 24 og 25/2017	32
3.4.	Möguleg lóðrétt áhrif.....	33
3.4.1.	Kaup Landsbankans á tryggingum fyrir kreditkorthafa.....	34
3.4.2.	Möguleg lóðrétt áhrif á markaði fyrir eignastýringu	35
3.4.3.	Söluleiðir TM og möguleg áhrif samrunans á markað fyrir dreifingu váttrygginga	36
3.5.	Samsteypuáhrif	38
3.5.1.	Almennt um greiningu samsteypuáhrifa	40
3.5.2.	Bein áhrif	43
3.5.2.1.	Geta til útilokunar.....	44
3.5.2.2.	Hvatar til útilokunar.....	51
3.5.2.3.	Áhrifamat og ályktanir.....	55
3.5.3.	Samhæfingaráhrif	56
3.6.	Samandregin niðurstaða og sátt Landsbankans við Samkeppniseftirlitið.....	58
V.	Ákvörðunarorð	61



I. Samantekt

1. Þann 21. febrúar 2025 lauk rannsókn Samkeppniseftirlitsins á kaupum Landsbankans hf. (hér eftir „Landsbankinn“ eða „bankinn“) á TM tryggingum hf. (hér eftir „TM“), með undirritun sáttar milli samrunaaðila og eftirlitsins. Greint var frá niðurstöðu rannsóknarinnar með frétt á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins sama dag. Með ákvörðun þessari er greint nánar frá rannsókninni, niðurstöðum hennar og þeirri sátt sem gerð var um lyktir málsins. Birting ákvörðunarinnar hefur tafist vegna anna.
2. Kaup Landsbankans á TM fela í sér tilkynningaskyldan samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samruninn er að meginuppistöðu til svonefndur samsteypusamruni þar sem alhliða viðskiptabankastarfsemi rennur saman við váttryggingastarfsemi. Meginviðfangsefni rannsóknar Samkeppniseftirlitsins fólst því í mati á svonefndum samsteypuáhrifum sem af samrunanum gætu hlotist. Í því sambandi var einkum til skoðunar hvort möguleg vöndlun váttrygginga og viðskiptabankþjónustu í kjölfar samrunans gæti raskað samkeppni með umtalsverðum hætti.
3. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins er m.a. sú að ákveðin hætta sé á því að samruninn geti leitt til þess að staða smærri keppinauta í almennri viðskiptabankþjónustu veikist eða þeir útilokist frá samkeppni um stóran hóp viðskiptavina. Þegar frá líður gætu slík áhrif á smærri keppinauta, sem veita mikilvægt samkeppnisaðhald í viðskiptabankþjónustu, liðkað fyrir þögulli samhæfingu stóru viðskiptabankanna þriggja og ýtt undir aðstæður sem rennt gætu stoðum undir sameiginlega markaðsráðandi stöðu stóru viðskiptabankanna þriggja á einstökum sviðum viðskiptabankþjónustu. Í tengslum við rannsókn málsins hefur Samkeppniseftirlitið jafnframt byggt á rannsóknarniðurstöðum í fyrri málum er litið hafa að viðskiptabankþjónustu og tekið mið af þeim markmiðum er fram koma í sátt Landsbankans við eftirlitið samkvæmt ákvörðun nr. 22/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni á viðskiptabankamarkaði*.
4. Eftir að Samkeppniseftirlitið hafði reifað frummat sitt og þau samkeppnislegu áhyggjuefni er um ræðir fyrir Landsbankanum, ákvað bankinn að óska eftir sáttarviðræðum og lyktaði málinu eins og áður segir með sátt sem fram kemur í ákvörðunarorðum. Samkvæmt sáttinni mun Landsbankinn, sem móðurfélag TM, sjá til þess að sérstök kjör á váttryggingum TM verði ekki háð því skilyrði að laun viðskiptavinar verði greidd inn á reikning hans hjá bankanum.¹ Telur Samkeppniseftirlitið að með þessu skilyrði sé gengið nægilega langt í því skyni að vinna gegn þeim samkeppnisvandkvæðum sem um ræðir.
5. Við rannsókn málsins hefur m.a. komið fram að hlutdeild TM á skaðatryggingamarkaði hefur dregist saman jafnt og þétt árum saman og eru vísbendingar um að það hafi stafað af veikari samkeppni félagsins um viðskiptavinum en áður. Samkeppniseftirlitið telur að kaup Landsbankans á TM séu líkleg til að leiða til breytinga að þessu leyti. Að mati Samkeppniseftirlitsins má ráða af því sem fram kemur í samrunaskrá og öðrum gögnum málsins, sér í lagi því er lýtur að væntingum bankans um samlegðaráhrif vegna kaupanna, að með samrunanum ætti að skapast svigrúm fyrir TM til að bjóða hagstæðari kjör en áður á váttryggingum. Væri það til þess fallið að auka samkeppni á váttryggingamarkaði.
6. Líkt og sáttin sem Landsbankinn gerði við Samkeppniseftirlitið vegna málsins ber með sér leggur Samkeppniseftirlitið, hér eftir sem hingað til, áherslu á að vinna gegn aðstæðum sem rennt gætu stoðum undir eða styrkt mögulega þögla samhæfingu á markaði/einstökum

¹ Með sérstöku kjörum samkvæmt framangreindu er átt við kjör sem fela í sér frávik frá þeim kjörum sem viðkomandi viðskiptavinum byðust á váttryggingum ef laun hans væru ekki greidd inn á reikning hjá bankanum.



mörkuðum fyrir viðskiptabankapjónustu og þar að lútandi mögulega sameiginlega markaðsráðandi stöðu stóru viðskiptabankanna þriggja. Getur þetta haft sérstaklega mikla þýðingu við úrlausn samrunamála er lúta að hluta eða að öllu leyti að starfsemi fyrirtækja sem veita viðskiptabankapjónustu. Í þessu sambandi er mikilvægt að litlir og meðalstórir keppinautar, einkum á sviði innlána- og útlánastarfsemi, séu starfandi við hlið stóru bankanna þriggja og geti veitt þeim virkt samkeppnisaðhald og þannig torvelað að þögnul samhæfing fái þrífist á milli stóru bankanna þriggja. Slíkir smærri keppinautar geta einnig eftir atvikum unnið gegn því að samkeppni raskist að öðru leyti í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga. Framkvæmd Samkeppniseftirlitsins á fjármálamarkaði undanfarin ár hefur m.a. tekið mið af þessu.

7. Í tengslum við opinbera umfjöllun um kaup Landsbankans á TM komu fram athugasemdir við það að fyrirtæki í opinberri eigu réðist í fjárfestingu af þessu tagi á öðrum markaði. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að samkeppnislög setja ekki skorður við því að fyrirtæki séu í opinberri eigu. Í því felst jafnframt að það er ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að banki í eigu hins opinbera ráðist í kaup á váttryggingafélagi. Kjósi hið opinbera að taka þátt í atvinnurekstri ber því hins vegar að tryggja að viðkomandi starfsemi njóti ekki ívilnunar eða réttinda sem skekkja samkeppnisstöðu á viðkomandi markaði.

II. Samruninn, samrunaaðilar og markmið með samrunanum

8. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki yfir annað fyrirtæki eða það nái yferráðum í heild eða hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.
9. Kaup Landsbankans á 100% heildarhlutafjár TM fyrir reiðufé af Kviku banka hf., fela í sér að breyting verður á yferráðum til frambúðar yfir TM og er því um samruna er að ræða í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Fyrir liggur jafnframt að samruninn er tilkynningaskyldur samkvæmt 17. a gr. samkeppnislaga. Kaupsamningur er lýtur að þessum eigendaskiptum var undirritaður 30. maí 2024.
10. TM er þriðja stærsta skaðatryggingafélag landsins og rekur það jafnframt líftryggingastarfsemi gegnum dótturfélag sitt TM líftryggingar hf. Félagið rekur ekki endurtryggingastarfsemi. Þá fer félagið með yferráð yfir félaginu Rafkletti ehf. en skráður tilgangur þess er eign, leiga, rekstur og þróun fasteignanna að Rafstöðvarvegi 7. Velta Rafkletts árið 2023 var um 138 m.kr.
11. Landsbankinn er stærsti viðskiptabanki landsins og starfar á fjölmörgum mörkuðum á sviði fjármálaþjónustu. Í samrunaskrá segir að bankinn starfræki útibú eða bankaafgreiðslur víða um land og bjóði einstaklingum, fyrirtækjum og fjárfestum upp á alhliða fjármálaþjónustu. Meginstarfsemi bankans sé á sviði fyrirtækja- og viðskiptabankastarfsemi, markaðsviðskipta, eignastýringar og annarrar tengdrar fjármálaþjónustu. Bankinn sé eingöngu með starfsemi á Íslandi.
12. Hér verða ekki talin upp öll þau fyrirtæki sem bankinn fer með yferráð yfir og tilgreind eru í samrunaskrá. Hér skulu þó nefnd félögin Landsbréf hf., sem er sjóðastýringarfyrirtæki í eigu bankans, og dótturfélagið Hömlur ehf., sem annast aðallega umsýslu með eignum sem bankinn hefur þurft að leysa til sín (s.s. KEA hótél ehf.).
13. Í samrunatilkynningu kemur fram að kaupin séu gerð með fyrirvörum um samþykki Samkeppniseftirlitsins og fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands (hér eftir FME) en samþykki FME



liggur þegar fyrir. Að auki eru kaupin gerð með nokkrum öðrum viðskiptalegum fyrirvörum. Um það leyti sem tilkynningin barst var það mat Landsbankans að þeir viðskiptalegu fyrirvarar sem ekki höfðu enn verið uppfylltir væru þess eðlis að viðskiptin myndu að óbreyttu ganga í gegn að fengnu samþykki Samkeppniseftirlitsins, sbr. 2. mgr. 7. gr. reglna nr. 1390/2020.

14. Fram kemur í samrunaskrá að TM verði starfrækt sem sjálfstætt dótturfélag Landsbankans eftir samrunann.
15. Varðandi tilgang og markmið með samrunanum segir m.a. í samrunaskrá að kaupin séu í samræmi við stefnu bankans um að fjölga tekjustoðum samstæðunnar, meðal annars til að vera betur í stakk búinn til að taka þátt í aukinni samkeppni á innlendum fjármálamarkaði. Með kaupunum verði bankanum kleift að auka þjónustu- og vöruframboð til viðskiptavina. Kveður bankinn að algengt sé að tryggingar séu hluti af þjónustu- og vöruframboði banka á Norðurlöndunum. Þá skapist ýmis tekju- og kostnaðarsamlegðarfæri í kjölfar samrunans. Gerir bankinn grein fyrir þessum samlegðarfærum nokkuð ítarlega í samrunaskrá. Í samrunaskrá kemur einnig fram það mat bankans að TM sé út af fyrir sig álitlegur fjárfestingarkostur. Heilt yfir sé það sýn bankans að um sé að ræða viðskipti sem komi til með að hafa jákvæð áhrif á rekstur bankans og hag hluthafa, samhliða því að bæta þjónustu og auka ánægju viðskiptavina Landsbankans og TM.
16. Stærsti hluthafi Landsbankans er ríkissjóður Íslands sem fer með um 98,2% hlutafjár, bankinn á sjálfur 1,6% hlutafjárins og aðrir hluthafar eiga um hlutafjár í bankanum. Svo sem fyrr segir er TM í eigu Kviku banka hf.

III. Málsmeðferð

17. Þann 19. september 2024 barst fullnægjandi samrunatilkynning vegna kaupa Landsbankans á öllu hlutafé í TM af Kviku banka hf. Áður höfðu átt sér stað forviðræður milli Landsbankans og Samkeppniseftirlitsins.
18. Þann 20. september 2024 var samrunaaðilum tilkynnt samrunatilkynningin teldist fullnægjandi með hliðsjón af þeim kröfum sem gerðar eru til slíkra tilkynninga samkvæmt samkeppnislögum og þar að lútandi reglum Samkeppniseftirlitsins nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Lögbundnir tímafrestrir málsmeðferðar byrjuðu því að líða 20. september 2024.
19. Efnt var til opins umsagnarferlis um samrunann á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins dagana 24. september til og með 2. október 2024. Tiltölulega fáar umsagnir bárust og voru þær allar frá keppinautum samrunaaðila.
20. Þann 30. september 2024 sendi Samkeppniseftirlitið út gagnaöflunarbréf til viðskiptabankanna og Indó varðandi innlán og útlán.
21. Þann 3. október 2024 sendi Samkeppniseftirlitið út beiðni um sams konar gögn frá landsbyggðasparisjóðunum þrátt fyrir smæð þeirra enda langt um liðið frá því að Samkeppniseftirlitið lagði síðast mat á stöðu þeirra á ýmsum sviðum viðskiptabankaþjónustu.
22. Þann 7. október 2024 sendi Samkeppniseftirlitið út gagnaöflunarbréf til váttryggingafélaganna fjögurra, þ.e. Sjóvár-Almennra trygginga hf. (hér eftir „Sjóvá“), Váttryggingafélags Íslands hf. (hér eftir „VÍS“), Varðar trygginga hf. (hér eftir „Vörður“) og TM hf., þar sem óskað var aðgreindra upplýsinga um iðgjaldatekjur einstaklinga og fyrirtækja.



23. Þann 7. október 2024 sendi Samkeppniseftirlitið Landsbankanum afrit af umsögnum um samrunann og bauð bankanum að koma að sjónarmiðum áður en Samkeppniseftirlitið tæki afstöðu til þeirra sjónarmiða sem þar kæmu fram.
24. Athugasemdir Landsbankans við umsagnir Sjóvár og VÍS bárust 11. október 2024.
25. Í októbermánuði, eftir útsendingu gagnabeiðnanna sem um getur að framan til váttryggingafélaga og innlánsstofnana og í framhaldi af viðtöku viðkomandi gagna, sendi Samkeppniseftirlitið upplýsingaveitendum nánari skýringar eftir sem þörf var á og beindi afmörkuðum spurningum til upplýsingaveitenda um atriði sem þörfuðust nánari skýringa.
26. Þann 24. október 2024 sendi Samkeppniseftirlitið Landsbankanum bréf þar sem tilkynnt var um að eftirlitið teldi þörf á frekari rannsókn á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. ákvæði 1. mgr. 17. gr. d samkeppnislaga nr. 44/2005.
27. Þann 6. nóvember 2024 fundaði Samkeppniseftirlitið með Landsbankanum um þau atriði sem eftirlitið taldi einkum þarfnast nánari skoðunar. Á fundinum fór bankinn yfir glærukynningu sem var síðan send Samkeppniseftirlitinu í tölvupósti 8. nóvember 2024.
28. Þann 20. nóvember 2024 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum innanhússgögnum frá Landsbankanum.
29. Þann 26. nóvember 2024 bárust Samkeppniseftirlitinu umbeðin innanhússgögn frá Landsbankanum.
30. Þann 4. desember 2024 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá Landsbankanum varðandi Aukakrónuvildarkerfi bankans.
31. Þann 6. desember 2024 bárust Samkeppniseftirlitinu frá Landsbankanum þær upplýsingar sem óskað var eftir 4. desember 2024.
32. Þann 17. desember 2024 fundaði Samkeppniseftirlitið með Landsbankanum um stöðu málsins og reifaði þau samkeppnislegu áhyggjuefni tengd samrunanum sem eftirlitið taldi þörf á að leysa úr svo að unnt væri að heimila samrunann.
33. Þann 23. desember barst Samkeppniseftirlitinu bréf frá Landsbankanum þar sem óskað var eftir sáttarviðræðum og lögð fram tillaga að mótaðgerðum til að leysa úr þeim samkeppnislegu vandkvæðum sem Samkeppniseftirlitið reifaði á fundinum 17. desember 2024.
34. Þann 8. janúar 2025 sendi Landsbankinn Samkeppniseftirlitinu undirritaða yfirlýsingu þess efnis að bankinn gerði sér grein fyrir þeim réttaráhrifum sem lok máls með sátt um skilyrði fyrir samrunanum hefur í för með sér.
35. Þann 9. janúar 2025 bárust Samkeppniseftirlitinu drög að sátt frá Landsbankanum til að leysa að úr þeim samkeppnislegu vandkvæðum sem hlotist gætu af samrunanum.
36. Þann 15. janúar 2025 sendi Samkeppniseftirlitið Landsbankanum breytingatillögur sínar við sáttardrögin.
37. Frekari samskipti um efni og orðalag sáttar áttu sér stað í framhaldinu uns endanleg drög sáttarinnar lágu fyrir.
38. Þann 21. febrúar 2025 lauk meðferð samrunamálsins með því að sátt Landsbankans og Samkeppniseftirlitsins var undirrituð.



IV. Niðurstaða

39. Í 17. gr. c. samkeppnislaga kemur fram að telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni vegna myndunar markaðsráðandi stöðu eins eða fleiri fyrirtækja eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, geti stofnunin ógilt samruna. Við mat á lögmæti samruna skuli jafnframt taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Ennfremur segir að Samkeppniseftirlitið geti einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verði að uppfylla innan tilskilins tíma. Við mat á lögmæti samruna skuli Samkeppniseftirlitið taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hafi áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Þá skuli við mat á lögmæti samruna taka tillit til þess hvort markaður er opinn eða aðgangur að honum hindraður.
40. Hér á eftir verður lagt mat á markaðsskilgreiningar í málinu, markaðshlutdeild, aðrar forsendur sem til grundvallar þurfa að liggja og á áhrif samrunans á samkeppni. Að lokum eru dregnar ályktanir um það hvort samruninn sé samrýmanlegur samkeppnislögum. Sjónarmið málsaðila koma fram samhliða umfjölluninni eftir því sem við á.

1. Skilgreining helstu markaða

41. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga er nauðsynlegt að skilgreina þá markaði sem samrunaaðilar starfa á.
42. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgöngubjónustu. Hagfræðileg rök hníga að því að greina verði viðkomandi markað 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.²
43. Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgöngubjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Staðgönguvara og staðgöngubjónusta eru vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar vöru eða þjónustu að mati neytenda.
44. Einnig getur verið viðeigandi að taka framboðsstaðgöngu með í reikninginn þegar markaðir máls eru skilgreindir. Á þetta við þegar framboðsstaðganga hefur sambærileg áhrif og eftirspurnarstaðganga m.t.t. skilvirkni (e. *effectiveness*) og tafarleysi (e. *immediacy*). Þetta felur í sér að seljendur geti skipt yfir í framleiðslu á viðkomandi vörum og markaðssett þær innan skamms tíma, án þess að verða fyrir verulegum viðbótarkostnaði eða áhættu, til að bregðast við litlum og varanlegum breytingum á hlutfallsverðum.³
45. Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík

² Dæmi um aðra hugsanlega vídd í þessu sambandi gæti verið tími sólarhrings sem vara er á boðstólum, þ.e. opnunartími seljenda.

³ Eins og fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2019, *Samruni Kviku banka hf. og Gamma Capital Management hf.*, þá hefur framboðsstaðgöngusjónarmiðið m.a. ákveðið vægi við skilgreiningu markaða á sviði eignastýringar.



og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.⁴

1.1. Umfjöllun samrunaaðila í tengslum við markaðsskilgreiningar

46. Umfjöllun samrunaaðila um mögulega markaði er nokkuð ítarleg, einkum að því er lýtur að þeim mörkuðum sem Landsbankinn starfar á. Þau sjónarmið sem samrunaaðilar reifa varðandi afmörkun og skilgreiningu þeirra markaða sem Landsbankinn starfar á byggja í aðalatriðum á því sem fram kemur í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins og ákvörðunum á vettvangi framkvæmdastjórnar ESB sem yfirleitt hefur verið vísað til í viðkomandi ákvörðunum eftirlitsins. Í því ljósi og á grundvelli þess að máli þessu hefur lyktað með sátt, gerist ekki þörf á því hér að rekja sjónarmið samrunaaðila varðandi markaði með tæmandi hætti.

1.1.1. Markaðir sem Landsbankinn starfar á

47. Í samrunaskrá kemur fram að í samkeppnisrétti hafi í framkvæmd verið talið að greina megi starfsemi alhliða banka niður í þrjá meginþjónustumarkaði: viðskiptabankþjónustu við einstaklinga (e. *retail banking*), bankþjónustu við fyrirtæki (e. *corporate banking*) og markaðsviðskipti (e. *financial market services*). Þannig megi segja að skiptingin taki að miklu leyti mið af eðli viðskiptavina þjónustunnar.⁵ Samkvæmt samrunaskrá starfar Landsbankinn á öllum framangreindum meginmörkuðum. Fram kemur einnig m.a. að með hliðsjón af fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins sé unnt að skipta þessum meginmörkuðum í tiltekna undirmarkaði og e.a. frekari undirmarkaði.
48. Í samrunaskrá segir m.a. að viðskiptabankþjónusta við heimili og einstaklinga feli t.d. í sér óbundin og bundin innlán, íbúðalán, skammtímalán og önnur lán til langs tíma, kreditkortþjónustu, útgáfu og umsýslu greiðslumiðla, eignastýringu og einkabankþjónustu og þjónustu tengda verðbréfasjóðum, s.s. í tengslum við hlutdeildarskírteini og annan langtímasparnað, sbr. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu á grundvelli sáttar við Íslandsbanka* og nr. 22/2000, *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.*
49. Þá kemur fram að Einstaklingssvið Landsbankans bjóði einstaklingum ásamt minni og meðalstórum fyrirtækjum (í samstarfi við Fyrirtækjasvið) upp á alhliða fjármálaþjónustu og fjármálaráðgjöf. Áhersla sé í auknum mæli lögð á stafrænar þjónustuleiðir og sjálfsafgreiðslulausnir, bæði í gegnum netbanka og snjallforrit bankans (Landsbankaappið), ásamt hefðbundinni þjónustu í gegnum útibúanet bankans og þjónustuver.
50. Í samrunaskrá segir að á grundvelli fordæma feli fyrirtækjabankþjónusta í sér bankþjónustu við fyrirtæki, m.a. innlán, útlán, alþjóðlega greiðslumiðlun, ábyrgðir og ráðgjöf í tengslum við samruna og yfirtökur. Hafi enn fremur verið litið svo á að aðgreina megi frekar bankþjónustu við fyrirtæki eftir því hvort um stór eða smá fyrirtæki sé að ræða. Í því sambandi hafi verið bent á að bankar nálgist smá og meðalstór fyrirtæki yfirleitt með því að bjóða þeim staðlaðar vörur en það sé ekki alltaf eins auðvelt í tilviki stórra fyrirtækja sem hafa sterkari samningsstöðu og þarfnast gjarnan flóknari fjármálaþjónustu (s.s. skuldabréfaútgáfu í stað lántöku).

⁴ Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Ítarlega umfjöllun um markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti er að finna í t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 13/2022, *Samruni Rapyd og Valitors*.

⁵ Skírskota samrunaaðilar í þessu sambandi einnig til áherslna Samkeppniseftirlitsins í ákvörðunum nr. 33/2011 og 27/2016.



51. Þá segir m.a. að fyrirtækjasvið Landsbankans bjóði sveitarfélögum, stofnunum, stærri fyrirtækjum, ásamt minni og meðalstórum fyrirtækjum, upp á fjármálaþjónustu og fjármálaráðgjöf með aukna áherslu á stafrænar þjónustuleiðir og sjálfsafgreiðslulausnir, eins og netbanka fyrirtækja og Landsbankaappið.
52. Í samrunaskrá er síðan gerð nánari grein fyrir nokkrum mögulegum undirmörkuðum sem Landsbankinn starfar á, sér í lagi að því er lýtur að fyrirtækjaráðgjöf, eignastýringu og markaðsviðskiptum. Vísar samrunaaðilar í umfjöllun sinni í því sambandi nær eingöngu til fyrri ákvarðana Samkeppniseftirlitsins líkt og í tilviki innlána- og útlánastarfseminnar.
53. Hvað viðvíkur landfræðilegri afmörkun framangreindra vöru- og þjónustumarkaða sem bankinn starfar á, telur Landsbankinn að í öllum tilvikum sé um að ræða landið allt, Ísland. Í langflestum tilvikum sé um að ræða þjónustu sem veitt sé hér á landi sem sé starfsleyfisskyld lögum samkvæmt. Eftir sem áður er megi hugsanlega færa rök fyrir því að landfræðilegir markaðir í fjármálaþjónustu kunni að vera víðari en landið Ísland þar sem landamæri hafi ört minnkandi áhrif á sviði fjármálaþjónustu. Ekki þyki þó tilefni til nánari umfjöllunar um þetta.

1.1.2. Markaðir sem TM starfar á

54. Þau sjónarmið sem fram koma af hálfu samrunaaðila varðandi váttryggingamarkað eru í meginatriðum samræmi við fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins.
55. Rakið er í samrunaskrá að samkeppnisyfirvöld hafi fjallað um váttryggingamarkaðinn, bæði í ákvörðunum sínum og í skýrslum og birtum ritum.⁶ M.a. segir að í ákvörðun nr. 27/2016, *Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.* hafi komið fram sú afstaða Samkeppniseftirlitsins að markaður fyrir váttryggingastarfsemi skiptist í aðalatriðum í þrjá aðgreinda váttryggingamarkaði, þ.e. markað fyrir skaðatryggingar, markað fyrir líf- og persónutryggingar og markað fyrir endurtryggingar. Þá hafi jafnframt komið fram að unnt væri að skilgreina tiltekna undirmarkaði, t.d. út frá einstökum tegundum skaðatrygginga. Að mati samrunaaðila hafi frekari aðgreining váttryggingamarkaðarins, eða skilgreining á tilteknum undirmörkuðum, ekki þýðingu fyrir úrlausn málsins.
56. Í tengslum við mögulega framboðsstaðgöngu milli ólíkra tegunda trygginga er það mat samrunaaðila að auðvelt sé fyrir tryggingarfélag að auka vöruframboð sitt. Meðal nýrra vara á markaðnum megi nefna snjalltryggingu Sjóvár, golftryggingu Varðar, rafhjólalíftryggingu, fiskeldistryggingu og netöryggistryggingu TM.
57. Að mati samrunaaðila starfar samstæða TM því samkvæmt framansögðu á markaði fyrir skaðatryggingar og markaði fyrir líf- og persónutryggingar.
58. Þeir aðilar sem starfa á markaði fyrir skaðatryggingar hér á landi eru samkvæmt samrunaskrá Váttryggingafélag Íslands hf. (VÍS), Sjóvá-Almennar Tryggingar hf., Vörður tryggingar hf. og TM. Þá segir að helstu aðilar á markaði fyrir líftryggingar séu í eigu framangreindra tryggingafélaga.⁷ Helstu aðilar sem starfi á líftryggingamarkaði séu Líftryggingar Íslands hf. (í eigu VÍS), Sjóvá-Almennar líftryggingar hf., Vörður líftryggingar hf. og TM líftryggingar hf.
59. Til viðbótar við ofangreinda aðila hafi erlendir aðilar haslað sér völl hér á landi við sölu líftrygginga, auk þess sem váttryggingamiðlarar selji afurðir erlendra líftryggingarféлага

⁶ Samrunaaðilar nefna í þessu sambandi í dæmaskyni ákvörðun nr. 5/2021, *Samruni Kviku banka hf., TM hf. og Lykils fjármögnunar hf.*, ákvörðun nr. 27/2023, *Kaup Váttryggingafélags Íslands hf. á öllu hlutafé í Fossum fjárfestingarbanka hf.*, og skýrslu nr. 2/2011 *Samkeppnin eftir hrún*.

⁷ Lög heimila ekki að líftryggingastarfsemi sé rekin í sama félagi og rekur skaðatryggingastarfsemi.



hérlandis. Megi í þessu samhengi nefna söluumboð Allianz á Íslandi og Sparnað ehf. sem hafi gert umboðssamninga við erlend fyrirtæki. Framangreindu til viðbótar hafi fjölmörg váttryggingafélög, sem hafa staðfestu og starfsleyfi í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, heimild til að veita þjónustu hér á landi með eða án stofnunar útibús. Til viðbótar við þessa aðila starfi hér á landi váttryggingamiðlanir sem miðli tryggingum frá ýmsum erlendum aðilum. Umsvif þessara aðila hafi verið umtalsverð. Samrunaaðilar kveðast ekki hafa forsendur til þess að áætla markaðshlutdeild þeirra, en telja jafnframt að það hafi ekki þýðingu fyrir úrlausn þessa máls. Til viðbótar við þessi fyrirtæki starfi fjártæknifélagið Verna hf. hérlandis. M.a. bjóði félagið ökutækjatrýggingar til einstaklinga gegnum dótturfélagið Verna MGA ehf. á grundvelli tæknilausnar sem félagið hafi þróað, en Verna MGA ehf. sé jafnframt umboðsaðili TM trygginga hf.

60. Með vísan til fyrri ákvarðana Samkeppniseftirlitsins telja samrunaaðilar að landfræðilegur markaður skaðatrýgginga sé landið allt. Umsvif erlendra skaðatrýggingafélaga hafi þó aukist á Íslandi, einkum og sér í lagi gagnvart fyrirtækjum í sjávarútvegi, fiskeldi, flutningastarfsemi, flugi og orku.⁸
61. Hvað varðar markaði fyrir líftryggingar, telja samrunaaðilar að önnur sjónarmið geti átt við. Í gegnum tíðina hafi erlendir aðilar selt afurðir sínar hér á landi, ýmist í gegnum váttryggingamiðlanir eða með því að setja á fót útibú hér, á grundvelli gagnkvæmrar viðurkenningar starfsleyfa. Umsvif söluumboðsins Allianz á Íslandi hf. hafi verið töluverð á rekstrarárinu 2023, hafi rekstrartekjur félagsins numið ríflega 1,7 ma. kr. Til samanburðar megi nefna að heildartekjur TM líftrygginga hf. af líftryggingasamningum árið 2023 námu 1,1 milljarði. Þrátt fyrir framangreint, og að rök standi til þess að markaðurinn fyrir líftryggingar kunni að vera stærri en Ísland, telja aðilar að eins og málum sé háttað sé ekki þörf á því að leggja aðra skilgreiningu landfræðilegs markaðar til grundvallar en Ísland.
62. Þá kemur fram að framangreind landfræðileg markaðsskilgreining sé í samræmi við fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem varðað hafa váttryggingamarkað, sbr. t.d. ákvarðanir nr. 27/2016, *Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.* og ákvörðun nr. 38/2019, *Kaup Tryggingamiðstöðvarinnar hf. á Lykli fjármögnun hf.* Sú nálgun sé í samræmi við skilgreiningar á mörkuðum fyrir smásölu á tryggingum í EES/ESB-samkeppnisrétti, sem jafnan séu skilgreindir sem landsmarkaðir.⁹

1.2. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins varðandi markaði

63. Líkt fram kemur hér að framan byggja samrunaaðilar skilgreiningar sínar á þeim mörkuðum sem þeir starfa á í aðalatriðum á fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Varðandi útlána- og innlánastarfsemi vísa samrunaaðilar þannig m.a. til ákvörðunar nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.* og ákvörðunar nr. 25/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankajónustu.* Þá er í samrunaskrá vísað ítarlega til ákvörðunar nr. 5/2019, *Samruni Kviku banka hf. og Gamma Capital Management hf.,* varðandi eignastýringarmarkað og í tilviki markaðsviðskiptajónustu vísa samrunaaðilar einkum til ákvörðunar nr. 17/2015, *Samruni MP banka hf. og Straums fjárfestingarbanka hf.*

⁸ Einnig segir m.a. að minna sé um umsvif erlendra félaga gagnvart einstaklingum en það sé þó tiltölulega einfalt fyrir erlend váttryggingafélög með starfsleyfi innan Evrópska efnahagssvæðisins að hefja starfsemi hér á landi vegna gagnkvæmrar viðurkenningar á starfsleyfum innan Evrópska efnahagssvæðisins.

⁹ Vísa samrunaaðilar til ákvarðana framkvæmdastjórnar ESB í málum nr. M.5075, *Vienna Insurance Group/EBV*, nr. M.6217 *Baloise Holding/Nateus/Nateus Life* og nr. M.6521, *Talanx International/Meiji Life Insurance/Warta*.



64. Í umfjöllun sinni um skilgreiningu markaða á sviði váttryggingastarfsemi vísa samrunaaðilar einkum og sér í lagi til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2016, *Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.*
65. Eins og rakið er hér aftar í umfjöllun um áhrif samrunans koma möguleg samsteypuáhrif samrunans sér í lagi til skoðunar í máli þessu. Einnig er tekið mið af sátt þeirri er Landsbankinn gerði við Samkeppniseftirlitið árið 2017 um aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankapjónustu, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2017. Tekur umfjöllun um markaði og mat á markaðshlutdeild hér aftar einkum mið af þeim þörfum sem skapast við mat á samsteypuáhrifum samrunans.
66. Hlutdeildargreining á grundvelli töluvert umfangsmikillar gagnaöflunar í málinu og niðurstöður mats á markaðshlutdeild í samkeppnismálum síðustu ára er lúta að annarri viðskiptabankastarfsemi en innlána- og útlánamörkuðum, hefur leitt í ljós að ekki er í öllum tilvikum þörf á að taka afdráttarlausu afstöðu til þess hvort einstakir mögulegir undirmarkaðir skuli teljast aðgreindir markaðir því það myndi ekki breyta niðurstöðu máls þessa, m.a. í ljósi þess að engin lárétt áhrif skapast vegna samrunans. Í megindráttum er í máli þessu unnt að byggja á breiðum markaðsskilgreiningum á viðskiptabankastarfsemi. Hið sama gildir að mestu leyti einnig um váttryggingastarfsemi.¹⁰

1.2.1. Skilgreining markaða er lúta að viðskiptabankastarfsemi

67. Það er mat Samkeppniseftirlitsins í máli þessu að ekki sé tilefni til að víkja frá þeim meginmarkaðsskilgreiningum sem fram koma í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins hvað varðar þá markaði sem lúta að viðskiptabankastarfsemi. Viðkomandi eldri ákvarðanir eiga enn við í öllum meginatriðum að mati Samkeppniseftirlitsins enda hafa ekki átt sér stað neinar grundvallarbreytingar á viðkomandi mörkuðum hérlendis sem kalla á breytta nálgun í þessu sambandi í þessu máli. Jafnframt fæst ekki séð að framkvæmd á vettvangi framkvæmdastjórnar ESB hafi tekið teljandi breytingum hvað varðar skilgreiningu markaða í fjármálapjónustu frá því fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins voru teknar.¹¹ Þá hafa ekki komið fram nein sjónarmið frá markaðsaðilum sem draga úr gildi eldri markaðsskilgreininga.
68. Með kaupum Landsbankans á TM rennur alhliða viðskiptabankastarfsemi saman við váttryggingastarfsemi. Fyrirtækin eiga ekki í samkeppni sín á milli á neinum þeirra markaða sem þau starfa og og er því ekki um neina lárétta skörun að ræða á milli þeirra og þar af leiðandi ekki lárétt áhrif. Að meginuppistöðu til fela kaupin í sér svonefndan samsteypusamruna í samkeppnisréttarlegum skilningi.
69. Í samræmi við ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2017, 24/2017 og 25/2017, er lúta að aðgerðum til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankapjónustu, telur Samkeppniseftirlitið að Landsbankinn starfi á þremur meginþjónustumörkuðum:¹²

¹⁰ Í tengslum við framangreint skal á það bent að samruni Landsbankans og TM er að nokkru leyti eðlisáþekkur samruna þýska tryggingafélagsins Allianz AG og þýska viðskiptabankans Dresdner Bank AG (mál COMP/M.2431 frá árinu 2001) að því leyti að um er að ræða samruna viðskiptabanka og tryggingafélags. Þrátt fyrir að samruninn hafi falið í sér nokkur lárétt áhrif á sviði eignastýringar og váttryggingastarfsemi var umfjöllun framkvæmdastjórnar ESB um markaði knöpp. Ætla má að það hafi m.a. skipt máli í þessu sambandi að samruninn var að meginuppistöðu til samsteypusamruni og að málinu var lokið með sátt. Með henni skuldbundu samrunaaðilar sig gagnvart framkvæmdastjórninni til að minnka eignarhlut sinn í Munich RE niður í 20,5% og nýta ekki atkvæðisrétt sinn í MunichRE nema upp að því marki frá dagsetningu ákvörðunarinnar.

¹¹ Til dæmis er ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli COMP/M.5384 (BNP Paribas / Fortis), sem Samkeppniseftirlitið hefur talsvert vísað til í fyrri málum, nú sem fyrr þýðingarmikið fordæmi enda er í henni að finna víðtæka og ítarlega umfjöllun um hina ýmsu markaði á sviði alhliða viðskiptabankastarfsemi.

¹² Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. COMP/M.4844 - FORTIS / ABN AMRO ASSETS kemur fram:



a) *Viðskiptabankþjónusta við einstaklinga (e. retail banking)*

Felur í sér ýmiss konar bankþjónustu við heimili. Ber þar m.a. að nefna innlán, útlán, kreditkortþjónustu og þjónustu tengda verðbréfasjóðum.

b) *Fyrirtækjabankþjónusta (e. corporate banking)*

Felur í sér margvíslega bankþjónustu við fyrirtæki, s.s. innlán, útlán, alþjóðlega greiðslumiðlun, ábyrgðir og ráðgjöf í tengslum við samruna og yfirtökur.

c) *Markaðsviðskipti (e. financial market services).*

Felur m.a. í sér hlutabréfamiðlun, skuldabréfamiðlun og gjaldeyrismiðlun.¹³

70. Á sviði viðskiptabankastarfsemi eru helstu markaðir þessa máls að mati Samkeppniseftirlitsins breiðu markaðirnir *viðskiptabankþjónusta við einstaklinga og fyrirtækjabankþjónusta*, einkum og sér í lagi á sviði innlána- og útlánastarfsemi.¹⁴
71. Í þessu sambandi skal það tekið fram að í máli þessu er þýðingarmikið að beina athyglinni að hlutdeildardreifingu á sviði hlaupareikninga einstaklinga út frá innstæðum í lok mánaðar þar sem með því móti er unnt að áætla hver hlutdeild einstakra banka og sparisjóða er á sviði „launareikninga“ (þ.e. *hlaupareikninga sem launagreiðslur eru greiddar inn á*). Dreifing markaðshlutdeildar á sviði launareikninga gefur að mati Samkeppniseftirlitsins góða hugmynd um hver staða hvers og eins banka/sparisjóðs er m.t.t. þess hvar einstaklingar eru með aðalviðskiptareikning sinn og þar af leiðandi um það hver er staða hvers og eins banka/sparisjóðs er sem aðalviðskiptabanki einstaklinga. Hefur það þýðingu við mat á mögulegum samsteypuáhrifum samrunans.
72. Eins og kunnugt er hafa almennu lífeyrissjóðirnir verið virkir keppinautar viðskiptabanka á íbúðalánamarkaði og búa til samans yfir umtalsverðri hlutdeild á honum.¹⁵ M.a. á þeim grundvelli standa rök til þess að telja íbúðalánamarkað aðgreindan undirmarkað enda eru samkeppnisaðstæður á íbúðalánamarkaði býsna frábrugðnar þeim samkeppnisaðstæðum sem almennt eiga við um flestar aðrar lánavörur viðskiptabankanna. Í því ljósi telur Samkeppniseftirlitið því að íbúðalánamarkaður sé aðgreindur undirmarkaður.
73. Í kafla um mat á markaðshlutdeild er varpað ljósi á hlutdeild Landsbankans og keppinauta hans eftir ýmiss konar innlánum og útlánunum. Vísast að öðru til þeirrar umfjöllunar varðandi frekari mögulega aðgreiningu eftir tegundum inn- og útlána.
74. Þar sem hugsanlegt er að samruninn geti styrkt stöðu Landsbankans á sviði eignastýringar (e. *asset management*) er hér einnig viðeigandi að gera grein fyrir skilgreiningu markaða á sviði

„The Commission has in previous decisions held that banking services can be divided into three main segments, (i) retail banking (products supplied to private individuals), (ii) corporate banking (with separate markets for small and medium-sized customers and large corporate customers) and (iii) financial market services. Retail banking generally comprises all banking services to private individuals and very small enterprises. Corporate banking generally comprises banking services to large corporate customers (hereinafter referred to as "LCC's") and smaller commercial clients such as small and medium-sized enterprises (hereinafter referred to as "SME's")."

¹³ Markaðir sem falla undir markaðsviðskipti voru skilgreindir nokkuð ítarlega í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 17/2015, *Samruni MP banka hf. og Straums fjárfestingarbanka hf.* Einnig er að finna umfjöllun um þessa markaði í ákvörðun nr. 20/2024, *Samruni Skaga hf. og Íslenskra verðbréfa hf.*

¹⁴ Í eldri málum hefur ennfremur verið talið að aðgreina megi fyrirtækjabankþjónustu frekar eftir því hvort um stór eða smá fyrirtæki sé að ræða. Í því sambandi hefur verið bent á að bankar nálgist smá og meðalstór fyrirtæki yfirleitt með því að bjóða þeim staðlaðar vörur en það sé ekki alltaf eins auðvelt í tilviki stórra fyrirtækja sem hafa sterkari samningsstöðu og þarfnast gjarnan flóknari fjármálaþjónustu (s.s. skuldabréfaútgáfu í stað lántöku). Í þessu máli, þar sem alhliða banki rennur saman við váttryggingafélag, telur Samkeppniseftirlitið hins vegar ekki nauðsynlegt að gera slíkan greinarmun enda hafa ekki komið fram vísbendingar við rannsókn málsins sem benda til að það myndi breyta niðurstöðunni í málinu.

¹⁵ Með íbúðalánum er hér átt við bein lán til einstaklinga til fasteignakaupa eða endurfjármögnunar eldri íbúðalána.



eignastýringar. Samkvæmt samantekt í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í samrunamáli M.11111 - UBS/Credit Suisse frá árinu 2023 felur eignastýring í sér stofnun og stjórnun sjóða um sameiginlega fjárfestingu (e. *mutual funds*) sem markaðssettir eru aðallega en þó ekki eingöngu til smásöluviðskiptavina, stýringu verðbréfasafna fyrir stofnanafjárfesta (lífeyrissjóði, stofnanir og alþjóðastofnanir) og veitingu vörslubjónustu í tengslum við eignastýringu.

75. Fjallað hefur verið um markaði er lúta að eignastýringu í nokkrum fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Ítarlegasta rannsókn eftirlitsins til þessa sem snýr að eignastýringarmarkaði var framkvæmd í tengslum við ákvörðun nr. 5/2019, *Samruni Kviku banka hf. og Gamma Capital Management hf.* Sú markaðsskilgreining sem fram kemur í ákvörðun nr. 20/2024, *Samruni Skaga hf. og Íslenskra verðbréfa hf.*, er í aðalatriðum samhljóða skilgreiningunni sem birtist í ákvörðun nr. 5/2019. Orðalag var þó uppfært í ákvörðun nr. 20/2024, einkum með hliðsjón af þeim breytingum sem átt hafa sér stað á lagaumgjörðinni hérlandis. Samkvæmt ákvörðun nr. 20/2024 greindist heildarmarkaðurinn fyrir eignastýringu í meginatriðum í eftirfarandi undirmerkaði:
- a) *Smásölusjóðamarkaður.* Þ.e.a.s. markaður fyrir stýringu sjóða sem öllum standa til boða. Annars vegar er um verðbréfasjóði samkvæmt lögum nr. 116/2021 að ræða og hins vegar er um sérhæfða sjóði fyrir almenna fjárfesta samkvæmt lögum nr. 45/2020 að ræða.
 - b) *Fagfjárfestamarkaður.* Hér undir falla opnir jafnt sem lokaðir sjóðir um sameiginlega fjárfestingu sem einvörðungu stendur fagfjárfestum (bæði lögaðilum og einstaklingum) til boða að fjárfesta í. Einnig fellur hér undir aðgreind stýring safna fyrir fagfjárfesta. Stýring á grundvelli útivistunarsamninga frá almennum lífeyrissjóðum fellur einnig hér undir.
 - c) *Séreignarlífeyrismarkaður.* Þ.e.a.s. samkeppnismarkaðurinn fyrir eignastýringu á séreignarlífeyrissparnaði einstaklinga.
 - d) *Safnastýringarmarkaður fyrir almenna fjárfesta.*¹⁶ Hér er átt við markað fyrir stýringu sérgreindra safna fyrir almenna fjárfesta sem almennt má gera ráð fyrir að falli að talsverðu leyti undir lög nr. 115/2021.¹⁷ Tekur þessi markaður m.a. til stýringar aðgreindra safna fyrir almenna fjárfesta á grundvelli samninga um svonefnda einkabankabjónustu.
76. Eins og ráða má af áður nefndri ákvörðun nr. 5/2019 gæti í einhverjum tilvikum komið til greina að afmarka einstaka undirmerkaði á sviði eignastýringar með öðrum hætti en fram kemur hér að ofan. Í þessu sambandi skal á það minnt að það fer eftir þeim staðreyndum sem fyrir liggja í hverju máli um sig hvernig markaðir máls (e. *relevant markets*) eru skilgreindir. Þá skal það tekið fram í tengslum við ofangreinda skiptingu að í fyrri málum hefur ekki reynst nauðsynlegt að greina markaðinn fyrir eignastýringu lífeyrissparnaðar með ítarlegum hætti þar sem það hefði ekki breytt niðurstöðu máls og gildir það sama í þessu máli. Í því máli sem hér um ræðir telur Samkeppniseftirlitið það gefa nægilega skýra mynd að miða við framangreinda markaðsskilgreiningu í tilviki eignastýringar.
77. Á sviði eignastýringar telur Samkeppniseftirlitið að fagfjárfestamarkaðurinn sé sá markaður sem áhrifa samruna Landsbankans og TM kynni einna helst að gæta og byggist það á mögulegum lóðréttum áhrifum. Í þessu sambandi þarf að líta til þess að Arion banki hf. hefur í

¹⁶ Í ákvörðun nr. 5/2019 var þessi markaður nefndur: „Markaður fyrir stýringu sérgreindra safna fyrir viðskiptavini einkabankabjónustu“.

¹⁷ Í lögum nr. 115/2021 er slík safnastýring sem hér um ræðir nefnd „eignastýring“ (til þýðingar á enska orðasambandinu „*portfolio management*“) í orðskýringagrein laganna. Í ákvörðun þessari er slík stýring nefnd „sfnastýring“ til aðgreiningar frá þeirri merkingu sem eignastýring (e. *asset management*) hefur í samkeppnismálum. Þess utan á orðið „eignastýring“ sér langa sögu hérlandis sem þýðing enska orðasambandsins *asset management* og því lengst af verið notað í þeirri breiðu merkingu sem gert er í þessari ákvörðun.



fyrri málum verið metinn í töluvert sterkari stöðu en Landsbankinn á eignastýringarmarkaði í heild og eru Kvika og Íslandsbanki einnig í sterkri stöðu. Vikið er stuttlega að mati á mögulegum áhrifum samrunans á eignastýringarmarkað hér aftar.

78. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa ekki komið fram vísbendingar um að samruninn sé til þess fallinn hafa skaðleg samkeppnisleg áhrif á sviði markaðsviðskiptaþjónustu. Í því sambandi má m.a. benda á að allmargir keppinautar starfa á því sviði og eru ekki vísbendingar um annað en að hlutdeild Landsbankans á sviði markaðsviðskiptaþjónustu sé mun minni heldur en í innlána- og útlánastarfsemi.
79. Samkeppniseftirlitið telur með vísan framangreinds, svo og umfjöllunar um áhrif samrunans hér aftar, að ekki sé þörf á að skilgreina vöru- og þjónustumarkaði málsins á sviði viðskiptabankastarfsemi hér frekar í máli þessu. Meginmarkaðir málsins á sviði viðskiptabankastarfsemi samkvæmt því sem rakið hefur verið hér að framan eru því breiðu markaðirnir *viðskiptabankaþjónusta við einstaklinga og fyrirtækjabankaþjónusta*, einkum og sér í lagi á sviði innlána- og útlánastarfsemi. Telur Samkeppniseftirlitið að gæta þurfi einnig með aðgreindum hætti að mögulegum áhrifum samrunans á eignastýringarmarkað.
80. Hvað varðar landfræðilega afmörkun markaða á sviði viðskiptabankastarfsemi, telur Samkeppniseftirlitið með vísan til fyrri ákvarðana sinna að landfræðilegur markaður málsins á sviði viðskiptabankastarfsemi sé að meginstefnu til landið Ísland, heilt og óskipt.¹⁸ Er það í samræmi við sjónarmið samrunaaðila.

1.2.2. Skilgreining markaða er lúta að váttryggingastarfsemi

81. Í því skyni að varpa ljósi á hin ýmsu sjónarmið sem við geta átt í tengslum við skilgreiningu markaða á sviði váttryggingastarfsemi telur Samkeppniseftirlitið rétt að reifa ýmis eldri mál er varða váttryggingastarfsemi. Í samræmi við það verða hér í upphafi reifaðar nokkrar ályktanir og niðurstöður af vettvangi framkvæmdastjórnar ESB og einnig upp úr ákvörðun nr. 27/2016, *Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.* sem er einna ítarlegasta ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til þessa sem tekur til váttryggingastarfsemi.

Vöru-/þjónustumarkaðir á sviði váttryggingastarfsemi í ljósi ýmissa fordæma

82. Almennt hefur váttryggingamarkaðurinn verið talinn skiptast í aðalatriðum upp í þrjá aðgreinda markaði eins og fram kemur í fyrrnefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2016:
- Markaður fyrir skaðatryggingar
 - Markaður fyrir líf- og persónutryggingar
 - Markaður fyrir endurtryggingar
83. Er sú breiða afmörkun váttryggingamarkaða sem fram kemur hér að framan t.d. í samræmi við ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. *M.5075, Vienna Insurance Group / EPV*, frá árinu 2008, þar sem talið var að í frumatriðum skiptist markaðurinn fyrir váttryggingar upp í þrjá breiða markaðsflokka, þ.e. skaðatryggingar, líftryggingar og endurtryggingar. Einnig er þessi sama

¹⁸ Má í þessu sambandi m.a. vísa til ákvarðana Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2017, 24/2017 og 25/2017 um aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankaþjónustu. Því skal þó haldið til haga að markaðurinn kann að vera víðari en landið Ísland í tilviki stórra útflutningsfyrirtækja (einkum í sjávarútvegi og sjókvíaeldi) sem fjármagna sig með lánsfé í erlendri mynt og hafa aðgang að erlendum bönkum í því sambandi. Að mati Samkeppniseftirlitsins myndi það ekki breyta niðurstöðu málsins þótt tekið væri mið af því við skilgreiningu á mörkuðum málsins.



breiða afmörkun t.d. í samræmi við ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M. 8257, *NN Group / Delta Lloyd*, frá árinu 2017.

84. Í fyrrgreindri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2016 kom fram að þörf geti verið á því að skilgreina aðgreinda undirmarkaði út frá ofangreindum meginmörkuðum, t.d. eftir einstökum tegundum skaðatrygginga. Slík skilgreining væri hins vegar ekki nauðsynleg í málinu. Í áðurnefndri ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli nr. M.5075 kom í þessu sambandi fram að til greina geti komið að aðgreina undirmarkaði á sviði skaðatrygginga og líftrygginga eftir tegund áhættu á grundvelli eftirspurnarstaðgöngu. Á hinn bóginn ættu mismunandi flokkar skaðatrygginga þó ýmislegt sameiginlegt út framboðssjónarmiði og meirihluti stórra váttryggingafélaga bjóði hvert fyrir sig marga mismunandi flokka skaðatrygginga.
85. Í fyrrnefndri ákvörðun framkvæmdastjórnar í máli nr. M. 8257, *NN Group / Delta Lloyd*, frá árinu 2017 kemur m.a. fram að á grundvelli eftirspurnarstaðgöngumats væri hægt að aðgreina eins marga vörumarkaði á sviði váttrygginga og svara til fjölda mismunandi tegunda áhættu sem tryggt væri gegn enda ekki staðganga á milli váttrygginga gegn mismunandi áhættum út frá eftirspurnarsjónarmiði. Í þessu sambandi kemur m.a. fram að í fyrri málum hafi verið talið koma til greina að gera greinarmun á milli eftirfarandi skaðatryggingaflokka: (i) slysa- og sjúkdómatrygginga (ii) ökutækjatrýgginga, (iii) fasteignatrýgginga, (iv) ábyrgðatrýgginga, (v) sjó-, flug- og farmtrygginga, (vi) kröfu- og greiðslutrýgginga (e. *credit and suretyship*) og (vii) ferðatrýgginga; en síðan ekki tekið afstöðu til þess hver nákvæm markaðsskilgreining væri. Á grundvelli framboðsstaðgöngumats væri hins vegar til þess að líta að skilyrði fyrir tryggingum gegn mismunandi tegundum af áhættum á sviði skaðatrygginga væru afar áþekkt og flest stærri skaðatryggingafélög seldu tryggingar af ýmsu tagi til varnar fjölda mismunandi tegunda af áhættum. Í umræddu máli var ekki fremur en í fyrri málum talin þörf á að taka afstöðu til þess hvort skaðatryggingamarkaðurinn væri einn breiður markaður (á grundvelli framboðsstaðgöngu) eða hvort hann skiptist upp í undirmarkaði (á grundvelli eftirspurnarstaðgöngu).
86. Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.5010, *Berkshire Hathaway / Munich RE / GAUM*, frá árinu 2008, kom m.a. fram að þrátt fyrir að fyrir hendi væru rök út frá framboðsstaðgöngu til að skilgreina váttryggingamarkaði með breiðum hætti, þá gætu ákveðnar tegundir trygginga verið undantekning frá þessu á grundvelli sértækra eiginleika. Þetta gæti einkum átt við um tryggingar gegn stórum atvinnugreinatengdum áhættum.¹⁹ Á hinn bóginn væri ekki nauðsynlegt að taka afstöðu í málinu til nákvæmrar skilgreiningar viðkomandi vörumarkaða þar sem samruninn væri ekki til þess fallinn að valda samkeppniströskun óháð því hvernig markaðurinn væri skilgreindur.
87. Að því er varðar markaðinn fyrir líftryggingar má reifa að í ákvörðun framkvæmdastjórnar í máli nr. M.5075, *Vienna Insurance Group / EPV*, frá árinu 2008, var líftryggingamarkaðnum skipt upp í markað fyrir tryggingaverndarvörur annars vegar og markað fyrir eftirlauna- og fjárfestingavörur hins vegar, þ.e. í tilvikum þeirra ríkja er málið tók til þar sem þörf var talin á að taka afstöðu.²⁰ Samkvæmt ákvörðuninni voru tryggingaverndarvörur þær líftryggingar sem tóku til andláts fyrir tiltekna dagsetningu, alvarlegra veikinda, færniskerðingar til að sinna starfi eða afla tekna, eða annarrar áhættu sem tengdist beint lífi fólks sem veitt væri tryggingavernd

¹⁹ Benti markaðsrannsókn í málinu til þess að loftfaratryggingar (e. *aerospace risk insurance*) gætu talist samsvara aðgreindum markaði á sviði skaðatrygginga. Benti fjöldi fyrirtækja á að gervihnatta-/geimtryggingar (e. *satellite/space risk insurance*) gætu talist samsvara aðgreindum undirmarkaði undir loftfaratryggingum á grundvelli þess að veiting þessarar tegundar trygginga kallaði á sérstaka starfsreynslu.

²⁰ Í málinu var talið að lagaumhverfi, dreifingarfyrirkomulag og markaðsþróunarstig hvers ríkis um sig hefði áhrif á það hvort þörf væri á að aðgreina líftryggingamarkaðinn í undirmarkaði. Í þessu sambandi skal þess getið að málið laut að greiningu á láréttum áhrifum, m.a. í ríkjum í A-Evrópu sem þá nýlega höfðu gerst aðildarríki ESB.



fyrir og þar að lútandi bótarétti ef slíkt atvik ætti sér stað. Eftirlaunavörur og fjárfestingavörur lutu m.a. að lífeyristengdum persónubundnum sparnaði.

88. Þá skal þess t.d. getið að í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.2676, *Sampo / Varma Sampo / If Holding / JV*, frá árinu 2001, kemur m.a. fram að ekki sé hægt að útiloka að viðeigandi gæti verið að skipta skaðatryggingamarkaði upp eftir því hvort um sé að ræða tryggingar fyrir heimili eða fyrirtæki.

Landfræðilegir markaðir á sviði váttryggingastarfsemi í ljósi ýmissa fordæma

89. Í áðurnefndri ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M. 8257, *NN Group / Delta Lloyd*, frá árinu 2017, kemur m.a. fram í umfjöllun um landfræðilega afmörkun skaðatryggingamarkaða, að framkvæmdastjórnin hafi í fyrri ákvörðunum talið að markaðirnir séu landsbundnir að undanskildum ákveðnum undirmörkuðum, s.s. markaðnum fyrir tryggingar gegn stórum viðskipta-, iðnaðar- eða umhverfisáhættum, markaðnum fyrir sjó-, flug- og farmtryggingar og markaðnum fyrir loftfaratryggingar (e. *aerospace insurance*). Þar sem hvorugur samrunaaðila bauð tryggingar á þessum undirmörkuðum var landfræðilegi markaðurinn í umræddu máli talinn vera landsbundinn.
90. Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2007 í máli nr. M.4701, *Generali/PPF Insurance Business*, kom m.a. fram að í fyrri málum hefði landfræðilegi markaðurinn fyrir skaðatryggingar og líftryggingar verið talinn vera landsbundinn vegna landsbundinna dreifingarleiða, gróinnar markaðsuppbyggingar, mismunandi lagaumhverfis og fjárhagslegra skorða. Í umræddu máli var hins vegar sú ályktun dregin á grundvelli markaðsrannsóknar að sjó-, flug- og farmtryggingar tilheyrðu mun víðari landfræðilegum markaði, þ.e. að landfræðilegi markaðurinn fyrir þessar tryggingar væri a.m.k. EES-svæðið. Engu að síður var ekki tekin endanleg afstaða til þess hver landfræðilegi markaðurinn væri þar sem það hafði ekki áhrif á niðurstöðu málsins.
91. Í áður getinni ákvörðun framkvæmdastjórnar í máli M.5075, *Vienna Insurance Group / EPV*, frá árinu 2008, kom m.a. fram að í fyrri málum hefði landfræðilegi markaðurinn fyrir líftryggingar verið talinn vera landsbundinn, m.a. á grundvelli þess að dreifingarleiðir væru landsbundnar, mismunandi rótgróin markaðsskipan væri fyrir hendi og skatta- og regluumhverfi væri mismunandi. Í viðkomandi máli var svo komist að þeirri niðurstöðu að líftryggingamarkaðurinn væri landsbundinn í tilviki allra ríkja þar sem þörf var á að taka afstöðu.

Niðurstæða varðandi vöru-/þjónustumarkaði á sviði váttryggingastarfsemi

92. Í því máli sem hér um ræðir telur Samkeppniseftirlitið að ekki sé tilefni til að víkja frá þeirri markaðsskilgreiningu sem byggt var á í ákvörðun eftirlitsins nr. 27/2016, *Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.*, enda hefur váttryggingamarkaðurinn hérlandis ekki tekið teljandi breytingum frá því sú ákvörðun var tekin. Í þessu sambandi skiptir máli að í téðu máli var í megindráttum um að ræða samruna sem er sama eðlis og samruni Landsbankans og TM, þ.e. samruni banka og váttryggingafélags. Í ákvörðun nr. 27/2016 þurfti þó að greina lárétt áhrif vegna þess að bæði Arion banki og Vörur tryggingar ráku líftryggingastarfsemi. Þar sem sá samruni sem hér er til úrlausnar er ekki láréttur er minni þörf á því að skilgreina þá markaði sem samrunaaðilar starfa á með nákvæmum hætti.
93. Í þessu sambandi skiptir m.a. máli að váttryggingafélögin fjögur bjóða hvert og eitt í megindráttum sömu flóru skaðatrygginga og líftrygginga auk þess sem ekki hafa komið fram vísbendingar um að algengt sé að fólk og fyrirtæki kaupi váttryggingar gegn mismunandi áhættum af mismunandi váttryggingafélögum. Í framangreindu ljósi er nærtækt að byggja



markaðsskilgreiningu málsins fremur á framboðsstaðgöngunálgun heldur en eftirspurnarstaðgöngunálgun.

94. Þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að það myndi ekki breyta niðurstöðu máls þessa þótt aðgreindir undirmarkaðir yrðu skilgreindir eftir mismunandi tegundum áhætta sem tryggt væri gegn. Í þessu sambandi skal það tekið fram að Samkeppniseftirlitið aflaði við rannsókn málsins aðgreindra upplýsinga um iðgjaldatekjur váttryggingafélaganna, brotið niður á eignatryggingar, sjó- flug- og farmtryggingar, lögbundnar ökutækjatryggingar, frjálsar ökutækjatryggingar, ábyrgðartryggingar og slysa- og sjúkratryggingar, brotið niður eftir því hvort um tryggingar fyrirtækja eða einstaklinga væri að ræða. Á þessum grundvelli var markaðshlutdeild metin fyrir hverja tegund trygginga, brotið niður eftir fyrirtækjum og einstaklingum. Niðurstaðan á grundvelli rannsóknar Samkeppniseftirlitsins var sú að þau samsteypuáhrif er um getur verið að ræða í máli þessu séu ekki þess eðlis að nauðsynlegt sé að að taka afdráttarlausu afstöðu til þess hvort skipta skuli skaðatryggingamarkaðnum upp í frekari undirmarkaði en þá þrjá breiðu markaði sem skilgreindir voru í ákvörðun nr. 27/2016. Vísast í þessu sambandi enn fremur til umfjöllunar hér á eftir í kafla um markaðshlutdeild.
95. Hvað líftryggingamarkaðinn varðar, þá hefur ekkert komið fram við rannsókn málsins sem gefur tilefni til að skipta heildarmarkaðnum fyrir líf- og persónutryggingar upp í aðgreinda undirmarkaði eins og gert var í ákvörðun framkvæmdastjórnar í máli nr. M.5075, *Vienna Insurance Group / EPV*. Þótt það væri gert þá myndi það ekki breyta niðurstöðunni í málinu. Skiptir m.a. máli í því sambandi að hlutdeild TM á sviði líftryggingastarfsemi er aðeins um 13% á grundvelli útreikninga sem byggðir eru á ársreikningum VÍS, Sjóvör, TM og Varðar trygginga.

Samandregin niðurstaða um markaði á sviði váttryggingastarfsemi

96. Í samræmi við umfjöllun í eldri úrlausnum tók Samkeppniseftirlitið til athugunar hvort rétt væri í þessu máli að skilgreina einstaka undirmarkaði eftir mismunandi áhættum sem tryggt væri gegn á sviði skaðatrygginga, ýmist með eða án aðgreiningar undirmarkaða eftir einstaklingum og fyrirtækjum. Hins vegar, eins og rakið hefur verið hér að framan, myndi það ekki breyta niðurstöðu málsins. Gildir hið sama um markaðinn fyrir líf- og persónutryggingar. Í ljósi alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið nægilega nákvæmt að telja *þjónustumarkaði máls þessa á sviði váttryggingastarfsemi vera heildarmarkaðinn fyrir skaðatryggingar og heildarmarkaðurinn fyrir líf- og persónutryggingar*. Markaðurinn fyrir endurtryggingar hefur ekki þýðingu í máli þessu því TM býður ekki endurtryggingar.
97. Þá telur Samkeppniseftirlitið ekkert hafa komið fram við rannsókn málsins sem gefur annað til kynna en að *landfræðilegur markaður skaðatrygginga sé landið Ísland, heilt og óskipt*. Erlend skaðatryggingafélög bjóða þjónustu sína að meginstefnu til ekki héraðs. ²¹ Þá eru ekki vísbendingar um að váttryggingamarkaðurinn sé svæðisbundinn innanlands. Alhliða váttryggingafélögin fjögur sem hér starfa bjóða hvert og eitt þjónustu sína á landinu öllu og takmarkast hún ekki við tiltekinn landshluta eða landsvæði hjá neinu þeirra. Er þessi niðurstaða í meginráttum í samræmi þau erlendu fordæmi sem rakin voru hér að framan og í samræmi við afstöðu samrunaaðila.
98. Í tilviki líftryggingamarkaðarins hafa samrunaaðilar bent á að umsvif söluumboðsins Allianz á Íslandi hf. séu umtalsverð héraðs líkt og rakið er hér framar. Þrátt fyrir það telja samrunaaðilar að eins og málum sé háttað sé ekki þörf á því að leggja aðra skilgreiningu landfræðilegs

²¹ Umsvif erlendra skaðatryggingafélaga hafi þó aukist á Íslandi að sögn samrunaaðila, einkum og sér í lagi gagnvart fyrirtækjum í sjávarútvegi, fiskeldi, flutningastarfsemi, flugi og orku.



markaðar til grundvallar en landið Ísland.²² Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki þörf á að taka afstöðu til þess í máli þessu hvort líftryggingamarkaðurinn sé víðari en landið Ísland þar sem það myndi ekki breyta niðurstöðu málsins. Í umfjöllun um markaðshlutdeild hér aftar miðast útreikningar við að *landfræðilegi markaðurinn fyrir líf- og persónutryggingar í máli þessu sé landið Ísland heilt og óskipt.*

2. Markaðshlutdeild

99. Hér verður varpað ljósi á markaðshlutdeild helstu keppinauta á sviði viðskiptabankastarfsemi og váttryggingastarfsemi. Enda þótt hér sé ekki um láréttan samruna að ræða, hefur mat á markaðshlutdeild almennt talsverða þýðingu við mat á því hvort hætta sé á því að samsteypusamruni geti haft skaðleg útilokunaráhrif í för með sér og e.a. afleidd samhæfingaráhrif.
100. Einn af helstu áhrifabáttunum sem leggja ber til grundvallar við mat á getu til þess að beita útilokun er markaðsstyrkur á þeim mörkuðum sem við geta átt. Í því skyni að greina markaðshlutdeild Landsbankans og TM með tilliti til getu til mögulegrar hættu á m.a. útilokun eða verulegri veikingu keppinauta var aflað víðtækra og afar sundurliðaðra gagna frá aðilum á innlánamarkaði, útlánamarkaði og váttryggingamarkaði.
101. Í samrunaskrá kom fram það mat Landsbankans að samruninn leiddi ekki til neinna breytinga á starfsemi eða hlutdeild Landsbankans á þeim mörkuðum sem bankinn starfar. Lagði bankinn mat á hlutdeild sína á nokkrum mörkuðum og verður vísað í það mat eftir því sem tilefni þykir til í umfjölluninni hér á eftir.
102. Vakin er athygli á því að allar markaðshlutdeildir sem byggja á óopinberum gögnum eru settar fram á bili í umfjölluninni hér á eftir.

2.1. Markaðshlutdeild í viðskiptabankastarfsemi

103. Eins og minnst er á hér framar, og vikið verður nánar að hér aftar, beinist rannsókn máls þessa að því er varðar viðskiptabankastarfsemi einkum að hættunni á því að samruninn geti haft svonefnd útilokunaráhrif í för með sér eða veikt stöðu keppinauta með slíkum hætti að hætta aukist á þögulli samhæfingu á einstökum sviðum viðskiptabankastarfsemi.
104. Við rannsókn málsins hefur komið í ljós að Landsbankinn nýtur sterkrar stöðu á sviði innlána- og útlánastarfsemi og er það einkum á grundvelli þeirrar sterku stöðu sem ástæða þótti til að rannsaka áhrif samrunans nánar. Þau mögulegu samkeppnisáhrif sem leiða af samruna Landsbankans og TM tengjast að talsverðu leyti markaðssetningu og sölu váttrygginga TM gegnum dreifikerfi Landsbankans. Á þeim grundvelli er nærtækt að beina kastljósinu hér að markaðshlutdeild Landsbankans á sviði innlána og útlána sem gefur sterka vísbendingu um styrk dreifikerfis bankans.
105. Í þessu sambandi telur Samkeppniseftirlitið að markaðshlutdeild Landsbankans á sviði innlána og útlána gefi afar gagnlega mynd af markaðsstyrk Landsbankans á sviði alhliða viðskiptabankapjónustu sem er helsti markaður máls þessa. Jafnframt dregur mat á

²² Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2016 segir m.a. í þessu sambandi: „Ljóst er að þau erlendu félög sem selja líftryggingar hér á landi hafa talið nauðsynlegt að opna hér útibú eða skrifstofur eða selja afurðir sínar í samvinnu við innlenda aðila. Er þetta vísbending um að landfræðilegi markaðurinn sé Ísland. Í máli þessu þarf hins vegar ekki að taka endanlega afstöðu til þess hvort landfræðilegi markaðurinn sé stærri en Ísland.“



markaðshlutdeild á sviði inn- og útlána fram stærð þess viðskiptamannagrunns sem bankinn hefur aðgang að til að selja váttryggingar TM til meðfram annarri þjónustu bankans.

106. Með vísan til framangreinds hefur Samkeppniseftirlitið metið hlutdeild innlánsstofnana út frá stöðu ýmiss konar útlána og tegundum innlána í því skyni að varpa ljósi á markaðsstyrk Landsbankans á sviði alhliða viðskiptabankastarfsemi.²³ Hér á eftir koma fram töflur sem sýna hlutdeildina síðustu fimm ár fyrir nokkra flokka útlána og innlána.²⁴
107. Rétt er að taka fram að allar hlutdeildartölur sem birtar eru í þessum kafla byggja á stöðu en ekki flæði. Hlutdeildartölurnar eru sýndar á bili þar sem útreikningarnir að baki eru í langflestum tilvikum byggðir að sérstakri gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins beint frá aðilum en ekki opinberum gögnum. Hlutdeildir í sumum töflunum væri unnt að reikna út frá opinberum ársreikningum en þar sem það var ekki gert eru hlutdeildir eftir sem áður birtar á bili. Töflurnar sem hér birtast þurfa ekki endilega, a.m.k. ekki í öllum tilvikum, að endurspeglar aðgreindan markað máls.

2.1.1. Hlutdeild í innlána- og útlánastarfsemi – Viðskiptabankþjónusta við einstaklinga

108. Hér verður varpað ljósi á hlutdeild helstu keppinauta á sviði innlána og útlána til einstaklinga. Heildarmarkaðurinn fyrir útlán til einstaklinga felur í sér ýmsar tegundir útlána, m.a. íbúðalán og bíla- og tækjalán. Eins og fram kemur í töflu 1 býr Landsbankinn yfir mestri hlutdeild meðal innlánsstofnana á sviði útlána til einstaklinga í heild.

Tafla 1. Heildarútlán banka og sparisjóða til einstaklinga - Hlutdeild					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	35-40%	35-40%	35-40%	35-40%	35-40%
Íslandsbanki	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%
Arion banki	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%
Kvika	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Sparisjóðir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

109. Þess má geta að undirliggjandi gögn sýna að hlutdeildardreifingin á þessum heildarmarkaði hafði lítið sem ekkert breyst síðustu fimm árin í aðdraganda samrunans. Þá er þess að geta að íbúðalán eru langsamlega veigamesti flokkur útlána hjá innlánsstofnunum og hafa þau því töluverð áhrif á dreifingu hlutdeilda í töflu 1.²⁵
110. Eins og fram kemur í töflu 2 hafa lífeyrissjóðir til samans talsverða hlutdeild á heildarmarkaðnum fyrir útlán til einstaklinga.²⁶ Skýrist umrædd hlutdeild lífeyrissjóða af beinum íbúðalánveitingum þeirra til sjóðfélaga.

²³ Hefur hlutdeildin á sviði inn- og útlána verið metin með aðgreindum hætti eftir viðskiptamannahópum, þ.e. fyrir einstaklinga annars vegar og lögaðila hins vegar. Meðal lögaðila eru m.a. sveitarfélög auk fyrirtækja.

²⁴ Við rannsókn málsins var gagna aflað og hlutdeild reiknuð eftir viðtækari sundurliðun en hér er sýnd. Ekki gerist þörf á því hér að setja fram alla útreikninga sem framkvæmdir voru í þessu sambandi.

²⁵ Rétt er að taka fram í þessu sambandi að lífeyrissjóðir eru keppinautar innlánsstofnana á sviði íbúðalána og ber því ekki að líta svo á að tafla 1 lýsi skilgreindum markaði í þessu máli.

²⁶ Mögulega mætti taka fleiri lánveitendur með í reikninginn við mat á hlutdeild á sviði útlána til einstaklinga heldur en gert er í töflu 2 en í samhengi þessa máls, sem ekki er láréttur samruni, telur Samkeppniseftirlitið hins vegar ekki þörf á því enda myndi það ekki hafa áhrif á niðurstöðu málsins.



Tafla 2. Útlán til einstaklinga alls - Hlutdeild innlánsstofnana, lífeyrissjóða og ÍLS					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%
Íslandsbanki	15-20%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Arion banki	15-20%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Kvika	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Sparisjóðir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Lífeyrissjóðir	20-25%	15-20%	20-25%	20-25%	20-25%
ÍL- & Húsnæðissj.	5-10%	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%
Alls	100%	100%	100%	100%	100%

111. Í töflu 3 hér að neðan kemur fram dreifing markaðshlutdeildar á íbúðalánamarkaði út frá stöðu útistandandi lána til einstaklinga.

Tafla 3. Íbúðalán - Hlutdeild innlánsstofnana, lífeyrissjóða og arftaka ÍLS					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%
Íslandsbanki	15-20%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Arion banki	15-20%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Kvika	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Sparisjóðir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Lífeyrissjóðir	25-30%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
ÍL- & Húsnæðissj.	10-15%	5-10%	5-10%	5-10%	0-5%
Alls	100%	100%	100%	100%	100%

112. Hafa ber í huga að hver lífeyrissjóður um sig starfar á íbúðalánamarkaði með sjálfstæðum hætti og ber ekki að líta svo á að samantöflu hlutdeild lífeyrissjóðanna í töflunni endurspegli þá sýn að um sameiginlega lánastarfsemi sé að ræða. Þá ber að hafa í huga að einstakir lífeyrissjóðir veita almennt einungis sjóðfélögum lán en það takmarkar umfang og áhrif þess samkeppnislega aðhalds sem hver lífeyrissjóður um sig veitir öðrum keppinautum á markaðnum (og styður það að nokkru leyti þá framsetningu að safna þeim öllum saman undir einn hatt eins og gert í töflunni).²⁷ Þá má geta þess að ÍL-sjóður, sem ekki er lengur virkur lánveitandi á íbúðalánamarkaði, stendur undir meginhluta þeirrar hlutdeildar sem færð er í töflum 2 og 3 undir ÍL- og Húsnæðissjóði.²⁸ Ljóst er að ef hlutdeild á íbúðalánamarkaði væri metin út frá flæði (veittum nýjum lánum umfram afborganir og uppgreiðslur) yfir gefið tímabil fremur en stöðu,

²⁷ Benda má einnig á hér að lífeyrissjóðirnir, hver fyrir sig, eru áhrifamiklir aðilar á mögulegum aðgreindum markaði fyrir fjármögnun íbúðalána á verðbréfamarkaði. Þannig eru lífeyrissjóðirnir helstu kaupendur sértryggðra skuldabréfa sem viðskiptabankarnir gefa út til fjármögnunar íbúðalána sem þeir hafa veitt og hafa lífeyrissjóðirnir (með ávöxtunarkröfu sinni til sértryggðra skuldabréfa) þannig áhrif á þau kjör sem viðskiptabankarnir geta boðið viðskiptavinum sínum á íbúðalánamarkaði.

²⁸ Í desember 2019 var Íbúðalánasjóði skipt upp í Húsnæðissjóð og ÍL-sjóð. Fjármála- og efnahagsráðgjafi fer með yfirstjórn ÍL-sjóðs og hefur umsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sem ÍL-sjóður tók við en þar er um að ræða útgefnar skuldir sjóðsins og eldra útlánasafn auk verðbréfa- og innlánasafns. Húsnæðissjóður heyrir undir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og er hlutverk Húsnæðissjóðs einkum að fjármagna lánveitingar á samfélagslegum forsendum samkvæmt lögum um húsnæðismál. Vafasamt er að slík félagsleg lán skuli teljast með við mat á hlutdeild á almennum markaði fyrir íbúðalán en þar sem staða veðtryggðra útlána Húsnæðissjóðs til einstaklinga breytir litlu sem engu um dreifingu hlutdeildar á viðkomandi markaði eru viðkomandi útlán tekin hér með til bráðabirgða. Eftirstandandi útlánastaða ÍL-sjóðs hefur áhrif á hlutdeildardreifingu á markaðnum þegar byggt er á stöðu íbúðalána eins og hér er gert enda þótt sjóðurinn sé ekki lengur virkur lánveitandi. Ef íbúðalánamarkaður hefði lykilyfðingu í þessu máli stæðu rök til þess að byggja ekki síður á hlutdeild í veittum útlánunum umfram uppgreiðslur (flæðistærðum) heldur en stöðu veittra lána.



kæmi hlutdeild ÍL-sjóðs ekki fram og myndi hlutdeild annarra samanlagt aukast sem því nemur.²⁹

113. Í töflu 4 kemur fram hlutdeild á mögulegum aðgreindum markaði fyrir bíla- og tækjalán lánastofnana til einstaklinga.

Tafla 4. Bíla- og tækjalán lánastofnana til einstaklinga - Hlutdeild					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Íslandsbanki	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Arion banki	15-20%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Kvika/Lykill	30-35%	30-35%	30-35%	30-35%	30-35%
Aðrir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

114. Hlutdeildin í bíla- og tækjalánum til einstaklinga er dreifðari heldur en í tilviki annarra útlána innlánsstofnana.³⁰ Skýrist það einkum af því að Lykill fjármögnun (vörumerki bílalána Kviku banka hf.) á sér djúpar rætur á markaðnum fyrir bílalán.³¹ Eins og fram kemur hér aftar er staða Kviku/Lykils á markaði fyrir bíla- og tækjalán til lögaðila hins vegar ekki eins sterk og í tilviki slíkra lána til einstaklinga. Þess má geta að undir liðnum „Aðrir“ í töflu 4 eru sparisjóðir og Alísa hf. sem hafa litla hlutdeild til samans.
115. Við rannsókn málsins lagði Samkeppniseftirlitið mat á hlutdeild innlánsstofnana á sviði fleiri útlánategunda en fram koma í töflunum hér að framan en ekki gerist þörf á að greina sérstaklega frá því hlutdeildarmati hér enda breytir frekari flokkun útlána ekki niðurstöðum þeim er fram koma í ákvörðun þessari.
116. Á mögulegum undirmarkaði fyrir sparnaðarinnlán einstaklinga er staða Landsbankans sterk enda þótt hlutdeildin hafi dregist saman vegna aukinnar samkeppni frá smærri keppinautum á þessu sviði, nánar tiltekið frá Kviku banka og Indó. Sambærileg áhrif af þessari auknu samkeppni minni aðilanna á markaðnum má greina hjá Íslandsbanka og Arion banka.³²

Tafla 5. Sparnaðarinnlán einstaklinga alls - Hlutdeild					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	40-45%	40-45%	40-45%	35-40%	35-40%
Íslandsbanki	30-35%	30-35%	30-35%	25-30%	25-30%
Arion banki	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Kvika	0-5%	0-5%	5-10%	5-10%	5-10%
Sparisjóðir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

117. Í töflu 6 kemur fram hlutdeild innlánsstofnana eftir stöðu á hlaupareikningum einstaklinga. Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti staða á hlaupareikningum í lok mánaðar (hér

²⁹ Ljóst er einnig að dreifing hlutdeildar innbyrðis á milli aðila á grundvelli flæðitalna gæti verið að nokkru leyti ólík hlutdeild á grundvelli stöðutalna. Í þessu máli er hins vegar ekki þörf á ítarlegri úttekt að þessu leyti.

³⁰ Rétt er að hafa í huga m.t.t. mats á markaðsstyrk á útlánamarkaði í heild, að heildarverðmæti útlána vegna bíla- og tækjalána einstaklinga er miklu minna en heildarverðmæti íbúðalána til einstaklinga.

³¹ Lýsing hf., forveri Lykils, var stofnuð árið 1986.

³² Áhrif aukinnar samkeppni á mögulegum undirmarkaði fyrir sparnaðarinnlán á hlutdeild Arion banka falla innan bilansins yfir hlutdeild hans í töflunni.



desembermánaðar) að gefa góða hugmynd um það hvernig launagreiðslur einstaklinga dreifast eftir innlánsstofnunum og fela í sér góða vísbendingu um það hvaða hlutdeild hver banki um sig hefur sem aðalviðskiptabanki einstaklinga eins og nánar er vikið að hér á eftir. Er staða Landsbankans sterk á þessu sviði og hefur hún farið vaxandi undanfarin fimm ár.³³ Á sama tímabili hefur hlutdeild hinna stóru viðskiptabankanna á þessu sviði lítillaga dalað þótt áfram sé hún sterk. Sparisjóðir hafa örlítið sótt í sig veðrið vegna innkomu Indó sparisjóðs.³⁴

Tafla 6. Staða hlaupareikninga einstaklinga - Hlutdeild					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	35-40%	35-40%	40-45%	40-45%	40-45%
Íslandsbanki	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%
Arion banki	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%
Kvika	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Sparisjóðir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

118. Rök standa til þess að fái viðskiptavinir fái laun sín greidd inn á innlánsreikninga hjá tiltekinni innlánsstofnun sé auknar líkur á því að viðkomandi viðskiptavinur líti á viðkomandi innlánsstofnun sem aðalviðskiptabanka sinn enda má gera ráð fyrir að viðskiptavinir inni flestar greiðslur af hendi út af launareikningum sínum, hvort sem er til að greiða af skuldum, ráðstafa í sparnað, greiða fyrir neyslu eða greiða fyrir fjárfestingar. Jafnframt, á þessum grundvelli standa enn fremur rök til þess að slíkur viðskiptavinur sé virkur notandi að netbanka hjá viðkomandi innlánsstofnun og notkun hans á honum þurfi að vera allmikil. Þannig er sá banki þar sem viðkomandi viðskiptavinur fær laun sín greidd inn á reikning í betri stöðu til að öðlast fleiri fjármálatengd viðskipti frá viðskiptavininum enda greiðari leiðir en ella fyrir viðkomandi innlánsstofnun til að markaðssetja og selja viðkomandi viðskiptavini fleiri viðskiptabætti, s.s. greiðslukortapjónustu, yfirdráttarlán, íbúðarlán, bílalan og sparnaðarinnlán.

119. Að mati Samkeppniseftirlitsins verður það þannig að teljast einkar eftirsóknarvert út frá samkeppnissjónarmiði fyrir innlánsstofnanir að viðskiptavinir fái laun sín greidd inn á innlánsreikninga hjá viðkomandi innlánsstofnun. „Launareikningar“ geta þannig talist vera mikilvæg aðdráttarleið fyrir viðtækari viðskipti (e. *significant customer acquisition channel*) við viðkomandi innlánsstofnun.

2.1.2. Hlutdeild í innlána- og útlánastarfsemi – Fyrirtækjabankapjónusta

120. Útlán til lögaðila eru hin ýmsu útlán til fyrirtækja, sveitarfélaga og annarra lögaðila. Í einstökum samkeppnismálum getur verið tilefni til að afmarka aðgreinda markaði eftir tegundum lána en það fer eftir staðreyndum og eðli hvers máls um sig hvort tilefni sé til þess.³⁵ Hér hefur það takmarkaða þýðingu að skipta markaðnum fyrir útlán til fyrirtækja upp eftir tegundum útlána.

121. Eins og fram kemur í töflu 7 býr Landsbankinn yfir mestri hlutdeild meðal innlánsstofnana á sviði heildarútlána til lögaðila. Munar allmiklu á bankanum og næsta keppinauti og hefur munurinn

³³ Í þessu sambandi skal á það bent að enda þótt sumir fái greitt fyrsta dag hvers mánaðar, þá ætti það ekki að skekkja myndina ýkja mikið því gera má ráð fyrir að dreifingin að þessu leyti milli innlánsstofnana sé áþekkt.

³⁴ Þessi þróun kristallast ekki í töflu 6 þar sem hlutdeildir eru birtar á bili.

³⁵ Til dæmis var í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 39/2019, *Samruni Greiðslumiðlunar Íslands ehf. og Faktoríu ehf.* skilgreindur aðgreindur markaður fyrir kröfufjármögnun. Í ákvörðuninni kemur m.a. fram að með kröfufjármögnun sé bæði átt við fjármögnun með veði í viðskiptakröfum fyrirtækja og kaup á viðskiptakröfum fyrirtækja. Í þessu máli þykir ekki nauðsynlegt að fjalla sérstaklega um þennan markað. Þess má geta að gögn málsins benda til að kröfufjármögnunarlán innlánsstofnana til lögaðila virðast léttvæg í samanburði við flestar aðrar tegundir útlána innlánsstofnana til lögaðila.



heldur aukist frá árinu 2020. Þá sýna undirliggjandi gögn að nokkur tilfærsla hefur átt sér stað á milli annarra keppinauta á þessu sviði síðustu fimm ár.

Tafla 7. Heildarútlán banka og sparisjóða til lögaðila - Hlutdeild					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	40-45%	35-40%	35-40%	35-40%	40-45%
Íslandsbanki	30-35%	30-35%	30-35%	25-30%	25-30%
Arion banki	20-25%	20-25%	25-30%	25-30%	25-30%
Kvika	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Sparisjóðir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

122. Veigamesta tegund útlána innlánsstofnana til lögaðila eru fasteignalán samkvæmt útreikningum sem framkvæmdir voru á grundvelli gagnaöflunar Samkeppniseftirlitsins í málinu. Í lok júní 2024 nam fjárhæð slíkra útlána alls um 60% af heildarútlánnum innlánsstofnana til lögaðila samkvæmt niðurstöðum gagnaöflunarinnar.³⁶

Tafla 8. Fasteignalán banka og sparisjóða til lögaðila - Hlutdeild					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	40-45%	40-45%	35-40%	35-40%	35-40%
Íslandsbanki	30-35%	30-35%	30-35%	30-35%	30-35%
Arion banki	20-25%	20-25%	20-25%	25-30%	20-25%
Kvika	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Sparisjóðir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

123. Landsbankinn nýtur mestrar hlutdeildar meðal innlánsstofnana á sviði fasteignalána til lögaðila. Þess má geta að hlutdeild sparisjóða sem fram kemur í töflum 7 og 8 er hverfandi lítil en hlutdeild Kviku hefur hins vegar farið hækkandi (innan bilsins 0-5%) á sviði fasteignalána og heildarútlána til lögaðila undanfarin ár.

Tafla 9. Bíla- og tækjalán lánastofnana til lögaðila - Hlutdeild					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	30-35%	30-35%	30-35%	25-30%	30-35%
Íslandsbanki	40-45%	40-45%	45-50%	45-50%	40-45%
Arion banki	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
Kvika/Lykill	15-20%	15-20%	15-20%	15-20%	15-20%
Aðrir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

³⁶ Skipa- og kvótalan reyndust næstveigamesti flokkur útlána innlánsstofnana til lögaðila í fjárhæðum talið samkvæmt þeim gögnum sem aflað var við rannsókn málsins. Við rannsókn málsins benti Landsbankinn hins vegar á að langstærstur hluti skipa- og kvótalána sé í erlendra mynt og gæti samkeppni frá erlendum aðilum þar hvað mest. Einnig séu erlendir bankar með sterka stöðu í fjármögnun sjókvíaeldis. Þær fjárhæðir sem Landsbankinn tilgreinir með vísan til ýmissa heimilda í þessu sambandi fela í sér vísbendingu um að landfræðilegi markaðurinn fyrir skipa- og kvótalan og sjókvíaeldislán sé mögulega víðari en landið Ísland.



124. Eins og fram kemur í töflu 9, nýtur Íslandsbanki mestrar hlutdeildar á mögulegum undirmarkaði fyrir bíla- og tækjalán til lögaðila samkvæmt þeim gögnum sem aflað var við rannsókn málsins.³⁷ Landsbankinn mælist með næstmesta hlutdeild á því sviði.³⁸ Undir liðnum „Aðrir“ í töflu 9 eru sparisjóðir og Alísa hf. en samanlögð hlutdeild þeirra er lítil.

Tafla 10. Sparnaðarinnlán lögaðila alls - Hlutdeild					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	35-40%	35-40%	30-35%	35-40%	35-40%
Íslandsbanki	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Arion banki	35-40%	35-40%	40-45%	35-40%	35-40%
Kvika	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Sparisjóðir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

125. Eins og fram kemur í töflu 10, búa Arion banki og Landsbankinn yfir mestri hlutdeildar á sviði sparnaðarinnlána frá lögaðilum samkvæmt þeim gögnum sem aflað var við rannsókn málsins.
126. Mesta hlutdeild á grundvelli stöðu á hlaupareikningum lögaðila hefur Íslandsbanki samkvæmt þeim gögnum sem aflað var í málinu, svo sem fram kemur í töflu 11. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur staða aðila á þessu sviði ekki eins mikla samkeppnislega þýðingu í þessu máli og staða á hlaupareikningum einstaklinga sem fram kemur hér framar.

Tafla 11. Staða hlaupareikninga lögaðila - Hlutdeild					
	2020	2021	2022	2023	2024 30/6
Landsbankinn	30-35%	30-35%	30-35%	30-35%	30-35%
Íslandsbanki	35-40%	35-40%	35-40%	35-40%	35-40%
Arion banki	25-30%	20-25%	25-30%	25-30%	25-30%
Kvika	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Sparisjóðir	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

127. Ekki gerist þörf á því í þessu máli að gera nánari grein fyrir markaðshlutdeild í viðskiptabankastarfsemi heldur en gert er hér að framan.

2.2. Markaðshlutdeild í váttryggingastarfsemi

128. Eins og nefnt hefur verið hér framar, og nánar er vikið að í umfjöllun um áhrif samrunans hér aftar, tengjast þau mögulegu samkeppnisáhrif sem leiða af samruna Landsbankans og TM að talsverðu leyti markaðssetningu og sölu váttrygginga TM gegnum dreifikerfi Landsbankans. Á þeim grundvelli telur Samkeppniseftirlitið rétt að taka að meginstefnu til mið af markaðshlutdeild TM í heild en líta einnig til hlutdeildar TM á einstökum undirmörkuðum. Þá telur Samkeppniseftirlitið að það gæti mögulega haft þýðingu að greina á milli váttrygginga fyrir lögaðila annars vegar og einstaklinga hins vegar.

³⁷ Í samrunaskrá segir að Ergo (Íslandsbanki) hafi verið mun umsvifameiri en Landsbankinn í fjármögnun bílaleigubíla og einnig hafi Ergo sterka stöðu í fjármögnun véla og tækja.

³⁸ Við gagnaöflunina var ekki skilgreint nákvæmlega hvað fælist í „tækjum“ og er því ekki hægt að útiloka með öllu að til staðar geti verið eitthvað ósamræmi milli banka í þessu sambandi. Það hefði hins vegar ekki áhrif á niðurstöðu ákvörðunar þessarar.



129. Meginhluti iðgjaldatekna váttryggingafélaganna fjögurra myndast í skaðatryggingastarfsemi þeirra. Þannig nemur vægi líftrygginga af samanlögðum iðgjaldatekjum úr skaðatrygginga- og líftryggingastarfsemi félaga aðeins um 9%.
130. Í umfjöllun samrunaaðila eru settar fram tölur yfir markaðshlutdeild áranna 2022 og 2023 sem byggja á opinberlega aðgengilegum upplýsingum um iðgjaldatekjur í ársreikningum váttrygginga-félaganna fjögurra sem hérlandis starfa. Í töflu 12 koma umræddar tölur fram.

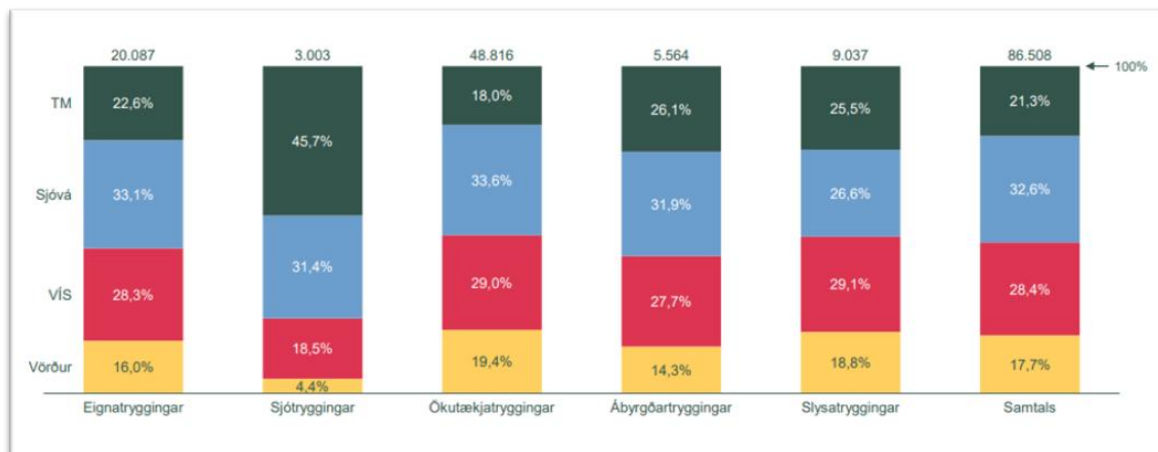
Tafla 12. Yfirlit samrunaaðila um áætlaða markaðshlutdeild á váttryggingamarkaði				
	Skaðatryggingar		Líftryggingar	
	2022	2023	2022	2023
Vörður	16,9%	17,7%	30,6%	29,0%
VÍS	29,3%	28,4%	21,7%	22,0%
Sjóvá	32,5%	32,6%	35,1%	35,9%
TM	21,3%	21,3%	12,6%	13,1%
Alls	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

131. Sú hlutdeildarskipting um skaðatryggingamarkað og líftryggingamarkað sem fram kemur í töflu 12 er í samræmi við útreikninga Samkeppniseftirlitsins á grundvelli gagna sem aflað var við rannsókn málsins.³⁹
132. Eins og fram kemur í töflu 12 var hlutdeild TM í skaðatryggingum um 21,3% í lok árs 2023. Stærsta félagið í skaðatryggingum í lok árs 2023 var Sjóvá með 32,5% hlutdeild og VÍS fylgdi þar á eftir með 28,4%. Vörður hafði um 17,7% hlutdeild á sama tíma. Um mitt ár 2024 höfðu ekki átt sér stað teljandi breytingar á þessari hlutdeildardreifingu í meginatriðum samkvæmt útreikningum Samkeppniseftirlitsins.
133. Eins og fram kemur í töflu 12 er hlutdeild TM í líftryggingum rýr, eða aðeins um 13% m.v. lok árs 2023. Mesta hlutdeild í líftryggingum á sama tíma hafði Sjóvá um 36%, þar á eftir kom Vörður með 29% og svo VÍS með 22%. Telja samrunaaðilar að hlutdeildin á líftryggingamarkaði sé í reynd lægri en fram komi í töflu 12 þar sem erlend fyrirtæki veiti viðskiptavinum hérlandis einnig líftryggingavernd. Samkeppniseftirlitið telur ekki þörf á að taka eindregna afstöðu til þessa sjónarmiðs í máli þessu enda hefur það ekki áhrif á niðurstöðuna í málinu.
134. Líkt og fram kemur hér framar í umfjöllun um skilgreiningu markaða telur Samkeppniseftirlitið ekki að aðstæður á váttryggingamarkaði hérlandis gefi tilefni til að skilgreina aðgreinda markaði eftir mismunandi tegundum áhætta sem tryggt er gegn. Engu að síður þykir hér rétt að gera grein fyrir því hvernig hlutdeild váttryggingafélaga greinist eftir áhættutegundum. Í samrunaskrá lögðu samrunaaðilar fram eftirfarandi myndræna framsetningu á hlutdeild eftir tegundum skaðatrygginga og er sú hlutdeildarskipting sem fram kemur á myndinni í samræmi við útreikninga Samkeppniseftirlitsins á grundvelli gagna sem aflað var við rannsókn málsins.⁴⁰

³⁹ Örlítið misræmi er á milli útreikninga Samkeppniseftirlitsins fyrir árið 2022 og talna samrunaaðila í töflu 12 en það misræmi er hverfandi og hefur engin áhrif á ályktanir í þessu máli.

⁴⁰ Útreikningar samrunaaðila eru byggðir á upplýsingum í opinberum ársreikningum váttryggingafélaganna fjögurra.

Mynd 1. Áætlun samrunaaðila um skiptingu markaðshlutdeildar í skaðatryggingum 2023



135. Þegar lítið er til einstakra flokka trygginga eftir áhættutegundum er hlutdeild TM yfirleitt næstminnst eins og fram kemur á mynd 1. Félagið er þó með minnsta hlutdeild í ökutækjatryggingum en býr yfir mestri hlutdeild á sviði sjó- flug- og farmtrygginga, eða tæplega 46% hlutdeild.⁴¹
136. Mjög há markaðshlutdeild (einkum yfir 50%) samanborið við helstu keppinauta myndi alla jafna gefa sterka vísbendingu um að fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu. Hér ber að líta til þess að hlutdeild TM í sjó- flug- og farmtryggingum er undir 50% og önnur hlutdeild er ekki dreifð á milli margra smárra keppinauta heldur hafa Sjóvá og VÍS allmikla hlutdeild á þessu sviði einnig. Þá sýnir athugun Samkeppniseftirlitsins aftur í tímann að hlutdeild TM í sjó- flug- og farmtryggingum hefur verið að dragast saman a.m.k. frá árinu 2015 en þá var hlutdeild TM 65,4%. Í þessu samhengi má rifja upp að samkvæmt 4. tl., 4. gr. samkeppnislaga felur markaðsráðandi staða það í sér að fyrirtæki í slíkri stöðu geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Í skilningi laga felur hugtakið markaðsyfirráð þannig í sér að fyrirtæki í slíkri stöðu sé mikið til ónæmt fyrir því samkeppnisaðhaldi sem viðbrögð keppinauta, neytenda og annarra á markaðnum fela í sér.⁴² Í þessu ljósi vinnur margra ára samdráttur hlutdeildar TM á sviði sjó- flug og farmtrygginga gegn því að hægt sé að álykta að félagið sé í markaðsráðandi stöðu á þessu sviði skaðatrygginga. Jafnframt ber að hafa í huga að landfræðileg vídd þessa mögulega undirmarkaðar kann að vera víðfeðmari en landið Ísland í ljósi fordæma.⁴³ Sé svo, væri hlutdeild TM að þessu leyti í reynd minni en fram kemur á mynd 1 enda byggist matið að baki henni eingöngu á iðgjaldtekjum hinna fjögurra íslensku váttryggingafélaga. Loks telur Samkeppniseftirlitið rétt að horfa til þess hver hlutdeild TM er í víðara samhengi á markaðnum en hún er næstminnst í heild.⁴⁴

⁴¹ Í umsögn VÍS um samrunann var m.a. vikið að mikilli hlutdeild TM í sjótryggingum.

⁴² Sjá bls. 185 í O'Donoghue and Padilla: *The Law and Economics of Article 102 TFEU* (2020). „Dominance in law implies that a firm has a high degree of immunity from the normal disciplining forces of rivals' competitive reactions, consumers and other market disciplining forces.”

⁴³ Visast í þessu sambandi til reifunar hér framar á umfjöllun í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M. 8257, *NN Group / Delta Lloyd*, frá árinu 2017. Í þessu samhengi má rifja upp að samrunaaðilar hafa bent á að umsvif erlendra skaðatryggingafélaga hafi aukist á Íslandi, einkum og sér í lagi gagnvart fyrirtækjum í sjávarútvegi, fiskeldi, flutningastarfsemi, flugi og orku.

⁴⁴ Einnig er vert að hafa í huga í þessu samhengi að iðgjaldtekjur af sjó- flug- og farmtryggingum eru litlar í samhengi við heildariðgjöld skaðatrygginga (eins og fram kemur á mynd 1) og mikilvægi þessa mögulega undirmarkaðar í váttryggingastarfsemi því minna en ella.

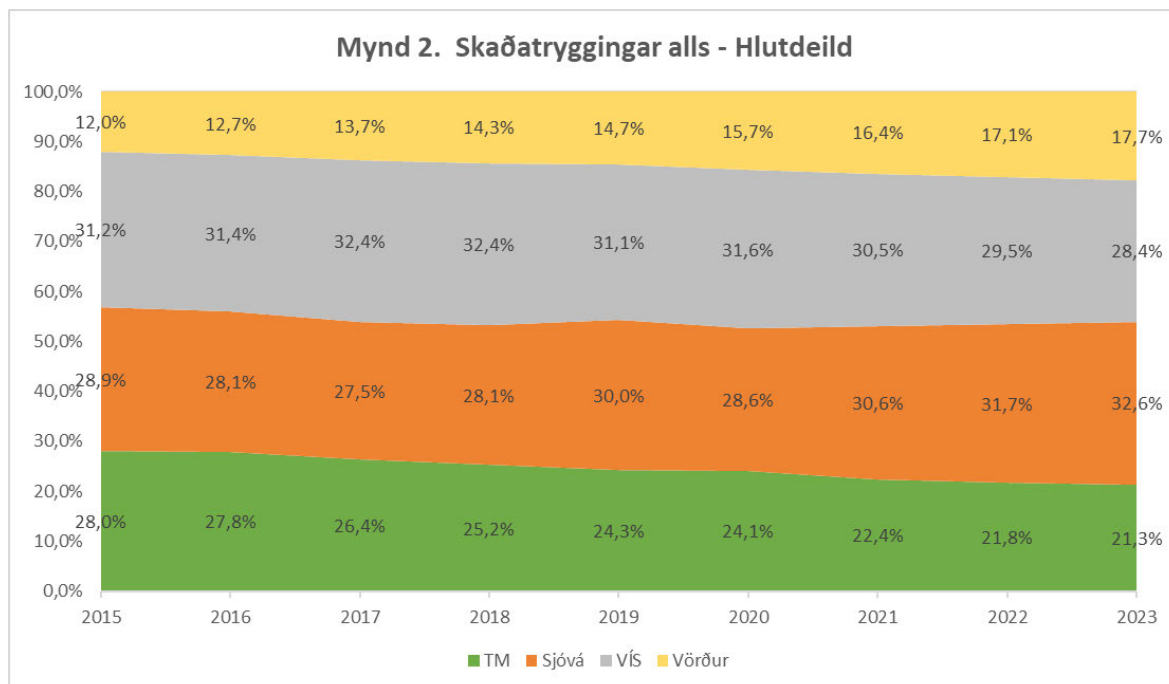


137. Til glöggvunar á því hvernig dreifing markaðshlutdeildar í váttryggingastarfsemi er eftir því hvort tryggt sé fyrir lögaðila eða einstaklinga, verða hér settar fram tvær töflur sem varpa ljósi á þróunina að þessu leyti.⁴⁵

Tafla 13. Skaðatryggingar heimila alls - Hlutdeild				
	Sjóvá	VÍS	TM	Vörður
2017	25-30%	30-35%	20-25%	15-20%
2018	25-30%	30-35%	20-25%	15-20%
2019	25-30%	30-35%	20-25%	15-20%
2020	25-30%	30-35%	20-25%	15-20%
2021	30-35%	30-35%	15-20%	15-20%
2022	30-35%	25-30%	15-20%	20-25%
2023	30-35%	25-30%	15-20%	15-20%
'24 30/6	30-35%	25-30%	15-20%	15-20%

Tafla 14. Skaðatryggingar fyrirtækja alls - Hlutdeild				
	Sjóvá	VÍS	TM	Vörður
2017	25-30%	30-35%	30-35%	5-10%
2018	25-30%	30-35%	30-35%	5-10%
2019	25-30%	30-35%	25-30%	10-15%
2020	25-30%	30-35%	25-30%	10-15%
2021	30-35%	30-35%	25-30%	10-15%
2022	30-35%	25-30%	25-30%	10-15%
2023	30-35%	25-30%	20-25%	10-15%
'24 30/6	30-35%	30-35%	20-25%	10-15%

138. Eins og samanburður á þeim upplýsingum sem fram koma í töflum 13 og 14 gefur til kynna, hefur TM nokkru meiri hlutdeild á sviði skaðatrygginga fyrirtækja heldur en skaðatrygginga heimila en munurinn er þó ekki umtalsverður. Einnig sýnir samanburðurinn að hlutdeild TM hefur farið lækkanði, sér í lagi í skaðatryggingum fyrirtækja. Er það í samræmi við lækkanði hlutdeild TM í sjó- flug- og farmtryggingum sem bent var á hér framfar.
139. Eins og fram kemur í töflunni hefur Sjóvá mesta hlutdeild í skaðatryggingum heimila og er það í samræmi við stöðu Sjóvár í skaðatryggingum í heild. Næstmesta hlutdeild að þessu leyti hefur VÍS. Ekki er mikill munur á hlutdeild Sjóvár og VÍS í skaðatryggingum fyrirtækja.
140. Til nánari glöggvunar á þróun markaðshlutdeildar í heild milli váttryggingafélaganna fjögurra hefur Samkeppniseftirlitið dregið upp eftirfarandi mynd á grundvelli gagna sem fram koma í ársreikningum váttryggingafélaganna fjögurra.



⁴⁵ Allar hlutdeildartölur í töflunum eru byggðar á þeim lögum og reglum sem giltu um fjárhagslegt uppgjör á hverjum tíma. Tölurnar eru birtar á bili á grundvelli samkeppnissjónarmiða enda er ekki unnt að reikna þessa hlutdeildarskiptingu á grundvelli opinberlega birtra gagna.



141. Á mynd 2 kemur glöggt fram að heildarmarkaðshlutdeild TM á skaðatryggingamarkaði hefur dregist verulega saman frá árinu 2015, þ.e. fallið niður úr 28,0% niður í 21,3% árið 2023. Sú skýring hefur komið fram við rannsókn málsins á hlutdeildartapi TM að félagið hafi gefið eftir í verðsamkeppni við hin váttryggingafélögin. Á sama tímabili hefur hlutdeild Sjóvár og Varðar aukist en hlutdeild VÍS dregist lítillega saman.

3. Mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans

142. Með kaupum Landsbankans á TM rennur alhliða viðskiptabankastarfsemi saman við váttryggingastarfsemi. Fyrirtækin eiga ekki í samkeppni sín á milli á neinum þeirra markaða sem þau starfa og er því ekki um neina lárétta skörun að ræða á milli þeirra. Að meginuppistöðu til fela kaupin í sér svonefndan samsteypusamruna í samkeppnisréttarlegum skilningi. Meginviðfangsefnið við mat á áhrifum samrunans er því fólgið í því að greina svonefnd samsteypuáhrif sem af honum geta leitt.
143. Enda þótt samrunaaðilar eigi ekki í lóðréttu viðskiptasambandi sín á milli, eru þó einstök tryggingafélög birgjar bankans hvað varðar tilteknar tryggingar sem bankinn kaupir og fellir inn í kjör kreditkorthafa sinna. Líta verður svo á að umrædd kortatryggingaviðskipti feli í sér lóðrétt viðskiptasamband Landsbankans við einstök váttryggingafélög enda þótt þau séu á mjög afmörkuðu sviði. Þarf því m.a. að leggja mat á þau mögulegu lóðréttu áhrif sem samruninn hefur í för með sér að þessu leyti. Hér á eftir verður einnig varpað ljósi á önnur möguleg áhrif sem telja má að feli í sér lóðrétt einkenni.
144. Formlega er ekki unnt að sameina starfsemi TM inn í Landsbankann að fullu í skilningi félagaréttar, m.a. vegna þess að samkvæmt gildandi lögum skal váttryggingafyrirtæki í eigu banka rekið í aðgreindu félagi. Í því ljósi m.a. er viðeigandi í máli þessu að víkja að lagaumhverfinu á fjármálamarkaði sem starfsemi sameinaðs félags skorðast af, einkum og sér í lagi m.t.t. mögulegra upplýsingaskipta milli Landsbankans og TM varðandi viðskiptavinum hvors félags.
145. Að auki telur Samkeppniseftirlitið hafa þýðingu, í samhengi málsins, að gera grein fyrir þeim markmiðum sem lágu til grundvallar við útfærslu sáttar sem Landsbankinn gerði við Samkeppniseftirlitið árið 2017 *um aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankaþjónustu*. Að auki er hér á eftir fjallað stuttlega um mögulega þýðingu eignarhalds ríkisins á Landsbankanum með skírskotun til kaupa bankans á TM.
146. Áður en komið er að greiningarumfjöllun varðandi eiginleg samkeppnisáhrif samrunans verður því samkvæmt framangreindu gerð grein fyrir ýmsum atriðum sem spilað geta inn í matið.
147. Tekið skal fram að í hverjum efniskafla fyrir sig hér á eftir er vikið að sjónarmiðum samrunaaðila samhliða umfjöllun um mat og ályktanir Samkeppniseftirlitsins varðandi áhrif samrunans. Við mat sitt hefur Samkeppniseftirlitið m.a. einnig haft hliðsjón af sjónarmiðum sem fram komu í opnu umsagnarferli um samrunann.

3.1. Helstu áhrif lagaumhverfisins á fjármálamarkaði í samhengi málsins

148. Í kjölfar samrunans verða Landsbankinn og TM áfram sérstök félög sem bæði eru starfsleyfis skyld samkvæmt þeim sérlögum sem um þau gilda, þ.e. lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og lögum nr. 100/2016 um váttryggingastarfsemi. Eins og fram kemur í samrunaskrá verður TM rekið sem dótturfélag Landsbankans í kjölfar samrunans í samræmi við 23. gr. laga nr. 161/2002.



149. Um hvort félag fyrir sig gilda sjálfstæðar kröfur til m.a. stjórnar, ábyrgðar stjórnar, framkvæmdastjóra, stjórnarhátta, áhættustýringar, regluvörslu, innra eftirlits, viðskiptahátta og fjárhagssuppgjóra. Ýmis sérlög, sérreglur, viðmiðunarreglur, tilmæli og leiðbeiningar gilda jafnframt um starfsemi hvors félags fyrir sig.
150. Þessi lagalega aðgreining félaganna og formlegt sjálfstæði þeirra eru að mati samrunaaðila mikilvæg grundvallaratriði þegar kemur að sambandi og samstarfi þeirra. Benda samrunaaðilar á að eignarhald Landsbankans á TM og samstarf félaganna megi ekki fela í sér eða leiða til þess að ofangreindum kröfum laga, sérlaga, sérreglna, viðmiðunarreglna, tilmæla og leiðbeininga sé ekki eða verði ekki framfylgt. Landsbankanum sé þannig skylt í samræmi við viðkomandi lagaákvæði að gæta aðskilnaðar í starfsemi bankans annars vegar og TM hins vegar.
151. Í þessu sambandi vísa samrunaaðilar m.a. til 3. mgr. 21. gr. laga nr. 161/2002 þar sem kemur fram að lánastofnununum, og þar með viðskiptabönkum, sé heimilt að veita þjónustu í umboði annarra, svo sem m.a. váttryggingafélaga, enda telji FME þá starfsemi hvorki skerða möguleika þeirra til þess að veita þjónustu samkvæmt starfsleyfi sínu né skerða möguleika þess til að hafa eftirlit með starfseminni.⁴⁶
152. Svo sem fram kemur hér aftar ráðgera samrunaaðilar að Landsbankinn verði váttryggingaumboðsmaður TM. Vísa samrunaaðilar til laga um dreifingu váttrygginga nr. 62/2019 í því sambandi en kveðið er á um váttryggingaumboðsmenn í IV. kafla laganna. Starfsemi Landsbankans að því er varðar dreifingu váttrygginga muni því verða afmörkuð af ákvæðum þessara laga og háð eftirliti FME.
153. Þá kemur fram í máli samrunaaðila að önnur starfsemi Landsbankans en dreifing trygginga sem tengjast muni starfsemi TM, muni byggjast á mögulegri útvistun verkefna innan þeirra marka og með þeim skilyrðum sem kveðið sé á um í lögum um váttryggingastarfsemi nr. 100/2016,⁴⁷ leiðbeinandi tilmælum FME nr. 6/2014 um útvistun hjá eftirlitsskyldum aðilum, leiðbeinandi tilmælum nr. 1/2019 vegna áhættu við rekstur upplýsingakerfa eftirlitsskyldra aðila og viðmiðunarreglum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar um m.a. útvistun. Þá muni lögfesting nýs regluverks um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðar (e. DORA) hér á landi fela í sér nýjar og ítarlegri kröfur um útvistun. Útvistun verkefna sé þannig háð ströngum reglum, fyrirfram tilkynningu til FME og eftirliti FME.
154. Hvað varði mögulega hagnýtingu og/eða miðlun upplýsinga úr upplýsingakerfum annars samrunaaðila í þágu hins, benda samrunaaðilar á að slík háttsemi þyrfti að samræmast þagnarskylduákvæðum 58. og 60. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, sbr. einnig samsvarandi ákvæði 31. gr. laga nr. 62/2019 um dreifingu váttrygginga.⁴⁸ Að þessu virtu telja samrunaaðilar skýrt að meðferð upplýsinga TM annars vegar og Landsbankans hins vegar skuli háttað eins og um ótengd fyrirtæki væri að ræða. Þetta muni m.a. fela í sér að öll miðlun og hagnýting upplýsinga milli félaganna muni lúta þeim takmörkunum og þeim skilyrðum sem kveðið sé á um í framangreindum lögum. Ef um væri að ræða upplýsingar varðandi viðskipta-

⁴⁶ Sjá umfjöllun um þetta ákvæði í ákvörðun SE nr. 27/2016, bls. 17 og 18.

⁴⁷ Í 40. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 100/2016 er útvistun skilgreind með eftirfarandi hætti: „Útvistun (e. outsourcing): Fyrirkomulag sem komið er á milli váttryggingafélags annars vegar og þjónustuaðila hins vegar þar sem þjónustuaðilinn framkvæmir verkefni, veitir þjónustu eða stundar tiltekna starfsemi sem váttryggingafélagið sjálft mundi annars sjá um. Þjónustuaðilinn vinnur verkið sjálfur eða með endurútvistun. Þrátt fyrir útvistun ber váttryggingafélagið ábyrgð á því að farið sé að lögum þessum.“

⁴⁸ Í 1. mgr. 31. gr. laganna segir: „Váttryggingamiðlari, váttryggingaumboðsmaður, stjórnarmenn, framkvæmdastjórar, endurskoðendur, váttryggingasölumenn, aðrir starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu váttryggingamiðlara eða váttryggingaumboðsmanns eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa síns og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptavina, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.“



eða einkamálefni viðskiptamanna annars samrunaaðila yrði miðlun slíkra upplýsinga til hins samrunaaðilans háð samþykki þess er í hlut á, sbr. 60. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

49

155. Þá vísa samrunaaðilar til þess að ef um sé að ræða persónuupplýsingar í skilningi laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 þurfi skilyrði þeirra laga fyrir vinnslu upplýsinganna að vera uppfyllt. Vinnsla felist m.a. í geymslu, miðlun, skoðun og hagnýtingu persónuupplýsinga. Vinnsla persónuupplýsinga þurfi að byggjast á lögmætri heimild. Í samrunaskrá segir í þessu sambandi að greina þurfi forsendur og lögmæti vinnslu áður en hún hefst. Heimild geti byggst á samþykki í þágu eins eða fleiri tiltekinna markmiða eða verið nauðsynleg til að efna samning sem hinn skráði sé aðili að eða til að gera ráðstafanir að beiðni hins skráða áður en samningur er gerður, til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila, til að vernda brýna hagsmuni eða vegna lögmætra hagsmuna.

⁵⁰ Einnig benda samrunaaðilar á að eftir framkvæmd samrunans verði samrunaaðilar sjálfstæðir ábyrgðaraðilar í skilningi laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

156. Í þessu samhengi telja samrunaaðilar rétt að hafa til hliðsjónar umfjöllun um lagalegt umhverfi fjármála- og váttryggingafélaga sem fram kemur í fyrrnefndum ákvörðunum SE nr. 27/2016 og nr. 5/2021. Í þessu sambandi má rifja upp að í ákvörðun nr. 27/2016 kemur m.a. eftirfarandi fram varðandi lagaumhverfið en textinn er beint upp úr umsögn FME sem aflað var í viðkomandi máli:

„Meginreglan er að stjórnarmenn fjármálafyrirtækis, framkvæmdastjórar, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu fyrirtækisins eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa sinna og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna þess, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum, og helst sú þagnarskylda þótt látið sé af starfi, sbr. 1. mgr. 58. gr. laganna. Hið sama gildir um þann sem veitir viðtöku upplýsinga af því tagi sem um getur í 1. mgr. og skal sá aðili sem veitir slíkar upplýsingar áminna viðtakanda um þagnarskylduna, sbr. 2. mgr. sömu greinar.

Frá þagnarskyldu hjá fjármálafyrirtækjum eru tvær undanþágur. Annars vegar er heimilt að miðla upplýsingum, en þó ekki upplýsingum um einkamálefni einstakra viðskiptamanna, til móðurfélags fjármálafyrirtækis ef móðurfélagið er einnig fjármálafyrirtæki eða eignarhaldsfélag á fjármálasviði enda sé upplýsingamiðlunin nauðsynleg vegna áhættustýringar eða eftirlits á samstæðugrunni, sbr. 1. mgr. 59. gr. laganna. Hins vegar er heimilt að miðla til utanaðkomandi aðila upplýsingum um viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanns að fengnu skriflegu samþykki þess er í hlut á, sbr. 60. gr. laganna.

Af framangreindri þagnarskyldu má ráða að miðlun upplýsinga um viðskipta og einkamálefni viðskiptamanna Arion banka hf. frá bankanum til Varðar trygginga hf. er almennt óheimil. Á hinn bóginn er bankanum heimilt að bjóða viðskiptamönnum sínum váttryggingaþjónustu fyrir hönd og í umboði Varðar trygginga hf., og eftir atvikum Varðar líftrygginga hf., enda telji Fjármálaeftirlitið slíka starfsemi hvorki skerða möguleika bankans til þess að veita þjónustu samkvæmt starfsleyfi sínu né skerða möguleika stofnunarinnar til að hafa eftirlit með starfseminni, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 21. gr. laga um fjármálafyrirtæki og 39. gr. laga nr. 32/2005 um miðlun váttrygginga.

⁴⁹ Trúnaðarmál.

⁵⁰ Trúnaðarmál.



Til viðbótar framangreindum ákvæðum gilda lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga um vinnslu og nýtingu persónuupplýsinga hjá fjármálafyrirtækjum og annast Persónuvernd eftirlit með framkvæmd laganna.“

157. Benda samrunaaðilar á að það hafi verið mat Samkeppniseftirlitsins í fyrri samrunamálum þar sem tryggingafélag og banki runnu saman, að ákvæði um aðskilnað og þagnarskyldu milli fyrirtækja væru til þess fallin að varna hvers konar hagnýtingu eða miðlun viðkvæmra upplýsinga til annars vegar Varðar úr viðskiptamannagrunni Arion og hins vegar til TM úr viðskiptamannagrunni Kviku.
158. Vitna má til eftirfarandi í þessu sambandi í ákvörðun nr. 27/2016:
- „Framangreind sérlagaákvæði koma ekki að lögum í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið geti beitt íhlutun þegar samruni viðskiptabanka og váttryggingafélags raskar virkri samkeppni. Þessi fyriræli sérlaga hafa hins vegar þýðingu þegar metin er samkeppnisleg þörf á íhlutun.*
- Þegar horft er til framangreinds fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að forsendur séu til íhlutunar í þessu máli vegna atriða sem tengjast aðskilnaði Arion banka og Varðar og hættu á miðlun viðkvæmra upplýsinga.*
159. Að mati samrunaaðila eiga sömu rök við um samruna Landsbankans og TM og því ekki forsendur til íhlutunar m.t.t. hættu á hagnýtingu og miðlun viðkvæmra upplýsinga.
160. Þrátt fyrir að framangreindar lagalegar hindranir séu fyrir hendi, þá fæst ekki séð að unnt sé að álykta að ákvæði framangreindra laga er lúta að takmörkunum eða eftir atvikum banni við vinnslu, miðlun og hagnýtingu viðkvæmra upplýsinga, útiloki að samrunaaðilar geti (í markaðssetningarskyni) miðlað og samnýtt tiltekin gögn og upplýsingar sem fyrirbyggjandi eru í kerfum hins, því eftir sem áður er sá möguleiki fyrir hendi að afla fyrirfram samþykkis viðskiptavina í þessu sambandi.⁵¹
161. Þá benda samrunaaðilar á að gæta þurfi fullkomins fjárhagslegs aðskilnaðar í rekstri váttryggingafélags og fjármálafyrirtækis sem bæði lúti opinberu eftirliti á grundvelli mismunandi laga, sbr. 4. og 5. gr. laga um váttryggingastarfsemi nr. 100/2016 og 23. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Nauðsynlegt sé að tryggja að færsla tekna og kostnaðar skili sér á rétta staði og að skuldbindingar og ábyrgðir séu ekki fluttar á milli samrunaaðila.
162. Jafnframt vísa samrunaaðilar til kvaða um stjórnunarlegan aðskilnað þessara fyrirtækja og vísa í því samhengi sérstaklega til 3. mgr. 52. gr. a laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og ákvæðis 3. mgr. 42. gr. laga um váttryggingastarfsemi nr. 100/2016, sem hvoru um sig sé ætlað að fyrirbyggja að stjórnarseta leiði til hagsmunaárekstra á fjármálamarkaði.
163. Samkeppniseftirlitið getur fallist á þetta að nokkru leyti en bendir þó á að þrátt fyrir að meirihluti stjórnar TM skuli skipuð óháðum stjórnarmönnum að meirihluta til samkvæmt 42. gr. laga nr. 100/2016 um váttryggingastarfsemi,⁵² þá getur Landsbankinn sem eigandi TM valið alla stjórnarmennina, þar með talið hina óháðu, enda vandséð að nokkur stjórnarmaður yrði kjörinn „á aðalfundi samkvæmt ákvæðum samþykktu félagsins“ (sbr. 40. gr. nefndra laga) án stuðnings eigandans. Meginatriðið hér er að enda þótt meirihluti stjórnarmanna TM komi til með að

⁵¹ Í tengslum við þetta skal þess getið að í athugasemdum bankans við umsagnir keppinauta, dags. 11. október 2024, er það áréttað að persónuupplýsingum úr viðskiptamannagrunni Landsbankans verði ekki miðlað til TM, nema viðkomandi viðskiptavinur hafi veitt samþykki fyrir slíkri miðlun eða þegar önnur lagaskilyrði fyrir slíkri miðlun séu uppfyllt.

⁵² Í 3. mgr. 42. gr. laga um váttryggingastarfsemi segir: „Meirihluti stjórnarmanna skal þó ávallt vera óháður félögum innan sömu félagasamstæðu.“



uppfylla kröfur um óhæði lögum samkvæmt, þá þurfa þeir að sækja umboð sitt til stjórnarsetu til Landsbankans. Þá breytir framangreint því ekki að með samruna þessa máls öðlaðist Landsbankinn yfirráð yfir TM í skilningi samkeppnislaga.

164. Í tengslum við framangreint má benda á að sá stjórnunarlegi aðskilnaður sem um ræðir í tilvikum banka og váttryggingafélags kom ekki í veg fyrir að Arion banki vöndlaði saman váttryggingum Varðar og vörum Arion banka í aðdraganda samruna Landsbankans og TM. Þannig fól *Arion-Endurgreiðsla* í aðdraganda samrunans í sér að Arion banki bauð þeim viðskiptavinum bankans sem voru með virkan launareikning og virkt greiðslukort, auk Heimilisverndar hjá Verði, 5% afslátt af öllum tryggingum ef viðkomandi hafði verið tjónlaus í viðskiptum við Vörð á 12 mánaða tímabili.⁵³
165. Meðal sjónarmiða sem fram komu af hálfu aðila í umsagnarferli í málinu var að setja ætti skorður við notkun Landsbankans á viðskiptamannagrunni sínum, þannig að starfsmönnum yrði hvorki heimilt að afla, notast við eða miðla viðskiptalegum upplýsingum sem tengjast tryggingum viðskiptavina bankans, hvort heldur sem er til TM, eða til þriðja aðila í þágu annars eða beggja samrunaaðila. Eins og rakið er hér framar eru tilteknar lagaskorður sem standa í vegi fyrir slíkri öflun, notkun og miðlun upplýsinga sem umsagnaraðilinn vísaði til. Að því marki sem þær lagaskorður eru yfirstíganlegar, þarf öll vinnsla, meðferð, miðlun og hagnýting upplýsinga eftir sem áður að vera í samræmi við lagaskilyrði sem í gildi eru á hverjum tíma.

3.2. Eignarhald ríkisins á Landsbankanum í samhengi málsins

166. Fyrir liggur að Landsbankinn er almenningshlutafélag í eigu ríkisins sem rekið er samkvæmt ákvæðum laga nr. 2/1995, um hlutafélög, og auk þess lýtur bankinn umfangsmiklu regluverki sem gildir um fjármálastarfsemi. Ber bankaráð Landsbankans, sem og stjórnendur og starfsmenn bankans, ríkar skyldur á grundvelli þeirra laga og reglna sem um félagið og starfsemi þess gilda. Í þessu samhengi skal á það bent að í almennri eigandastefnu ríkisins, sem gildir fyrir öll félög í eigu ríkisins, kemur fram að meðferð eignarhluta ríkisins í félögum skuli, eins og kostur er, miðað því að efla og styrkja samkeppni á viðeigandi markaði.⁵⁴
167. Áréttuð ber einnig í þessu sambandi að samkeppnislög setja ekki skorður við því að fyrirtæki séu í opinberri eigu. Í því felst jafnframt að það er ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að banki í eigu hins opinbera ráðist í kaup á váttryggingafélagi. Kjósi hið opinbera að taka þátt í atvinnurekstri ber því hins vegar að tryggja að viðkomandi starfsemi njóti ekki ívilnunar eða réttinda sem skekkja samkeppnisstöðu á viðkomandi markaði. Í þessu máli eru ekki vísbendingar um að þátttaka hins opinbera í eignarhaldi á váttryggingafélagi raski ein og sér samkeppni á þeim markaði.
168. Þegar mál þetta var til lykta leitt með gerð sáttar við Landsbankann var Íslandsbanki enn að stórum hluta til í eigu ríkissjóðs Íslands. Rifja má upp í því sambandi efni annarrar sáttar sem gerð var við Samkeppniseftirlitið samkvæmt ákvörðun nr. 9/2016, *Framsal Glitnis hf. á 95% hlutafjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands*. Með henni voru lagðar tilteknar kvaðir á Bankasýslu ríkisins, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Landsbankann og Íslandsbanka sem miðuðu að því að tryggja að Íslandsbanki og Landsbankinn störfuðu að öllu leyti sem óháðir og sjálfstæðir keppinautar á mörkuðum þrátt fyrir sameiginlegt eignarhald ríkisins á þeim (sem nú er ekki lengur fyrir hendi). Meðal annars var í sáttinni mælt fyrir um óhæði þeirra stjórnarmanna sem kosnir væru í stjórnir viðskiptabanka og sparisjóða, gagnvart öðrum keppinautum (a-liður 2.

⁵³ Eftir að Samkeppniseftirlitið gaf út frétt um sátt vegna máls þessa, breytti Arion banki skilmálunum fyrir endurgreiðsluafslættinum af tryggingum Varðar.

⁵⁴ Sjá skjalíð „Almenn eigandastefna ríkisins“ sem dagsett er „September 2021“ og birt er á vef Stjórnarráðsins.



gr.). Í þessu skyni var einnig mælt fyrir um hvernig staðið skyldi að vali stjórnarmanna (b og c-liður 2. gr.) Einnig var m.a. mælt fyrir um að horft skyldi til mögulegra samkeppnishindrana við mótun stjórnarhátta í bönkunum (d-liður 2. gr.). Þá var fjármála- og efnahagsráðuneytinu gert skylt að tryggja að eigendastefna ríkisins á hverjum tíma tæki mið af sáttinni (h-liður 2. gr.).⁵⁵

169. Í ljósi þess að ríkissjóður hefur nú selt hlut sinn í Íslandsbanka, kemur samhliða eignarhald ríkissjóðs á bæði Landsbankanum og Íslandsbanka ekki til með að geta haft áhrif á samkeppnis skilyrðin á viðkomandi mörkuðum (þar með talið á vátryggingamarkaði) til framtíðar.

3.3. Um sameiginlega markaðsráðandi stöðu og ákvarðanir 22, 24 og 25/2017

170. Í tilteknum fyrri rannsóknum Samkeppniseftirlitsins á markaði fyrir viðskiptabankaþjónustu var dregin sú ályktun að stóru viðskiptabankarnir þrír hafi verið í svonefndri sameiginlegri markaðsráðandi stöðu (e. *collective dominance*) í samkeppnisréttarlegum skilningi.⁵⁶

171. Eins og fram kemur í ákvörðunum nr. 22/2017, 24/2017 og 25/2017, *Aðgerðir til efla samkeppni í almennri viðskiptabankaþjónustu*, gerðu allir þrír stóru viðskiptabankarnir um sig aðgreindar, samhliða sáttir við Samkeppniseftirlitið um aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankaþjónustu. Til sáttanna kom vegna rannsóknar Samkeppniseftirlitsins er laut aðallega að tilteknum heimildarákvæðum í eldri íbúðalánasamningum bankanna og ætlaðri sameiginlegri markaðsráðandi stöðu þeirra. Bankarnir óskuðu eftir viðræðum um lyktir málsins og var niðurstaða viðræðnanna meðal annars sú að í stað þess að einskorða sáttirnar eingöngu við þau ætluðu brot sem voru til rannsóknar væri árangursríkast í ljósi þeirra samkeppnisaðstæðna sem um ræddi að bankarnir myndu einnig skuldbinda sig til ýmissa almennra aðgerða til að vinna gegn aðstæðum sem liðkað gætu fyrir þögulli samhæfingu. Er sáttunum þannig í heild sinni ætlað að draga úr líkunum á því að þögl samhæfing og þar með möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða gæti þrífist til lengdar í almennri viðskiptabankaþjónustu í framtíðinni. Er það gert með ákvæðum sem miða að því að draga úr skiptikostnaði í fjármálaþjónustu og ákvæðum sem miða að því að bæta möguleika einstaklinga til verðsamanburðar og auðvelda tilfærslu viðskipta milli banka.⁵⁷

172. Eins og fram kemur í 1. gr. sáttanna byggja þau skilyrði sem bankarnir féllust á að hlíta á eftirfarandi markmiðum:

- Að draga úr kostnaði sem viðskiptavinir verða fyrir þegar skipt er um veitanda fjármálaþjónustu.
- Að stuðla að virkara samkeppnisaðhaldi einstaklinga og lítilla fyrirtækja með veitendum viðskiptabankaþjónustu á Íslandi.
- Vinna gegn aðstæðum sem rennt gætu stoðum undir þögla samhæfingu á markaði/mörkuðum fyrir viðskiptabankaþjónustu.

⁵⁵ Ákvæði 2. gr. sáttarinnar lýtur að viðskiptabönkum sem ríkið á eignarhluti í.

⁵⁶ Vísast í þessu sambandi m.a. til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008, *Samruni SPRON og Kaupþings*, og skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*.

⁵⁷ Um það leyti sem gerð sáttanna stóð yfir beitti Samkeppniseftirlitið sér fyrir því að inn í lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, var felld ákvæði sem kemur í veg fyrir að lántökugjöld við veitingu íbúðalána séu lögð á sem hlutfall af lánsfjárhæð þar sem slíkt væri ígildi forvaxta sem yki skiptikostnað.⁵⁷ Á fyrri stigum í viðræðum um sátt við bankana hafði Samkeppniseftirlitið reifað þann möguleika að innleiða slíkt takmarkandi ákvæði í sátt við bankana. Samkeppniseftirlitið hvarf hins vegar frá því og leitaði þess í stað eftir að slíkt ákvæði yrði innleitt í umrædd lög enda væri farsæl last að um þetta giltu almennar leikreglur sem allir yrðu að hlíta, þ.m.t. lífeyrissjóðir, þ.a. jafnræði væri tryggt. Áður höfðu stjórnvöld stigið skref til þess að draga úr skiptikostnaði. Þannig má nefna að með lögum nr. 138/2013 voru lögð niður stimpilgjöld á lántakendur vegna lánasamninga, s.s. íbúðalánasamninga.

173. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að eitt af þeim skilyrðum sem talið er að þurfi að vera uppfyllt svo að hægt sé að draga þá samkeppnisréttarlegu ályktun að sameiginleg markaðsráðandi staða geti þrífist til lengdar, er að smærri keppinautar er standa utan samhæfingar og viðskiptavinir séu vanmáttugir til að raska þögulli samhæfingu.⁵⁸ Almennt verður að líta svo á að með lægri skiptikostnaði og bættum möguleikum til að gera samanburð á kjörum og þóknunum sé geta viðskiptavina eflað til að veita þjónustuveitendum viðhlítandi neytendaaðhald. Þannig greiða skilyrði sáttanna fyrir virkari samkeppni innbyrðis milli stóru viðskiptabankanna þriggja og liðka fyrir því að nýir og smærri keppinautar geti keppt við hina stóru grónu (e. *incumbent*) banka um viðskipti einstaklinga og smærri fyrirtækja. Í þessu sambandi skal á það bent að hár skiptikostnaður getur dregið úr samkeppni á tvo vegu. Í fyrsta lagi getur hann aukið markaðsstyrk einstakra banka. Í öðru lagi getur hár skiptikostnaður og lítil hreyfing viðskiptamanna takmarkað árangur nýrra aðila sem reynt gætu að hasla sér völl á markaðnum og þannig falið í sér aðgangshindrun.
174. Í umsögnum Sjóvár og VÍS í málinu er m.a. vikið að mögulegri markaðsráðandi stöðu stóru viðskiptabankanna þriggja. Með vísan til framangreindra satta sem enn eru í fullu gildi og einnig með vísan til þeirrar skuldbindingar sem Landsbankinn hefur fallist á með gerð sáttar í máli þessu, telur Samkeppniseftirlitið ekki tilefni til að rannsaka sérstaklega í máli þessu hvort stóru viðskiptabankarnir þrír séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu í samkeppnisréttarlegum skilningi á einstökum mörkuðum sem þeir starfa. Áhersla eftirlitsins er hins vegar áfram sú að leita leiða til að vinna gegn þeim aðstæðum sem eftir atvikum gætu rennt stoðum undir eða styrkt slíka mögulega stöðu. Í þessu sambandi telur Samkeppniseftirlitið sérlega mikilvægt að litlir og meðalstórir keppinautar, einkum á sviði innlána- og útlánastarfsemi, geti veitt hinum þremur stórum bönkum virkt samkeppnisaðhald og torveldi m.a. þannig að þögul samhæfing fái þrífist á milli þeirra. Framkvæmd Samkeppniseftirlitsins á fjármálamarkaði undanfarin ár hefur m.a. tekið mið af þessu.
175. Með vísan til framangreinds er við úrlausn þessa máls ekki tekin afstaða til þess hvort sameiginleg markaðsráðandi staða stóru viðskiptabankanna þriggja sé fyrir hendi. Áfram er hins vegar lögð áhersla á að leita leiða til að vinna gegn aðstæðum sem eftir atvikum gætu rennt stoðum undir eða styrkt slíka mögulega stöðu. Er í því sambandi tekið mið af því sem fram kom í fyrri rannsóknum á þessu sviði, einkum þeim rannsóknum er leiddu til áðurnefndra ákvarðana nr. 22/2017, 24/2017 og 25/2017.⁵⁹ Þannig er sérstök áhersla lögð á að vinna gegn mögulegum samhæfingaráhrifum sem hlotist gætu af samrunanum, m.a. með hliðsjón af þeim markmiðum sem fram koma í áðurnefndum sáttum sem stóru viðskiptabankarnir gerðu við Samkeppniseftirlitið árið 2017.

3.4. Möguleg lóðrétt áhrif

176. Hér verður fjallað um möguleg áhrif samrunans sem telja má lóðrétt eða hafa tiltekin lóðrétt einkenni. Rétt er að taka fram að rök gætu staðið til þess að líta svo á að sum þau áhrif sem hér verður fjallað um hafi einnig einkenni samsteypuáhrifa en það breytir ekki niðurstöðum rannsóknarinnar. Hér aftur, í kafla 3.5, er fjallað um hrein samsteypuáhrif samrunans.

⁵⁸ Sjá t.d. mgr. 122-123 í dómi dómstóls ESB nr. C-413/06 P *Bertelsmann AG and Sony Corp. of America vs Impala*. Önnur skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt er annars vegar nægilegt gagnsæi (einkum um verð) og hins vegar að óhagfelld þarf að vera fyrir samhæfingaraðila að víkja frá samhæfingu vegna gagnviðbragða (svarað yrdi í sömu mynt ef einn samhæfingaraðili viki frá samhæfingu).

⁵⁹ Einnig vísast í þessu sambandi m.a. til ákvörðunar nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nággrennis hf.*



3.4.1. Kaup Landsbankans á tryggingum fyrir kreditkorthafa

177. Hér verður vikið að lóðréttum áhrifum sem hljótast af samrunanum í tengslum við kaup Landsbankans á tryggingum fyrir kreditkorthafa. Fram kemur í samrunaskrá að Landsbankinn, líkt og aðrir bankar sem veita greiðslukortþjónustu, kaupir ferða- og bílaleigutryggingar sem handhafa kreditkorta bankans og eftir atvikum einnig samferðamenn og fjölskyldur þeirra njóta. Í dag sé í gildi samningur um slíkar tryggingar við Vörð hf. Samruninn hafi því í för með sér lóðrétt áhrif á grundvelli þess að Landsbankinn sé kaupandi þjónustu af tryggingafélagi.
178. Samkvæmt samrunaaðilum eru kreditkortatryggingar ferðatryggingar sem eru samsettar tryggingar og geta samanstðið af slysa- og sjúkratryggingum, ökutækjatryggingum, eignatryggingum og ábyrgðatryggingum, svo dæmi séu tekin.⁶⁰ Að mati samrunaaðila má því segja að kreditkortatryggingar séu þannig hluti af stærri mörkuðum mismunandi flokka skaðatrygginga. Ferðatryggingar séu ýmist seldar sem hluti af heimilistryggingum, stakar ferðatryggingar, auk þess sem flestir ferðasalar, hvort sem er ferðaskrifstofur eða flugfélög, auk bílaleiga, bjóði upp á ferðatryggingar í einhverju formi. Viðskiptamannahópur váttryggingafélaga á sviði ferðatrygginga sé því gríðarstór og einskorðist ekki við banka sem gefa út kreditkort með ferðatryggingum.
179. Í tengslum við umfjöllun sína um téðar kreditkortatengdar tryggingar áætla Landsbankinn að „markaðshlutdeild sín á innlendum kreditkortamarkaði“ sé um [30-35]% m.v. innlenda kortaveltu og [30-35]% í erlendri kortaveltu.⁶¹ Telur Samkeppniseftirlitið að þessi áætlun gefi nægilega skýra mynd af hlutdeild bankans á markaði fyrir útgáfu kreditkorta á grundvelli veltu á þeim. Mögulegt er þó að hlutdeildin sé litlu meiri en þessi áætlun gefur til kynna, þ.e. 35-40%. Hvor sem reyndin er, þá breytir það ekki niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins í máli þessu.
180. Í máli samrunaaðila kemur fram að TM veiti einungis Kviku slíkar kreditkortatryggingar sem um ræðir. Ljóst er markaðshlutdeild Kviku á markaði fyrir útgáfu kreditkorta út frá veltu er miklum mun minni en markaðshlutdeild stóru bankanna. Þá verður ekki annað ráðið af heimasíðum Arion banka og Íslandsbanka (á rannsóknartímabili málsins) en að Arion banki kaupir kreditkortatryggingar af Verði líkt og Landsbankinn og að Íslandsbanki kaupir kreditkortatryggingar af VÍS.
181. Samkeppniseftirlitinu er ekki kunnugt um fordæmi þess að ferðatengdar tryggingar fyrir kreditkorthafa banka teljist aðgreindur undirmarkaður, þ.e. að sala váttryggingafélaga á slíkum tryggingum til viðskiptabanka til handa kreditkorthöfum sínum sé sérstakur undirmarkaður á váttryggingamarkaði. Eins og fram kemur hér að framan eru umræddar kortatryggingar samsettar úr ýmsum tegundum trygginga sem fallið geta undir nokkra mögulega undirmarkaði á sviði skaðatrygginga. Með vísan til umfjöllunar um markaðsskilgreiningar í váttryggingastarfsemi hér framar hafa markaðir á sviði váttryggingastarfsemi yfirleitt verið skilgreindir tiltölulega vítt í fordæmismálum eða ekki tekin afstaða til þess hvort skilgreina beri aðgreinda markaði fyrir aðgreinda flokka trygginga (eftir áhættum sem tryggt er gegn).
182. Jafnvel þótt fallist væri á að til sé aðgreindur markaður fyrir samsettar ferðatryggingar fyrir kreditkorthafa banka, sem ákveðin rök gætu staðið til, þá er ljóst að mati Samkeppniseftirlitsins að þótt Landsbankinn myndi hætta að kaupa viðkomandi tryggingar af Verði og keypti þær í staðinn af TM, þá myndi það draga úr mikilli hlutdeild Varðar á þessum mögulega undirmarkaði

⁶⁰ Umfang váttryggingaverndar veltur á tegund kreditkorts sem viðkomandi korthafi hefur valið sér.

⁶¹ Nákvæmar tölur sem bankinn gaf upp eru bundnar trúnaði og eru þær því birtar hér á bili. Umrædda markaðshlutdeild kveðst bankinn áætla með því að bera upplýsingar um veltu kreditkorta sem gefin eru út af Landsbankanum saman við tölur Seðlabanka Íslands um heildarveltu á kreditkortamarkaði.



og hlutdeild TM yrði ívið meiri en hlutdeild Varðar og VÍS. Slík þróun myndi því draga úr samþjöppun á slíkum mögulegum undirmarkaði.⁶²

183. Ef horft er á viðkomandi tryggingar í viðara samhengi, þ.e. út frá styrk einstakra tryggingafélaga á þeim ýmsu mögulegu undirmörkuðum sem einstakar tegundir trygginga viðkomandi samsettu ferðatrygginga gætu fallið undir, þá fæst ekki séð að hlutdeild TM sé svo mikil á viðkomandi mörkuðum að hætta sé á að fyrirtækið gæti öðlast markaðsráðandi stöðu á einstökum slíkum undirmörkuðum eða að samkeppni myndi raskast með umtalsverðum hætti á þeim ef Landsbankinn færði kaup sín á slíkum tryggingum til TM.
184. Jafnframt, eins og fram kemur í máli samrunaaðila, þá eru ferðatryggingar seldar með fjölbreyttari hætti heldur en einungis í formi kreditkortatrygginga til banka og fæst þar af leiðandi ekki séð að mögulegur samningur Landsbankans um kaup á ferðatryggingum af TM í kjölfar samrunans fyrir viðkomandi kreditkorthafa sína myndi jafngilda útilokun annarra tryggingafélaga frá viðskiptum við alla viðskiptavinum Landsbankans á sviði ferðatrygginga. Hafa ber í huga í þessu sambandi að sú vernd sem tengd er einstökum kreditkortum bankans er mismikil eftir tegundum kreditkorta.
185. Hvað varðar það sjónarmið sem virðist koma fram af hálfu keppinauta TM í umsagnarferli að Landsbankanum ætti að vera gert skylt að bjóða umræddar tryggingar út, þá telur Samkeppniseftirlitið, með vísan til framangreindrar umfjöllunar og með hliðsjón af tiltölulega litlu vægi viðkomandi kortatengdu trygginga í starfsemi váttryggingafélaga, að ekki sé nægilegt tilefni til að beita íhlutun með setningu skilyrða í samrunamáli þessu um slíka skyldu.⁶³ Í þessu sambandi mætti einnig líta svo á að útboð eða tilboðsleit af hálfu Landsbankans meðal tryggingafélaga um slíkar tryggingar væri í samræmi við þau rök Landsbankans að hann þurfi að leita hagstæðustu kjara hjá birgjum sínum efri sölustigum á þessu sviði vegna samkeppni við aðra kortaútgefendur.

3.4.2. Möguleg lóðrétt áhrif á markaði fyrir eignastýringu

186. Váttryggingafélög þurfa að ávaxta talsverða fjármuni sem þau fá frá váttryggjendum vegna iðgjaldtekna. Ekki er útilokað að samruninn kunni að leiða til þess að TM beini fjárfestingum sínum í auknum mæli í eignastýringu hjá Landsbankanum. Þá er ekki hægt að útiloka að einhvers konar útivistun eignastýringar frá TM til Landsbankans (þar með talið til Landsbréfa hf.), að hluta a.m.k., gæti átt sér stað í framtíðinni.
187. Verðmæti verðbréfaeigna TM samkvæmt ársreikningi TM fyrir árið 2023 nam líðlega 35 milljörðum króna. Er það afar lítið í hlutfalli við heildarstærð þess undirmarkaðar eignastýringar sem fellur undir fagfjárfestamarkað (þ.e. markaðinn fyrir eignastýringu fyrir fagfjárfesta, sbr. umfjöllun í markaðsskilgreiningarkafli hér framar).⁶⁴ Má greina þetta út frá heildartölum um sjóðastýringarstarfsemi á heimasíðu Seðlabanka Íslands.
188. Bæði samstæða Arion banka hf. og Kviku banka hf. (að meðtalinni hlutdeild Gamma) voru í töluvert sterkari stöðu á fagfjárfestamarkaði heldur en Landsbankinn samkvæmt úttekt á

⁶² Þess má geta að við rannsókn málsins kom m.a. fram í tengslum við þetta að Landsbankinn telur það vera hag bankans, sem þátttakanda í virkri samkeppni, að leitast eftir sem hagstæðustum kjörum frá birgjum sínum á efri sölustigum.

⁶³ Í þessu sambandi leit Samkeppniseftirlitið til þess hversu há iðgjöld Landsbankinn greiddi til Varðar vegna viðkomandi kortatrygginga árið 2023.

⁶⁴ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2024, *Samruni Skaga hf. og Íslenskra verðbréfa hf.*, var eignastýringarmarkaði fyrir fagfjárfesta („Fagfjárfestamarkaður“) lýst svo: „Hér undir falla opnir jafnt sem lokaðir sjóðir um sameiginlega fjárfestingu sem einvörðungu stendur fagfjárfestum (bæði lögaðilum og einstaklingum) til boða að fjárfesta í. Einnig fellur hér undir aðgreind stýring safna fyrir fagfjárfesta. Stýring á grundvelli útivistunarsamninga frá almennum lífeyrissjóðum fellur einnig hér undir.“



markaðshlutdeild sem fram fór í tengslum við ákvörðun nr. 5/2019, *Samruni Kviku banka hf. og Gamma Capital Management hf.* Jafnvel þótt hlutdeild Landsbankans kunni að hafa aukist á þessum tiltekna undirmarkaði frá því að ákvörðun nr. 5/2019 var tekin, þá vega verðbréfaeignir TM ekki það þungt að þörf sé á því að ráðast í sérstaka gagnaöflun um eignastýringu vegna þessa máls. Í þessu sambandi ber jafnframt að líta til þess að kaupendastyrkur stórra fagfjárfesta vegur upp á móti þeim markaðsstyrk sem einstakir aðilar í eignastýringu fyrir fagfjárfesta búa yfir. Í ljósi framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki gerist þörf á því í máli þessu að sporna sérstaklega gegn mögulegri útvistun eignastýringar frá TM til Landsbankans.

189. Mögulegt er að eftir samrunann muni TM beina sjóðafjárfestingum sínum í auknum mæli til verðbréfasjóða í stýringu Landsbréfa hf. (dótturfélags Landsbankans). Slíkar fjárfestingar myndu falla undir smásölusjóðamarkað eins og hann var skilgreindur hér frammar í ákvörðuninni. Samkvæmt ákvörðun nr. 5/2019 er staða Landsbankans á því sviði sterkari en á fagfjárfestamarkaði. Á hinn bóginn eru ekki vísbendingar um að það myndi hafa samkeppnisraskandi áhrif á smásölusjóðamarkaði enda eru þær fjárhæðir sem TM hefur fjárfest í sjóðum ekki það háar í hlutfalli við stærð markaðarins að það myndi hafa umtalsverð áhrif á dreifingu markaðshlutdeildar á smásölusjóðamarkaði.⁶⁵
190. Í framangreindu ljósi telur Samkeppniseftirlitið að þau samþjöppunaráhrif sem samruninn gæti mögulega haft í för með sér á markaði/mörkuðum fyrir eignastýringu séu ekki líkleg til að fela í sér samkeppnisleg vandkvæði.

3.4.3. Söluleiðir TM og möguleg áhrif samrunans á markað fyrir dreifingu váttrygginga

191. Samkvæmt gögnum málsins mun Landsbankinn gerast váttryggingaumboðsmaður TM eftir samrunann og selja tryggingar TM gegnum dreifikerfi Landsbankans og breikka þannig vöruframboð sitt. Í tengslum við mat á samsteypuáhrifum samrunans hér í næsta kafla er hér rétt að varpa ljósi á það hvernig fyrirkomulag sölu á tryggingum TM er fyrir samrunann og fjalla stuttlega um lagaumgjörð og áhrif samrunans á markað(i) fyrir dreifingu váttrygginga.
192. Í samrunaskrá kemur fram að meginsöluleiðir TM gagnvart fyrirtækjum séu aðalskrifstofa TM og Váttryggingamiðlunin Tryggja ehf. Meginsöluleiðir TM gagnvart einstaklingum séu hins vegar aðallega eftirfarandi:
- a) Aðalskrifstofa TM.
 - b) Útibú í Vestmannaeyjum, Reykjanesbæ og Akureyri.
 - c) Umboðsskrifstofur á Hvolsvelli, Ísafirði, Neskaupsstað og Selfossi.
 - d) Umboðsaðilarnir Lífstið ehf. og HL ráðgjöf slf. annast frumkvæðissölu til einstaklinga.
 - e) Vefsala TM.
193. Að auki tilgreina samrunaaðilar eftirfarandi söluleiðir:
- Verna MGA er umboðsaðili TM og dreifir ökutækjatrýggingum til einstaklinga í gegnum tæknilausn sem fyrirtækið hefur þróað.

⁶⁵ Stærð smásölusjóðamarkaðar má áætla með því að leggja saman eignir verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða á samnefndum síðum í niðurhalanlegu excelskjali Seðlabanka Íslands „Efnahagsyfirlit verðbréfa-, fjárfestingar- og fagfjárfestasjóða“ á heimasíðu Seðlabankans. Í lok desember 2024 var áætluð stærð smásölusjóðamarkaðar á þessum grundvelli líðlega 700 ma.kr. Í lok árs 2023 námu sjóðaeignir TM fáeinum milljörðum króna samkvæmt ársreikningi félagsins.



- Kvika banki hf. er umboðsaðili TM og dreifir ferðatryggingu, vöruþryggingu og áfallatryggingu í gegnum Aur kort.
 - Toyota dreifir ökutækjatryggingum undir merkjum Toyota trygginga.
 - Icetransport ehf. og Thor Shipping ehf. dreifa farmtryggingum til viðskiptavina sinna.
194. Þá kemur fram í samrunaskrá í þessu sambandi að í fyrirtækjaviðskiptum séu sjálfstætt starfandi miðlanir, einkum Consello og Áhættulausnir, sem miðli til TM viðskiptum að undangengnum verðkönnunum og útboðum. Þær séu þó ekki eiginlegar söluleiðir TM þar sem TM greiði þeim ekki þóknun heldur váttryggingartakinn.
195. Einnig kemur m.a. fram í samrunaskrá að einstaklingar hafi almennt frumkvæði að því að afla tilboða sjálfir með því að óska eftir tilboði frá tryggingafélagi. Aðrir kjósi að notast við þjónustu váttryggingamiðlara sem afla tilboða frá tryggingafélögum fyrir einstaklinga. Svipað fyrirkomulag sé varðandi kaup fyrirtækja á tryggingum, en fyrirtæki geri þó í einhverjum tilfellum samninga til lengri tíma en eins árs og afla tilboða í tryggingar með útboðum.
196. Í samrunaskrá er m.a. vísað til laga um dreifingu váttrygginga nr. 62/2019 sem kveða á um að váttryggingafélag geti gert samning við váttryggingaumboðsmann um dreifingu á váttryggingum félagsins. Samkvæmt samrunaskrá verður starfsemi Landsbankans að því er varðar dreifingu váttrygginga skorðuð af ákvæðum þessara laga og háð eftirliti FME.
197. Í 3. gr. laga nr. 62/2019 um dreifingu váttrygginga eru hugtökin váttryggingamiðlari og váttryggingaumboðsmaður skilgreind með eftirfarandi hætti:
- „Váttryggingamiðlari er einstaklingur eða lögaðili, með starfsleyfi skv. 4. gr., sem dreifir frum- og/eða endurtryggingum gegn gjaldi.
 - Váttryggingaumboðsmaður er einstaklingur eða lögaðili sem á grundvelli samnings dreifir frum- og/eða endurtryggingum á vegum váttryggingafélags og á ábyrgð þess gegn endurgjaldi.“
198. Samrunaaðilar telja að þetta gefi til kynna að grundvallarmunur sé á váttryggingamiðlun annars vegar og umboði til váttryggingadreifingar hins vegar. Í samrunaskrá segir að í dag séu níu aðilar á skrá hjá FME með starfsleyfi sem váttryggingamiðlari. Fram kemur að þessir aðilar miðli viðskiptum til tryggingafélaga m.a. að undangengnum útboðum. Þá kemur fram að nokkru fleiri aðilar séu á skrá hjá FME sem váttryggingaumboðsmenn og þar af séu nokkrir aðilar sem séu umboðsmenn TM. [REDACTED] ⁶⁶
199. Að mati samrunaaðila takmarkast heimildir Landsbankans til sölu á váttryggingum TM við hlutverk váttryggingaumboðsmanns lögum samkvæmt. Eftir framkvæmd samrunans muni því fyrirhuguð sala Landsbankans á tryggingum TM fyrir tilstilli samnings um umboðssölu koma til viðbótar þeirri sölu sem fæst með núverandi fyrirkomulagi, og þannig hugsanlega auka samkeppni. Kveða samrunaaðilar að mögulega muni draga úr sölu trygginga TM fyrir tilstilli annarra umboðsmanna samhliða sölu váttrygginga TM af hálfu starfsmanna Landsbankans og gegnum Landsbankaappið. Þá taka samrunaaðilar fram að ákvarðanir um kjör tryggingataka hjá TM muni liggja hjá TM.

⁶⁶ Trúnaðarmál.



200. Hér framar í kafla um skilgreiningu markaða var mögulegur markaður fyrir dreifingu váttrygginga ekki skilgreindur sérstaklega enda er það mat Samkeppniseftirlitsins að áhrif samrunans á slíkan markað eða markaði hafi ekki samkeppnislega þýðingu í máli þessu. Engu að síður er rétt að víkja hér stuttlega að því hvernig slíkir markaðir hafa verið skilgreindir í eldri úrlausnum. Í því sambandi má m.a. líta til ákvörðunar framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2012 í máli nr. M.6649, *Allianz/Insurance Portfolio and Brokerage Services of Gan Eurocourtage*. Fram kemur í ákvörðuninni að framkvæmdastjórnin hafi í fyrri málum skilgreint markað fyrir váttryggingadreifingu á neðra sölustigi („downstream market for insurance distribution“) sem feli í sér öflun váttryggingarverndar fyrir einstaklinga og fyrirtæki í gegnum mismunandi dreifingarleiðir, s.s. fyrir tilstilli sölumanna váttryggingafélaga (e. *direct writers*), umboðsmanna (e. *tied agents*) eða annarra milligönguaðila svo sem banka eða váttryggingamiðlara (e. *brokers*). Í málinu kom fram að því hefði ætíð verið haldið opnu í fyrri málum hvort viðkomandi markaður tæki eingöngu til dreifingar þriðju aðila á váttryggingum eða hvort bein sala váttryggingafélaganna sjálfra til viðskiptavina félli einnig innan markaðarins.
201. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki þörf á því hér að taka eindregna afstöðu til þess hvort mögulegur markaður fyrir sölu og dreifingu trygginga greinist eftir því hvort salan á sér stað milliliðalaust eða fyrir milligöngu váttryggingamiðlara eða váttryggingaumboðsmanna því það hefur ekki áhrif á niðurstöðu máls þessa.
202. Þar sem Landsbankinn sinnir ekki váttryggingadreifingu/-sölu fyrir önnur váttryggingafélög, er ekki um lárétt áhrif að ræða á mörkuðum fyrir váttryggingadreifingu vegna áformaðrar dreifingar/sölu hans á váttryggingum TM.⁶⁷ Lóðréttur samningur bankans um dreifingu á váttryggingum TM að þessu leyti felur í sér að nýr keppinatur (Landsbankinn), á grundvelli umboðssamnings við TM, kemur fram á markaði fyrir dreifingu váttrygginga. Búast má við hlutdeild a.m.k. sumra annarra milliliða sem annast sölu váttrygginga á heildarmarkaði fyrir dreifingu trygginga dragist saman að einhverju marki eftir innkomu bankans.
203. Með vísan til framangreinds telur Samkeppniseftirlitið að samruninn muni ekki raska samkeppni með umtalsverðum hætti á markaði fyrir dreifingu váttrygginga. Líta ber einnig til þess í þessu sambandi að það er sjálfstæð ákvörðun TM hvort félagið nýtir sér þjónustu milliliða yfir höfuð við dreifingu á váttryggingum sínum.

3.5. Samsteypuáhrif

204. Eins og fram hefur komið hér framar er samruni Landsbankans og TM að meginuppistöðu til svonefndur samsteypusamruni þar sem alhliða viðskiptabankastarfsemi rennur saman við váttryggingastarfsemi.
205. Samkvæmt dómstólum ESB einkennast samsteypusamrunar aðallega af því að ekki séu samkeppnislegir snertifletir fyrir hendi áður en samruninn á sér stað milli fyrirtækjanna sem sameinast. Þannig séu fyrirtækin ekki beinir keppinatar né í viðskiptalegu sambandi birgis og viðskiptavinar. Sökum þessa séu almennt ekki löglíkur á því að samsteypusamrunar hafi í för

⁶⁷



með samkeppnishamlandi áhrif. Hins vegar geti slíkir samrunar haft samkeppnishamlandi áhrif undir vissum kringumstæðum.⁶⁸

206. Við greiningu á mögulegum samsteypuáhrifum sem af slíkum samrunum geta hlotist er m.a. gagnlegt að taka mið af leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um mat á óláréttum samrunum (hér eftir „leiðbeiningarnar“).⁶⁹ Í þeim eru dregin fram flest þau greiningaráhersluatriði í hagfræðilegu og samkeppnisréttarlegu tilliti sem viðeigandi getur verið að byggja á í samsteypusamrunamálum í EES/ESB rétti.
207. Í leiðbeiningunum kemur m.a. fram að ef markaðshlutdeild sameinaðs félags á viðkomandi mörkuðum er undir 30% og HHI-sambjöppunarstuðullinn eftir sameiningu er lægri en 2.000 þá sé ósennilegt að óláréttur samruni skapi samkeppnisleg vandkvæði, hvort sem er á grundvelli beinna áhrifa (e. *non-coordinated effects*) eða samhæfingaráhrifa (e. *coordinated effects*) sem af honum geta leitt.⁷⁰
208. Hlutdeild Landsbankans í innlánastarfsemi og útlánastarfsemi er almennt við eða yfir 30% og í sumum tilvikum jafnvel yfir 40%. Til dæmis bendir staða á hlaupareikningum einstaklinga til þess að hlutdeild bankans m.t.t. „launareikninga“ einstaklinga liggi á bilinu 40-45% en þessi hlutdeild hefur farið vaxandi undanfarin ár.⁷¹ Þá mælist HHI-sambjöppunarstuðullinn hátt yfir 2000 á ýmsum mögulegum undirmörkuðum, einkum á sviði innlánastarfsemi og staða bankans er sterk á ýmsum tengdum mörkuðum.⁷²
209. Hlutdeild TM á váttryggingamarkaði er hins vegar töluvert minni en hlutdeild Landsbankans í innlána- og útlánastarfsemi. Félagið er þriðja stærsta váttryggingafélag landsins með líðlega 21% markaðshlutdeild alls á skaðatryggingamarkaði. Bæði Sjóvá og VÍS hafa töluvert meiri hlutdeild á þeim markaði eins og fram kemur í umfjöllun um markaðshlutdeild hér framar. Þá er enn fremur eftirtektarvert að markaðshlutdeild TM í skaðatryggingastarfsemi fór í heild jafnt og þétt minnkandi síðustu 10 árin í aðdraganda samrunans eins og rakið er hér framar. Þá er hlutdeild TM í líf- og persónutryggingum aðeins um 13% sem bendir út af fyrir sig ekki til að líkur séu á því að samruninn sé til þess fallinn að raska samkeppni á þeim markaði. Í þessu máli hefur því aðallega þýðingu að meta möguleg samsteypuáhrif samrunans í samhengi við skaðatryggingahluta váttryggingamarkaðarins fremur en líf- og persónutryggingahluta hans.
210. Samsteypusamrunar geta í sumum tilvikum gert sameinuðu fyrirtæki kleift og áskapað því hvata til að beita vogarafl á grundvelli sterkrar markaðsstöðu á einum markaði til að styrkja stöðu sína á öðrum markaði með samtvinnun og vöndlun eða öðrum viðskiptaháttum sem geta haft

⁶⁸ Dómur undirrættar ESB í máli nr. T-5/02, *Tetra Laval gegn framkvæmdastjórninni* [2002] ECR II-4381: „...the modified merger is conglomerate in type, that is, a merger of undertakings which, essentially, do not have a pre-existing competitive relationship, either as direct competitors or as suppliers and customers. Mergers of this type do not give rise to true horizontal overlaps between the activities of the parties to the merger or to a vertical relationship between the parties in the strict sense of the term. Thus, it cannot be presumed as a general rule that such mergers produce anti-competitive effects. However, they may have anti-competitive effects in certain cases.”

⁶⁹ Sjá: *Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2008/C 26/07)* (hér eftir „leiðbeiningarnar“ eins og fram kemur í meginmáli).

⁷⁰ Sjá mgr. 25 í leiðbeiningunum.

⁷¹ Með „launareikningum“ er hér átt við hlaupareikninga sem einstaklingar fá laun sín greidd inn á. Samkeppniseftirlitið hefur ekki skilgreint sérstakan markað fyrir „launareikninga“ í máli þessu en telur óhjákvæmilegt að horfa til þess hvernig launagreiðslur einstaklinga dreifast eftir innlánsstofnunum því „launareikningar“ veita gagnlega vísbendingu að mati eftirlitsins um það hvaða banki geti að jafnaði talist aðalviðskiptabanki einstaklinga. Vísast í þessu sambandi til umfjöllunar í kafla um markaðshlutdeild hér framar.

⁷² Í þessu samhengi skal það tekið fram að samkvæmt umræddum leiðbeiningum gefa ofangreind markaðshlutdeildar- og HHI-viðmið ekki tilefni til ályktana um löglíkur (e. *legal presumption*). Þannig telur framkvæmdastjórnin m.a. að ekki sé hægt að gefa sér að líklegt sé að samkeppnisleg vandkvæði séu til staðar ef hlutdeild og HHI sé yfir ákveðnum viðmiðunargildum, því umtalsverður markaðsstyrkur á að minnsta kosti einum af viðkomandi mörkuðum er nauðsynlegt en ekki nægilegt skilyrði fyrir samkeppnisskaða af völdum óláréttis samruna. Hlutdeild Landsbankans og HHI-gildi viðkomandi markaða þar sem hann starfar gefa tilefni til nánari rannsóknar en ekki er hægt að slá því föstu á grundvelli þessara hlutdeildar- og HHI-gilda einna saman að samruninn sé skaðlegur samkeppni.



útilokandi áhrif. Með hliðsjón af þessu og framangreindri sterkri stöðu Landsbankans hefur reynst nauðsynlegt að rannsaka samsteypuáhrifin sem af samruna þessum geta leitt með ítarlegri hætti heldur en í fyrri samrunamálum sem lotið hafa að sameiningu tryggingafélags og viðskiptabanka enda hafa fyrri samrunar af þessu tagi verið talsvert minni í sniðum heldur en sá sem hér er til skoðunar.

211. Nánar tiltekið hefur Samkeppniseftirlitið á síðustu árum tekið til rannsóknar tvö önnur mál er lúta að sameiningu váttryggingafélags og banka. Um er að ræða annars vegar ákvörðun nr. 27/2016, *Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga*, og hins vegar ákvörðun nr. 5/2021, *Samruni Kviku banka hf., TM hf. og Lykils fjármögnunar hf.* Í hvorugu málinu þótti tilefni til íhlutunar enda voru viðkomandi samrunamál töluvert smærri í sniðum en það sem hér er til umfjöllunar með hliðsjón af markaðshlutdeild hlutaðeigandi aðila. M.a. skipti máli í því sambandi að Kvika er mun minni banki, einkum á sviði innlána- og útlánastarfsemi, heldur en Landsbankinn. Er því ekki saman að jafna í samkeppnislegu tilliti kaupum Kviku banka á TM og kaupum Landsbankans á TM. Þá vísast til þess að hlutdeild Varðar í skaðatryggingum var metin aðeins um 11% þegar Arion banki keypti Vörð samanborið við liðlega 21% hlutdeild TM nú. Jafnframt skal á það bent að í ákvörðun nr. 27/2016 kemur m.a. fram það mat að sameinað félag Arion banka og Varðar myndi ekki njóta markaðshlutdeildar yfir 30% á helstu mörkuðum þar sem það starfar.⁷³
212. Í ákvörðun nr. 27/2016 var m.a. vikið að umfjöllun Samkeppniseftirlitsins á fyrri tíð varðandi samtvinnun á vörum Glitnis og Sjóvár annars vegar og samtvinnun á vörum Váttryggingafélags Íslands og Kaupþings. Fram kom að áhyggjur Samkeppniseftirlitsins á fyrri tíð hefðu lotið að því þegar tveir af stærstu viðskiptabönkunum tvinnuðu saman þjónustu sína við þjónustu tveggja öflugustu váttryggingafélaga landsins. Áréttaði eftirlitið í ákvörðun nr. 27/2016 að sú staða væri ekki uppi í viðkomandi máli. Þótt samruni Landsbankans og TM lúti ekki heldur að öflugustu váttryggingafélögum landsins, þá er TM burðugur keppinautur á váttryggingamarkaði og Landsbankinn er stærsti viðskiptabanki landsins sem býr yfir mikilli markaðshlutdeild, m.a. í innlána- og útlánastarfsemi svo sem fram kemur hér framar.
213. Hér á eftir verður gerð grein fyrir mati á samsteypuáhrifum samrunans sem greinast annars vegar í bein áhrif og hins vegar samhæfingaráhrif. Áður en vikið er að umfjöllun um það mat, er þó rétt fjalla stuttlega um þann greiningarramma og áherslur sem byggt er á í EES/ESB samkeppnisrétti við mat á samsteypuáhrifum.

3.5.1. Almennt um greiningu samsteypuáhrifa

214. Hvorki lóðréttir samrunar né samsteypusamrunar leiða til skerðingar á beinni samkeppni milli samrunafyrirtækjanna á sama markaði ólíkt því sem gildir í tilviki láréttra samruna. Þar af leiðandi er helsta orsök samkeppnishamlandi áhrifa í tilviki láréttra samruna ekki til staðar í tilviki lóðréttra samruna og samsteypusamruna.
215. Eins og fram kemur í inngangi leiðbeininganna eru hins vegar kringumstæður þar sem óláréttur samruni getur raskað virkri samkeppni með umtalsverðum hætti, einkum ef samruninn leiðir til eða styrkir markaðsráðandi stöðu. Þetta er í meginatriðum vegna þess að samruni sem ekki er

⁷³ Úttekt á markaðshlutdeild aðila í því máli sem þessi ákvörðun lýtur að bendir ekki til að það hafi breyst. Hins vegar ber að líta til þess í þessu sambandi að samþjöppunarstuðullinn á helstu mörkuðum þar sem Arion og Vörður starfa er afar hár. Jafnframt, þrátt fyrir niðurstöðuna í samrunamáli Arion banka og Varðar, er ekki hægt að útiloka að eignarhald Arion banka á Verði geti valdið samkeppnishömlum enda er mat á samsteypuáhrifum vandasamt og ákveðin óvissa óhjákvæmilega til staðar um hvata sameinaðs félags til að beita samkeppnishamlandi aðgerðum í framtíðinni. Í þessu sambandi ber m.a. að hafa í huga að bæði fyrirtæki og aðstæður á markaði taka að jafnaði breytingum yfir tíma.



láréttur getur breytt getu og hvata samrunafyrirtækjanna og keppinauta þeirra til að keppa á markaði með hætti sem skaðar viðskiptavinum.

216. Bein áhrif af völdum óláréttis samruna skapast fyrst og fremst þegar samruninn leiðir til útilokunar (e. *foreclosure*) en það hugtak vísar til allra tilvika þar sem aðgangi eða hugsanlegum aðgangi keppinauta að aðföngum eða mörkuðum er hamlað eður eytt af völdum samrunans. Þannig getur samruni sem hefur í för með sér að vörur sem tilheyra skyldum mörkuðum blandast saman, gert sameinuðu fyrirtæki kleift og áskapað því hvata til að beita vogarafli á grundvelli sterkrar markaðsstöðu á einum markaði til að styrkja stöðu sína á öðrum markaði með samtvinnun og vöndlun eða öðrum viðskiptaháttum sem geta haft útilokandi áhrif.
217. Í samræmi við framangreint er einkum lögð áhersla á það í EES/ESB samkeppnisrétti að rannsaka þess konar samsteypusamruna sem fela í sér sameiningu fyrirtækja sem eru virk á nátengdum mörkuðum (t.d. samruna sem lúta að seljendum stoðvöru eða að vörum sem tilheyra flokki vara sem almennt eru keyptar af sama hópi viðskiptavina í sama notkunarskyni)).⁷⁴
218. Samkvæmt leiðbeiningunum er nálgun framkvæmdastjórnar ESB við mat á útilokunaráhrifum í tilviki samsteypusamruna áþekkt þeirri nálgun sem hún beitir í tilviki lóðréttra samruna. Þannig er lagt upp með að koma í veg fyrir að sameinað félag geti aukið kostnað keppinauta og/eða torvelað aðgang keppinauta að markaðnum, og þar með dregið úr getu og hvata þeirra til samkeppni.
219. Í undirkafla A í V. kafla leiðbeininganna er fjallað um möguleg bein áhrif samsteypusamruna og mat á þeim. Þar er sett fram þriggja þrepa greiningaraðferð (getu-, hvata- og áhrifamat), í því skyni að greina möguleg bein útilokunaráhrif sem leitt gætu af samsteypusamruna. Draga má saman helstu þætti aðferðafræðinnar með eftirfarandi hætti:⁷⁵
- a) Myndi sameinað félag öðlast *getu til að útiloka* keppinauta sína,
 - b) Hefði sameinað félag hagræna *hvata til að útiloka* keppinauta sína, og
 - c) Hefði útilokunaráætlun umtalsverð skaðleg *áhrif á samkeppni* og skerti þar með hag neytenda
- Í framkvæmd eru þessir þættir, þ.e. geta, hvati og áhrif, oft metnir saman þar sem þeir eru nátengdir.
220. Í leiðbeiningunum kemur fram að nærtækasta aðferðin sem hið sameinaða fyrirtæki kann að geta gripið til í því skyni að nýta markaðsstyrk sinn á einum markaði til að útiloka keppinauta sína á öðrum markaði sé fólgin í söluskilyrðum sem tengja saman vörur sem tilheyra ólíkum mörkuðum. Í framkvæmd sé þetta í sinni einföldustu mynd gert með samtvinnun eða vöndlun.
221. Vöndlun vísar yfirleitt til þess hvernig vörur eru boðnar og verðlagðar af hinu sameinaða fyrirtæki. Í þessu sambandi er unnt að greina á milli hreinnar vöndlunar og blandaðrar vöndlunar. Ef um hreina vöndlun er að ræða eru vörurnar eingöngu seldar saman í föstum hlutföllum. Í tilviki blandaðrar vöndlunar standa vörurnar einnig til boða stakar, en summa sjálfstæðu verðanna er hærra en vöndulsverðið. Afslættir sem veittir eru með skilyrði um kaup á öðrum vörum geta talist ein tegund blandaðrar vöndlunar.

⁷⁴ Mgr. 91. í leiðbeiningunum.

⁷⁵ Í áður tilvísuðu minnisblaði ESB til OECD frá árinu 2020, þar sem fjallað er um nálgun framkvæmdastjórnar ESB við greiningu samsteypuáhrifa í samrunamálum, er m.a. að finna samantekt um helstu áherslur í þessu sambandi.



222. Samtvinnun vísar yfirleitt til tilvika þar sem viðskiptavinir sem kaupa eina vöru, þ.e. tvinnvöruna (e. *the tying good*), þurfa einnig að kaupa aðra vöru, þ.e. samtvinnuðu vöruna (e. *the tied good*), af viðkomandi fyrirtæki. Samtvinnun getur átt sér stað á tæknilegum eða samningsbundnum grundvelli. Tæknileg samtvinnun á sér til dæmis stað þegar tvinnvaran er hönnuð á þann hátt að hún virkar aðeins með samtvinnuðu vörunni (en ekki með þeim valkostum sem samkeppnisaðilar bjóða upp á). Samningsbundin samtvinnun felur í sér að viðskiptavinur skuldbindur sig til að kaupa eingöngu samtvinnuðu vöruna (en ekki þá valkosti sem samkeppnisaðilar bjóða upp á) þegar hann kaupir tvinnvöruna.
223. Í leiðbeiningunum kemur m.a. fram að algengt sé að fyrirtæki beiti samtvinnun og vöndlun og í mörgum tilvikum hafi það engar samkeppnishömlur í för með sér. Með þessu móti geti fyrirtæki boðið viðskiptavinum sínum betri vörur eða kjör á kostnaðarhagkvæman hátt. Hins vegar geti slíkir viðskiptahættir engu að síður dregið úr getu eða hvata gildandi eða mögulegra keppinauta til að keppa á markaði og þannig dregið úr samkeppnisaðhaldi gagnvart hinu sameinaða félagi og gert því kleift að hækka verð.
224. Í leiðbeiningunum kemur ekki fram skýrt verklag varðandi það hvernig unnt sé að bera kennsl á áætlanir um útilokun keppinauta. Hins vegar er bent á ýmis viðmið og eiginleika sem geta aukið eða dregið úr líkum á að háttsemi sem gripið kann að verða til muni leiða til umtalsverðrar samkeppnisröskunar. Vikið er að þessum viðmiðum og eiginleikum hér aftur í umfjöllun um mat Samkeppniseftirlitsins á getu og hvata sameinaðs félags Landsbankans og TM. Auk þess að hafa hliðsjón af leiðbeiningunum er almennt einnig gagnlegt í þessu sambandi að líta til fordæma í EES/ESB samkeppnisrétti.⁷⁶
225. Í undirkafla B í V. kafla leiðbeininganna er vikið að samhæfingaráhrifum sem af samsteypusamrunum getur stafað. Kemur þar m.a. fram að samsteypusamrunar geti undir vissum kringumstæðum auðveldað samkeppnishamlandi samhæfingu á mörkuðum, jafnvel þótt ekki sé fyrir hendi samningur eða samstilltar aðgerðir sem teljast ólögðmætar í skilningi samkeppnislöggjafarinnar. Þá kemur fram að aðferðafræðin sem sett er fram í IV. kafla leiðbeininga ESB varðandi mat á láréttum samrunum eigi einnig við í þessu samhengi. Sér í lagi sé hætt við að samhæfing eigi sér stað á mörkuðum þar sem fremur auðvelt sé fyrir fyrirtækin að greina skilmála samhæfingar og þar sem unnt sé að viðhalda henni til langs tíma
226. Einnig segir m.a. í þessu sambandi í umfjöllun um samhæfingaráhrif að samsteypusamruni geti m.a. haft áhrif á líkurnar á því að samhæfing komist á á tilteknum markaði með því að fækka virkum keppinautum það mikið að þegjandi samhæfing verði raunverulegur möguleiki. Jafnframt, í þeim tilvikum þar sem keppinautar séu ekki útilokaðir frá markaðnum, geti þeir eftir sem áður

⁷⁶ Má í þessu sambandi t.d. nefna samrunamál Microsoft og LinkedIn (M.8124) en í því máli hafði framkvæmdastjórnin áhyggjur af því að sameiningin við LinkedIn myndi gera Microsoft kleift að beita vogarafl á grundvelli sterkrar stöðu sinnar á mörkuðum fyrir PC stýrikerfi og svonefndan framleiðnihugbúnað (e. *productivity software*) til að útiloka keppinauta LinkedIn á markaðnum fyrir atvinnutengda samfélagsmiðlaþjónustu (þar sem LinkedIn starfaði) og skaða þar með samkeppni. Annars vegar taldi framkvæmdastjórnin hættu á að í samstarfssamningum Microsoft við PC tölvuframleiðendur gæti Microsoft komið því til leiðar að LinkedIn yrði látið fylgja með Windows stýrikerfinu í PC tölvum sem þeir seldu og hins vegar hættu á að Microsoft myndi beita samtvinnun (sambætta ákveðnar eiginleika LinkedIn við Office forritin) og á sama tíma takmarka samvirkni hugbúnaðar keppinauta LinkedIn við hugbúnað Microsoft. Lykilatriði í málinu var því sérlega sterk staða Microsoft á mörkuðum fyrir stýrikerfi og framleiðnihugbúnað (Microsoft Office). Lagði Microsoft fram tillögur að mótaðgerðum til að leysa úr þessum samkeppnislegu vandkvæðum sem framkvæmdastjórnin féllst á. Þá má nefna ákvörðun framkvæmdastjórnar í máli nr. M.10615 – Booking Holdings / eTraveli Group. M.a. virðist mega draga þá ályktun á grundvelli þess sem fram kemur því máli, sem laut að netsölu á flugi og hótélum, að vöndlun stoðvara (e. *complementary products*) sé líklegri til að skila aukinni hlutdeild sameinaðs félags heldur en vöndlun vara sem ekki eru stoðvörur (er þetta í samræmi við leiðbeiningarnar). Einnig virðist mega draga þá ályktun af eTraveli og Booking málinu að séu netkerfisáhrif (e. *network effects*) til staðar á viðkomandi mörkuðum í samsteypusamrunamáli kunni það að auka hættu á samkeppnishömlum af völdum samrunans. (Þegar vara felur í sér netkerfisáhrif njóta viðskiptavinir eða framleiðendur góðs af því að aðrir viðskiptavinir eða framleiðendur nota líka sömu vöruna. Dæmi eru m.a. fjarskiptatæki, sérstakur hugbúnaður, vörur sem þarf að staðla, og vettvangar (e. *platforms*) sem leiða saman kaupendur og seljendur.)



lent í veikari stöðu. Þar af leiðandi kunni útilokaðir keppnautar að velja að berjast ekki gegn samhæfingunni, heldur starfa í skjóli hærri verðlagningar.⁷⁷

3.5.2. Bein áhrif

227. Eins og fram kom hér að framan er einkum lögð áhersla á það í EES/ESB samkeppnisrétti að rannsaka þess konar samsteypusamruna sem fela í sér sameiningu fyrirtækja sem eru virk á nátengdum mörkuðum (t.d. samruna sem lúta að seljendum stoðvöru eða að vörum sem tilheyra flokki vara sem almennt eru keyptar af sama hópi viðskiptavina í sama notkunarskyni)).
228. Telja má að markaðirnir fyrir váttryggingar og viðskiptabankapjónustu séu tengdir markaðir enda er í báðum tilvikum um að ræða vörur sem falla undir fjármálaþjónustu. Jafnframt geta viðskiptabankar lögum samkvæmt fengið leyfi, séu þeir metnir hæfir til þess, til að reka váttryggingastarfsemi innan samstæðu sinnar - og öfugt. Í samræmi við það eru ýmis dæmi þess að banka- og tryggingastarfsemi sé rekin innan sömu samstæðu, bæði hérlandis og erlendis, eða að bankar dreifi váttryggingum frá þriðja aðila. Er það til marks um að um tengda starfsemi sé að ræða.
229. Jafnframt eru vörurnar á þessum mörkuðum að verulegu leyti keyptar af sama hópi viðskiptavina, þ.e. meginþorra almennings og fyrirtækja. Hins vegar geta váttryggingar og bankavörur/-þjónusta almennt ekki talist eiginlegar stoðvörur þótt vissulega geti sumar vörur váttryggingafélaga og banka fari nærri því að teljast stoðvörur. Þannig mætti færa rök fyrir því að samsettar ferðatryggingar og kreditkort séu stoðvörur í þeim tilvikum þegar bankar láta slíkar tryggingar fylgja kreditkortunum.⁷⁸ Tryggingar og lántaka getur tengst sömu eignum, s.s. lántaka til kaupa á bifreið og kaup á tryggingum fyrir bifreiðina en það er ekki þar með sagt að lántaka og ökutækjatrýggingar séu stoðvörur en ljóslega er um að ræða tengda markaði.⁷⁹
230. Þá er ekki hægt að líta svo á að tryggingar og þær vörur sem falla undir hefðbundna viðskiptabankapjónustu séu *almennt* notaðar í sama skyni. Svo dæmi sé tekið þá eru lán tekin til fjármögnunar, t.d. vegna kaupa á húsnæði eða bifreið, en tryggingar eru eðli sínu samkvæmt keyptar til að draga úr áhættu, þ.e. til að draga úr mögulegu tjóni.
231. Eins og fram kemur hér að framan mun Landsbankinn gerast váttryggingaumboðsmaður TM eftir samrunann. Samkvæmt því sem fram kemur í samrunaskrá stefnir Landsbankinn að því að selja tryggingar TM og fjármálaþjónustuaufurðir sínar samhliða og breikka þannig vöruframboð sitt. Í umfjöllun bankans um áhrif samrunans í samrunaskrá kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Það er afstaða Landsbankans að gæta þurfi sérstaklega að viðskiptalegum ákvörðunum sem falið geta í sér samtvinnun eða vöndlun vara á sviði viðskiptabankastarfsemi annars vegar og váttryggingastarfsemi hins vegar. Landsbankinn er mjög meðvitaður um stöðu sína á viðskiptabankamarkaði hér á landi. Þótt Landsbankinn telji sig ekki vera í markaðsráðandi stöðu í

⁷⁷ Tekið skal fram að þegar þetta er skrifað eru leiðbeiningarnar um ólárétta samruna frá 2008 í endurskoðun hjá framkvæmdarstjórn ESB. Á heimasíðu samkeppnissviðs ESB segir m.a. að frá því að leiðbeiningarnar voru fyrst kynntar hafi orðið ýmsar umbreytingar í efnahagslífinu sem geti haft áhrif á samkeppnishætti á mörgum mörkuðum. Er í þessu sambandi bent á innleiðingu stafrænna viðskiptahátta, aukna hnattvæðingu og stefnu um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Með endurskoðun leiðbeininganna er stefnt að því að taka mið af þessum breytingum og jafnframt taka mið af þróun framkvæmdar í samkeppnismálum og dómafordæmum dómstóls ESB. Hlekkur: [Review of the Merger Guidelines - Competition Policy - European Commission](#).

⁷⁸ Gögn málsins benda til að iðgjaldatekjur tryggingafélaga af slíkum tryggingum séu litlar í hlutfalli af heildariðgjöldum þeirra.

⁷⁹ Alls ekki er sjálfgefið að þeir sem þarfnast ökutækjatrýggingar þarfnist láns á sama tíma. Það er helst þegar verið er að kaupa nýtt ökutæki sem slíkt á við. Í slíku tilviki má ætla að talsverðar líkur séu á því að þeir sem hafa átt ökutæki fyrir (sem þeir hafa nýlega selt) og eru með allar tryggingar sínar hjá einu og sama váttryggingafélaginu, haldi áfram ökutækjatrýggingaviðskiptum við sama tryggingafélagið. Í þessu samhengi ber einnig að hafa í huga að ekki er sjálfgefið að aðili þarfnist lánsfjármögnunar við kaup á nýju ökutæki.



skilningi samkeppnislaga, sbr. 4. tl. 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga, á þeim mörkuðum sem bankinn starfar, leggur bankinn afar ríka áherslu á ábyrga samkeppni og forðast eftir fremsta megni að taka ákvarðanir sem gætu með einhverju móti skert samkeppni. Þessi afstaða mótar viðhorf Landsbankans til samtvinnunar og vöndlunar. Bankinn er þannig meðvitaður um að greina þarf viðskiptalegar ákvarðanir, t.d. varðandi vöruframboð og þóknarir, m.t.t. þess hvort þær feli, eða geti falið í sér vöndlun eða samtvinnun. Það er helst að til greina komi að ákvörðun feli í sér blandaða vöndlun, enda er afar ólíklegt að þær feli í sér samtvinnun eða hreina vöndlun. Þegar talið er að slíkt geti átt við er farið sérstaklega yfir það hvort aðrar leiðir séu færar sem leiða til þess að ekki verði um að ræða samtvinnun eða vöndlun, en ella eru samkeppnisréttarleg áhrif ákvörðunarinnar skoðuð nánar og ákvörðunin útfærð á grundvelli slíkrar skoðunar. Landsbankinn leggur þannig áherslu á að ákvarðanir séu í samræmi við þau viðmið sem lögð hafa verið til grundvallar í samkeppnisrétti við mat á lögmæti samtvinnunar og vöndlunar. Framangreint verður lagt til grundvallar ákvörðunum sem tengjast munu bæði viðskiptabankastarfsemi bankans og váttryggingastarfsemi TM.

Bankinn telur eftir sem áður rétt í þessu sambandi að minnast á að viðskiptavinir bankans kunna að njóta mismunandi kjara vegna mismunandi umfangs viðskipta, svo sem hjá viðskiptavinum í Einkabankapjónustu bankans. Einnig skal tekið fram að í vildarkerfi bankans til einstaklinga, sem heitir „Aukakrónur“, er skilyrði að viðkomandi hafi kreditkort, enda er fríðindasöfnun beintengd veltu á slíku korti. Slíkt kort er hægt að fá án stofn- eða árgjalds og ekki er gerð krafa um önnur viðskipti við bankann.

Í samhengi við ofangreint skal tekið fram að Landsbankinn hefur hug á því að krossselja vörur sínar og TM. Lykiláhersla er lögð á að bjóða viðskiptavinum bankans að kaupa tryggingar hjá TM, með beinum hætti í samskiptum við viðskiptavini og með tæknilegum lausnum, svo sem í gegnum Landsbankaappið.“

232. Samkvæmt framangreindu hafði bankinn ekki gert áætlanir á þessu stigi um að beita vöndlun eða samtvinnun.⁸⁰
233. Eins og frammar er getið, er í leiðbeiningunum sett fram þriggja þrepa greiningaraðferð (getu-, hvata- og áhrifamat) sem unnt er að beita við greiningu mögulegra útilokunaráhrifa sem leitt gætu af samsteypusamruna. Hér næst er varpað ljósi á möguleg áhrif samrunans á grundvelli þessarar aðferðafræði.

3.5.2.1. Geta til útilokunar

234. Til að geta útilokað keppinauta sína, þá verður sameinað félag að hafa umtalsverðan markaðsstyrk (e. *significant degree of market power*) á einum af viðkomandi mörkuðum. Í því sambandi kemur m.a. eftirfarandi til skoðunar:
- Staða samrunaaðila á þeim mörkuðum þar sem þeir starfa
 - Hvort ein af vörum samrunaaðila teljist sérstaklega mikilvæg af viðskiptavinum og hvort aðrir valkostir við hana séu fyrir hendi⁸¹

⁸⁰ Í samskiptum við bankann varðandi efni samrunaskrár óskaði Samkeppniseftirlitið eftir því að bankinn setti fram sjónarmið sín varðandi mögulega vöndlun og samtvinnun váttrygginga og viðskiptabankapjónustu í samrunaskrá og er tilvísuð umfjöllun bankans í samrunaskrá í þessu sambandi m.a. sett fram á þeim grundvelli. Í innanhússgögnum sem aflað var við rannsókn málsins komu ekki fram neinar áætlanir um beitingu vöndlunar eða samtvinnunar.

⁸¹ Í leiðbeiningunum (mgr. 99) kemur m.a. fram að ætla verði að áhrifin af vöndlun eða samtvinnun geti aðeins verið umtalsverð þegar vörur að minnsta kosti eins samrunaaðila eru taldar sérlega mikilvægar og það eru fáir aðrir raunhæfir



- Hvort það sé stór sameiginlegur hópur viðskiptavina fyrir viðkomandi vörur
- Markaðsskipan: Útilokunaráhrif geta verið meiri í atvinnugreinum þar sem stærðarhagkvæmni er fyrir hendi og eftirspurnarþróunin hefur síbreytileg áhrif á framboðsaðstæður á markaðnum í framtíðinni
- Hvort útilokunaráætlun sé langvarandi og kostnaðarsamt að vinda ofan af henni
- Hvort keppinautarnir geti beitt árangursríkum og tímanlegum mótaðgerðum.

235. Hér á eftir verður leitast við að varpa ljósi á ofangreint og svara þeim spurningum sem máli skipta í þessu sambandi.

Staða samrunaaðila á mörkuðum þar sem þeir starfa

236. Eins og fram kemur í umfjöllun um markaðshlutdeild hér framar er staða Landsbankans sterk í innlána- og útlánastarfsemi og telur Samkeppniseftirlitið að staða bankans á því sviði hafi einna mesta þýðingu í máli þessu. Eru hér á eftir rifjaðar upp ýmsar tölur úr kaflanum um markaðshlutdeild.

- Meðal þess sem einkum vekur athygli við rannsókn málsins er mikil hlutdeild bankans á sviði *launareikninga* einstaklinga eða [40-45]% sem hefur farið vaxandi undanfarin ár.⁸² Hinir stóru viðskiptabankarnir eru með [25-30]% hlutdeild á sviði *launareikninga* einstaklinga.
- Á sviði *launareikninga* lögaðila er hlutdeild Landsbankans áætluð [30-35]%. Hlutdeild Íslandsbanka mælist [35-40]% en hlutdeild Arion banka er litlu minni en hlutdeild Landsbankans.
- Staða Landsbankans er mjög sterk á mögulegum undirmarkaði fyrir sparnaðarreikninga einstaklinga eða [35-40]%. Er það í samhljómi við stöðu bankans á sviði *launareikninga* einstaklinga. Íslandsbanki mælist með [25-30]% hlutdeild á þessu sviði og Arion banki [20-25]%.
Hlutdeild bankans á mögulegum undirmarkaði fyrir sparnaðarreikninga lögaðila mælist [35-40]%. Á þeim mögulega undirmarkaði er hlutdeild Arion banka áþekk eða [35-40]% en Íslandsbanki með minna, eða [20-25]%.
Á heildarmarkaði fyrir útlán til einstaklinga er hlutdeild Landsbankans ekki eins mikil og á innlánaðliðinni vegna þess að lífeyrissjóðirnir taka til sín talsverða hlutdeild á grundvelli íbúðalánveitinga til sjóðfélaga. Hlutdeild bankans á þessum heildarmarkaði er engu að síður um [25-30]% en Íslandsbanki og Arion banki hafa töluvert minni hlutdeild eða [20-25]%.
Á markaði fyrir útlán til lögaðila mælist hlutdeild bankans um [40-45]% samanborið við [25-30]% í tilviki Arion banka og Íslandsbanka. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að samrunaaðilar hafa bent á að allnokkur samkeppni sé fyrir hendi frá erlendum bönkum um lánveitingar til sjávarútvegsfyrirtækja og annarra útflutningsfyrirtækja sem hafa

staðgöngukostir fyrir þá vöru, s.s. vegna vöruaðgreiningar (e. *product differentiation*) eða takmarkaðrar afkastagetu keppinauta.

⁸² Þar sem vísað er til stöðu á markaði fyrir *launareikninga* er átt við reiknaða hlutdeild út frá stöðu á hlaupareikningum í lok tímabils sem ætti að gefa afar sterka vísbendingu um hlutdeild á sviði hlaupareikninga sem laun leggjast inn á.



megintekjur sínar í erlendri mynt. Líkur eru því á að staða íslensku bankanna á fyrirtækjalánamarkaðnum í heild sé því ekki alveg eins sterk og þessar tölur gefa til kynna.

- HHI-gildið á innlánamörkuðum og í útlánum til fyrirtækja er mjög hátt eða almennt yfir 3000. HHI-gildið á markaði fyrir heildarútlán til einstaklinga er talsvert lægra. Hefur þar einkum áhrif þátttaka lífeyrissjóða á íbúðalánamarkaði og einnig eftirstandandi staða gamalla íbúðalána Íbúðalánasjóðs.⁸³ Ætla má að HHI-gildið á íbúðalánamarkaði yrði hærra, að öðru óbreyttu, ef hlutdeild væri metin út frá flæði (fjárhæð nýrra lána umfram afborganir og uppgreiðslur) yfir gefið tímabil fremur en stöðu því inni í stöðu íbúðalána eru gömul útlán Íbúðalánasjóðs en meginarftaki sjóðsins, ÍL sjóður, veitir ekki ný lán.
- Staða TM á váttryggingamörkuðum er ekki eins sterk og staða Landsbankans á innlána- og útlánamarkaði. Félagið er með 21,4% hlutdeild í skaðatryggingum í heild en stærsta félagið, Sjóvá, er með 32,7% hlutdeild í skaðatryggingum í heild. HHI á skaðatryggingamarkaði í heild er 2648.
- Á sviði skaðatrygginga er hlutdeild TM nokkru sterkari á fyrirtækjamarkaði heldur en á einstaklingsmarkaði, þ.e. [15-20]% á einstaklingsmarkaði en [20-25]% á fyrirtækjamarkaði. Sjóvá og VÍS eru með [30-35]% hlutdeild hvort félag á fyrirtækjamarkaðnum en Vörður er með [10-15]% hlutdeild á þeim markaði.
- Hlutdeild TM á líftryggingamarkaði er aðeins um 13%

237. Af framangreindu er ljóst að markaðshlutdeild Landsbankans á ýmsum lykilmörkuðum á sviði viðskiptabankþjónustu er sterk og fyrir liggur einnig að hann er stærsti viðskiptabanki landsins m.v. heildareignir. Staða TM er nokkuð góð en hlutdeild félagsins á markaði fyrir skaðatryggingar hefur farið lækkandi árum saman, þ.e. úr 27% árið 2017 í 21,4% nú eins og fram kemur í umfjöllun um markaðshlutdeild hér framar.

Mikilvægi einstakra vara

238. Meðal þess sem líta þarf til við mat á getu til útilokunar er hvort ein af vörum samrunaaðila sé talin sérstaklega mikilvæg af viðskiptavinum og hvort fáir aðrir valkostir við hana séu fyrir hendi og fáir aðrir raunhæfir staðgöngukostir fyrir þá vöru, s.s. vegna vöruaðgreiningar (e. *product differentiation*)⁸⁴ eða takmarkaðrar afkastagetu keppinauta.⁸⁵

239. Þær vörur sem seldar eru af viðskiptabönkum og váttryggingafélögum eru tiltölulega staðlaðar og ekki fæst séð að Landsbankinn eða TM bjóði einhverjar vörur eða þjónustu sem skera sig úr sem sérstaklega mikilvægar í samanburði við vörur og þjónustu keppinauta, s.s. á grundvelli vöruaðgreiningar (e. *product differentiation*).

⁸³ Í útreikningi á HHI-gildi markaðarins fyrir íbúðalán og heildarútlán til einstaklinga er álitamál hvort viðeigandi sé að meðhöndla hlutdeild hvers lífeyrissjóðs fyrir sig með sama hætti og hlutdeild annarra á markaðnum í ljósi þess að einstakir lífeyrissjóðir veita almennt eingöngu íbúðalán til sjóðfélaga sinna, þ.e. lífeyrissjóðirnir keppa þannig að takmörkuðu leyti sín á milli um viðskiptavini á íbúðalánamarkaði. Á hinn bóginn er algengt að launþegar hafi um ævina greitt til fleiri en eins lífeyrissjóðs og eigi því rétt á láni frá fleiri en einum lífeyrissjóði. Á móti mætti þó í þessu sambandi einnig benda á að um lífeyrissjóðina gildir sérstakt regluverk sem m.a. hefur að geyma uppgjörsgreglu þá er fram kemur í 20. gr. reglugerðar nr. 391/1998 sem kann að hafa takmarkandi áhrif á samkeppnishegðun þeirra. Í þessu máli þarf ekki að taka afstöðu til þess hvernig þessum HHI útreikningi m.t.t. lífeyrissjóða skuli háttað því það breytir ekki niðurstöðu málsins.

⁸⁴ T.d. er stundum vísað til sérlega mikilvægra merkjavara sem vara sem söluaðilar verða að hafa á boðstólum „*must stock*“ products“. Sjá t.d. mál framkvæmdastjórnar nr. M.3732 — Procter&Gamble / Gillette (2005), point 110.

⁸⁵ Sjá málsgrein 99 í leiðbeiningunum.



Sameiginlegur hópur viðskiptavina fyrir viðkomandi vörur;

240. Þorri fjárráða einstaklinga og fyrirtækja þarfnast bæði bankþjónustu og váttrygginga af einhverju tagi. Það verður því óumdeilanlega að teljast vera fyrir hendi stór sameiginlegur hópur viðskiptavina fyrir viðkomandi vörur.
241. Eins og fram kemur í leiðbeiningunum skiptir máli í þessu sambandi að því algengara sem það er að viðskiptavinir kaupi báðar vörur (í stað aðeins einnar/annarrar vörunnar), því meiri áhrif getur vöndlun og samtvinnun haft á aðgreinda eftirspurn eftir viðkomandi vörum. Slík samsvörun í kaupendahegðun er líklegri til að vera umtalsverð þegar umræddar vörur eru stoðvörur.⁸⁶
242. Ekki hafa komið fram vísbendingar við rannsókn málsins sem benda til að það sé mjög algengt að váttryggingar og viðskiptabankþjónusta sé keypt saman. M.a. verður að ætla að hlutdeild Varðar hefði átt að aukast meira og hraðar eftir að Arion banki eignaðist félagið ef sú væri raunin. Ennfremur telur Samkeppniseftirlitið að ekki sé unnt að líta á váttryggingar og viðskiptabankþjónustu sem stoðvörur nema að takmörkuðu leyti eins og áður hefur komið fram.
243. Á hinn bóginn má ætla að hið breiða sameiginlega viðskiptamannamengi geti skapað sameinuðu félagi færi á að keppa um viðskiptavinum á váttryggingamarkaði á kostnaðarhagkvæmari hátt en áður. Þannig verður hinu sameinaða félagi kleift að samnýta dreifikerfi Landsbankans til að bjóða bæði viðskiptabankþjónustu og váttryggingar. Er það líklegt til að auka verðsamkeppni á váttryggingamarkaði.
244. Í þessu sambandi má benda á að í leiðbeiningunum kemur fram að viðskiptavinir geta haft sterkan hvata til að kaupa viðkomandi vöruúrval af einum og sama aðila frekar en af mörgum söluaðilum, t.d. vegna þess að því fylgir minni viðskiptakostnaður. Er í því sambandi tekið fram að sú staðreynd að sameinað félag muni hafa mikið vöruúrval eða vörubreidd sé sem slík ekki samkeppnislegt áhyggjuefni.⁸⁷

Markaðsskipan – Stærðarhagkvæmni og framboðs- og eftirspurnaraðstæður⁸⁸

245. Stærðarhagkvæmni gætir í bankarekstri og váttryggingarekstri. Byggir það á því að ýmiss konar fastur kostnaður fellur til við að reka fyrirtæki af þessu tagi, einkum upplýsingatæknikostnaður. Ljóst er að íslensku viðskiptabankarnir hafa getað hagrætt að ákveðnu marki í þessu sambandi með samstarfi á ákveðnum sviðum. Ber þar hæst samstarf það sem fram fer á vettvangi Reiknistofu bankanna.⁸⁹
246. Eins og fram hefur komið í fyrri rannsóknnum og skýrslum Samkeppniseftirlitsins eru allmiklar aðgangshindranir fyrir hendi á viðskiptabankamarkaði. Telur eftirlitið að sú staða sé enn fyrir hendi. Á þeim grundvelli telur Samkeppniseftirlitið að möguleg útilokunaráhrif á þeim markaði gætu reynst afdrifaríkari fyrir samkeppni en ella. Á skaðatryggingamarkaði eru einnig umtalsverðar aðgangshindranir sem kristallast m.a. í því að samkeppni frá erlendum váttryggingafélögum er afar takmörkuð. Í þeim tilvikum þar sem erlend samkeppni er fyrir hendi einskorðast hún við váttryggingar fyrir stór fyrirtæki samkvæmt því sem fram hefur komið í málinu.

⁸⁶ Sjá málsgrein 100 í leiðbeiningunum.

⁸⁷ Sjá málsgrein 104 í leiðbeiningunum.

⁸⁸ Samkvæmt leiðbeiningunum geta útilokunaráhrif verið meiri í atvinnugreinum þar sem stærðarhagkvæmni er fyrir hendi og eftirspurnarþróunin hefur sibreytileg áhrif á framboðsaðstæður á markaðnum í framtíðinni.

⁸⁹ Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri málum talið samkeppnislega mikilvægt að nýir og smærri keppnautar á viðskiptabankamarkaði fái viðhlítandi aðgang að Reiknistofu bankanna á málefnalegum kjörum. Er sú afstaða óbreytt.



247. Ljóst er að vegna þeirra aðgangshindrana sem fyrir hendi eru á viðkomandi mörkuðum gæti möguleg útilokunaráætlun gagnvart starfandi keppinautum haft enn skaðlegri áhrif en ella.

Færi til að beita útilokun sem hefði langvarandi áhrif og kostnaðarsamt væri vinda ofan af

248. Hér kemur einkum til skoðunar hvort sameinað félag hafi getu til að beita útilokunaráætlun í formi samtvinnunar eða vöndlunar váttrygginga og viðskiptabankþjónustu sem haft gæti langvarandi áhrif og sem kostnaðarsamt væri að vinda ofan af.
249. Fyrir liggur samkvæmt samrunaskrá og innanhússgögnum að bankinn hefur í nánustu framtíð í hyggju að bjóða viðskiptavinum bankans váttryggingar TM enda dreifikerfi bankans mun betur til þess fallið að dreifa vörum TM en dreifikerfi TM til að dreifa vörum Landsbankans. Einnig eru talsvert fleiri í viðskiptum við bankann en TM sem gerir það mun nærtækara að selja viðskiptavinum bankans vörur TM heldur en öfugt.
250. Á grundvelli sterkrar stöðu bankans á viðskiptabankamarkaði er ekki hægt að útiloka að bankinn gæti útfært áætlun sem leitt gæti til útilokunar keppinauta.⁹⁰ Slík áætlun þyrfti hins vegar að líkindum að innifela tiltölulega háa afslætti á grundvelli samtvinnunar ellegar ásækinnar vöndlunar, s.s. með áskilnaði um launareikninga sem talist getur mikilvæg aðdráttarleið fyrir víðtækari viðskipti við komandi banka (víðtækari viðskipti gætu innifalið váttryggingar).
251. Rök standa til þess að þær útilokunaráætlanir sem mest langvarandi áhrif gætu haft fælust í því að tengja kjör á váttryggingum við vaxtakjör lána með langan lánstíma því slík tenging gæti mögulega haft í för með sér háan fórnarkostnað fyrir viðkomandi viðskiptavini, þ.e. missi hagstæðra vaxtakjara ef viðkomandi færði viðskipti sín annað.
252. Í þessu sambandi er rétt að líta m.a. til þess að samkvæmt 17. gr. laga um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 er lánveitanda óheimilt að binda samning um fasteignalán eða lánstilboð því skilyrði að neytandi geri samning um kaup á annarri aðgreindri fjármálaafurð eða fjármálaþjónustu. Takmarkar þetta að möguleika sameinaðs félags til að tengja íbúðalántöku eða kjör á íbúðalánum saman við kaup á váttryggingum með samtvinnun.
253. Hins vegar gilda ekki slíkar lögbundnar takmarkanir um önnur lán en íbúðalán svo Samkeppniseftirlitinu sé kunnugt. Telja verður hins vegar að innleiðing slíks áskilnaðar í tilviki annarra lána en íbúðalána væri eftir sem áður á skjön við inntak einhliða yfirlýsingar Landsbankans um að virkja ekki heimildarskilmála um niðurfellingu vaxtaafsláttar í eldri íbúðalánasamningum í sátt bankans við Samkeppniseftirlitið samkvæmt ákvörðun nr. 22/2017 sem fjallað hefur verið um hér framar. Nánar er vikið að þessu hér aftar.
254. Váttryggingar og bankavörur/-þjónusta geta *almennt* ekki talist eiginlegar stoðvörur eins og framar hefur komið fram. (Einna helst væru það samsettar ferðatryggingar og kreditkort sem sem tryggingarnar fylgja sem talist gætu stoðvörur en iðgjaldatekjur tryggingafélaga af slíkum tryggingum eru afar litlar). Í því ljósi má ætla að áhrif vöndlunar váttrygginga og viðskiptabankþjónustu væru minni en ella nema gengið væri mjög langt í því sambandi.
255. Fyrir liggur að viðskiptavinir í váttryggingaviðskiptum geta verið misáhættusamir. Ekki er ólíklegt að mat mismunandi skaðatryggingafélaga á áhættu vegna viðskipta við einstaka viðskiptavini geti verið mismunandi og á þeim grundvelli m.a. getur afsláttur á váttryggingum ekki talist einhlítur samanburðarmælikvarði á verð mismunandi váttryggingafélaga gagnvart einstökum

⁹⁰ Rétt er að taka fram að í innanhússgögnum sem aflað var við rannsókn málsins komu ekki fram neinar slíkar áætlanir.



viðskiptavinum. Vinnur það gegn því að hvers konar afsláttur af tryggingum með áskilnaði um önnur viðskipti dygði til að viðskiptavinir gengju að slíku tilboði og eru því minni líkur en ella á því að slíkt tilboð hefði útilokun í för með sér.

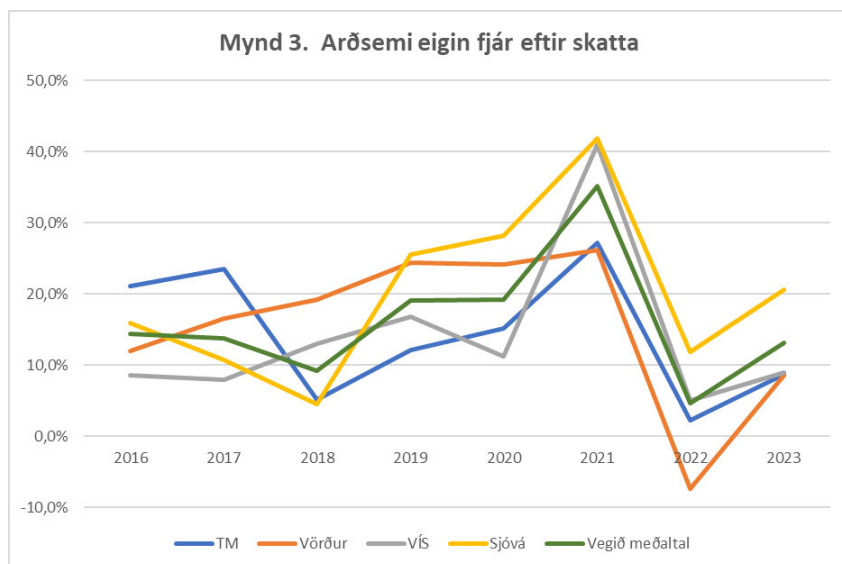
256. Leiða má getum að því að krosssala og vöndlun váttrygginga og bankaviðskipta kunni að bera minni árangur en ella vegna þess að lífsferill bankaviðskipta og váttrygginga getur talist með mismunandi hætti. Þegar stofnað er til bankaviðskipta má gera ráð fyrir að það sé yfirleitt gert til tiltölulega langs tíma. Á það við um hlaupareikningsviðskipti, kreditkortaviðskipti, fasteignalántöku og ýmislegt fleira. Samið er um váttryggingar til eins árs í senn, a.m.k. í tilviki einstaklinga. Í tilviki lögaðila, einkum stærri lögaðila, getur þó verið að samið sé til lengri tíma en eins árs í senn.
257. Þær fjárhæðir sem eru að veði fyrir heimili og fyrirtæki í váttryggingaviðskiptum eru yfirleitt nokkuð háar (einkum þegar samið er við eitt félag um allar váttryggingarnar). Hvati viðskiptavina til að leita bestu kjara meðal tryggingafélaga ár hvert ætti því að vera allnokkur svo framarlega sem virk verðsamkeppni ríkir á markaðnum. Þar af leiðandi gæti sameinað félag þurft að bjóða sérlega góð kjör og/eða veita verulegan afslátt á grundvelli vöndlunar og/eða samtvinnunar til að slík viðskiptanálgun bæri tilætlaðan árangur.
258. Að öllu samanlögðu má ætla af framangreindu að Landsbankanum væri að líkindum fært að útfæra útilokunaráætlun sem hefði langvarandi áhrif sem kostnaðarsamt væri að vinda ofan af. Rök standa þó til þess að bankinn þyrfti þá að hafa hvata til að beita samtvinnun eða ganga langt á sviði vöndlunar, s.s. með vöndlun við vaxtakjör lána eða með því að beita vöndlun eða samtvinnun sem fæli í sér áskilnað um kaup á m.a. vöru eða vörum sem fela í sér mikilvægar aðdráttarleiðir fyrir önnur viðskipti.

Geta keppinautarnir beitt árangursríkum og tímanlegum mótaðgerðum

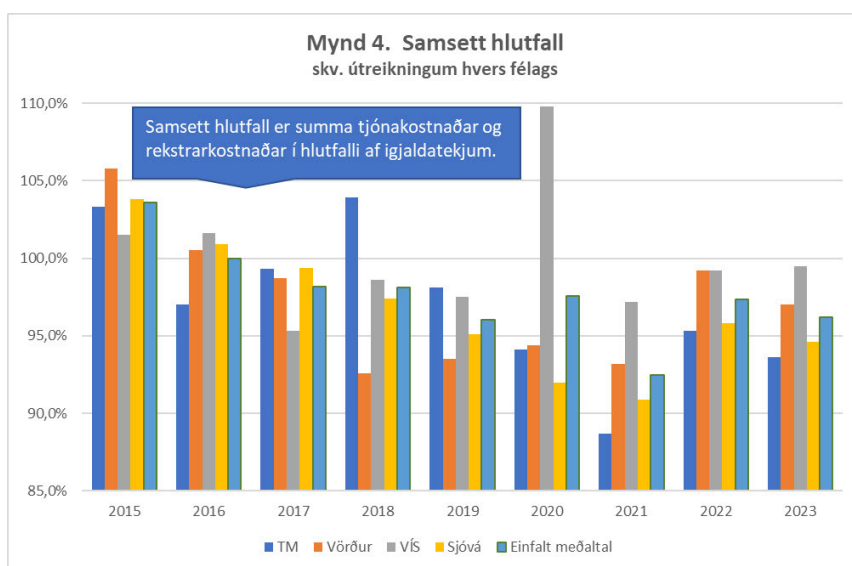
259. Rök standa til þess að svo að möguleg útilokunaráætlun, sem sameinað félag kynni að beita, gæti borið tilætlaðan árangur, þyrfti vöndlun/samtvinnun félagsins að hafa í för með sér umtalsverðan ábata fyrir viðskiptavinum því ella hefðu þeir ekki hvata til að flytja sig yfir til samstæðu Landsbankans eða vera um kyrrt í viðskiptum við bankann/TM. Í þessu ljósi m.a. ber að horfa til viðbragða keppinauta. Samkeppnisleg viðbrögð keppinauta gætu leitt til þess að möguleg útilokunaráætlun yrði afar kostnaðarsöm og áhættusöm.
260. Í þessu sambandi ber m.a. að hafa í huga að Íslandsbanki og Arion banki eru afar burðugir keppinautar í viðskiptabankþjónustu og er Vörður hluti af samstæðu Arion banka. Þannig þarf m.a. að taka tillit til þess að váttryggingar Varðar eru hluti af vöruframboði Arion banka samstæðunnar og á þeim grundvelli ætti samstæðunni að vera kleift að mæta því með einum eða öðrum hætti ef sameinað félag Landsbankans og TM gripi til viðskiptahátta sem haft gætu útilokandi áhrif.
261. Þá ber að líta til þess að þann 22. janúar 2025 var tilkynnt um að Íslandsbanki og VÍS hefðu skrifað undir samstarfssamning. Samkvæmt fréttatilkynningu Íslandsbanka er rauði þráðurinn í samstarfinu sá að viðskiptavinir sem séu í viðskiptum við bæði félög, njóti sérstaks ávinnings í vildarkerfum beggja félaga. Með samstarfinu fái viðskiptavinir jafnframt betri yfirsýn yfir fjármálavörur og tryggingar.⁹¹ Ætla má að þetta samstarf feli a.m.k. að hluta til í sér viðbrögð við samruna Landsbankans og TM í samhengi þess að Vörður er hluti af samstæðu Arion banka.

⁹¹ Rétt er að taka fram að ekki er hægt að útiloka fyrirfram að umrætt samstarf Íslandsbanka og VÍS gæti að einhverju leyti komið til skoðunar Samkeppniseftirlitsins í framtíðinni með hliðsjón af sátt þeirri er Íslandsbanki gerði við Samkeppniseftirlitið um aðgerðir til að efla samkeppni í almennt viðskiptabankþjónustu, sbr. ákvörðun nr. 25/2017.

262. Sjóvá er samkvæmt framangreindu eina váttryggingafélagið sem eftir samrunann yrði hvorki hluti af samstæðu viðskiptabanka né í samstarfi við viðskiptabanka. Hins vegar er Sjóvá stærsta váttryggingafélag landsins m.v. markaðshlutdeild og hefur mörg undanfarin ár skilað hluthöfum sínum bestri arðsemi á eigið fé meðal váttryggingafélaga eins og fram kemur á mynd 3. Jafnframt hefur Sjóvá auðnast að auka markaðshlutdeild sína á skaðatryggingamarkaði eftir að Vörður færðist undir eignarhald Arion banka sem bendir ekki til þess að samrekstur banka og váttrygginga í samstæðu Arion banka hafi veikt fyrirtækið.



263. Jafnframt, af mynd 4 virðist mega draga þá ályktun að grunnrekstur Sjóvár hafi gengið fremur vel mörg undanfarin ár og hefur sú þróun átt sér stað á sama tíma og félagið hefur verið að auka hlutdeild sína í skaðatryggingum (sbr. mynd 2 í kafla um markaðshlutdeild). Hefur samkeppnin við sameinað félag Arion banka og Varðar ekki hamlað því. Bendir þetta út af fyrir sig til þess að félagið hafi getað mætt samkeppni frá samstæðu banka og váttryggingafélags með árangursríkum hætti.



264. Í tengslum við færi smærri keppnauta í viðskiptabankapjónustu á því bregðast við og beita árangursríkum og tímanlegum mótaðgerðum þá er hér ekki hægt að útiloka leiðir sem fela í sér



samstarf. Með fyrirvara um að slíkt væri samrýmanlegt samkeppnislögum, er ekki hægt að útiloka að það bæri árangur.

265. Af framangreindu má draga þá ályktun að keppinautar á váttryggingamarkaði og stærri keppinautar á viðskiptabankamarkaði ættu að öllum líkindum að geta beitt tímanlegum og árangursríkum gagnaðgerðum. Aðgerðir sem fælust í samrunum banka og tryggingafélaga væru þó háðar samþykki Samkeppniseftirlitsins og fjármálaeftirlitsins. Einnig gæti samstarf á milli fyrirtækja komið til skoðunar samkeppnisyfirlitvalda.
266. Minni keppinautar á viðskiptabankamarkaði sem eru að reyna að byggja upp almennan viðskiptamannagrunn gætu hins vegar átt erfiðara uppdráttar og átt erfitt með að beita árangursríkum og tímanlegum gagnaðgerðum.

Niðurstaða varðandi getu til útilokunar

267. Að öllu samanlögðu er ekki unnt með ótvíræðum hætti að draga þá ályktun að sameinuðu félagi Landsbankans og TM væri kleift að útiloka keppinauta sína nema félagið gengi mjög langt á sviði samtvinnunar eða vöndlunar. Mest hætta virðist geta verið á því að smáir keppinautar á viðskiptabankamarkaði myndu útilokast frá samkeppni um viðskiptavinir ef sameinað félag myndi áskilja vildarkjör á váttryggingum TM við að viðkomandi viðskiptavinir fengju laun sín greidd inn á reikning hjá bankanum. Telja má að slíkir launareikningar geti samsvarað mikilvægri aðdráttarleið fyrir viðtækari viðskipti á sviði viðskiptabankþjónustu og þannig hindrað vöxt og viðgang smærri keppinauta á viðskiptabankamarkaði. Vikið er að þessu enn frekar við mat á mögulegum samhæfingaráhrifum hér aftar.

3.5.2.2. Hvatar til útilokunar

268. Í umfjölluninni hér er vikið að mögulegum hvötum sameinaðs félags til að útiloka keppinauta sína út frá hinum ýmsu sjónarhornum.
269. Í þessu sambandi þarf að huga að arðsemi mögulegrar útilokunaráætlunar, meðal annars á grundvelli eftirfarandi:
- Sameinað félag þarf að bera saman mögulegan kostnað við að vöndla og tvinnna saman vörur sínar við mögulegan ávinning af því að auka markaðshlutdeild sína á viðkomandi markaði/mörkuðum eða, eftir atvikum, af því að geta hækkað verð á viðkomandi mörkuðum á grundvelli markaðsstyrks síns.
 - Hegðun viðskiptavina (t.d. hvort þeir myndu hafa áhuga á að kaupa búið af vörum eða hvort þeir kaupi vörurnar stakar; hvort þeir hafi áður parað og blandað saman vörum frá mismunandi fyrirtækjum);
 - Hlutfallslegt virði mismunandi vara (vörur eru misarðbærar);⁹²
 - Aðrir þættir, s.s. hvernig viðskiptastrategíum hafi verið beitt á markaðnum í fortíðinni.
270. Afar torvelt er fyrir utanaðkomandi aðila að greina og leggja áreiðanlegt mat á arðsemi mögulegra útilokunaráætlana á grundvelli vöndlunar/samtvinnunar út frá getgátum um verðlagningu sameinaðs félags nú og í framtíðinni. Slík nálgun væri ærið matskennd og teygjanleg og þar af leiðandi almennt fremur ótraustur grundvöllur fyrir ályktanir. Er því við mat

⁹² Í leiðbeiningunum er nefnt sem dæmi að ólíklegt megi telja að sameinað fyrirtæki kærdi sig um að verða fyrir sölusamdrætti á mjög arðbærum markaði til að auka markaðshlutdeild á öðrum markaði þar sem velta væri tiltölulega lítil og hagnaður af skornum skammti.



á fjárhagslegum hvötum í samsteypusamrunamálum fremur lögð áhersla á að bera saman framlegð og/eða arðsemi mismunandi vara eða starfsemi og beita eigindlegri (e. *qualitative*) greiningu út frá því mati.

271. Vátryggingafélög hafa töluvert meira bókhaldslegt eigið fé í hlutfalli við heildareignir heldur en bankar og þarf hagnaður í vátryggingastarfsemi því að vera meiri en í viðskiptabankastarfsemi til þess arðsemi geti talist viðhlítandi.⁹³ Er nærtækt í því ljósi að horfa fremur til arðsemi eigin fjár (ROE) heldur en framlegðar við samanburð á arðsemi vátryggingastarfsemi annars vegar og viðskiptabankastarfsemi hins vegar.

272. Meðalarðsemi eigin fjár bankanna hefur almennt legið á bilinu 4-13% undanfarin ár samanborið við miklu hærri arðsemi hjá vátryggingafélagunum áráðilinu 2016-2021. Í þessu sambandi vísast til myndar nr. 3 hér frammar í ákvörðuninni. Í nokkur ár innan þessa tímabils var ROE vátryggingafélaganna milli 20-40% en sú háa ávöxtun réðst einkum af mjög góðri ávöxtun fjárfestingareigna þeirra. Hefur arðsemi eigin fjár TM því verið talsvert hærri að meðaltali síðustu 10 ár heldur en arðsemi eigin fjár Landsbankans. Á það að talsverðu leyti rót að rekja til mikilla hækkana á verðmæti verðbréfaeigna TM á tímabilinu.

273. [REDACTED]

274. [REDACTED]

94

275. Ef hlutdeild TM eykst undir eignarhaldi Landsbankans er við því að búast að rekstrarkostnaður TM lækki í hlutfalli af tekjum en það myndi bæta hið svonefnda samsetta hlutfall svo lengi sem tjónakostnaður eykst ekki þeim mun meira. Það er þannig ekki þar með sagt að það borgi sig að fjölga viðskiptavinum TM ef hátt hlutfall þeirra sem bætast við eru áhættusamir viðskiptavinir. Þannig er ekki sjálfgefið að það sé almennt ákjósanlegt fyrir sameinað félag að sækjast eftir vátryggingaviðskiptum við einstaklinga og lögaðila sem eru þegar í viðskiptum við bankann einungis vegna þess að viðkomandi sé í viðskiptum við bankann því viðkomandi gæti verið sérlega áhættusamur vátryggingaviðskiptavinur (t.d. með slæma tjónasögu í ökutækjatrýggingum). Hér skiptir þó máli hvort iðgjöld endurspegluðu áhættuna að teknu tilliti til afsláttar og víðtækari fjárhagsmarkmiða og jafnframt má ætla að meðaláhrifin á afkomuna af því að fá sem flesta í viðskipti væru jákvæð.

276. Ætla má að sú rekstrarhagræðing sem samrunaaðilar rökstyðja að þeir geti náð fram með samrunanum (sem kemur bæði fram í samrunaskrá og innanhússgögnum) geti skapað bankanum svigrúm til að bjóða betri kjör til að vinna markaðshlutdeild án þess að þurfa að grípa til vöndlunar og samvinnunar sem orkað gæti tvímælis samkeppnisréttalegu samhengi, þar með talið í samhengi sáttar bankans við Samkeppniseftirlitið frá árinu 2017 og þeirrar rannsóknar sem leiddi til hennar.

⁹³ Eiginfjárlutfall vátryggingafélaganna hefur almennt legið á bilinu 30-45% undanfarin ár en stóru viðskiptabankarnir þrír verið með bókhaldslegt eiginfjárlutfall á bilinu 13-17% undanfarin ár.

⁹⁴ Trúnaðarmál.



277. Í leiðbeiningunum kemur fram að við mat sitt á líklegum hvötum sameinaðs fyrirtækis geti framkvæmdastjórnin auk mats á hvötum af fjárhagslegum toga m.a. tekið með í reikninginn eignarhald á hinu sameinaða fyrirtæki, þær viðskiptastrategíur sem áður hefur verið beitt á markaðnum eða strategísk innanhússgögn á borð við viðskiptaáætlanir (e. *business plans*).
278. Í samræmi við algengt verklag í samsteypusamrunamálum aflaði Samkeppniseftirlitið innanhússgagna frá Landsbankanum sem varpað gætu ljósi á forsendur og áform bankans í tengslum við kaupin á TM. Var þannig óskað eftir hvers konar skýrslum, minnisblöðum, fundargerðum, greiningum og öðrum skjölum frá bankanum er lúta að áætlunum bankans í tengslum við dreifingu, markaðssetningu og verðlagningu á váttryggingum TM, sér í lagi gögnum sem varpað gætu ljósi á mögulega vöndlun og samtvinnun trygginga við vörur bankans. Einnig var óskað eftir sambærilegum innanhússgögnum og um getur að framan þar sem fram kæmu þær fjárhagslegu forsendur og niðurstöður útreikninga sem liggja til grundvallar kaupnum á TM, þar með talið mat bankans á virði félagsins (t.d. núvirðisgreining) og rekstraráætlanir sem til grundvallar lægju verðmati bankans á TM.
279. Innanhússgögnin renna í stuttu máli ekki stoðum undir að bankinn hafi haft áform um að beita viðskiptastrategíum sem væru til þess fallnar að útiloka keppinauta. Innanhússgögnin staðfestu það sem fram kemur í samrunaskrá þess efnis að bankinn stefnir að því að bjóða vörur TM samhliða vörum bankans en ekki komu fram áætlanir um að beita samtvinnun eða vöndlun. Af innanhússgögnunum mátti fremur ráða að bankinn líti svo á að [REDACTED]
[REDACTED]⁹⁵ [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]⁹⁶ Samkvæmt samrunaskrá útilokar bankinn hins vegar ekki að beita blandaðri vöndlun.
280. Í verðmatsútreikningum sínum sem fram komu í innanhússgögnum gerir bankinn ráð fyrir að hlutdeild TM árið 2034 muni liggja á bilinu [REDACTED]
[REDACTED]⁹⁷ Í þessu ljósi og með hliðsjón af því að hlutdeild TM um mitt ár 2024 í skaðatryggingum var 21,4% fæst ekki séð að framangreind hlutdeildarmarkmið að 10 árum liðnum bendi til að hann stefni að því ryðja keppinautum sínum á váttryggingamarkaði út af markaði. Ef Landsbankinn ætlaði að beita útilokunaráætlun sem fæli í sér fórnaða framlegð í nútíð til að auka markaðshlutdeild/markaðsstyrk, þá hlyti hann að vilja ná fórnaðri framlegð til baka með miklum verðhækkunum í framtíðinni sem aðeins væri unnt í skjóli stóraukins markaðsstyrks TM. Framangreind hlutdeildarmarkmið bankans, til samans við annað sem fram kemur í innanhússgögnunum, geta ekki talist fela í sér vísbendingu um slíkar áætlanir.
281. Eins og fram kemur að framan getur m.a. verið viðeigandi samkvæmt leiðbeiningunum að líta til eignarhalds við mat á hvötum til að beita útilokandi aðgerðum. Landsbankinn er í ríkiseigu og í því sambandi má ætla að það dragi úr hættunni á því að bankinn myndi beita útilokandi aðgerðum að í almennri eigandastefnu ríkisins, sem gildir fyrir öll félög í eigu ríkisins, kemur fram að meðferð eignarhluta ríkisins í félögum skuli, eins og kostur er, miða að því að efla og styrkja samkeppni á viðeigandi markaði. Beiting útilokunaráætlunar væri á skjön við þá stefnu og má ætla að slík stefna gæti leitt til þess að stjórn bankans og hlutaðeigandi stjórnendur þyrftu að axla ábyrgð á því með einum eða öðrum hætti.

⁹⁵ Trúnaðarmál.

⁹⁶ Trúnaðarmál.

⁹⁷ Trúnaðarmál.



282. Í tengslum við þær viðskiptastrategíur sem áður hefur verið beitt á markaðnum ber m.a. að líta til þess að flestir þeir sem kaupa váttryggingar á Íslandi kaupa þær ekki af samstæðu váttryggingafélags og hefðbundins viðskiptabanka því markaðshlutdeild Varðar var aðeins 17,2% á sviði skaðatrygginga um mitt ár 2024 sem er t.d. talsvert minna en hlutdeild Arion banka í innlána- og útlánastarfsemi. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að Vörður hefur verið í eigu Arion banka frá árinu 2016 og hefur bankinn því haft drjúgan tíma til að krossselja váttryggingar Varðar og vörur Arion banka.⁹⁸ Þá hefur lítið borið á vöndlun eða samtvinnun váttrygginga og viðskiptabankabjónustu síðustu ár hjá samstæðum þeirra banka sem TM og Vörður hafa verið hlutar af. Arion banki innleiddi þó svonefnda Arion-Endurgreiðslu vorið 2024, þ.e. 8-9 árum eftir kaupin á Verði. Arion-Endurgreiðsla fól í sér að Arion banki bauð þeim viðskiptavinum bankans sem voru með virkan launareikning og virkt greiðslukort, auk Heimilisverndar hjá Verði (samsett trygging fyrir fjölskyldu og innbú), 5% afslátt af öllum tryggingum ef viðkomandi hafði verið tjónlaus í viðskiptum við Vörð á 12 mánaða tímabili og greiddi Arion banki afsláttinn.⁹⁹ Kveðst bankinn ekki hafa beitt vöndlun eða samtvinnun váttrygginga og viðskiptabankabjónustu áður en Arion-Endurgreiðsla var innleidd.
283. Hugsanlegt er að Arion banki hafi ekki að beitt vöndlun eða samtvinnun váttrygginga og viðskiptabankabjónustu fyrr vegna yfirlýsingar bankans gagnvart Samkeppniseftirlitinu við kaupin á Verði þess efnis að hann hefði engin áform um að beita skaðlegri samtvinnun.¹⁰⁰ Einnig gætu íhlutanir Samkeppniseftirlitsins gagnvart bönkunum í umfangsmiklum málum sem leiddu til ákvarðana nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði* og ákvarðana nr. 22, 24 og 25/2017 um *aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankabjónustu*, hafa haft fælandi áhrif.
284. Af framangreindu má draga þá ályktun að meginhluti viðskiptavina á markaðnum sé ekki vanur að kaupa váttryggingar og viðskiptabankabjónustu samhliða eða saman í pakka. Það þýðir hins vegar ekki að slík viðskiptamynstur geti ekki náð útbreiðslu.
285. Í tengslum við framangreint má benda á að í leiðbeiningunum kemur m.a. fram að hrein vöndlun og samtvinnun geti leitt til taps hjá sameinaða fyrirtækinu sjálfu. Til dæmis, ef umtalsverður fjöldi viðskiptavina hefur ekki áhuga á að kaupa vöndulinn, heldur kýs þess í stað að kaupa aðeins eina vöru (t.d. vogaraflsvöruna), getur sala á þeirri vöru (sem er innifalin í vöndlinum) dregist verulega saman hjá sameinaða fyrirtækinu.¹⁰¹
286. Þá kemur fram í leiðbeiningunum að í þeim tilvikum þar sem tiltekin háttsemi sameinaðs fyrirtækis sé nauðsynlegur liður í því að beita útilokun, greini framkvæmdastjórnin bæði hvatana til að tileinka sér slíka háttsemi og þá þætti sem væru til þess fallnir að draga úr eða jafnvel eyða þeim hvötum, þar á meðal möguleikann á að háttsemin sé ólögleg.
287. Í þessu sambandi má benda á það að ef Landsbankinn gripi til þess að beita samtvinnun, vöndlun eða öðrum viðskiptastrategíum sem hefðu útilokandi áhrif í því skyni að styrkja stöðu sína, gæti

⁹⁸ Kvika hefur ekki sambærilegan viðskiptamannagrunn á sviði innlána- og útlánastarfsemi og Arion banki, Íslandsbanki og Landsbankinn og er því ekki málefnalegt að bera eignarhald Kviku á TM saman við eignarhald Arion banka á Verði m.t.t. möguleika á að beita útilokun með samtvinnun eða vöndlun. Hafa ber þó í huga að Kvika býður m.a. bílalan gegnum Lykil og hefur félagið allsterka stöðu á markaði fyrir bílalan einstaklinga. Í þessu sambandi vekur athygli að hlutdeild TM í ökutækjatrýggingum er þrátt fyrir þetta lægri en heildarhlutdeild félagsins á sviði skaðatrygginga.

⁹⁹ Eftir að Samkeppniseftirlitið gaf út frétt um þá úrlausn sem sátt Landsbankans við Samkeppniseftirlitið felur í sér, sbr. ákvörðunarorð hér aftar, breytti Arion banki skilmálunum fyrir endurgreiðsluafslættinum af tryggingum Varðar.

¹⁰⁰ Í ákvörðun nr. 27/2016 kemur m.a. eftirfarandi fram (bls. 20): „Í þessu samhengi ber að líta til þess að Arion banki hefur skýrt tekið fram að bankinn „hafi ekki í hyggju að samvinna með neinum þeim hætti sem skaðlegt geti talist samkeppni váttryggingarbjónustu og viðskiptabankabjónustu. Allra síst með þeim hætti að það myndi brjóta í bága við 11. gr. samkeppnislaga.“

¹⁰¹ Með vogaraflsvöru (e. *the product used to leverage*) er hér átt við þá vöru sem fyrirtæki notar öðrum fremur til að freista viðskiptavina til að kaupa fleiri vörur á grundvelli samvinnunar eða vöndlunar.



bankinn mögulega átt það á hættu að aðgerðirnar brytu gegn sátt bankans við Samkeppniseftirlitið samkvæmt ákvörðun nr. 22/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni á viðskiptabankamarkaði*. Gæti þetta a.m.k. átt við um sumar slíkar viðskiptastrategíur. Þannig gæti bankinn hugsanlega átt það á hættu að Samkeppniseftirlitið tæki tiltekna háttsemi til rannsóknar með hliðsjón af sáttinni. Einnig gæti bankinn mögulega verið kærður til Samkeppniseftirlitsins af keppinautum sínum með vísan til framangreindrar sáttar og/eða með vísan til rannsókna Samkeppniseftirlitsins á fyrri tíð á mögulegri sameiginlegri markaðsráðandi stöðu stóru viðskiptabankanna þriggja.

288. Þannig standa m.a. rök til þess að útilokandi aðgerðir sem leiddu til veikingar eða fækkunar keppinauta myndu fara gegn þeim markmiðum sem fram koma í markmiðsgrein tilvísaðrar sáttar bankans við Samkeppniseftirlitið samkvæmt ákvörðun nr. 22/2017, sbr. umfjöllun í kafla 3.3 hér framar.¹⁰²
289. Þá ber að hafa í huga að í sátt þeirri er fram kemur í ákvörðun nr. 22/2017 lýsti Landsbankinn því yfir einhliða að hann myndi ekki virkja heimildarskilmála um niðurfellingu vaxtaafsláttar í eldri íbúðalánasamningum. Með yfirlýsingunni tók bankinn þannig ákvörðun um að fórna ákveðnum hagsmunum sínum en á þeim grundvelli má draga þá ályktun að bankinn hafi talið sig eiga ríkari hagsmuni af því að framfylgja ekki heimildarskilmálunum í ljósi þeirrar samkeppnisréttarlegu röksemdafærslu sem fram kom í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins sem leiddi til sáttarinnar. Ef bankinn myndi skilyrða tiltekin kjör á lánum við kaup á váttryggingum eftir samrunann við TM, þá væri það að mati Samkeppniseftirlitsins ekki aðeins á skjön við þá sýn sem kristallast í framangreindri yfirlýsingu, heldur gæti bankinn jafnframt átt von á að slíkir viðskiptahættir kæmu til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu með hliðsjón af fyrri rannsóknum eftirlitsins. Í þessu sambandi vísast ennfreður til 17. gr. laga um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, sem vísað var til hér framar.
290. Með vísan til alls framangreinds mælir ýmislegt gegn því að Landsbankinn hafi næga hvata til að grípa til útilokandi aðgerða enda þótt ekki sé hægt að útiloka að bankinn kynni að grípa til slíkra aðgerða.

3.5.2.3. Áhrifamat og ályktanir varðandi bein áhrif til útilokunar

291. Hér að framan hefur verið lagt mat á getu og hvata sameinaðs félags til að útiloka keppinauta sína á grundvelli þriggja þrepa greiningaraðferðarinnar sem fram kemur í leiðbeiningunum varðandi mat á beinum áhrifum sem af samsteypusamrunum geta hlotist. Þriðja og síðasta þrepið í þessari greiningu felur í sér mat á samkeppnislegum áhrifum af mögulegri útilokunaráætlun sameinaðs félags. Þau áhrif ráðast einkum um það hversu mikið söluhorfur stakvöruheppinauta (e. *single-component rivals*) á markaðnum þyrftu að versna til að geta þeirra og hvati til samkeppni minnki og hvort næg fælingaráhrif séu fyrir hendi af hugsanlegri innkomu nýrra keppinauta.
292. Í þessu sambandi hefur m.a. þýðingu hversu stór hluti framleiðslumarkaðarins verður fyrir áhrifum af útilokunaráætluninni og hvort áfram starfi skilvirkir (e. *effective*) stakvöruheppinautar á viðkomandi mörkuðum. Mótvægisþættir eins og kaupendastyrkur og líkurnar á að nýir keppinautar hasli sér völl á viðkomandi mörkuðum þarf einnig að taka með í reikninginn. Þá getur verið viðeigandi að leggja mat á hagræðinguna sem samruninn hefur í för

¹⁰² Sérstaklega er hnykkt á þýðingu umræddra markmiða í 1. gr. sáttar sem Landsbankinn hefur nú gert við Samkeppniseftirlitið í tengslum við mál þetta og fram kemur í lok ákvörðunar þessarar en nánari umfjöllun um þessa hlið málsins kemur fram í umfjöllun um samhæfingaráhrif hér aftar.



með sér.¹⁰³ Þegar hefur verið varpað ljósi á ýmislegt í þessu sambandi í umfjölluninni hér framar varðandi getu og hvata.

293. Það er mat Samkeppniseftirlitsins á grundvelli rannsóknarinnar að ekki sé hægt að veita almennt svar við því hvort bein áhrif samrunans í formi vöndlunar váttrygginga og bankaviðskipta af hálfu Landsbankans væru til þess fallin að hafa útilokun í för með sér. Ætla verður að það færi eftir því hversu langt væri gengið í þeim efnum. Í því sambandi getur m.a. skipt máli hvort samstæða bankans myndi beita vöndlun eða samtvinnun sem fæli í sér áskilnað um kaup á m.a. vöru eða vörum sem fela í sér mikilvægar aðdráttarleiðir fyrir önnur viðskipti. Vikið er nánar að því í umfjöllun um samhæfingaráhrif hér á eftir.
294. Þannig má draga saman niðurstöður greiningarinnar á beinum áhrifum hér að framan með þeim hætti að ekki sé unnt með ótvíræðum hætti að draga þá ályktun að sameinuðu félagi Landsbankans og TM væri kleift að útiloka keppinauta sína nema félagið gengi mjög langt á sviði samtvinnunar eða vöndlunar. Jafnframt telur Samkeppniseftirlitið að ýmislegt mæli gegn því að Landsbankinn hafi næga hvata til að grípa til útilokandi aðgerða. Svo sem fram kemur hér framar hefur jafnframt ekki verið unnt að bera beinlínis kennsl líklega útilokunaráætlun enda benda innanhússgögn ekki til að bankinn hafi haft áform um að beita útilokandi aðgerðum. Þá hefur m.a. komið fram að Landsbankinn etur kappi við tvo burðuga og skilvirka keppinauta á viðskiptabankamarkaði og TM etur kappi við burðuga og skilvirka keppinauta á váttryggingamarkaði og eru tveir þeirra ýmist undir eignarhaldi stórs viðskiptabanka eða í samstarfi við slíkan.¹⁰⁴
295. Í framangreindu ljósi telur Samkeppniseftirlitið ekki nægt tilefni til að leggja ítarlegra mat á samkeppnisleg áhrif af mögulegri útilokunaráætlun sameinaðs félags, þ.e. innan þess greiningarramma er lýtur að beinum áhrifum samrunans, heldur en þegar kristallast öðrum þræði í greiningarumfjölluninni hér að framan.
296. Næst verður vikið að mati á mögulegum samhæfingaráhrifum samrunans og er við það mat meðal annars tekið mið af því sem fram hefur komið hér á undan í tengslum við mögulega vöndlun og samtvinnun váttrygginga og viðskiptabankajónustu.

3.5.3. Samhæfingaráhrif

297. Fyrir liggur að á viðskiptabankamarkaði starfa tveir tiltölulega smáir aðilar, þ.e. Kvika og Indó, sem eru í veikari stöðu en Arion banki og Íslandsbanki til að standa af sér áhrif af mögulegri vöndlun og samtvinnun váttrygginga og viðskiptabankajónustu.¹⁰⁵ Samkeppniseftirlitið telur að Indó og Kvika gegni mikilvægu hlutverki við að vinna gegn hættunni á þögulli samhæfingu stóru viðskiptabankanna þriggja.
298. Í þessu sambandi vísast til þess sem reifað var hér framar í kafla 3.3 varðandi efni ákvarðana Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2017, 24/2017 og 25/2017. Þar kemur m.a. fram að eitt þeirra skilyrða sem talið er að þurfi að vera uppfyllt svo að hægt sé að draga þá samkeppnisréttarlegu ályktun að sameiginleg markaðsráðandi staða geti þrífist til lengdar, er að *smærri keppinautar*

¹⁰³ Til þess að Samkeppniseftirlitinu sé unnt að taka hagræðingaráhrif með í reikninginn þarf hagræðingin að uppfylla ströng skilyrði og er það samrunaaðila að sýna fram á að þau séu uppfyllt. Í fyrsta lagi þarf að vera hægt að ganga úr skugga um að hagræðingin sé raunhæft metin og nægilega mikil. Í öðru lagi verður hagræðingin að vera bundin við samrunann (þ.e. að ekki sé unnt að ná henni fram eftir öðrum leiðum). Í þriðja lagi þarf að teljast líklegt að hagræðingin skili sér til neytenda (þannig að samrunafyrirtækin njóti hennar ekki ein). Hafa samrunaaðilar ekki lagt fram slík hagræðingarrök við rannsókn máls þessa.

¹⁰⁴ Áður en máli þessu lauk með sátt þeirri er fram kemur hér í lok ákvörðunarinnar, hafði verið tilkynnt að Íslandsbanki og VÍS væru á leið í samstarf. Það samstarf er nú hafið.

¹⁰⁵ Kvika banki hefur lýst því yfir að hann hyggist nýta hluta verðsins fyrir TM til að auka uppbyggingu viðskiptabankastarfseminnar.



er standa utan samhæfingar og viðskiptavinir séu vanmáttugir til að raska þögulli samhæfingu. Á þeim grundvelli er sérlega mikilvægt vinna gegn hvers konar veikingu smærri keppinauta á viðskiptabankamarkaði. Vísast í þessu sambandi ennfremur sérstaklega til þeirra markmiða sem fram koma í 1. gr. sáttar Landsbankans við Samkeppniseftirlitið sem fram kemur í ákvörðun 22/2017.

299. Í leiðbeiningunum er vikið að mögulegum samhæfingaráhrifum sem leitt geta af samsteypusamrunum. Þar segir m.a. að samsteypusamruni geti m.a. haft áhrif á líkurnar á því að samhæfing komist á á tilteknum markaði með því að fækka virkum keppinautum það mikið að þögul samhæfing verði raunverulegur möguleiki.¹⁰⁶ Jafnframt, í þeim tilvikum þar sem keppinautar séu ekki útilokaðir frá markaðnum, geti þeir eftir sem áður lent í veikari stöðu. Þar af leiðandi kunni útilokaðir keppinautar að velja að berjast ekki gegn samhæfingunni, heldur starfa í skjóli hærri verðlagningar.
300. Í ljósi þess að Arion banki hóf á síðasta ári að tengja kjör á váttryggingum við launareikninga telur Samkeppniseftirlitið að taka verði mið af hættunni á því að Landsbankinn myndi svara slíkri háttsemi keppinauta í sömu mynt og þeim neikvæðu áhrifum sem það gæti haft á hag smærri keppinauta á viðskiptabankamarkaði.¹⁰⁷ Slíkt gæti liðkað fyrir þögulli samhæfingu á grundvelli þess að hinir smærri keppinautar stóru bankanna yrðu vanmáttugri en áður til að raska slíkri samhæfingu.
301. Eins og vikið var að í umfjöllun um markaðshlutdeild hér framar telur Samkeppniseftirlitið að launareikningar geti talist mikilvæg aðdráttarleið fyrir viðtækari viðskipti. Þannig standa rök til þess að fáir viðskiptavinir laun sín greidd inn á innlánsreikninga hjá tiltekinni innlánsstofnun séu auknar líkur á því að viðkomandi viðskiptavinur líti á viðkomandi innlánsstofnun sem aðalviðskiptabanka sinn enda má gera ráð fyrir að viðskiptavinir inni flestar greiðslur af hendi út af launareikningum sínum, hvort sem er til að greiða af skuldum, ráðstafa í sparnað, greiða fyrir neyslu eða greiða fyrir fjárfestingar. Jafnframt, á þessum grundvelli standa ennfremur rök til þess að slíkur viðskiptavinur sé virkur notandi að netbanka hjá viðkomandi innlánsstofnun og notkun hans á honum sé allmikil. Þannig er sá banki þar sem viðkomandi viðskiptavinur fær laun sín greidd inn á reikning í betri stöðu til að öðlast fleiri fjármálatengd viðskipti frá viðskiptavininum enda greiðari leiðir en ella fyrir viðkomandi innlánsstofnun til að markaðssetja og selja viðkomandi viðskiptavini fleiri viðskiptabætti, s.s. greiðslukortabjónustu, yfirdráttarlán, íbúðarlán, bílalan og sparnaðarinnlán - og í tilviki Arion banka og Landsbankans (eftir samrunann), váttryggingar. Að mati Samkeppniseftirlitsins verður það þannig að teljast einkar eftirsóknarvert fyrir banka og sparisjóði að viðskiptavinir fái laun sín greidd inn á innlánsreikninga hjá viðkomandi innlánsstofnun.
302. Svo sem fram kemur í umfjöllun um markaðshlutdeild hér framar, nýtur Landsbankinn sterkrar stöðu á flestum sviðum innlána- og útlánastarfsemi. Þannig er bankinn almennt með mesta hlutdeild meðal innlánsstofnana og munar í sumum tilvikum allmiklu á honum og Íslandsbanka og Arion banka. Það sem skiptir þó einna mestu máli er að Landsbankinn býr yfir um 40-45% hlutdeildar á sviði launareikninga samkvæmt rannsókn málsins, sbr. töflu 6 hér framar í ákvörðun þessari. Verður staða Landsbankans því að teljast afar sterk á þessu sviði og telur Samkeppniseftirlitið í því ljósi að allmikil hættu sé á því að það gæti veikt samkeppnisgetu smærri keppinauta á viðskiptabankamarkaði umtalsvert ef Landsbankinn innleiddi vildarkjör á tryggingum TM gegn því skilyrði að viðskiptavinir væru með launareikning hjá Landsbankanum.

¹⁰⁶ Sjá mgr. 120 í leiðbeiningunum.

¹⁰⁷ Eins og áður hefur komið fram breytti Arion banki viðskiptaskilmálum sínum í þessu sambandi eftir birtingu fréttar um þau skilyrði sem Landsbankinn féllst á að hlíta á grundvelli sáttar í máli þessu sem fram kemur í lok ákvörðunar þessarar.



Þannig væri hætt á því að það gæti heft vöxt og viðgang smærri keppinauta til að keppa um þá viðskiptavinum sem væru í slíkum sambættum viðskiptum við bankann. Eftir því sem hærra hlutfall viðskiptavina Landsbankans tæki slíku skilyrtu tilboði væru áhrifin þeim mun meiri. Í ljósi þess að slíkt tilboð var í gildi hjá Arion banka meðan samruninn var til rannsóknar, telur Samkeppniseftirlitið að sú hættu sem um ræðir sé veruleg.

303. Í þessu sambandi skal því þó haldið til haga að hjá Sjóvá bauðst hærri tjónleysisafsláttur heldur en hjá Arion banka/Verði á síðasta ári án þess að viðkomandi viðskiptavinur þyrfti að vera í bankaviðskiptum enda er Sjóvá ekki í samstarfi eða undir eignarhaldi banka.¹⁰⁸
304. Í tengslum við framangreint er þó ekki hægt að útiloka að tjónleysisafsláttur sem aðeins væri veittur þeim sem eru með launareikning hjá samstæðu banka og váttryggingafélags gæti hindrað viðskiptavöxt váttryggingafélagsins út fyrir raðir viðskiptavina viðkomandi banka. Þannig er hugsanlegt að a.m.k. hluti þeirra sem eru í launareikningsviðskiptum við annan banka segi jafnvel upp váttryggingasamningi sínum við viðkomandi samstæðu vegna óánægju með það að þeir skuli ekki njóta sömu kjara og launareikningsviðskiptavinir samstæðunnar.
305. Á hinn bóginn verður að horfa til þess að hlutdeild Landsbankans á sviði launareikninga er það há að jafnvel þótt einhverjir þeirra viðskiptavina TM sem væru í viðskiptum við annan banka en Landsbankann myndu yfirgefa samstæðuna vegna óánægju með að fá ekki tjónleysisafslátt (eða annan afslátt), þá væri eftir sem áður hættu á því til lengri tíma að slíkur skilyrtur afsláttur gæti heft vöxt og viðgang smærri keppinauta á viðskiptabankamarkaði, sér í lagi ef allir viðskiptabankarnir tækju upp slík skilyrði (ýmist á grundvelli samstarfs við tryggingafélag eða eignarhalds á tryggingafélagi), s.s. í því skyni að svara hinum í sömu mynt.
306. Jafnframt gætu skapast fælingaráhrif af slíkri háttsemi sem hér um ræðir sem leitt gætu til þess að nýir keppinautar kæmu ekki fram eða gætu ekki haslað sér völl á viðskiptabankamarkaði (og e.a. váttryggingamarkaði).

3.6. Samandregin niðurstaða og sátt Landsbankans við Samkeppniseftirlitið

307. Samsteypusamrunar geta í sumum tilvikum gert sameinuðu fyrirtæki kleift og áskapað því hvata til að beita vogarafla á grundvelli sterkrar markaðsstöðu á einum markaði til að styrkja stöðu sína á öðrum markaði með samtvinnun og vöndlun eða öðrum viðskiptaháttum sem geta haft útilokandi áhrif. Með hliðsjón af þessu og sterkri stöðu Landsbankans í viðskiptabankapjónustu hefur reynst nauðsynlegt að rannsaka samsteypuáhrifin sem af samruna þessum geta leitt með ítarlegri hætti heldur en í fyrri samrunamálum sem lotið hafa að sameiningu tryggingafélags og viðskiptabanka enda hafa fyrri samrunar af þessu tagi verið talsvert minni í sniðum heldur en sá sem hér er til skoðunar.
308. Meginniðurstaða Samkeppniseftirlitsins í máli þessu er sú að þörf sé á því að tryggja að sérstök kjör á váttryggingum TM verði ekki háð því skilyrði að laun viðskiptavinar verði greidd inn á reikning hans hjá bankanum. Meðal annars í ljósi þess að Arion banki hafði innleitt áskilnað af þessu tagi áður en rannsókn málsins hófst, taldi Samkeppniseftirlitið meiri líkur en ella á því að samstæða Landsbankans myndi í kjölfar samrunans innleiða slíkan áskilnað ef ekki væri gripið til íhlutunar. Eins og rökstutt er hér að framan væri slíkt til þess fallið að auka hættu á því að aðstæður styrktust fyrir þögla samhæfingu á viðskiptabankamarkaði vegna þess að smærri

¹⁰⁸ Raunar má telja útfærslu Sjóvár á tjónleysisafslættinum nokkuð tryggðarhvetjandi því afslátturinn fæst ekki greiddur nema viðkomandi sé enn í viðskiptum við félagið („í Stofni“) þegar tjónleysisafslátturinn er greiddur út á nýju váttryggingarári. Á heimasíðu Sjóvár segir m.a.: „Ef viðskiptavinur er með allar sínar tryggingar á endurnýjun á sama degi (hefur valið einn gjalddaga) og er enn í viðskiptum, endurgreiðum við mánuð eftir endurnýjun trygginganna“.



keppinautar á viðskiptabankamarkaði ættu erfitt með að standa af sér áhrifin af slíkum viðskiptaháttum. Þannig gæti geta þeirra til vaxtar og viðgangs veikst og þeir jafnvel útilokast frá samkeppni um stóran hluta viðskiptavina á markaðnum fyrir almenna viðskiptabankajónustu og þar með yrði geta þeirra til þess að raska mögulegri þögulli samhæfingu stóru viðskiptabankanna þriggja jafnframt veikt eða henni jafnvel eytt með öllu. Jafnframt yrði erfiðara fyrir nýja keppinauta að hasla sér völl á viðkomandi mörkuðum.

309. Í tengslum við framangreint hefur Samkeppniseftirlitið m.a. haft hliðsjón af markmiðsgrein og tildrögum sáttar Landsbankans við Samkeppniseftirlitið sem fram kemur í ákvörðun eftirlitsins nr. 22/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni á viðskiptabankamarkaði*.
310. Við mat sitt í málinu hefur Samkeppniseftirlitið jafnframt litið til þess að í 10. gr. téðrar sáttar kemur fram einhliða yfirlýsing bankans þess efnis að hann hafi með óafturkræfum hætti ákveðið að virkja ekki heimildarskilmála um vaxtaendurskoðun í eldri íbúðalánasamningum sem fjallað var um í andmælaskjali því sem leiddi til sáttarinnar, en í því fólst að bankinn myndi ekki hækka vexti eða fella niður vaxtaafslátt á umræddum samningum vegna þess að skuldari væri ekki lengur með launareikning eða önnur viðskipti sín hjá bankanum.¹⁰⁹ Með yfirlýsingunni tók bankinn þannig ákvörðun um að fórna ákveðnum hagsmunum sínum en á þeim grundvelli má draga þá ályktun að bankinn hafi talið sig eiga ríkari hagsmuni af því að framfylgja ekki heimildarskilmálunum í ljósi þeirrar samkeppnisréttarlegu röksemdafærslu sem fram kom í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins sem leiddi til sáttarinnar. Ef bankinn myndi skilyrða tiltekin kjör á lánum við kaup á váttryggingum eftir samrunann við TM, þá væri það að mati Samkeppniseftirlitsins ekki aðeins á skjön við þá sýn sem kristallast í framangreindri yfirlýsingu, heldur gæti bankinn jafnframt átt von á að slíkir viðskiptahættir kæmu til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu með hliðsjón af fyrri rannsóknum eftirlitsins. Í þessu sambandi vísast enn fremur til 17. gr. laga um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, sem vísað var til hér framar. Telur Samkeppniseftirlitið því ekki þörf á að setja samrunanum sérstök skilyrði að þessu leyti.
311. Samkeppniseftirlitið gerði Landsbankanum grein fyrir þeim samkeppnislegu vandkvæðum sem um ræðir hér að framan og ákvað bankinn í framhaldi af því að óska eftir viðræðum um sátt í málinu eins og fram kemur í umfjöllun um feril máls og málsmeðferð hér framar. Félst Samkeppniseftirlitið á það og hefur viðræðunum lyktað með sátt.
312. Í þessu sambandi vísast til þess að á grundvelli 17. gr. c samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett samruna skilyrði sé hann talinn hindra virka samkeppni í skilningi ákvæðisins. Með því að setja slíkum samruna skilyrði er ætlunin að koma í veg fyrir þau samkeppnishamlandi áhrif samruna sem ella myndu leiða til ógildingar hans.¹¹⁰ Eins og skýrt kemur fram í lögskýringagögnum er eðlilegt að hafa hliðsjón af ESB/EES rétti við túlkun á samrunaákvæðum samkeppnislaga. Þar hafa dómstólar ESB lagt sömu reglu til grundvallar varðandi markmið skilyrða. Þannig kemur fram í leiðbeiningarreglum framkvæmdastjórnar ESB um skilyrði í samrunamálum að slík skilyrði verði að afstýra allri þeirri röskun á samkeppni sem stafar af viðkomandi samruna. Jafnframt verði slík skilyrði að vera heildstæð og árangursrík frá

¹⁰⁹ Hliðstæðar sáttir voru gerðar við Íslandsbanka og Arion banka, sbr. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 24 og 25/2017 um aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankajónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki. Rétt er að benda á það í þessu samhengi að sáttin við Arion banka var gerð eftir töku ákvörðunar nr. 27/2016, *Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.* Hafði ákvörðun nr. 24/2017 því ekki áhrif sem slík við úrlausn þess samrunamáls sem fólst í kaupum Arion banka á Verði.

¹¹⁰ Meginreglan er sú að skilyrði í samrunamálum verða að vera þess eðlis að komi í veg fyrir þær samkeppnishömlur sem ella hefðu stafað af samruna, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2001, *Mjólurfélag Reykjavíkur svf., Lýsi hf. og Fóðurblandan hf. gegn samkeppnisráði*. Í þessum úrskurði kemur fram að rétt skýring á samrunaákvæði samkeppnislaga leiði til þess að einungis geti komið til álita skilyrði fyrir samruna sem eru til þess fallin að koma í veg fyrir allar þær samkeppnishömlur sem af honum stafa. Vísast í þessu sambandi einnig til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006, *DAC ehf. og Lyfjaver ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.



almennu sjónarmiði. Tilgangur samrunareglna sé að vernda samkeppnislega gerð markaða með því að vinna til frambúðar gegn þeirri röskun á samkeppni sem leitt getur af samrunum.

313. Einnig vísast til þess að Samkeppniseftirlitið hefur heimild til að ljúka rannsóknum mála með sátt við málsaðila en sú heimild var lögfest með lögum nr. 52/2007 um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005.
314. Með sáttinni sem birt er í ákvörðunarorðum skuldbindur Landsbankinn sig til að sjá til þess að sérstök kjör á váttryggingum TM verði ekki háð því skilyrði að laun viðskiptavinar verði greidd inn á reikning hans hjá bankanum, sbr. gr. 2 sáttarinnar.¹¹¹ Í sáttinni kemur jafnframt fram að Landsbankinn muni leitast almennt við að starfa í samræmi við þau markmið sem fram koma í 1. gr. sáttar bankans við Samkeppniseftirlitið samkvæmt ákvörðun nr. 22/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni á viðskiptabankamarkaði*, og styðji framangreind skuldbinding bankans jafnframt við þau markmið. Öðrum þræði er sátt bankans við Samkeppniseftirlitið í máli þessu því árétting á mikilvægi þeirra markmiða sem fram koma í ákvörðun nr. 22/2017.¹¹²
315. Svo sem fram kemur í sáttinni er með sérstökum kjörum samkvæmt framangreindu átt við kjör sem fela í sér frávík frá þeim kjörum sem viðkomandi viðskiptavini byðust á váttryggingum ef laun hans væru ekki greidd inn á reikning hjá bankanum. Að öðru leyti þarfnast sáttin ekki sérstakra skýringa umfram það sem þegar hefur verið ítarlega rakið í umfjölluninni hér að framan.

¹¹¹ Tekur sáttin ekki aðeins til hlaupareikninga heldur einnig annars konar reikninga sem laun kunna að leggjast inn á.

¹¹² Eins og fram kemur hér framar gerðu Arion banki og Íslandsbanki samhljóða sáttir við Samkeppniseftirlitið, sbr. ákvarðanir nr. 24/2017 og 25/2017.



V. Ákvörðunarorð

„Kaup Landsbankans hf. á öllu hlutafé TM trygginga hf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Meðferð málsins lauk með sátt Landsbankans við Samkeppniseftirlitið sem báðir aðilar höfðu lokið við að undirrita 21. febrúar 2025. Því skilyrði sem sáttin felur í sér er ætlað að eyða þeim skaðlegu áhrifum samrunans á samkeppni sem ella myndu hljóta af samrunanum. Telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til frekari íhlutunar en þeirrar sem skilyrði 2. gr. sáttarinnar felur í sér.

Sáttin er svohljóðandi:

SÁTT LANDSBANKANS VIÐ SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Vegna kaupa Landsbankans á öllu hlutafé í TM tryggingum hf.

Með vísan til 1. mgr. 17. gr. f. samkeppnislaga nr. 44/2005 („samkeppnislög“) hefur Landsbankinn hf., kt. 471008-0280, („Landsbankinn“ eða „bankinn“) gert sátt við Samkeppniseftirlitið um að hlíta eftirfarandi skilyrði með það fyrir augum að leysa með fullnægjandi hætti samkeppnisleg vandamál sem annars kynnu að hljóta af samruna þeim sem kaup Landsbankans á öllu hlutafé í TM tryggingum hf., kt. 660269-3399, („TM“) fela í sér í skilningi 17. gr. samkeppnislaga („samruninn“).

1. gr.

Markmið

Skilyrði það sem Landsbankinn fellst á að hlíta skv. 2. gr. byggir á því markmiði að vinna gegn því að samruninn raski samkeppni á sviði viðskiptabankapjónustu við einstaklinga. Landsbankinn leitast jafnframt almennt við að starfa í samræmi við þau markmið sem fram koma í 1. gr. sáttar bankans við Samkeppniseftirlitið samkvæmt ákvörðun nr. 22/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni á viðskiptabankamarkaði*, og styður ákvæði 2. gr. jafnframt við þau markmið.

2. gr.

Reikningar sem laun greiðast inn á og sérstök kjör á váttryggingum

Landsbankinn, sem móðurfélag TM trygginga hf., mun sjá til þess að sérstök kjör á váttryggingum TM verði ekki háð því skilyrði að laun viðskiptavinar verði greidd inn á reikning hans hjá bankanum.

Með sérstökum kjörum samkvæmt framangreindu er átt við kjör sem fela í sér frávik frá þeim kjörum sem viðkomandi viðskiptavini byðust á váttryggingum ef laun hans væru ekki greidd inn á reikning hjá bankanum.

3. gr.

Endurskoðun

Landsbankinn getur óskað eftir endurskoðun á ákvæðum sáttarinnar ef verulegar breytingar hafa orðið á þeim málsatvikum eða aðstæðum sem liggja til grundvallar sáttinni, sbr. 3. mgr. 17. gr. f. samkeppnislaga og VI. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

4. gr.



Viðurlög

Brot á skilyrði 2. gr. sáttar þessarar varðar viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson