



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 4. október 2016

Ákvörðun nr. 27/2016

Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með bréfi dags. 4. maí 2016, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um kaup Arion banka hf. á Verði tryggingum hf. og Verði líftryggingum hf.. Meðfylgjandi erindinu var samrunaskrá í samræmi við 1. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. viðauka I við reglur nr. 684/2008 um tilkynningu samruna og málsmeðferð í samrunamálum, þ.e. svokölluð lengri samrunatilkynning. Eftirlitið mat þá skrá fullnægjandi og í samræmi við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur eftirlitsins um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum og var samrunaaðilum tilkynnt um það með bréfi dags. 10. maí sl. Frestur Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga byrjaði því að líða frá og með 6. maí sl.

Við meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið aflað ýmissa gagna og upplýsinga um áhrif samrunans á samkeppni frá fjölmörgum aðilum sem eftirlitið telur að kunni að hafa hagsmuna að gæta vegna samrunans. Var aðilum á markaðnum þannig gefið færi á því að leggja fram sjónarmið varðandi samkeppnisleg áhrif samrunans. Framlögð sjónarmið gáfu tilefni til þess að fara í ítarlegri rannsókn á áhrifum þessa samruna á samkeppni. Í því skyni var meðal annars óskað eftir afstöðu Arion banka, með bréfi dags. 20. júní sl., varðandi sjónarmiðin sem bárust. Bárust svör með bréfi dags. 13. júlí sl. Eftirlitið aflaði jafnframt upplýsinga frá Fjármálaeftirlitinu (hér eftir FME) um tiltekin atriði sem þýðingu hafa við mat á samkeppnislegum áhrifum þessa samruna og verður nánar vikið að því í ákvörðuninni. Þá fundaði eftirlitið bæði með samrunaaðilum og ýmsum hagsmunaaðilum. Að því marki sem Samkeppniseftirlitið telur þær upplýsingar og sjónarmið skipta máli við athugun þessa máls verður þeirra getið.

Með bréfi, dags. 9. júní sl., var samrunaaðilum tilkynnt um að eftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga.

II.

Samruninn og aðilar hans

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



Kaupandi í máli þessu er Arion banki sem er fjármálafyrirtæki sem nýtur leyfis FME til að reka viðskiptabankastarfsemi samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Bankinn er einn þriggja stærstu viðskiptabanka landsins en innan samstæðu félagsins eru einnig fleiri fyrirtæki. Þau helstu eru Valitor hf. sem er eitt stærsta greiðslumiðlunar- og færsluhirðingarfyrirtæki landsins og Stefnir hf. sem er stærsta sjóðastýringarfyrirtæki landsins. Innan samstæðu bankans er jafnframt Okkar líftryggingar sem starfar á sviði líf- og persónuþrygginga á grundvelli laga um váttryggingarstarfsemi nr. 56/2010.

Kaupir Arion banki hf. nær alla hluti í Verði tryggingum hf. og Verði líftryggingum hf. og teljast kaup Arion banka á þessum fyrirtækjum vera samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Seljandi er Bank Nordik sem er alhliða viðskiptabanki með höfuðstöðvar í Færeyjum.

Hið selda er annars vegar Vörður tryggingar hf., sem er alhliða tryggingarfélag sem þjónustar jafnt einstaklinga sem fyrirtæki, og hins vegar Vörður líftryggingar hf. sem nýtur leyfis FME til að veita líf- og persónuþryggingar samkvæmt lögum um váttryggingastarfsemi. Félagið hefur auk þess hlotið staðfestingu fjármálaráðherra á reglum um viðbótartryggingarvernd og séreignasparnað. Meginstarfsemi Varðar trygginga felst í veitingu skaðatrygginga.

Eftir samrunann verður Vörður líftryggingar rekið sem dótturfélag Varðar trygginga. Í samrunaskrá segir að í kjölfar samrunans verði félögin áfram aðskilin með sjálfstæðan fjárhag og kennitölur. Þá segir að bankinn muni leita leiða til að ná fram kostnaðarhagræði með samnýtingu á innviðum váttryggingarfélaganna að því marki sem slíkt er hægt. Ennfremur telur bankinn að samkeppnislegur ávinningur felist í samrunanum vegna aukinnar breiddar í vöruframboði og hækkuðu þjónustustigi við viðskiptavinum bankans.¹

Bein skörun í starfsemi samrunaaðila er samkvæmt framangreindu á undirmarkaði tryggingamarkaðarins, þ.e. líf- og persónuþryggingum og leiðir til aukinnar samþjöppunar á þeim markaði. Verður nánar vikið að því síðar í ákvörðun þessari.

III.

Skilgreining markaða

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c. samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað sem við á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgöngubjónustu. Horfa þarf á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum. 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*.

¹ Í tilefni samrunans var haft eftir Höskuldi Ólafssyni bankastjóra Arion banka í fjölmiðlum: „Það er okkur mikilvægt að geta boðið viðskiptavinum okkar alhliða fjármálaþjónustu. Það gerum við gegnum Arion banka sem og dótturfélög bankans. Samspil banka- og tryggingaþjónustu er vel þekkt víða um heim og ekki síst á Norðurlöndum. Tryggingar eru, og hafa verið, mikilvægur þáttur í okkar kjarnastarfsemi og með kaupunum á Verði erum við að bæta skaðatryggingum við þjónustuframboð bankans. Vörður er öflugt og vaxandi fyrirtæki með sterkt vörumerki sem við höfum hug á að efla enn frekar í framtíðinni.“ Sjá fréttatilkynningu Arion banka frá 8. október 2015.



Í kafla 7 í viðauka I við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum segir m.a. svo um skilgreiningu á vörumarkaði:

„Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir vörur og/eða þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Markaður er sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar.

Meðal þátta, sem skipta máli við mat á viðkomandi markaði, er greining á því hvers vegna viðkomandi vara eða þjónusta tilheyrir þessum markaði og hvers vegna önnur vara eða þjónusta tilheyrir honum ekki samkvæmt framangreindri skilgreiningu og með hliðsjón af, meðal annars, hvort varan eða þjónustan nýttist sem staðgönguvara eða staðgönguþjónusta, samkeppnisstöðu, verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðnum.“

Í reglunum er landfræðilegur markaður skilgreindur svo:

„Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á þessu svæði og aðliggjandi svæðum eða verulegur verðmunur.“

Tilgangur þess að skilgreina viðkomandi markað í samrunamálum að finna það svið viðskipta sem samruninn hefur áhrif á og er liður í að kanna það samkeppnislega aðhald sem fyrirtæki búa við sem starfa á þeim markaði sem samruninn hefur áhrif á.²

1. Sjónarmið samrunaaðila

Samrunaaðilar telja að samkeppnislegra áhrifa samrunans gæti einungis á þeim mörkuðum sem Vörður tryggingar og Vörður líftryggingar starfi. Telja þeir þá markaði sem áhrifa gætir því vera váttryggingarmarkaði.

Fram kemur í samrunaskrá að samrunaaðilar telji að ekki sé staðganga á milli undirmarkaða skaðatrygginga né heldur á milli markaðar fyrir skaðatryggingar, markaðar fyrir líftryggingar og markaðar fyrir endurtryggingar. Ennfremur segir að Arion banki hafi ekki starfað á markaði fyrir skaðatryggingar.

² Sjá einnig tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA um skilgreiningu á hugtakinu viðkomandi markaður að því er varðar samkeppnislög á Evrópska efnahagssvæðinu (98/EES/28/01).



Um markað þann sem Vörður líftryggingar og Okkar líftryggingar starfa á segir í samrunaskrá að starfsleyfi þeirra taki til tiltekinna persónuþrygginga sem tilgreindar séu í 22. gr. laga um váttryggingarstarfsemi. Um þann markað sem þessi fyrirtæki starfa á segir að hann sé um margt ólíkur markaðnum fyrir skaðatryggingar og helgist það af því að váttryggingartakar eru mun frekar einstaklingar heldur en fyrirtæki og ekki er um skylduþryggingu að ræða. Þá segir að erlendir aðilar séu starfandi á markaðnum og er vísað til þess að Bayern líftryggingar hafi nýverið hlotið staðfestingu fjármálaráðherra á reglum um viðbótartryggingarvernd og séreignasparnað. Ennfremur segir að lög um váttryggingarstarfsemi kveði á um að óheimilt sé að reka líftryggingarstarfsemi samhliða annarri frumtryggingarstarfsemi. Í þeim tilfellum þar sem váttryggingarfélög sinna líftryggingum sé nauðsynlegt að stofna sérstök félög sem sinna þeim þætti starfseminnar.

Samrunaaðilar líta svo á að landfræðilegur markaður fyrir skaðatryggingar sé Ísland og segir í samrunaskrá að erlend félög á sviði skaðatrygginga hafi hingað til ekki haft verulegan áhuga á því að starfa á Íslandi. Telja samrunaaðilar það geta stafað af því að samsett hlutfall tryggingarfélaga sé talsvert hærra hér á landi en tíðkast í Evrópu.³ Samrunaaðilar benda hins vegar á að einfalt sé fyrir erlend tryggingarfélög að hefja starfsemi hér á landi þar sem gagnkvæm viðurkenning sé á starfsleyfum tryggingarfélaga innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Hvað markaðinn fyrir líftryggingar varðar telja samrunaaðilar markaðinn vera stærri en Ísland þar sem þeir telja ljóst að töluverðrar alþjóðlegrar samkeppni gæti á þeim markaði. Í því samhengi er vísað til þess að félögin Allianz og Bayern hafi stofnað útibú hér á landi. Um starfsemi erlendra fyrirtækja á þessu sviði segir að váttryggingarmiðlanir selji gjarnan afurðir erlendra líftryggingarfélaga. Segir að slík sala virðist hafa gengið mjög vel og að samrunaaðilar hafi fundið töluvert fyrir þessari starfsemi. Telja þeir litlar hindranir vera fyrir því að erlendir aðilar hefji starfsemi hér á landi á þessu sviði. Skýrist það af fyrrnefndum reglum um starfsleyfi tryggingarfélaga á Evrópska efnahagssvæðinu en fram kemur í samrunaskrá að unnt sé að hefja starfsemi hér á landi jafnvel án þess að hafa opnað sérstaka afgreiðslu hér á landi. Segir að ýmis erlend félög veiti þjónustu með þeim hætti og eigi þau fjölda viðskiptavina hér á landi.

2. Mat Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið telur að samruninn muni fyrst og fremst hafa áhrif á váttryggingamarkaði og undirmarkaði hans hér á landi. Einnig getur staða Arion banka á mörkuðum fyrir fjármálaþjónustu haft þýðingu í málinu.

Váttryggingar

Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um váttryggingamarkaði. Í skýrslu eftirlitsins nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*, segir:

³ Með samsettu hlutfalli er yfirlétt átt við nettóhlutfallið eftir að tekið hefur verið tillit til endurtrygginga. Lagt er saman eigið tjónshlutfall og kostnaðarhlutfall. Eigið tjónshlutfall er eigin tjón deilt með eigin iðgjöldum, en þá er bæði búið að draga frá tjónum þann tjónakostnað sem fellur á endurtryggjendur og kostnað vegna endurtrygginga frá iðgjöldum. Kostnaðarhlutfall er kostnaður sem fellur á váttryggingarstarfsemina deilt með eigin iðgjöldum.



„Almennt hefur váttryggingastarfsemi verið greind niður í þrjá meginundirmarkaði en þeir eru markaður fyrir skaðatryggingar, markaður fyrir líftryggingar og markaður fyrir endurtryggingar.⁴ Ennfremur skiptist markaðurinn fyrir skaðatryggingar enn frekar niður í ýmsa undirmarkaði, þar sem lítil sem engin staðganga er á milli mismunandi skaðatrygginga. Vegur þar þyngst markaðurinn fyrir ökutækjatryggingar. Þau fyrirtæki sem starfa á markaði fyrir skaðatryggingar eru Váttryggingafélag Íslands hf., Sjóvá-Allmennar tryggingar hf., Tryggingamiðstöðin hf., Vörður tryggingar hf. Á markaði fyrir líftryggingar starfa nokkur félög sem nátengd eru framangreindum félögum en einnig rekur þýska líftryggingafélagið Allianz útibú hér á landi. Þá starfar einnig líftryggingafélagið „Okkar líftryggingar hf.“ á markaðnum en það er í eigu Arion banka (nafni félagsins var breytt úr Kaupþing líftryggingar hf.).

Í samrunaskrá kemur fram að samrunaaðilar séu sammála framangreindu.

Afstaða Samkeppniseftirlitsins gagnvart markaðsskilgreiningum á váttryggingarmarkaði er í máli þessu óbreytt. Telur eftirlitið að markaðurinn skiptist í aðalatriðum í þrjá aðgreinda váttryggingamarkaði:

- Markaður fyrir skaðatryggingar
- Markaður fyrir líf- og persónutryggingar
- Markaður fyrir endurtryggingar

Eins og fyrr segir getur eftir atvikum verið þörf á því að skilgreina undirmarkaði, t.d. í einstökum tegundum skaðatrygginga.⁵ Slík skilgreining er hins vegar ekki nauðsynleg í þessu máli.

Samkeppniseftirlitið getur fallist á þá afstöðu samrunaaðila að landfræðilegur markaður skaðatrygginga sé landið allt. Eftirlitið hefur ekki vísbendingar um að erlendir aðilar reki starfsemi hér á landi sem nokkru nemi á þessum markaði. Ennfremur eru ekki vísbendingar um að markaður þessi sé svæðisbundinn. Framangreind tryggingarfélög bjóða öll þjónustu sína á landinu öllu og takmarkast hún ekki við tiltekinn landshluta eða landsvæði hjá neinu þeirra.

Sem fyrr segir telja samrunaaðilar að landfræðilegi markaðurinn fyrir líftryggingar sé stærri en Ísland. Til stuðnings þessu staðhæfa þeir að töluverðrar alþjóðlegrar samkeppni gæti á þeim markaði. Er í því samhengi vísað til þess að þýsku félögin Allianz og Bayern hafi stofnað útibú hér á landi. Einnig segir að váttryggingarmiðlanir hér á landi selji gjarnan afurðir erlendra líftryggingarfélaganna.

Samkeppniseftirlitið bendir á að markaðir fyrir smásölu á tryggingum eru jafnan skilgreindir sem landsmarkaðir í EES/ESB-samkeppnisrétti.⁶ Eins og nánar verður fjallað

⁴ Slysatryggingar og sjúkdómatryggingar falla almennt undir líftryggingastarfsemi sem skipta má upp í áhættulíftryggingar og heilsutryggingar.

⁵ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.1712, *Generali/INA*.



um geta váttryggingafélög sem hafa starfsleyfi í öðru EES-ríki veitt þjónustu hér á landi. 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.⁷ 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, sbr. nánar hér á eftir.

Markaðurinn fyrir endurtryggingar á Íslandi er alþjóðlegur og viðskipti þar að verulegu leyti á höndum erlendra aðila og áhrif þessa samruna á þann markað eru engin. Verður því ekki fjallað um þann markað frekar.⁸

Fjármálaþjónusta

Arion banki er einn af þremur alhliða bönkum hér á landi (þ.e. viðskiptabankar sem veita alhliða fjármálaþjónustu). Þessir þrjú bankar sinna innlánastarfsemi, útgáfu greiðslukorta, veita ýmiss konar útlán til heimila og fyrirtækja, stýra og reka verðbréfasjóði í gegnum dótturfélög sín, annast verðbréfamíðlun, fyrirtækjaráðgjöf o.fl.

Samkeppniseftirlitið telur rétt að byggja á þeirri skilgreiningu markaða sem lögð hefur verið til grundvallar í eldri málum. Markaðurinn fyrir viðskiptabankapjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki hér á landi (eftir atvikum staðbundnir markaðir) skiptir þar mestu máli, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008 *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.*, ákvörðun nr. 33/2011 *Yfirtaka Íslandsbanka á Byr hf.*, ákvörðun nr. 9/2015 *Yfirráð Arion banka hf. yfir AFLi sparisjóði ses.* og ákvörðun nr. 17/2015 *Samruni MP banka hf. og Straums fjárfestingarbanka hf.*

III.

Samkeppnisleg áhrif samrunans

Í ákvörðun þessari er samruni Arion banka og Varðar tekinn til skoðunar í samræmi við ákvæði samkeppnislaga um samruna. Í máli þessu þarf því að taka til skoðunar hvort samruni þessara fyrirtækja hindri virka samkeppni sbr. 17. gr. c samkeppnislaga en það ákvæði hljóðar svo:

„Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, getur stofnunin ógilt samruna. Jafnframt skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tiltekins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal

⁶ Sjá t.d. ákvarðanir framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.5075, *Vienna Insurance Group/EBV*, máli nr. M.6217 *Baloise Holding/Nateus/Nateus Life* og í máli nr. M.6521, *Talanx International/Meiji Life Insurance/Warta*. Í mgr. 54 í síðarnefnda málinu segir: „As concerns life insurance, the Commission in its previous decisions has considered the geographic market to be national due to the different states of development of different national markets, differing regulatory frameworks, differing distribution structures and established brands. The Notifying Parties agree with this definition of the market.“

⁷ Sjá t.d. *allianz.is* og *sparnadur.is/bayern-lif-lifeyristryggingar*.

⁸ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.6521, *Talanx International/Meiji Life Insurance/Warta*.



Samkeppniseftirlitið taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Enn fremur skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til þess hvort markaður er opin eða aðgangur að honum er hindraður."

Samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið þannig gripið til íhlutunar í samruna ef hann:

- Skapar eða styrkir markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis,
- skapar eða styrkir markaðsráðandi stöðu tveggja eða fleiri fyrirtækja (sameiginleg markaðsráðandi staða), eða
- hefur þau áhrif að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti.

Með dómi Hæstaréttar Íslands frá 8. nóvember 2012 í máli nr. 277/2012, *Stjörnugrís ehf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu o.fl.*, var dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 4. apríl 2012 staðfestur með vísan til forsendna. Í þeim dómi var staðfest að túlka ber 17. gr. c samkeppnislaga í samræmi við EES/ESB-samkeppnisrétt. Í dómnum segir einnig „að játa Samkeppniseftirlitinu nokkuð svigrúm til mats á því hvenær samruni hindrar virka samkeppni“ með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti.

Samkvæmt 4. tölulið 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga er markaðsráðandi staða fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008 *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu* kemur fram að við mat á stöðu fyrirtækja á markaði skipti mestu að huga að markaðshlutdeild og því skipulagi sem ríkir á markaðnum. Markaðshlutdeild veitir sterka vísbendingu um markaðsráðandi stöðu, sbr. dóm Hæstaréttar frá 18. nóvember 2010 í máli nr. 188/2010 *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu og íslenska ríkinu*.

Það er meginregla í samkeppnisrétti að fyrirtæki sem er með 50% markaðshlutdeild eða meira á hinum skilgreinda markaði er talið markaðsráðandi, nema skýr sönnunargögn bendi til annars, sbr. m.a. framangreindan dóm Hæstaréttar í máli nr. 188/2010.⁹ Ályktunin um markaðsráðandi stöðu sem draga má af markaðshlutdeild er enn sterkari ef fyrirtæki hafa meira en 50% markaðshlutdeild. Fyrirtæki geta verið í markaðsráðandi stöðu þó þau hafi minni markaðshlutdeild en 50%. Undir vissum kringumstæðum geta fyrirtæki verið ráðandi þrátt fyrir að hafa ekki hæstu hlutdeildina, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands 14. mars 2013 í máli nr. 355/2012, *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

⁹ Sjá hér einnig t.d. dóm undirréttar ESB frá 30. janúar 2007 í máli nr. T-340/03 *France Télécom v Commission*: „...although the importance of market shares may vary from one market to another, very large shares are in themselves, and save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position (*Hoffman-La Roche v. Commission*, paragraph 80 above, paragraph 41, and *Case T-221/95 Endemol v Commission* [1999] ECR II-1299, paragraph 134). The Court of Justice held in *Case C-62/86 AKZO v Commission* [1991] ECR I-3359, paragraph 60, that this was so in the case of a 50% market share.“



Með viðmiðinu skipulag á markaðnum er vísað til ýmissa ólíkra atriða sem eru talin geta gefið vísbendingar um markaðsráðandi stöðu, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2006, *Dagur Group hf. gegn Samkeppniseftirlitinu* og nr. 4/2013, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Sem dæmi um slík atriði má nefna hvort aðgangur að markaðnum sé auðveldur og hvort viðkomandi fyrirtæki sé almennt öflugt með hliðsjón af fjárhagslegum styrkleika, tækjabúnaði og þeim vörum eða þjónustu sem þau bjóða. Einnig er horft til fjölda og styrks keppnauta auk þess sem fleiri atriði geta komið til skoðunar, sbr. umræddan úrskurð áfrýjunarnefndarinnar.

Um mat á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu í samrunamálum má vísa til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006 *DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Um mat á samrunum sem raska samkeppni að „öðru leyti með umtalsverðum hætti“ má vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2011, *Kaup Eignarhaldsfélagsins Fjarskipta ehf. á öllu hlutafé í IP Fjarskiptum ehf.*

Hér skiptir einnig máli að hafa í huga að samrunum er með hliðsjón af efnislegum áhrifum sínum almennt skipt í þrjá flokka:

1. Láréttan (e. horizontal) samruna. Í honum felst að keppnautar sem starfa á sama markaði renna saman.
2. Lóðréttan (e. vertical) samruna. Slíkur samruni felur í sér samruna milli fyrirtækja sem starfa á mismunandi sölustigum, t.d. þegar birgir yfirtekur fyrirtæki sem selur vörur hans í smásölu eða öfugt.
3. Samsteypusamruna (e. conglomerate). Um slíkan samruna er að ræða þegar fyrirtæki sem renna saman eru ekki í samkeppnislegum tengslum sem keppnautar eða viðskiptavinir.

Það samrunamál sem hér er til umfjöllunar felur annars vegar í sér samþjöppun á sviði líftrygginga og að því leyti er því um láréttan samruna að ræða. Hins vegar er um samsteypusamruna að ræða, þ.e. samruna váttryggingastarfsemi og bankastarfsemi.

1. Áhrif samrunans á markað fyrir líftryggingar

Um starfsemi váttryggingafélaga gilda lög nr. 56/2010 um váttryggingastarfsemi. Um er að ræða leyfisskylda starfsemi og geta hér landi starfað annars vegar líftryggingafélög sem fengið hafa starfsleyfi FME og hins vegar félög sem fengið hafa starfsleyfi í einu aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. m.a. 18., 22. og 66. gr. laganna.¹⁰ Eftirtalin fyrirtæki hafa heimild FME til að reka líftryggingar hér á landi:

- Líftryggingafélag Íslands hf. (í eigu VÍS)
- Líftryggingamiðstöðin hf. (í eigu TM)
- Sjóvá-Almennar líftryggingar hf.
- Okkar líftryggingar hf.
- Vörður líftryggingar hf.

¹⁰ Í 73. gr. laganna og áfram er fjallað möguleika erlendra váttryggingafélaga sem hafa aðalstöðvar utan EES-svæðisins til reka útibú hér á landi.



Af þessum fimm félögum sem eru starfandi á grundvelli starfsleyfis frá FME er Vörður minnsta félagið með um 270 m.kr. veltu.¹¹ Okkar líftryggingar er með um 1.250 m.kr. veltu og er Sjóvá Almennar líftryggingar nokkuð stærra en velta þess félags er um 1.500 m.kr. Samtals er velta þeirra aðila sem starfa hér á landi á grundvelli starfsleyfis útgefnu hér á landi um 4,5 ma. króna.

Miðað við veltu er Sjóvá-Almennar líftryggingar með mesta hlutdeild þeirra félaga sem starfa á þessu sviði á grundvelli starfsleyfis FME eða um 36%.¹² Okkar líftryggingar er næst stærsta félagið með tæplega 24% hlutdeild. Hlutdeild Líftryggingafélagsins er tæplega 25%, Líftryggingamiðstöðvarinnar tæplega 11% og Vörður er með um 5,5% hlutdeild. Hið sameinaða félag verður því með um 29,5% hlutdeild.

Sem fyrr segir geta erlend váttryggingafélög sem hafa staðfestu og starfsleyfi í öðru ríki innan EES veitt þjónustu hér á landi. Hafa slík félög heimild til að starfrækja útibú á Íslandi eða að veita þjónustu hér á landi án starfsstöðvar, sbr. 66. og 67. gr. laga nr. 56/2010.

Samrunaaðilar taka m.a. fram að erlendu félögin Allianz og Bayern starfi hér á landi og veiti þau félög og önnur allnokkra samkeppni hér á landi.

Á heimasíðu FME er birt skrá yfir erlend félög sem annað hvort reka útibú hér á landi eða veita þjónustu án starfstöðvar, sbr. 30. gr. laga nr. 56/2010. Ljóst er samkvæmt þeirri skrá að fjölmörg félög hafa formlega heimild til selja ýmsar tegundir trygginga hér á landi. Sumir þessara aðila hafa nokkra starfsemi hér á landi. Allianz á Íslandi, sem selur líftryggingar, er með áþekka veltu og Okkar líftryggingar. Bayern-líf rekur einnig nokkuð umsvifamikla starfsemi á þessum markaði. Til viðbótar við þessa aðila starfa hér á landi váttryggingarmiðlanir sem miðla tryggingum frá ýmsum erlendum aðilum.¹³

Með vísan til framangreinds er ljóst heildarveltan er meiri en sem nemur þeim 4,5 mö. króna sem íslensku líftryggingafélögin velta á markaðnum fyrir sölu líftrygginga á Íslandi. Að mati Samkeppniseftirlitsins má ætla að markaðshlutdeild Okkar líftrygginga og Varðar verði undir 25% .

Af framangreindri umfjöllun virtri getur Samkeppniseftirlitið tekið undir það sjónarmið samrunaaðila að samruni þessa máls raski ekki samkeppni á líftryggingamarkaði. Þegar horft er á innlendu félögin er samþjöppunin sem felst í samrunanum ekki það mikil að hún ein og sér skapi hættu á samkeppnishömlum. Hið sameinaða félag verður ekki það stærsta á markaðnum og keppir við þrjú félög sem eru í eigu stærstu váttryggingafélaganna á Íslandi. Til viðbótar er unnt að fallast á það með samrunaaðilum að þau félög sem starfa hér á landi á grundvelli starfsleyfis FME búi við ákveðið samkeppnislegt aðhald frá aðilum sem starfa hér á landi á grundvelli erlends starfsleyfis. Ekki er því um það að ræða að samruninn skapi eða styrki markaðsráðandi stöðu á líftryggingamarkaðnum eða raski þar samkeppni að öðru leyti.

¹¹ Upplýsingar um veltu þessara félaga eru birtar á heimasíðu FME.

¹² Miðað við árið 2014.

¹³ Friends Provident, Sun life og Lloyds eru á meðal þeirra erlendu tryggingarfélaganna sem íslenskir aðilar markaðssetja hér á landi.



Eins og nánar verður rökstutt telur Samkeppniseftirlitið ekki að í þessu máli leiði skaðleg samsteypuáhrif af samrunanum á váttrygginga- eða fjármálamörkuðum.

Að þessu sögðu telur eftirlitið ekki tilefni til íhlutunar vegna áhrifa samrunans á grundvelli aukinnar samþjöppunar á markaði fyrir líftryggingar.



2. Áhrif samrunans markað fyrir skaðatryggingar

Á markaði fyrir skaðatryggingar vegur þýngst markaðurinn fyrir ökutækjatryggingar. Þau fyrirtæki sem starfa á þessum markaði eru Vátryggingarfélag Íslands hf., Sjóvá-Almennar tryggingar hf., Tryggingamiðstöðin hf. og Vörður tryggingar hf. Á heimasíðu FME má finna gögn um stærð þessa markaðar og hlutdeild aðila í viðskiptum á markaðnum. Í gögnunum kemur fram að veltan, á grundvelli iðgjalda, á markaðnum hafi verið rúmlega 50 ma. kr. sl. ár og var hlutdeild aðila á markaðnum sem hér segir:¹⁴

Skaðatryggingafélög	Hlutdeild
Vátryggingarfélag Íslands hf.	31%
Sjóvá-Almennar tryggingar hf.	26%
Tryggingarmiðstöðin hf.	26%
Vörður tryggingar hf.	11%

Af töflunni er ljóst að Vörður er umtalsvert minni en hin þrjú tryggingarfélögin, sem öll eru áþekkt að stærð. Þá liggur fyrir að Arion banki hefur ekki starfað á markaði fyrir skaðatryggingar. Samruninn felur því ekki í sér samþjöppun í skaðatryggingum.

Eins og nánar verður rökstutt telur Samkeppniseftirlitið ekki að í þessu máli leiði skaðleg samsteypuáhrif af samrunanum á vátrygginga- eða fjármálamörkuðum.

3. Önnur möguleg áhrif samrunans

Í samruna þessa máls felst að saman renna annars vegar vátryggingafélag og hins vegar viðskiptabanki. Að þessu leyti er um að ræða samsteypusamruna. Af umsögnum sem bárust Samkeppniseftirlitinu má ráða að aðilar á markaði virðast helst telja að skaðleg samsteypuáhrif geti leitt af samrunanum.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2009, *Síminn hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, er fjallað um samsteypusamruna og þar segir: „Um er að ræða samsteypusamruna þar sem fyrirtæki renna saman en eru samt sem áður ekki í samkeppnislegum tengslum sem keppinautar eða viðskiptavinir. Fyrsta kastíð breytist því í raun ekki neitt á samkeppnismarkaði við samsteypusamruna, þeir sem keppa um hylli viðskiptavina eru jafnmargir og jafnstórir og áður. Þeir hafa ekki náð sérstöku sambandi eða tókum á birgjum eða fengið sérstaka aðstöðu sem færir þeim samkeppnisforskot.“ Dómstólar ESB hafa einnig bent á að samsteypusamrunar séu sérstakir að því leyti að ekki sé um að ræða samruna milli fyrirtækja sem hafi fyrirliggjandi samkeppnisleg tengsl sín á milli. Sökum þessa eru almennt ekki löglíkur á því að slíkir samsteypusamrunar hafi í för með samkeppnishamlandi áhrif. Hins vegar geta slíkir samrunar haft samkeppnishamlandi áhrif undir vissum kringumstæðum.¹⁵ Í

¹⁴ Taflan byggir á markaðshlutdeild á grundvelli iðgjalda árið 2014. Í töfluna vantar hlutdeild Viðlagatryggingar Íslands. Andlag trygginga þeirra er annað en hinna skaðatryggingafélaganna og eru Viðlagatryggingar í raun ekki í samkeppni við hin tryggingarfélögin. Nánari upplýsingar um starfsemi þeirra má finna á heimasíðu þeirra www.viðlagatrygging.is.

¹⁵ Dómur undirréttar ESB í máli nr. T-5/02, Tetra Laval gegn framkvæmdastjórninni [2002] ECR II-4381: „It is common ground between the parties that 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



ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009, *Kaup Valitors hf. á öllu hlutafé í Euro Refund Group North á Íslandi ehf.*, er fjallað um möguleg skaðleg áhrif samsteypusamruna:

„Slíkir samrunar geta helst haft samkeppnisleg áhrif þegar samrunaaðilar starfa á nátengdum mörkuðum. Um slíkt getur verið að ræða þegar samrunaaðilar selja vörur sem bæta hverja aðrar upp (e. complementary products) eða selja vörur sem eru hluti af flokki vara sem keyptar eru af sömu kaupendum (e. range of products). Talið er að ef einn aðili samrunans hafi styrka stöðu á einum markaði geti undir vissum kringumstæðum ákveðin samlegðaráhrif, sem stafa af samrunanum, leitt til þess að hið sameinaða fyrirtæki nái yfirburðarstöðu á tengdum markaði og samkeppni raskist þar með, sbr. nánar hér á eftir. Taka þarf því til skoðunar hvort skilgreindir markaðir séu tengdir og hvort aðstæður á þeim mörkuðum séu með þeim hætti að samruninn geti mögulega haft skaðleg samkeppnisleg áhrif.“

Í leiðbeiningareglum framkvæmdastjórnar ESB um samruna sem ekki teljast láréttir er bent á að samsteypusamrunar geti haft í för með sér jákvæð samkeppnisleg áhrif sem geta t.a.m. stafað af aukinni skilvirkni eftir samrunann. Slík skilvirkni getur t.d. falist í betri nýtingu framleiðsluþátta, s.s. innviða eða söluleiða.¹⁶ Einnig er útskýrt undir hvaða kringumstæðum samsteypusamrunar geti verið samkeppnishamlandi en það sé helst þegar þeir hafa í för með sér svonefnd útilokunaráhrif (e. foreclosure effect), þ.e. ef að keppinautar geti útilokast frá tilteknum markaði. Til þess að þetta geti átt sér stað verða markaðir þeir sem samsteypusamruninn tekur til að vera nátengdir. Einnig verða samrunaaðilar samkvæmt framkvæmdastjórn ESB að vera í öflugri stöðu (e. market power) á að a.m.k. einum markaði sem samruninn tekur til. Fram kemur að ólíklegt sé að framkvæmdastjórnin telji slíka samruna samkeppnishamlandi ef samrunaaðilar hafa minna en 30% hlutdeild á öllum viðkomandi mörkuðum. Horft var m.a. til hárrar markaðshlutdeildar í umfjöllun um samsteypusamruna í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2009, *ERGN Holdings Ltd. og Euro Refund Group North á Íslandi ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*:

„Fram er komið í málinu að áfrýjandi og þar með samrunafyrirtækið er með 60-65% markaðshlutdeild á markaði fyrir endurgreiðslu virðisaukaskatts til erlendra ferðamanna. Þá er samrunafyrirtækið með 60-65% markaðshlutdeild í útgáfu greiðslukorta og 65-70% markaðshlutdeild í færsluhirðingu og 65-70% markaðshlutdeild í posaleigu. Er fallist á rök Samkeppniseftirlitsins fyrir því að þegar svo háttar til séu miklar líkur á því að samrunafyrirtækið geti raskað þegar takmarkaðri samkeppni á tengdum mörkuðum með því að beita vogarafshægðun milli einstakra markaða. Verður og að telja að með samrunanum verði til möguleiki, geta og efnahagslegur hvati hjá samrunafyrirtækinu til að beita keppinauta útilokandi aðgerðum. Getur þetta leitt til skertrar samkeppni þegar til lengri tíma er litið til tjóns fyrir viðskiptavinum og keppinauta í ljósi þeirrar fákeppni sem þegar ríkir á

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.“

¹⁶ Tilkynning framkvæmdastjórnar ESB „Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentration between undertakings“, OJ C265, 18. október 2008.



skilgreindum mörkuðum. Þá er einnig til þess að líta að sú aðstaða á skilgreindum mörkuðum, sem yrði til við samrunann, leiðir til þess að söluaðilar geta samið við einn og sama aðila um alla þjónustu á mörkuðum sem hefur þá þýðingu að samrunafyrirtækið styrkti enn frekar markaðsráðandi stöðu sína."

Við mat á líkindum þess að samsteypusamruni hafi í för með sér útilokunaráhrif þarf að líta til eftirfarandi þriggja atriða:

- eta þarf möguleika samrunafyrirtækis til þess að útiloka keppinauta. M
- eta þarf hvort hvati til þess að útiloka keppinaut sé til staðar hjá samrunafyrirtæki. M
- eta þarf hvort slík háttsemi hafi neikvæð áhrif á samkeppni til tjóns fyrir neytendur.¹⁷ M

Samsteypusamruni sem tekur til fyrirtækja sem starfa á óskyldum eða ótengdum mörkuðum skapar almennt ekki samkeppnisleg vandamál.¹⁸

3.1 Möguleg samkeppnisleg vandamál

Líkt og áður hefur komið fram hefur Samkeppniseftirlitið við rannsókn þessa máls aflað sjónarmiða frá helstu keppinautum samrunaaðila á tryggingarmarkaði ásamt fleiri aðilum sem kunna að hafa hagsmuni af samruna þessum. Í þessum sjónarmiðum kom fram að aðilar töldu hættu á samkeppnisbrestum í kjölfar samrunans sökum tengsla viðskiptabanka og tryggingarfélags. Telja umsagnaraðilar ekki síst að skaðleg samsteypuáhrif geti leitt af samrunanum.

Á meðal atriða sem umsagnaraðilar töldu að gefa þyrfti gaum í þessu samhengi er möguleiki Arion banka á því að tvinna saman vörur í viðskiptabankastarfsemi við vörur í váttryggingarstarfsemi þannig að samkeppnislegur skaði hljóttist af. Kom fram það sjónarmið að bankanum væri t.d. unnt að vöndla eða tvinna saman húsnæðislán við skaðatryggingar. Í þessu samhengi kom fram það sjónarmið aðila á skaðatryggingarmarkaði að ef kjör húsnæðislána byggðust á því að viðskiptavinur væri jafnframt í viðskiptum við tryggingarfélagið fæli það í sér óhóflega bindingu viðskiptavinar við tryggingarfélagið. Með slíkri háttsemi yrði hluti tryggingamarkaðarins í reynd lokaður fyrir samkeppni. Vísuðu þessir aðilar til þess að Arion banki væri mögulega aðili að sameiginlegri markaðsráðandi stöðu með hinum stóru bönkunum tveimur. Á þeim forsendum töldu umsagnaraðilar háttsemi sem þetta myndi fela í sér misnotkun á slíkri sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.

¹⁷ Sjá mgr. 94 í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB.

¹⁸ Sjá t.d. Cook & Kerse, EC Merger Control, fimmta útgáfa 2009 bls. 203: „ In a conglomerate merger, the Guidelines point out that the merging parties will operate in closely-related markets. No concerns will arise in a pure financial conglomerate operating across unrelated sectors or markets.”



Umsagnaraðilar töldu samkeppnishindranir einnig geta stafað af þeim viðtæku upplýsingum sem Arion býr yfir sem viðskiptabanki og hættu á því að þær yrðu nýttar í þágu Varðar. Í því sambandi er nefnt að bankinn hefur alla jafna upplýsingar um hvar viðskiptavinur hans er með sín tryggingaviðskipti og hvað viðkomandi greiðir viðkomandi tryggingarfélagi. Til að vinna gegn samkeppnishömlum er lögð áhersla á að skýr stjórnunar- og rekstrarlegur aðskilnaður verði á milli Arion Banka og Varðar.

Samrunaaðilar fallast hins vegar ekki á að samruninn raski samkeppni.

3.2 Mat Samkeppniseftirlitsins

Hlutdeild hins sameinaða fyrirtækis á váttryggingamörkuðum er lýst hér að framan. Í skaðatryggingum er Vörður smæsti keppinauturinn og keppir þar við þrjú öflug félög. Í líftryggingum verður hið sameinaða félag með innan við 30% markaðshlutdeild og fyrir liggur að á markaði fyrir skaðatryggingar er hlutdeild sameinaðs félags um 11%. Telur Samkeppniseftirlitið að við samrunann öðlist hið sameinaða fyrirtæki ekki nægilega öfluga stöðu á váttryggingamörkuðum til að hætta sé á því að skaðleg samsteypuáhrif leiði af samrunanum vegna stöðu sameinaðs félags á váttryggingamarkaði. Kemur þá til skoðunar hvort sú hætta geti stafað af stöðu Arion banka á fjármálamörkuðum.

Samkeppniseftirlitið hefur á undanförunum árum fjallað um samkeppnisaðstæður á viðskiptabankamarkaði og öðrum fjármálamörkuðum. Nefna má í því sambandi ákvörðun nr. 50/2008, *Samruni SPRON og Kaupþings*, ákvörðun nr. 33/2011, *Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.*, skýrsla nr. 1/2011, *Samkeppnishömlur á bankamarkaði*, skýrslu nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, ákvörðun nr. 17/2015, *Samruni MP banka hf. og Straums fjárfestingarbanka hf.*, ákvörðun nr. 23/2015, *Yfirtaka Landsbanka hf. á Sparisjóði Norðurlands ses.* og ákvörðun nr. 9/2016, *Framsál Glitnis hf. á 95% hlutfjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands*.

Í framangreindum úrlausnum var það niðurstaða eftirlitsins, eða eftir atvikum leiddar að því líkur, að viðskiptabankarnir þrír væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Þá liggur fyrir að eftir fall stóru sparissjóðanna (Spron, SPKef og Byrs) í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 hefur veruleg samþjöppun átt sér stað á markaði fyrir almenna viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og smá fyrirtæki, einkum á sviði innlánastarfsemi.¹⁹ Undangengin misseri hefur enn frekar kvarnast úr starfandi sparissjóðum á landinu, sbr. yfirtöku Arion banka hf. á AFLi-sparissjóði,²⁰ yfirtöku Landsbankans á Sparissjóði Vestmannaeyja²¹ og yfirtöku Landsbankans á Sparissjóði Norðurlands.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði*, segir:

¹⁹ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2011 *Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.* og ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 5. mars 2011.

²⁰ Sjá ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2015 *Yfiráð Arion banka yfir AFLi-sparissjóði og nr. 16/2015 Endurskoðun á skyldu Arion banka hf. til að selja eignarhlut sinn í AFLi-sparissjóði ses.*

²¹ Samkeppniseftirlitið kom ekki að því máli þar sem Fjármálaeftirlitið beitti sk. neyðarlögum við yfirtöku á sjóðnum. Við beitingu þeirra laga er samkeppnislögum vikið til hliðar.



„Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum Samkeppniseftirlitsins var markaðshlutdeild einstakra viðskiptabanka í greiðslukortautgáfu á tímabilinu sem rannsóknin tók til í samræmi við markaðshlutdeild þeirra í almennri viðskiptabankaþjónustu enda er greiðslukortþjónusta almennt mikilvægur þáttur í þjónustu viðskiptabanka. Markaðshlutdeild hvers þriggja stærstu viðskiptabankanna um sig á sviði almennrar viðskiptabankaþjónustu lá á bilinu 25- 30% (m.v. innlán og útlán) á tímabilinu sem rannsókn málsins beinist að. Í sáttaviðræðum við aðila málsins lagði Samkeppniseftirlitið áherslu á að gripið yrði til ýmissa aðgerða til að eyða samkeppnishömlum á markaðnum og fela aðgerðirnar í sér allnokkrar breytingar á fyrirkomulaginu á greiðslukortamarkaði. Ljóst er að stóru viðskiptabankarnir þrír njóta nú, eftir fall stærstu sparisjóðanna, gífurlegra yfirburða í útgáfu greiðslukorta á íslenska greiðslukortamarkaðnum. Við úrlausn málsins í sáttaviðræðum var því óhjákvæmilegt að taka mið af því hver staðan á markaðnum er nú. Áætla má að markaðshlutdeild stóru viðskiptabankanna þriggja á sviði greiðslukortautgáfu nemi núna samanlagt allt að 95%.“

Í ofangreindu samhengi skal það haft í huga að tímabilið sem rannsóknin tók til var árabilið 2007-2009. Nú má ætla að samanlögð hlutdeild þessara þriggja banka á sviði innlánastarfsemi nemi nú allt að 98-99%. Fátt bendir til annars en að samanlögð hlutdeild stóru bankanna þriggja í greiðslukortautgáfu falli þar ekki allfjarri.

Á sviði útlána hefur þróunin hins vegar ekki verið eins einhliða og þróunin á sviði innlána. Þannig hafa lífeyrissjóðir t.d. stóraukið umsvif sín á sviði íbúðalánveitinga allra síðustu ár (í samkeppni við bankana og Íbúðalánasjóð) og einnig hafa lífeyrissjóðirnir verið að auka umsvif sín á fyrirtækjalánamarkaði á allra síðustu árum.

Þrátt fyrir vaxandi samkeppni á ákveðnum sviðum frá lífeyrissjóðum undanfarin misseri njóta viðskiptabankarnir þrír hver fyrir sig tiltölulega sterkrar stöðu á flestum undirmörkuðum fjármálaþjónustu. Íslandsbanki og Landsbanki, sem nú eru að nær öllu leyti í eigu ríkissjóðs, eru samtals með um 65-70% hlutdeild í innlánum frá einstaklingum og atvinnufyrirtækjum, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2016 *Framsál Glitnis hf. á 95% hlutfjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands*. Samkvæmt gögnum Samkeppniseftirlitsins var hlutdeild Arion banka á sviði innlána frá heimilum og fyrirtækjum innan við 30% í lok árs 2015. Bankinn er hins vegar stærstur þessara þriggja banka á sviði íbúðalána en á þeim markaði er hann þó ekki aðeins í samkeppni við hina stóru bankana heldur einnig Íbúðalánasjóð (það kann að breytast verði starfsemi sjóðsins afmörkuð við félagslegar lánveitingar) og lífeyrissjóði sem hafa verið mjög virkir á íbúðalánamarkaði undanfarin misseri.

Samruninn leiðir til þess að Arion banki verður eini bankinn sem hefur með höndum alhliða váttryggingarþjónustu. Með því mun bankinn aðgreina sig frá keppinautum sínum hvað þetta varðar og þjónustuframboð hans verður breiðara. Þegar slíkum samruna er hrint í framkvæmd hefur það ekki bein neikvæð samkeppnisleg áhrif, eins og fylgt getur láréttum samrunum, og getur allt eins aukið samkeppni á bæði fjármála- og váttryggingamarkaði. Það er þó eðlilega háð því að skaðleg samsteypuáhrif skapist ekki. Aðilar á markaði hafa, sem fyrr segir áhyggjur af skorti á aðskilnaði milli Arion banka og



Varðar og af hættu á því að trúnaðarupplýsingar sem bankinn býr yfir séu notaðir til markaðssóknar á váttryggingamarkaði.

Í þessu máli hefur hið lagalega umhverfi þýðingu. Fyrir liggur að löggjafinn hefur heimilað bæði eignarhald fjármála fyrirtækja á váttryggingarfélögum og öfugt. Í frumvarpi sem varð að eldri lögum um váttryggingar (lög nr. 60/1994) var það talið auka samkeppni að váttryggingafélög gætu rekið bankapjónustu.²² Í öðrum lögskýringagögnum hefur í þessu samhengi verið vísað til þróunar á eðli fjármálaþjónustu.²³ Ljóst er hins vegar að nokkur kerfisáhætta og aðrar hættur (t.d. smithætta (e. contagion)) geta skapast þegar saman renna t.d. öflugur banki og öflugt váttryggingafélag.²⁴ Slík sameiginleg félög eru skilgreind sem „*fjármálasamsteypur*“ og lúta sérstöku eftirliti ef um er að ræða „*umsvif á samstæðugrundvelli og/eða samanlögð umsvif á váttryggingasviði annars vegar og hins vegar samsvarandi umsvif á fjármálasviði eru hvor um sig talin mikilvæg samkvæmt reglum sem Fjármálaeftirlitið setur.*“, sbr. 13. tl. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 56/2010. FME hefur upplýst Samkeppniseftirlitið um að eftirlit þess „*með Arion banka hf. og Verði tryggingum hf. á samstæðugrunni [muni] ekki breytast með hliðsjón af reglum nr. 165/2014 um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum gangi fyrirhuguð kaup bankans á váttryggingafélaginu eftir þar sem samstæðan mun ekki fullnægja skilyrðum til að teljast fjármálasamsteypa.*“

Þrátt fyrir að Arion/Vörður teljist ekki vera fjármálasamsteypa í framangreindum skilningi er að finna í lögum ákvæði sem eiga að tryggja vist sjálfstæði milli banka og váttryggingarfélags innan sömu samstæðu. Tilgangur þessa ákvæða er m.a. að vinna gegn hagsmunaárekstrum og hættu á samkeppnishömlum.²⁵ Á þetta hafa samrunaaðilar

²² Sjá frumvarp til laga um váttryggingastarfsemi. (Lagt fyrir Alþingi á 117. löggjafarþingi 1993–94.): „*Heimildir váttryggingafélaga til að reka hliðarstarfsemi af ýmsu tagi er tengist váttryggingastarfsemi eru samkvæmt frumvarpinu auknar frá því sem verið hefur. Váttryggingafélög mega samkvæmt því eiga meiri hluta eða hafa yfirráð í félagi sem rekur hliðarstarfsemi sem hingað til hefur verið óheimilt, og reka ýmiss konar umsýslu sem er í eðlilegum tengslum við váttryggingastarfsemi. Einnig er gert ráð fyrir að þau geti stundað fjármála starfsemi í sérstökum félögum, þar á meðal rekið banka. Þetta er í samræmi við þróunina víða annars staðar og styrkir samkeppnisaðstöðu íslenskra váttryggingafélaga á markaðnum. Einkum er samkeppni víða mikil milli lánastofnana og fjárfestingarfélaga annars vegar og váttryggingafélaga hins vegar um sparifé þegar líftryggingar og ýmis sparnaðar- og fjárfestingarform eru annars vegar.*“

²³ Sjá hér frumvarp um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármála fyrirtæki, og lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi. (Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.) Í almennum athugasemdum segir: „*Þróunin í fjármálaþjónustu hér á landi sem annars staðar í Evrópu beinist meira og meira í þá átt að fyrirtæki eða fyrirtækjasamstæður leitast við að veita viðskiptavinum sínum heildarþjónustu í fjármálum. Uppbygging fjármála fyrirtækja tekur mið af þessu og hefur þróunin verið í þá átt að einstök félög og samstæður félaga sem lúta sameiginlegri yfirstjórn veita viðskiptavinum þjónustu á banka-, váttrygginga- og verðbréfasviði.*“

²⁴ Sjá t.d. lýsingu í skjali framkvæmdastjórnar ESB frá 9. júní 2016 (CONSULTATION DOCUMENT DIRECTIVE 2002/87/EC ON THE SUPPLEMENTARY SUPERVISION OF CREDIT INSTITUTIONS, INSURANCE UNDERTAKINGS AND INVESTMENT FIRMS IN A FINANCIAL CONGLOMERATE) en þar segir: „*Financial conglomerates are large financial groups which provide services and products in at least the banking/investment and insurance sectors of the financial market place. FICOD [Directive on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate] aims at identifying and managing risks that are inherent to these groups that are active in several financial sectors to ensure financial stability. FICOD therefore focuses on the so-called "group risks" - i.e., potential risks of multiple gearing and excessive leveraging of capital, risks of contagion, risks related to management complexity, risk concentration, and conflicts of interest.*“

²⁵ Sjá m.a. athugasemdir við 54. gr. í frumvarpi sem varð að núgildandi lögum um váttryggingastarfsemi: „*Á samkeppnismarkaði er mikilvægt að eignarhald og stjórnarseta skapi ekki hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði. Mikilvægt er t.d. að móðurfélag sem á sem dótturfélög, annars vegar váttryggingafélag og hins vegar fjármála fyrirtæki, gæti þess að sömu stjórnarmenn séu ekki tilnefndir til stjórnarsetu í fjármála fyrirtækinu*“



lagt áherslu á og bent á að Arion banka sé skylt að gæta aðskilnaðar í starfsemi bankans annars vegar og Varðar hins vegar. Í þessu sambandi er vísað m.a. til 9. mgr. 54 gr. laga um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010. Hvað varðar mögulega hagnýtingu upplýsinga úr upplýsingakerfum Arion banka í þágu Varðar benda samrunaaðilar á að slík háttsemi bryti í bága við þagnarskylduákvæði laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Að þessu virtu telja samrunaaðilar skýrt að meðferð upplýsinga Varðar annars vegar og Arion banka hins vegar skuli háttáð eins og um ótengd fyrirtæki væri að ræða.

Samkeppniseftirlitið leitaði til FME til þess að skýra tiltekin atriði er lagaumgjörð fjármála- og tryggingarfélaganna varðar. Samkeppniseftirlitið taldi nauðsynlegt að fá fram afstöðu FME til þess að varpa ljósi á framkvæmd tiltekinna laga sem hafa þýðingu gagnvart mögulegri samkeppnishegðun Varðar í kjölfar yfirtöku bankans. Í bréfi FME segir eftirfarandi um aðskilnað banka og váttryggingafélaganna:

„Lög um fjármálafyrirtæki heimila viðskiptabanka, sparisjóði og lánaþingartæki að reka váttryggingafélag í sérstöku félagi, sbr. 23. gr. laganna. Þá gera ýmis önnur ákvæði ráð fyrir því að váttryggingafélag geti verið innan samstæðu fjármálafyrirtækis, sbr. meðal annars 3. mgr. 85. gr. og 3. mgr. 109. gr. laganna. Jafnframt er, eins og fyrr greinir, viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþingartækjum heimilt að veita þjónustu í umboði váttryggingafélaganna í samræmi við 2. málsl. 3. mgr. 21. gr. sömu laga.

Til að draga úr hagsmunaárekstrum við stjórnun eftirlitsskyldra aðila innan sömu samstæðu getur stjórnarmaður eða starfsmaður fjármálafyrirtækis einungis tekið sæti í stjórn annars fjármálafyrirtækis, váttryggingafélags eða fjármálasamsteypu eða aðila í nánnum tengslum við framangreinda aðila ef um er að ræða félag sem er að hluta eða öllu leyti í eigu fjármálafyrirtækisins eða félag sem er að hluta eða öllu leyti í eigu félags með yfirráð í fjármálafyrirtækinu skapi stjórnarsetan ekki, að mati Fjármálaeftirlitsins, hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði, sbr. 2. og 3. mgr. 52. gr. a laga um fjármálafyrirtæki. Við mat Fjármálaeftirlitsins skal meðal annars horft til eignarhalds aðila og tengsla félagsins sem um ræðir við aðra aðila á fjármálamarkaði, svo og hvort tengslin geti skaðað heilbrigðan og traustan rekstur hlutaðeigandi fyrirtækis.

Sams konar ákvæði er í lögum um váttryggingastarfsemi en þar er þó gengið lengra. Þar segir að meiri hluti stjórnarmanna váttryggingafélags skuli ávallt vera óháður félögum innan sömu samstæðu, sbr. lokamálsl. 9. mgr. 54. gr. laganna.“

Um upplýsingamiðlun segir eftirfarandi í bréfi FME:

„Meginreglan er að stjórnarmenn fjármálafyrirtækis, framkvæmdastjórnar, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu

og váttryggingafélaginu. Þetta er mikilvægt t.d. í því tilviki þegar fjármálafyrirtækið á í samstarfi við annað váttryggingafélag sem á í samkeppni við dótturfélag móðurfélagsins. Svonefnd kross-stjórnarseta af því tagi sem hér um ræðir getur valdið aukinni hættu á hagsmunaárekstrum og orðsporsáhættu.“



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 vátryggingaþjónustu 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 starfsemi, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 21. gr. laga um fjármálafyrirtæki og 39. gr. laga nr. 32/2005 um miðlun vátrygginga.

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."

Framangreind afstaða FME hefur þýðingu gagnvart mögulegri skaðlegri samkeppnishegðun Varðar eftir yfirtöku Arion banka. Ljóst er að fyrirtækjasamstæða sem lýtur bæði lögum um fjármálafyrirtæki og tryggingastarfsemi starfar í all ströngu lagaumhverfi. Í lögum er m.a. áskilnaður um ákveðin aðskilnað og þagnarskyldu milli fyrirtækja innan samstæðunnar. Blasir því við að hvers konar hagnýting eða miðlun viðkvæmra upplýsinga til Varðar úr viðskiptamannagrunni Arion myndi fara gegn þagnarskylduákvæðum laga um fjármálafyrirtæki.

Framangreind sérlagaákvæði koma ekki að lögum í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið geti beitt íhlutun þegar samruni viðskiptabanka og vátryggingafélags raskar virkri samkeppni. Þessi fyrirmæli 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.

Umsagnaraðilar hafa, sem fyrr segir, áhyggjur af möguleikum Arion banka á því að tvinnna saman þjónustu í viðskiptabankastarfsemi annars vegar við þjónustu í váttryggingarstarfsemi hins vegar þannig að samkeppni raskist á váttryggingamarkaði.

Bæði hér á landi og annars staðar í Evrópu hefur það tíðkast að sama fyrirtækið selji bæði banka- og váttryggingaþjónustu (nefnt „*bancassurance*“), t.d. í kjölfar samruna, sbr. umfjöllun hér að framan. Framkvæmd í EES/ESB-samkeppnisrétti sýnir að það er á engan hátt sjálfgefið að slíkur samruni (eða samstarf) raski samkeppni. Í Generali/Commerzbank málinu taldi framkvæmdastjórn ESB ekki að slíkt samstarf sem raskaði samkeppni. Um var að ræða samvinnu fjórða stærsta banka Þýskalands við fjórða stærsta váttryggingafélagið þar sem fyrirtækin seldu þjónustu hvort annars. Taldi framkvæmdastjórnin þvert á móti að samvinnan myndi auka samkeppni.²⁶ Í Dresdner/Allianz málinu var um að ræða samruna milli Allianz, sem var stærsta tryggingafélag Þýskalands, og Dresdner banka sem var þriðji stærsti viðskipabanki Þýskalands. Þrátt fyrir að samruninn væri talinn bæta stöðu Allianz taldi framkvæmdastjórnin ekki ástæðu til íhlutunar vegna samrunans sem slíks.²⁷

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging*, var fjallað um þá samtönnun váttrygginga- og bankaþjónustu sem átti sér stað fyrir hrun:

*Samtönnun viðskipta við váttryggingafyrirtæki og banka getur verið veruleg aðgangshindrun á markað. Einnig má telja þetta geta verið hindrun gegn stækkun fyrirtækja. Um er að ræða þá tilhögun að ef neytandi stundar viðskipti við tiltekinn banka og tryggingarfélag þá fær viðkomandi meiri afslátt. Slíkt fyrirkomulag hefur verið hjá Kaupþingi og Váttryggingafélagi Ísland í viðskiptaleið sem heitir Vöxtur annars vegar og hins vegar hjá Glitni og Sjóvá-
Almennum í viðskiptaleið sem nefnist Stofn. Slík samtönnun kann að gera innkomu fyrirtækis á markað erfiða og ólíklega þar sem það getur ekki boðið svipuð afsláttakjör í tengslum við aðra óskylda viðskiptastarfsemi. Þar sem viðskiptabankar á Íslandi eru komnir í eigu ríkisins er æskilegt að þessi*

²⁶ Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnar ESB frá 15. nóvember 2001: „*The European Commission has given the go-ahead to a joint venture between German bank Commerzbank and AMB, a German insurer controlled by Generali of Italy, which will distribute the parent companies' respective insurance and retail banking products in Germany. The venture will increase the number of distribution outlets for the products concerned to the benefit of German consumers.*”

²⁷ Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnar ESB frá 19. júlí 2001: „*Allianz AG is the largest life and non-life insurance company in Germany. Dresdner Bank AG is Germany's third-largest universal commercial bank. Both companies are also actively involved in asset management. The merger will create Germany's largest 'bancassurance' group. Although the activities of the two companies present very small overlaps, the Commission carefully examined the possible consequences of the merger given the strong distribution networks of both companies. It also looked at the new group's position on the new growth market for personal pension schemes the so-called Riester pension. The Commission's examination led it to conclude that, while Allianz would improve its competitive position as a result of the 'bancassurance' alliance with Dresdner, there was no risk of a dominant position being created or strengthened.*” Framkvæmdastjórnin taldi hins vegar rétt að setja skilyrði vegna tengsla Allianz við keppinaut á váttryggingamarkaði.



samtvinnun verði afnumin og innkoma nýrra keppinauta þar með gerð auðveldari og möguleikar tryggingafélaga, sem ekki eru í samstarfi við banka, til stækkunar verða meiri.

Að mati Samkeppniseftirlitsins geta rök staðið til þess að slík samtvinnun viðskipta verði bönnuð með ákvæði í váttryggingalögum. Með því móti væri með skýrum hætti komið í veg fyrir slíka mögulega samkeppnishindrun. Óháð þessu telur Samkeppniseftirlitið að váttryggingafyrirtæki á Íslandi í ljósi nýrra aðstæðna á fjármálamörkuðum ættu að láta af þeirri samtvinnun sem að framan er getið. Með því móti stuðla þau að eðlilegri og virkri samkeppni á váttryggingamarkaði."

Eins og hin erlendu fordæmi sem nefnd voru að framan benda til getur sala banka á váttryggingum (eða sala tryggingafélags á fjármálaþjónustu) aukið samkeppni. Á hinn bóginn hefur Samkeppniseftirlitið, eins og að ofan greinir, áður lýst áhyggjum af því að samtvinnun þessarar þjónustu geti raskað samkeppni. Í þessu sambandi skal haft í huga að áhyggjur Samkeppniseftirlitsins í þessu sambandi lúta að því þegar tveir af stærstu viðskiptaböndkunum tvinnuðu saman þjónustu sína við þjónustu tveggja öflugustu váttryggingafélaga landsins. Sú staða er ekki uppi í þessu máli.

Hér ber einnig að hafa í huga að þó samtvinnun af þessum toga geti verið skaðleg er ekki þar með sagt að það, eitt og sér, veiti heimild til íhlutunar vegna samsteypusamruna. Til þess að slík íhlutun sé heimil (og nauðsynleg) verða að vera fyrir hendi ríkar vísbendingar sem gefa til kynna að líklegt sé að sameinað félag geti og muni grípa til háttseminnar og að hún sé til þess fallin að raska samkeppni.²⁸

Í þessu samhengi ber að líta til þess að Aron banki hefur skýrt tekið fram að bankinn „hafi ekki í hyggju að samvinna með neinum þeim hætti sem skaðlegt geti talist samkeppni váttryggingarþjónustu og viðskiptabankþjónustu. Allra síst með þeim hætti að það myndi brjóta í bága við 11. gr. samkeppnislaga." Þá ber að líta til þess að Vörður er minnsta félagið á mikilvægasta sviði váttrygginga, skaðatryggingum, og hið sameinaða félag stendur á því sviði frammi fyrir öflugum keppinautum sem starfað hafa lengi á markaðnum. Ljóst er að Arion banki er ekki, einn og sér, í markaðsráðandi stöðu á sviði

²⁸ Sjá t.d. dóm dómstóls ESB frá 15. febrúar 2005 í máli nr. C-12/03, Framkvæmdastjórnin gegn Tetra Laval, mgr. 42-44: „A prospective analysis of the kind necessary in merger control must be carried out with great care since it does not entail the examination of past events – for which often many items of evidence are available which make it possible to understand the causes – or of current events, but rather a prediction of events which are more or less likely to occur in future if a decision prohibiting the planned concentration or laying down the conditions for it is not adopted.

Thus, the prospective analysis consists of an examination of how a concentration might alter the factors determining the state of competition on a given market in order to establish whether it would give rise to a serious impediment to effective competition. Such an analysis makes it necessary to envisage various chains of cause and effect with a view to ascertaining which of them are the most likely.

The analysis of a 'conglomerate-type' concentration is a prospective analysis in which, first, the consideration of a lengthy period of time in the future and, secondly, the leveraging necessary to give rise to a significant impediment to effective competition mean that the chains of cause and effect are dimly discernible, uncertain and difficult to establish. That being so, the quality of the evidence produced by the Commission in order to establish that it is necessary to adopt a decision declaring the concentration incompatible with the common market is particularly important, since that evidence must support the Commission's conclusion that, if such a decision were not adopted, the economic development envisaged by it would be plausible."



almennrar viðskiptabankþjónustu né á undirmarkaðnum fyrir íbúðalán.²⁹ Þá er á engan hátt augljóst að möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða Arion banka og hinna stóru viðskiptabankanna veiti bankanum þann efnahagslega styrkleika að geta t.d. með vogarafshögðun hindrað samkeppni á váttryggingamarkaði.³⁰ Í þessu sambandi skipta og máli framangreind lagaákvæði um aðskilnað og bankaleynd.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er hætta á samkeppnishömlum vegna samrunans minni en ef um væri að ræða samruna fyrirtækja sem öll nytu öflugrar stöðu á sínum mörkuðum. Eins og áður hefur komið fram er Vörður tryggingar hf. minnsta skaðatryggingafélagið sem starfar á Íslandi. Þá er ástæða til að líta til þess að sameinað félag mun ekki njóta markaðshlutdeildar yfir 30% á helstu mörkuðum sem það starfar á.

Með vísan til umfjöllunar að framan er að mati Samkeppniseftirlitsins ekki unnt að slá því föstu að umræddur samruni raski samkeppni. Þá verður ekki fram hjá því litið að samruninn kann að hafa jákvæð áhrif á samkeppni á váttryggingamarkaði þar sem samruninn ætti að styrkja Vörð í samkeppni við stóru váttryggingafélögin.

IV.

Niðurstaða

Við rannsókn þessa máls hefur Samkeppniseftirlitið haft samband við helstu keppinauta samrunaaðila og fleiri aðila sem eftirlitið taldi að kynnu að hafa hagsmuni af samruna þessum. Ennfremur hefur eftirlitið fengið túlkun FME á tilteknum lagaákvæðum sem um starfsemi samrunaaðila gilda.

Hefur Samkeppniseftirlitið rannsakað lárétt- og samsteypuáhrif þessa samruna á samkeppni en niðurstaðan er sú að ekki leiða samkeppnishömlur af samrunanum. Þá er ljóst að samruni þessa máls er ekki þeirrar gerðar sem getur kallað á íhlutun á grundvelli úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 18/2009, *Síminn gegn Samkeppniseftirlitinu*. Af öllum gögnum málsins virtum og framkomnum sjónarmiðum fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að forsendur séu til íhlutunar vegna samrunans, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga. Samruninn leiðir ekki til þess að markaðsráðandi staða sé að myndast eða slík staða að styrkjast eða samkeppni að raskast að öðru leyti með umtalsverðum hætti.

V.

Ákvörðunarorð:

²⁹ Markaðshlutdeild fyrirtækja á íbúðalánamarkaði mun þurfa að koma til endurskoðunar ef Íbúðalánasjóður mun einskorða sig við félagsleg íbúðalán í framtíðinni.

³⁰ Í þessu samhengi er rétt að taka fram að reglur um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gilda ekki með sama hætti um annars vegar markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis og hins vegar um meðlimi sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu. Skyldur fyrirtækis sem er markaðsráðandi, eitt og sér, eru almennt séð víðtækari skv. 11. gr. samkeppnislaga heldur en hjá meðlimum sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu. Ef einn meðlimur sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu grípur til markaðsaðgerða sem beinast sérstaklega að öðrum meðlimum væri alla jafnan um að ræða æskilega samkeppni (fráhvarf frá þeirri samhæfðri hegðun sem slík sameiginleg markaðsráðandi staða byggist á) en ekki brot. Allt öðru máli gegnir ef meðlimurinn grípur til aðgerða gegn nýjum eða smáum keppinaut sem miða að því að verja eða styrkja þá samhæfingu sem ríkir á markaðnum.



„Kaup Arion banka hf. á Verði tryggingum hf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til að aðhafast frekar vegna samrunans.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson