



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 26. september 2008

Ákvörðun nr. 50/2008

### Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.

#### Efnisyfirlit

I.	Málsmeðferð.....	3
II.	Niðurstaða.....	4
1.	Lagaskil.....	4
2.	Samruninn.....	5
3.	Markaðurinn.....	5
3.1	Vörumarkaður.....	7
3.1.1	Sjónarmið samrunaaðila.....	8
3.1.2	Mat Samkeppniseftirlitsins.....	8
3.2	Landfræðilegur markaður.....	10
3.2.1	Sjónarmið samrunaaðila.....	10
3.2.2	Mat Samkeppniseftirlitsins.....	11
3.3	Niðurstaðan um þá markaði sem máli skipta.....	17
4.	Ákvæði 17. gr. c samkeppnislaga um mat á samruna.....	18
4.1	Sameiginleg markaðsráðandi staða.....	20
4.1.1	Skilyrði fyrir sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.....	21
4.1.2	Niðurstaða.....	24
5.	Markaðshlutdeild og samþjöppun.....	26
5.1	Markaðshlutdeild á Íslandi.....	27
5.2	Markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu.....	29
5.3	Samþjöppun og HHI.....	31
5.3.1	Breyting á HHI.....	32
6.	Sameiginleg markaðsráðandi staða á bankamarkaði.....	33
6.1	Fyrri framkvæmd og fræðileg sjónarmið.....	33
6.2	Samhæfð hegðun íslenskra viðskiptabanka.....	36
6.3	Aðstæður á markaði gera samhæfingu mögulega.....	40
6.3.1	Vörur eru einsleitar.....	40
6.3.2	Mikil samþjöppun og áþekkir keppinautar.....	41
6.3.3	Kostnaðaruppbygging er áþekk.....	42
6.3.4	Umtalsverðar nýjungar hafa ekki komið fram á markaðnum.....	43
6.4	Líklegt er að samhæfing geti átt sér stað þegar til lengri tíma er litið.....	44
6.4.1	Markaðurinn er gagnsær.....	44
6.4.2	Á markaðnum eru hvatar fyrir samhæfða markaðsstefnu.....	47
6.4.3	Takmarkaðar líkur á að keppinautar (og mögulegir keppinautar) eða neytendur geti ógnað samhæfingunni.....	50
6.4.3.1	Aðgangshindranir.....	50



6.4.3.2	Kaupendastyrkur .....	54
7.	Samruninn styrkir sameiginlega markaðsráðandi stöðu .....	55
8.	Staða SPRON .....	57
9.	Samandregin niðurstaða .....	58
III.	Ákvörðunarorð .....	59



## I. Málsmeðferð

Þann 5. júní sl. barst Samkeppniseftirlitinu bréf þar sem gerð var grein fyrir fyrirhuguðum samruna Kaupþings banka hf. (hér eftir Kaupþing) og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. (hér eftir SPRON). Gögn þessu tengd höfðu einnig borist með tölvupósti deginum áður. Þess var óskað að farið yrði með þessar upplýsingar um fyrirhugaðan samruna sem trúnaðarmál. Ekki fylgdi undirritaður og endanlegur samningur um kaup Kaupþings á SPRON. Var samningaviðræðum enda ekki lokið þegar gögnin bárust.

Samkeppniseftirlitið sendi aðilum bréf þann 18. júní 2008 og tilkynnti þeim að bréfið frá 5. júní sl. hefði ekki falið í sér tilkynningu á samruna og að þrjátíu daga frestur skv. þágildandi 4. mgr. 17. gr. samkeppnislaga hefði ekki byrjað að líða við móttöku þess. Var í bréfi Samkeppniseftirlitsins einnig bent á að með lögum nr. 107/2000, sem breyttu eldri samkeppnislögum nr. 8/1993, hafi verið afnumin heimild til þess að gefa álit á fyrirhuguðum samrunum. Var það gert „*sökum þess að reynslan af ákvæðinu hafði ekki verið góð. Þannig gerði sá trúnaður og leynd sem oft er krafist áður en tilkynnt er opinberlega um samruna erfitt að afla fullnægjandi gagna. Var rannsókn samrunamála af þessum sökum jafnvel ómöguleg skv. athugasemdum í greinargerð.*”

Þann 2. júlí 2008 barst Samkeppniseftirlitinu samrunaáætlun stjórna Kaupþings og SPRON, greinargerðir beggja félaga, drög að stofnefnahagsreikningi, skýrsla endurskoðanda um samrunaáætlunina og tilkynning um fyrirhugaðann samruna sem birt var í kauphöll. Sýndu þessi gögn að samningi um samruna Kaupþings og SPRON væri lokið. Í bréfinu var jafnframt áréttað að bréfið sem barst Samkeppniseftirlitinu 5. júní sl. hefði falið í sér samrunatilkynningu sem væri að öllu leyti í samræmi við samkeppnislög og reglur um tilkynningu samruna.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 3. júlí 2008 var samrunaðilum tilkynnt að við móttöku á bréfinu frá 2. júlí sl. liti eftirlitið svo á að samruni í skilningi samkeppnislaga hefði átt sér stað og að fullbúin samrunatilkynning lægi því fyrir. Einnig var vakin athygli á gildistöku laga nr. 94/2008, sem breyttu samrunaákvæðum samkeppnislaga nr. 44/2005.

Í kjölfarið sendi Samkeppniseftirlitið fjölda fjármálafyrirtækja bréf, dags. 3. júlí 2008, þar sem óskað var eftir ýmsum gögnum um starfsemi þessara félaga. Var meðal annars óskað eftir upplýsingum um helstu kostnaðarliði, samstarf við önnur fjármálafyrirtæki og eignarhluti í þeim, starfsemi útibúa fjármálafyrirtækjanna væru þau til staðar auk þess sem óskað var ýmissa upplýsinga um tekjur félaganna. Þann 16. júlí sl. var svo sent sambærilegt bréf til íslenskra lífeyrissjóða og óskað gagna um útlán þeirra og lífeyrissparnað. Bárust svör þessara aðila að meginstefnu til í lok júlí. Nokkur svör bárust þó ekki fyrr en í byrjun ágúst eða síðar jafnvel þó áskilið væri að svara skyldi eigi síðar en 22. júlí sl. Þann 29. ágúst sl. voru lagðar dagsektir á Byr sparisjóð til þess að knýja



félagið til þess að afhenda nauðsynlegar upplýsingar. Bárust fullnægjandi upplýsingar frá Byr í kjölfarið.

Við úrvinnslu gagna kom í ljós að í mörgum tilvikum voru þær upplýsingar sem fjármálafyrirtækin afhentu Samkeppniseftirlitinu ósambærilegar. Ástæðurnar voru ýmis konar; mismunandi tölvukerfi bankanna, ólíkar skilgreiningar á hugtökum, vandamál við sundurgreiningu gagna til að fá nákvæmari upplýsingar og erfiðleikar við að endurheimta eldri upplýsingar. Með það að markmiði að samræma gögnin leitaði Samkeppniseftirlitið því aftur til margra aðila til þess að fá gögn sem væru sambærileg. Telur Samkeppniseftirlitið að eftir þá gagnaöflun hafi fullnægjandi ljósi verið varpað á atvik máls þessa.

Til þess að meta áhrif samrunans hafa fulltrúar Samkeppniseftirlitsins átt viðtöl við ýmsa aðila á markaðnum, s.s. keppinauta samrunaaðila á viðkomandi mörkuðum, viðskiptavinum o.fl. Að því marki sem upplýsingar og viðhorf þessara aðila eru taldar skipta máli fyrir niðurstöðu máls þess er þess getið í ákvörðun þessari.

Samkeppniseftirlitinu barst bréf frá Kaupþingi, dags. 5. september sl., þar sem reifuð voru sjónarmið um ástand fjármálamarkaða og mikilvægi samruna í því árferði sem nú ríki. Að fengnu þessu bréfi óskaði Samkeppniseftirlitið eftir fundi til þess að fá nánari skýringar á efni þessa bréfs. Að loknum þeim fundi barst annað bréf frá Kaupþingi, dags. 15. september 2008. Í bréfinu eru veittar upplýsingar um stöðu SPRON og óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið hafi hliðsjón af þeim ef það telji samrunann raska samkeppni. Á fundi 22. september sl. gerðu samrunaaðilar enn frekari grein fyrir stöðu SPRON. Voru lögð fram ýmis gögn og upplýsingar veittar þessu tengdu. Þann 25. september 2008 barst bréf frá SPRON þar sem frekari upplýsingar voru veittar um stöðu fyrirtækisins.

## II.

### Niðurstaða

Fullbúin samrunaskrá aðila barst skömmu eftir gildistöku breytinga á samrunaákvæðum samkeppnislaga. Telur Samkeppniseftirlitið því efni til að víkja hér í upphafi að lagaskilum. Í kjölfarið verður fjallað efnislega um samrunann.

#### 1. Lagaskil

Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. samkeppnislaga, eins og hún hljóðaði fyrir gildistöku laga nr. 94/2008, skyldi tilkynna um samruna eigi síðar en einni viku eftir að samningi um hann væri lokið. Ákvæðið var afdráttarlaust og varð samkvæmt því að vera um að ræða fullgildan og bindandi samning til þess að samruni teldist hafa átt sér stað. Frestur skv. 1. másl. 4. mgr. 17. gr. samkeppnislaga hófst eftir að tilkynnt hafði verið með fullnægjandi hætti um samruna sem átt hafði sér stað. Ef samningi um samruna var ólokið hafði hann ekki átt sér stað í skilningi samkeppnislaga og gátu frestir samkvæmt lögnum því ekki byrjað að líða. Enga heimild var að finna í ákvæðinu um tilkynningu á fyrirhuguðum samruna.



Skýrt kom fram í bréfinu sem barst Samkeppniseftirlitinu 5. júní sl. að samningi um samruna SPRON og Kaupþings væri ekki lokið og þ.a.l. var í bréfinu eðlilega rætt um „fyrirhugaðan samruna“ þessara fyrirtækja. Þar fyrir utan var óskað trúnaðar um fyrirhugaðan samruna. Ljóst er því að engin réttaráhrif samkvæmt þágildandi samrunaákvæðum samkeppnislaga fylgdu móttöku þessa bréfs.

Breytingar á samrunaákvæðum samkeppnislaga tóku gildi þann 24. júní sl., sbr. lög nr. 94/2008. Með bréfi samrunaaðila frá 2. júlí sl. fylgdu með gögn sem sýndu fram á að samningi um samruna Kaupþings og SPRON væri lokið. Var þá tilkynnt að Samkeppniseftirlitið liti svo á að fullbúin samrunatilkynning hefði borist eftirlitinu. Í ljósi þessa fer um samrunamál þetta eftir núgildandi samrunaákvæðum samkeppnislaga.

## 2. Samruninn

Kaupþing er viðskiptabanki sem starfar á grundvelli laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt samrunaskránni veitir Kaupþing fyrirtækjum, einstaklingum og stofnunum alhliða fjármálaþjónustu og er félagið með starfsemi í 14 löndum. SPRON er sparisjóður sem einnig starfar á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki og veitir einstaklingum og fyrirtækjum alhliða fjármálaþjónustu samkvæmt samrunaskrá. Hefur SPRON verið breytt í hlutafélag.

Samkvæmt samrunaskrá óskaði Kaupþing eftir því við stjórn SPRON bréfleiðis að rætt yrði um mögulegan samruna félaganna. Brást stjórn SPRON við með jákvæðum hætti. Hófust því viðræður um mögulegan samruna í kjölfarið.

Markmið samrunans samkvæmt samrunaskránni er meðal annars að draga úr rekstrarkostnaði með samþættingu í starfsemi en tekjur íslenskra fjármálafyrirtækja og aðgangur að erlendu lánsfé er sagður hafa dregist saman undanfarið. Telja samrunaaðilar að sameining félaganna tveggja muni leiða til þess að kostnaður lækki, hagkvæmni aukist og að betur megi nýta styrkleika og eiginleika hvors fjármálafyrirtækis fyrir sig. Segir í samrunaskránni að það sé ætlun samrunaaðila að SPRON starfi áfram á viðskiptabankamarkaði fyrir einstaklinga en hinn aukni styrkleiki sem í sameiningunni felist muni jafnframt bæta þjónustu og breikka þjónustuframboð.

Er hér um að ræða samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga og eru veltuskilyrði 17. gr. a laganna uppfyllt.

## 3. Markaðurinn

Við mat á samruna skv. 17. gr. samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað sem við á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn.

Miklar umbreytingar hafa átt sér stað í bankastarfsemi í hinum vestræna heimi á umliðnum árum og bankar víða stækkað verulega. Á þetta ekki hvað síst við á



Íslandi, einkum í kjölfar einkavæðingar stærstu viðskiptabanka landsins. Þessi þróun á sér ýmsar samverkandi skýringar, einkum þó eftirfarandi: Í fyrsta lagi aukið frelsi í viðskiptum með breyttri löggjöf sem auðveldar fjármagnsflutninga og fjármálaviðskipti milli landa og dregur jafnframt úr þeirri hólfun sem verið hefur milli einstakra sviða fjármálastarfseminnar; í öðru lagi stöðugt aukin alþjóðavæðing á fjármálamörkuðum og í viðskiptalífinu almennt; í þriðja lagi umframafköst fjármálastofnana og nauðsyn hagræðingar og í fjórða lagi tækniframfarir sem m.a. fela í sér þróun rafrænna banka- og fjármálaviðskipta.

Gjarnan er horft til framkvæmdar framkvæmdastjórnar EB við beitingu íslenskra samkeppnislaga enda sækir íslenskur samkeppnisréttur þangað um margt fyrirmynd sína. Reynsla framkvæmdastjórnarinnar hefur sýnt að samruni á heimamarkaði hefur jafnan haft í för með sér meiri samkeppnisleg áhrif heldur en samruni yfir landamæri ríkja. Í slíkum tilvikum er oft um að ræða skörun í starfsemi bankanna, ekki síst á smásölustigi og í dreifingarkerfinu. Slík mál geta haft í för með sér samkeppnisleg vandamál. Á hinn bóginn eru risasamrunar (e. mega mergers) oft lausir við samkeppnisleg vandamál. Sem dæmi má nefna samruna milli svissnesku bankanna Schweizer Bank Verein (SBV, á frönsku skammstafað UBS) og Schweizerische Bankgesellschaft (SBG, á frönsku skammstafað SBS), sem runnu saman í bankann UBS á árinu 1998.<sup>1</sup> Á þeim tíma var UBS stærsti banki Evrópu og var með umsvif á heimsmælikvarða sem fjárfestingarbanki og í eignastýringu/rekstri verðbréfasjóða (e. asset management). Samruninn var þó ekki talinn hafa í för með sér samkeppnisleg vandamál innan Evrópusambandsins, og var hann því samþykktur af framkvæmdastjórn EB. Á hinn bóginn hafði samruninn í för með sér vandamál á bankamarkaði í Sviss.

Í stefnu EB varðandi fjármálaþjónustu fyrir árin 2005 til 2010 er lögð áhersla á að styrkja smásölumarkaðinn á sviði fjármálaþjónustu með því að samþætta reglur sem þar gilda. Meðal markmiða er því að takmarka hindranir varðandi notkun bankareikninga þannig að viðskiptavinir geti valið á milli fjármálastofnana um alla Evrópu eftir því hver þeirra býður upp á bestu leiðir til sparnaðar, fasteignalána, trygginga og lífeyris. Er markmið bandalagsins að auka samkeppni á smásölumarkaði.<sup>2</sup>

Þrátt fyrir að fjármálaþjónustumarkaður hafi vaxið að stærð og fjölbreytileika er smásölumarkaðurinn, þ.e. bankaþjónusta við neytendur og minni fyrirtæki, talinn mikilvægasti undirmarkaður í bankaþjónustu innan Evrópusambandsins enda telur hann yfir 50% af heildar bankastarfsemi í Vestur-Evrópu. Þá skapar bankamarkaðurinn innan Evrópusambandsins störf fyrir meira en þrjár milljónir manna.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Mál nr. M.1108 *SBG/SBV*.

<sup>2</sup> Sjá fréttatýlningu framkvæmdastjórnar EB IP/1529, dags. 5. desember 2005. Sjá einnig Hvítbók framkvæmdastjórnar um fjármálaþjónustu fyrir árin 2005 til 2010 (Financial Services Policy 2005-2010).

<sup>3</sup> Sjá t.d. skýrslu framkvæmdastjórnar EB um bankamarkaðinn (Report on the retail banking sector inquiry), dags. 31. janúar 2007.



Framkvæmdastjórn EB hefur á umliðnum árum og misserum fjallað um mörg mál varðandi samruna banka. Við skilgreiningu á bankamörkuðum flokkar framkvæmdastjórnin þá þjónustu sem boðin er af alhliða bönkum (e. universal banks) í eftirfarandi megin sviði:

- smásölubankaþjónustu/viðskiptabankaþjónustu (e. retail banking)
- bankaþjónustu við fyrirtæki (e. corporate banking)
- fjárfestingarbankaþjónustu (e. investment banking)
- viðskipti á fjármálamörkuðum (e. financial markets)

Þessum meginmörkuðum er síðan gjarnan skipt í sjálfstæða undirmarkaði eins og nefnt er hér á eftir. Með smásölumarkaði er átt við bankaþjónustu við heimili og eftir atvikum lítil og meðalstór fyrirtæki, en slík þjónusta samanstendur t.d. af innlánsreikningum (t.d. hlaupa- og sparireikningum), útlánnum (til langs og skamms tíma) og greiðslukortum, ásamt rekstri verðbréfasjóða og annarri eignastýringu.<sup>4</sup>

Í nýlegum ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar varðandi samruna á sviði fjármálaþjónustu kemur fram að meðal þeirra þátta sem stuðst sé við til ákvörðunar á landfræðilegum markaði séu þétt net útibúa og almennar neytendavenjur á sviði bankaþjónustu svo sem að viðskiptavinir velji banka sem sé nærri heimili þeirra.<sup>5</sup>

### 3.1 Vörumarkaður

Í kafla 7 í viðauka við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008 um tilkynningu samruna segir m.a. svo um skilgreiningu á mörkuðum:

*„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 nýtist sem staðgönguvara eða staðgönguþjónusta, samkeppnisstöðu, verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðinum.“*

<sup>4</sup> Sjá skýrslu OECD, Policy Roundtables – Mergers in Financial Services, 2000, bls. 22. Sjá einnig Skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (Report on the retail banking sector inquiry – Commission Staff Working Document) 2007, bls. 54.

<sup>5</sup> Report on the retail banking sector inquiry.



Hér á eftir verða skilgreindir markaðir fyrir bankþjónustu á smásölustigi. Telur Samkeppniseftirlitið að helstu skörun og samkeppnisleg vandamál vegna samrunans sé að finna á þeim mörkuðum. Þar sem sjónarmið samrunaaðila eru að meginstefnu til í samræmi við fyrri fordæmi samkeppnisyrvalda og sjónarmið Samkeppniseftirlitsins verður ekki fjallað ítarlega um markaðsskilgreiningar.

### 3.1.1 Sjónarmið samrunaaðila

Í samrunaskrá aðila kemur fram að framkvæmdastjórn EB og íslensk samkeppnisyrvöld hafi almennt skipt fjármálamarkaði í fjóra aðskilda markaði. Í samrunaskránni segir þannig um skiptinguna:

*„... í fyrsta lagi viðskiptabanka-, smásölu- eða einstaklingsþjónustu (e. Retail Banking), í öðru lagi fyrirtækjaþjónustu (e. Corporate Banking), í þriðja lagi fjárfestingarbankaþjónustu (e. Investment Banking) og að lokum verðbréfavíðskipti og aðra þjónustu á fjármálamörkuðum (e. Money markets and other financial market services" [svo]*

Í samrunaskrá kemur fram að samrunaaðilar muni fylgja framkvæmd íslenskra og evrópskra samkeppnisyrvalda. Jafnframt segja samrunaaðilar að erfitt sé að veita fullnægjandi upplýsingar um markaðshlutdeild þar sem upplýsingar þar um liggja ekki á lausu. Í grófum dráttum skipta samrunaaðilar ofangreindum fjórum mörkuðum í fimm undirmarkaði sem þeir gera svo nánari grein fyrir. Þessir undirmarkaðir eru markaðurinn fyrir innlán, útlán, greiðslumiðlun, lán til fyrirtækja, verðbréfa og gjaldeyrisviðskipti og fyrirtækjaráðgjöf. Þessa undirmarkaði greina samrunaaðilar enn eftir tegundum þeirrar þjónustu sem þarna á undir.

Telja samrunaaðilar að með hliðsjón af fyrri ákvörðunum samkeppnisyrvalda sé rétt að skipta innlánsreikningum í tékkareikninga, bundin innlán og önnur óbundin innlán. Þá líta samrunaaðilar svo, á miðað við fyrri fordæmi samkeppnisyrvalda, að skipta beri markaðnum fyrir útlán til einstaklinga í skammtímalán og langtímalán (íbúðarlán) og markaðnum fyrir útlán til fyrirtækja í rekstrarlán, eignaleigu og fjárfestingarlán. Samrunaaðilar telja í samrunaskrá sinni ekki þörf á því að skipta markaðnum fyrir greiðslumiðlun í undirmarkaði vegna þeirrar óverulegu samþjöppunar sem á þeim markaði verði.

Markaðnum fyrir verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti kjósa samrunaaðilar að skipta í markað fyrir verðbréfamiðlun; eignastýringu, fjárfestingarráðgjöf og rekstur verðbréfasjóða; verðbréfaútboð og viðskipti á millibankamarkaði. Síðastnefnda markaðnum skipta samrunaaðilar í millibankamarkað með gjaldeyri og millibankamarkað með krónur í samrunaskrá sinni.

Er ekki getið um mögulega undirmarkaði markaðarins fyrir fyrirtækjaráðgjöf í samrunaskrá aðila.

### 3.1.2 Mat Samkeppniseftirlitsins

Meðal þeirra þátta, sem máli skipta við mat á viðkomandi markaði er greining á því hvers vegna viðkomandi vara eða þjónusta tilheyrir markaðnum og hvers vegna önnur vara eða þjónusta tilheyrir honum ekki samkvæmt framangreindri





skilgreiningu. Höfð er m.a. hliðsjón af því hvort varan eða þjónustan nýtist sem staðgönguvara eða staðgöngubjónusta, samkeppnisstöðu, verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðnum.

Um skilgreiningu á mörkuðum í fjármálaþjónustu má líta til álits samkeppnisráðs nr. 8/2000 *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.*, ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 22/2000 *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.* og ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 16/2003 *Samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Kaupþings banka hf.*

Í áliti samkeppnisráðs vegna samruna Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf. nr. 8/2000 er að finna greiningu í innláns-, útláns-, greiðslumiðlunar- og verðbréfa- og gjaldeyrisviðskiptamarkað. Var hverjum markaði skipt í nokkra undirmarkaði. Notast samrunaaðilar að einhverju leyti við sambærilega skilgreiningu á vöru- og þjónustumörkuðum. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000 *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.* er fjármálaþjónustu meðal annars skipt eftir tegundum viðskiptavina þannig að viðskipti við miðlungsstór fyrirtæki, stórfyrirtæki, fagfjárfesta og opinbera aðila mynda sérstakan markað. Miðað var við að vöru- og þjónustumarkaðir á fjármálamarkaði skiptust í eftirfarandi megin svið í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 16/2003 *Samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Kaupþings banka hf.*; viðskiptabanka-, smásölubanka- eða einstaklingsþjónustusvið (e. retail banking), fyrirtækjaþjónustu (e. corporate banking), fjárfestingarbankaþjónustu (e. investment banking), verðbréfavíðskipti og aðra fjármálaþjónustu (e. money markets and other financial market services). Var eins og í eldri málum þar stuðst við fordæmi framkvæmdastjórnar EB.<sup>6</sup>

Á umliðnum árum hefur margt breyst í íslensku bankaumhverfi. Síst hafa þó orðið breytingar á umhverfinu gagnvart einstaklingum og smærri fyrirtækjum og öðrum þeim sem þurfa á þjónustu útibúa að halda. Samkeppniseftirlitið telur almennt séð ekki ástæðu til þess að víkja frá framangreindri skiptingu markaða fyrir fjármálaþjónustu. Starfsemi SPRON og Kaupþings skarast fyrst og fremst á sviði viðskiptabankaþjónustu. Nokkur skörun á sér jafnframt stað í þjónustu við fyrirtæki.

Samkeppniseftirlitið telur ekki ástæðu til ítarlegrar umfjöllunar um skilgreiningu markaðarins m.a. með hliðsjón af eðli máls þessa og málavöxtum öllum en fyrir liggur að skörun í þjónustu samrunaaðila verður fyrst og fremst í hefðbundinni bankaþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki. Þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að þrátt fyrir að nánari sundurgreining sé möguleg sé hún óþörf þar sem markaðshlutdeild aðila á hinum ýmsu undirmörkuðum er mjög svipuð. Þá veltur niðurstaða málsins ekki á nákvæmum útreikningum á markaðshlutdeild. Aftur á móti mun Samkeppniseftirlitið fjalla nánar um markaðshlutdeild á undirmörkuðum þar sem það er ýmsum vandkvæðum bundið að reikna út almenna markaðshlutdeild á markaðnum fyrir

<sup>6</sup> Sjá t.d. mál nr. M.873 Bank Austria/Creditanstalt, mál nr. M.1029 Merida/Nordbanken og mál nr. M.1910 Merida/Nordbanken/Unidanmark.



viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga. Samkeppniseftirlitið telur þó ekki fært að miða við hvaða þjónustu sem er við slíkt mat.

Samkeppniseftirlitið telur íbúðalán vera eðlisólík öðrum útlánum fjármálastofnana og því ekki góða vísbendingu um markaðshlutdeild á markaðnum fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga.<sup>7</sup> Helgast það meðal annars af hinum öruggu tryggingum sem takmarka mikilvægi eftirlits með viðskiptavinum og hinum langa lánstíma sem ýtir undir að viðskiptavinir kynni sér hvað er í boði betur en ella. Þá hefur ríkisstofnunin, Íbúðalánasjóður, umtalsverða markaðshlutdeild í fasteignaveðlánnum og er hann m.a. í samstarfi við sparisjóðina á Íslandi. Umtalsverð markaðshlutdeild Íbúðalánasjóðs og það regluverk sem um hann gildir hefur veruleg áhrif til þess að breyta eðli fasteignaveðlana. Telur Samkeppniseftirlitið af þeim sökum að útlán til íbúðarkaupa gefi ekki góða mynd af stöðunni á markaðnum fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga.

Þá fjalla samrunaaðilar um markaðinn fyrir þjónustu við fyrirtæki. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að rök standi til þess að skipta þeim markaði í þjónustu við lítil og meðalstór fyrirtæki annars vegar og þjónustu við stórfyrirtæki hins vegar<sup>8</sup>. Þannig telur Samkeppniseftirlitið að stór fyrirtæki, sér í lagi þau sem hafa tekjur og gjöld í mörgum myntum, eigi auðveldara með að sækja sér bankaþjónustu utan landsteinanna. Telur Samkeppniseftirlitið jafnframt að þarfir slíkra félaga séu ólíkar þörfum smærri félaga. Þá er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að minni bankar og sparisjóðir á Íslandi séu almennt ekki í stakk búnir til þess að þjóna stærstu fyrirtækjum Íslands meðal annars vegna takmarkaðs fjárhagslegs bolmagns en eins vegna kvaða laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 sem takmarka stórar áhættur sbr. X. kafla laganna um laust fé og eigið fé. Hefur framkvæmdastjórn EB beitt sömu aðferðafræði.<sup>9</sup>

Í ljósi atvika þessa máls má við það miða að þeir markaðir sem máli skipti séu markaðirnir fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og fyrirtækjaþjónustu við smærri fyrirtæki að frátöldum undirmarkaði fyrir íbúðalán.

### 3.2 Landfræðilegur markaður

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

#### 3.2.1 Sjónarmið samrunaaðila

Í samrunaskrá aðila kemur fram að líta þurfi til tveggja atriða við skilgreiningu á landfræðilegum mörkuðum. Annars vegar telja þeir að um landsmarkað sé að

<sup>7</sup> Í ákvörðun þessari verða hugtökín íbúðalán og fasteignaveðlán notuð jöfnum höndum um lán til kaupa á húsnæði með veði í hinni keyptu fasteign.

<sup>8</sup> Við skiptinguna telur Samkeppniseftirlitið að taka megi mið af viðmiðum EB. Var því miðað við að stór fyrirtæki hefðu veltu sem væri hærrí en 4.380 milljónir króna á árinu 2007 en EB miðar við veltu upp á 50 milljónir evra. Taldi Samkeppniseftirlitið eðlilegt að umreikna þá stærð m.v. meðalgengi ársins 2007.

<sup>9</sup> Sjá m.a. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í mál nr. COMP/M.4844 *FORTIS/ABN AMRO ASSETS*.



ræða og að kanna þurfi hvort alþjóðleg vidd sé fyrir hendi en hins vegar að kanna þurfi hvort landsmörkuðum skuli skipta í staðbundna markaði. Benda samrunaaðilar á að um bankþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki gildi að markaður sé almennt talinn bundinn við landamæri þeirra ríkja sem í hlut eiga. Benda samrunaaðilar á að þetta sé talið vera að breytast vegna aukinnar alþjóðavæðingar og tækniframfara. Þá segja samrunaaðilar fjárfestingabankastarfsemi vera alþjóðlega í eðli sínu. Kemur fram í samrunaskránni að þeir telji landamæri í bankþjónustu hafa ört minnkandi áhrif.

Samrunaaðilar vísa aðallega til breyttra laga og reglna og framfara í tæknilausnum til rökstuðnings framangreindri niðurstöðu. Helstu breytingar á sviði laga og reglna fela meðal annars í sér svokallaða MiFID tilskipun EB<sup>10</sup> sem innleidd hefur verið í íslenskan rétt með breytingum á helstu lögum um fjármálamarkað. Þá hafa mörg íslensk lög sem varða starfsemi fjármálafyrirtækja breyst verulega frá því að samkeppnisyfirvöld fjölluðu síðast um markaðinn. Nægir þar að nefna ný lög nr. 107/2008 um verðbréfaviðskipti.

Samrunaaðilar telja að töluverðrar alþjóðlegrar samkeppni gæti á vissum sviðum fjármálaþjónustu, eins og t.d. hvað varðar lán til stærri aðila.

Í samrunaskránni er tekin afstaða til þess hvort greina eigi staðbundna markaði hér á landi. Er það niðurstaða samrunaaðila af þeirri umfjöllun að ekki komi til greina að skipta Íslandi upp í landsvæði varðandi tiltekin svið viðskiptabankastarfsemi. Telja samrunaaðilar að útibú hafi nú ekkert vægi sem þjónustumiðstöðvar. Er það nánar rökstutt með m.a. eftirfarandi sjónarmiðum:

- Mikið tæknilæsi sé á Íslandi
- Netbankar séu tæknivæddir
- Töluverða þjónustu megi fá í símaverum
- Aukningu í notkun greiðsluþjónustu

Telja samrunaaðilar að þessi sjónarmið sýni að markaðurinn hafa víkkað út þannig að hefðbundið gildi útibúa sé mun minna en í öðrum löndum Evrópu.

Benda samrunaaðilar á að í samræmi við þessa þróun hafi viðskiptabankarnir lokað útibúum sínum í miklum mæli undanfarið. Telja samrunaaðilar að útibúum Glitnis, Landsbanka og Kaupþings hafi fækkað um 21% á landinu öllu frá árinu 2003. Benda samrunaaðilar jafnframt á að færslufjöldi í útibúum sé minni en hann hafi verið en færslur í netbanka fleiri.

Samkvæmt þessu telja samrunaaðilar að landfræðilegur markaður þessa máls sé Ísland.

### 3.2.2 Mat Samkeppniseftirlitsins

Í álitni samkeppnisráðs nr. 8/2000 *vegna fyrirhugaðs samruna Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.* var komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri

<sup>10</sup> Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/39/EB frá 21. apríl 2004 um markaði fyrir fjármálagerninga og um breytingu á tilskipunum ráðsins 85/611/EBE og 93/6/EBE og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/12/EB og um niðurfellingu á tilskipun ráðsins 93/22/EBE.



mögulegt að skilgreina landfræðilega markaði öðruvísi en sem landsmarkaði. Var það meðal annars gert þar sem ekki lágu fyrir tölfræðileg gögn til þess að taka afstöðu til mögulegrar svæðisskiptingar markaðarins. Í lok kaflans um skilgreiningu hins landfræðilega markaðar segir:

*„Í ljósi viss ómöguleika varðandi tölfræðilegar upplýsingar er óhjákvæmilegt að skilgreina hinn landfræðilega markað í máli þessu sem Ísland. Á það skal hins vegar bent að væru upplýsingar fyrir hendi til þess að skipta landinu í svæðisbundna markaði, eins og rök mæla með varðandi þjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki, yrði niðurstaðan óhjákvæmilega sú að víðast hvar utan höfuðborgarsvæðisins teldist markaðurinn þrengri en mat miðað við landsmarkað sýnir.“*

Tekið var undir þessi sjónarmið í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 16/2003 *Samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Kaupþings banka hf.* þar sem segir:

*„Að mati samkeppnisráðs fela sum svið fjárfestingarlánastarfsemi, einkum lánveitingar til stærstu viðskiptavina, í sér alþjóðlega vídd. Á hinn bóginn kynni að vera ástæða til að skipta Íslandi upp í landsvæði varðandi afmarkaða þætti á sviði viðskiptabankastarfsemi, t.d. viðskipti við lítil fyrirtæki.“*

Sú skörun sem er á þjónustu samrunaaðila er fyrst og fremst á sviði viðskiptabankastarfsemi og þjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki. Að sama skapi er það á þessum mörkuðum þar sem Samkeppniseftirlitið telur ástæðu til þess að ætla að samkeppni kunni að fara fram á svæðisbundnum mörkuðum sem eru smærri en Ísland. Rökstuðningur samrunaaðila í samrunaskrá fyrir alþjóðlegri vídd markaða á fyrst og fremst við um þann hluta starfsemi Kaupþings sem ekki skarast við starfsemi SPRON, það er þjónustu við stærri fyrirtæki. Hefur framkvæmdastjórn EB sömuleiðis litið svo á að mikilvægi nálægðar útibús minnki eftir því sem viðskiptavinir eru stærri. Telur framkvæmdastjórnin þannig, hvað stórfyrirtæki varðar,<sup>11</sup> að markaðurinn sé mögulega stærri en landsmarkaður.<sup>12</sup> Telur Samkeppniseftirlitið ekki vera sérstaka ástæðu til þess að fjalla sérstaklega um þann hluta markaðarins.

Hér á eftir verður því aðeins litið til þjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki. Samrunaaðilar telja að ýmis sjónarmið leiði til þess að telja verði þá markaði ná til landsins alls. Samkeppniseftirlitið hefur safnað ýmsum gögnum um viðskiptavinum íslenskra fjármálafyrirtækja, m.a. um búsetu og aðgang að bankaviðskiptum í gegnum Internetið. Gögn Samkeppniseftirlitsins benda skýrlega til þess að sá landfræðilegi markaður sem máli skipti fyrir einstaklinga sé svæðisbundinn frekar en landið allt. Á það við um flest svið viðskiptabankþjónustu að útgáfu greiðslukorta og veitingu fasteignaveðlána undanskyldum svo sem vikið verður að hér á eftir.

<sup>11</sup> Þ.e. með veltu yfir 250 milljón evrum.

<sup>12</sup> Sjá m.a. mál nr. COMP/M.4844 *FORTIS/ABN AMRO ASSETS*.



Um sjónarmið þau sem samrunaaðilar tefla fram er rétt að nefna að tölur Samkeppniseftirlitsins um aðgang að heimabanka benda ekki til þess að svo stór hluti íbúa Íslands noti heimabanka að útibú séu óþörf með öllu. Þessa ályktun má meðal annars draga af þeim upplýsingum sem fram koma í meðfylgandi töflu:

<b>Fjármálastofnun</b>	<b>Aðgangur einstaklinga</b>	<b>Fjöldi virkra notenda<sup>13</sup></b>	<b>Hlutfall</b>
Landsbanki Íslands	[...]	...	65-70%
Glitnir	...	...	65-70%
Kaupþing banki	...	...	75-80%
SPRON	...	...	50-55%
Byr sparisjóður	...	...	75-80%
Sparisjóðurinn í Keflavík	...	...] <sup>14</sup>	75-80%
Samtals	284.106	195.685	

Fyrir fyrirtæki lítur taflan hins vegar svona út:

<b>Fjármálastofnun</b>	<b>Aðgangur fyrirtækja</b>	<b>Fjöldi virkra notenda</b>	<b>Hlutfall</b>
Landsbanki Íslands	[...]	...	50-55%
Glitnir	...	...	55-60%
Kaupþing banki	...	...	70-75%
SPRON	...	...	50-55%
Byr sparisjóður	...	...	85-90%
Sparisjóðurinn í Keflavík	...	...] <sup>15</sup>	70-75%
Samtals	47.936	29.342	

Svo sem sjá má ber nokkuð í milli fjölda þeirra sem hafa fengið aðgang að heimabanka og þeirra sem nota hann. Þá er heildarfjöldi þeirra sem fengið hafa aðgang að heimabanka nokkuð lægri en íbúafjöldi Íslands. Rétt er að athuga að í töfluna vantar nokkra af stærri sparisjóðunum. Þá er hlutfall þeirra sem hafa virkan aðgang á bilinu 55% - 80% sem gefur til kynna að það sé misjafnt hversu mikið aðgangur að heimabanka er notaður. Þá er rétt að hafa í huga að talan sem sýnir samtals fjölda þeirra sem hafa aðgang ykir fjöldann frekar en hitt þar sem hverjum viðskiptavini er í sjálfsveld sett hjá hversu mörgum bönkum hann nýtur aðgangs að heimabanka. Samkvæmt upplýsingum af vef Hagstofu Íslands eru rúmlega 50.000 félög á Íslandi. Hið sama á því við hvað þau varðar og einstaklinga að breyttu breytanda.

Þá telur Samkeppniseftirlitið það leiða af þeim sjónarmiðum sem fram hafa verið færð af málsaðilum og keppinautum þeirra um hvenær útibú opna og þeim er lokað að íslenskir viðskiptabankar telji mikilvægt að starfrækja þau nálægt

<sup>13</sup> Almennt telst sá virkur notandi sem hefur skráð sig inn í heimabanka að lágmarki einu sinni á undagangum þremur mánuðum.

<sup>14</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>15</sup> Fellt út vegna trúnaðar.



viðskiptavinum sínum. Í þessu sambandi má meðal annars nefna að Kaupþing hefur nýlega opnað útibú í Reykjanesbæ og Sparisjóður Keflavíkur í Reykjavík. Í þessum tilvikum og fleirum eru þær ástæður tilgreindar fyrir breytingunum að auka þjónustu við viðskiptavini eða að stefnt sé að aukinni markaðssókn. Í frétt sem birt var á heimasíðu Sparisjóðs Keflavíkur 20. desember 2007 segir þannig um nýtt útibú í Reykjavík:

*„Því er ljóst að starfssvæði Sparisjóðsins í Keflavík hefur teygst sig víða um land og nú verður þjónustan við viðskiptavini á höfuðborgarsvæðinu aukin til muna. Það hefur sýnt sig að viðskiptavinir Sparisjóðsins hafa haldið tryggð við sína fjármálastofnun þó þeir hafi flutt sig um set og nú er svo komið að nær fimmtungur viðskiptavinahópsins býr í höfuðborginni.“*

Ljóst er af þessari tilvitnun að Sparisjóðurinn hefur talið mikilvægt að stofna útibú til að þjóna viðskiptavinum sínum á höfuðborgarsvæðinu en jafnframt að viðskiptavinir sparisjóðsins sem staðsettir eru á höfuðborgarsvæðinu eru að megninu til brottfluttir Suðurnesjamenn sem haldið hafa tryggð við sparisjóðinni. Þá benda þær tölur sem Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum um fjölda stöðugilda gjaldkera og þjónustufulltrúa í útibúunum ekki til þess að þjónusta þeirra hafi dregist jafn verulega saman og látið er að liggja í samrunaskrá aðila.

	2007	2006	2005	2004
Stöðugildi alls <sup>16</sup>	[...]	...	...	...
* þar af gjaldkerar	...	...	...	...
* þar af þjónustufulltrúar	...	...	...	...]¹⁷

Þessar tölur gefa til kynna að mikilvægi útibúa bankanna hafi lítið minnkað. Starfsemi þeirra virðist aftur á móti hægt og rólega vera að breytast. Þetta sést á því að þjónustufulltrúum fjölgar en gjaldkerum fækkar. Sé taflan sem sýnir yfirlit yfir stöðugildi skoðuð í samhengi við töfluna með upplýsingunum um fjölda virkra heimabanka virðist eðlilegast að draga þá ályktun að þjónusta gjaldkera hafi að nokkru færst á netið en að ekkert hafi dregið úr hinni persónulegu þjónustu sem þjónustufulltrúar veita. Fjölgun þjónustufulltrúa er jafnvel til marks um mikilvægi persónulegra tengsla banka við viðskiptavini síni og mikilvægi þess að bankarnir hafi starfsfólk sem leggi á sig að kynnast viðskiptavinum og aðstæðum þeirra.

Í skýrslu OECD frá 2006 um samkeppni og reglusetningu í viðskiptabankastarfsemi er m.a. fjallað um áhrif fjarlægðar útibúanets frá viðskiptavinum. eru þar m.a. teknar saman nokkrar rannsóknir sem gerðar hafa verið á áhrifum fjarlægðar í útibú á kjör lána. Er niðurstaða þeirra kannanna sem þar eru teknar saman sú að lán verða ódýrari eftir því sem lántakendur búa lengra frá útibúi. Að sama skapi verða lán þeim mun dýrari sem lengra er í næsta

<sup>16</sup> Sé Glitni sleppt sýna tölurnar enn skýrar að þjónustufulltrúum hefur fjölgað mjög á kostnað gjaldkera.

<sup>17</sup> Fellt út vegna trúnaðar.



keppinaut.<sup>18</sup> Neytendur og lítil fyrirtæki vilja fremur eiga viðskipti við nálæga banka jafnvel þótt bankar sem staðsettir eru lengra í burtu bjóði betri kjör.<sup>19</sup>

Þessar niðurstöður verða ekki túlkaðar á annan veg en þann að viðskiptavinir banka telji feng í því, jafnvel töluverðan, að hafa útibú viðskiptabanka síns í næsta nágrenni. Í framangreindri skýrslu OECD voru teknar saman margar rannsóknir sem allar gáfu sömu niðurstöðu þó að áhrifin hafi mælst mismikil. Þessar niðurstöður styðja jafnframt við athuganir Samkeppniseftirlitsins sem benda til sömu niðurstöðu.

Þessa niðurstöðu OECD um mikilvægi útibúa má jafnframt ráða af lágu hlutfalli viðskiptavina stóru viðskiptabankanna þriggja á svæðum þar sem þeir reka ekki sérstaka afgangi eða útibú. Á slíkum svæðum er oft stór hluti íbúanna í viðskiptum við sparisjóðinn á svæðinu. Á Snæfellsnesi<sup>20</sup> er staðan t.a.m. þessi:

<b>Fjármálastofnanir</b>	<b>Hlutdeild af viðskiptavinum</b>
Kaupping	20-25%
SPRON	0-5%
Glitnir	0-5%
SPKEF <sup>21</sup>	10-15%
Landsbankinn	60-65%

Skáletruðu bankastofnanirnar (SPRON og Glitnir) eru ekki með útibú á Snæfellsnesi. Hið sama á við á öðrum þeim svæðum sem Samkeppniseftirlitið hefur rannsakað. Þannig þjónusta þeir bankar og sparisjóðir sem reka afgangi á Norðausturlandi tæplega 90% viðskiptavina. Samkeppniseftirlitið hefur ekki rekið sig á verulegar undantekningar frá þessu að Vestmannaeyjum frátöldum. Er Samkeppniseftirlitinu ekki kunnugt um hvað skýrir þetta frávik.

Þá er yfirgnæfandi meirihluti viðskiptavina SPRON búsettur í Reykjavík eða nágrennasveitarfélögum. Breytir þar litlu hvort litið er til gagna frá SPRON eða gagna sem Gallup hefur aflað með könnunum. Sé miðað við fyrsta ársfjórðung ársins 2008 er markaðshlutdeild SPRON í slíkum könnunum eftirfarandi eftir landshlutum<sup>22</sup>:

<sup>18</sup> Competition and Regulation in Retail Banking, DAF/COMP(2006)33, bls. 30

<sup>19</sup> „Customer preferences and choice may imply that retail customers prefer certain banks above others. One such a factor may be that customers are willing to pay more for local branches above more distant banks. Recent papers have indeed found that banks can charge higher loan rates to SMEs when their branches are located closer to the borrowers and when alternative providers of finance are further away.“

<sup>20</sup> Miðað er við sveitarfélögin í Ólafsvík, Grundarfjörð og Stykkishólm ásamt nærsveitum.

<sup>21</sup> Sparisjóður Keflavíkur hefur nýlega keypt Sparisjóð Ólafsvíkur sem rekið hefur afgangi á svæðinu.

<sup>22</sup> Samkeppniseftirlitið hefur ekki upplýsingar um skekkjumörk í þessari könnun.



Kjördæmi	Hlutdeild
Norðvestur	0-5%
Suðvestur	5-10%
Reykjavík	5-10%
Norðaustur	0-5%
Suður	0-5%

Þá verður ekki annað ráðið af þeim svörum sem Samkeppniseftirlitið hefur fengið við spurningum sínum en að þeir viðskiptabankar sem hafa víðtækt útibúanet leggi metnað sinn í að þjónusta viðskiptavini í útibúunum og hafa þeir gert margvíslegar breytingar sem ætlað er að koma betur til móts við þarfir viðskiptavina sinna. Benda þau gögn sem Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum ekki til þess að staðsetning viðskiptabanka hafi ekki þýðingu fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki nema hvað varðar afmarkaða þjónustupætti.

Þá fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að tæknikunnátta Íslendinga, greiður netaðgangur eða mikil breidd símaþjónustu leiði til annarrar niðurstöðu svo sem samrunaaðilar halda fram. Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki annað séð en að hér sé um stuðningsvörur að ræða þannig að þessar þjónustutegundir styðji hver við aðra. Neytendur vilja geta notið þægindanna sem felast í bankaaðgangi í gegnum netið en jafnframt hafa möguleikann á því að ræða fjármál sín við þjónustufulltrúa banka. Hafa ber hér í huga að þó dregið hafi úr því að viðskiptamenn banka þurfi að fara í útibú til þess að greiða eða millifæra, eiga þeir margvísleg erindi í útibú til þess að semja um afborganir og viðskiptaheimildir eða ganga frá og breyta aðgangi að netbönkum, leyninúmerum o.fl. Í framangreindri skýrslu OECD frá 2006 er bent á að ný tækni hafi ekki dregið úr mikilvægi útbúa og fjármálastofnanir hafi ef eitthvað er vanmetið þýðingu útbúa fyrir viðskiptavini.<sup>23</sup>

Líta má til samanburðar til bandaríks samkeppnisréttar. Í framkvæmd hefur lengi verið litið svo að skilgreina beri staðbundna markaði fyrir bankaþjónustu fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki.<sup>24</sup> Hafa fræðimenn haldið því fram að

<sup>23</sup> „One may wonder how technological advances may impact customer preferences and choice. The impact of technology on bank branching seems muted. Cabral (2002) points out that the so-called —multi-channel route in banking has now established itself as the standard in many countries. Bank customers access bank services through ATMs, telephone, internet, and of course through personal contact in the bank branch itself. Hence branch proximity continues to play a non-negligible role in determining bank choice, muting the impact technological developments may have. There is even reason to believe bankers and industry watchers for a while have underestimated the importance for customers of bank branch proximity. In addition, banks have incentives not to cut back on branches too much in order to keep potential entrants out of their incumbent markets.”

<sup>24</sup> Í t.d. fréttatilkynningu bandaríska dómsmálaráðuneytisins frá 12. júní 2007 segir: „The Department of Justice announced today that First Busey Corporation and Main Street Trust Inc. have agreed to sell five branch offices with approximately \$110 million in deposits in Champaign County, Ill., in order to resolve antitrust concerns about the companies' pending merger. After an investigation, the Department concluded that without the divestitures the merger likely would adversely affect competition in the local markets for commercial banking and retail banking services. The proposed merger will combine two major local banks based in central Illinois, Busey Bank of Urbana and Main Street Bank & Trust of Champaign. ... Under the agreement, the companies will divest a total of five branches, all in Illinois: two in Champaign, two in Urbana, and one in Mahomet.” Í máli frá 2004 sem fjallaði um samruna Bank of America og FleetBoston Financial segir: “In defining the relevant geographic market, the Board and the courts have consistently held that the geographic market for the cluster of banking products and services is local in nature. The appropriate geographic markets for considering the competitive effects of this proposal are the four local banking markets in which the





bankamarkaðir verði áfram skilgreindir sem staðbundnir við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna banka.<sup>25</sup>

Rök geta staðið til þess að markaðurinn fyrir útgáfu kreditkorta sé landsmarkaður. Þar sem mögulegt er að senda kortin í póst hvert á land sem er við útgáfu leiðir það til þess að auðvelt er fyrir einstaklinga að fá útgefið kreditkort frá fjármálafyrirtæki hvar sem er á landinu. Hefur framkvæmdastjórn EB litið á markaðinn fyrir útgáfu greiðslukorta sem landsmarkað.<sup>26</sup> Samkeppniseftirlitið hefur ekki rannsakað ítarlega mögulega svæðisskiptingu markaðar fyrir útgáfu greiðslukorta. Telur Samkeppniseftirlitið að til greina kunni að koma að skipta markaðnum nánar. Aftur á móti er ekki sérstök þörf á því að slá því föstu hver hinn landfræðilegi markaður er á markaðnum fyrir útgáfu greiðslukorta í þessu máli.

Við gagnaöflun hefur Samkeppniseftirlitið komist að því að erfitt er að fá gögn sem skipt eru eftir landshlutum. Veldur það nokkrum vandkvæðum við mat á markaðshlutdeild. Aftur á móti hefur Samkeppniseftirlitið undir höndum gögn sem gera stofnuninni kleift að meta markaðshlutdeild með ýmsum hætti og er gott samræmi í þeim upplýsingum.

Þrátt fyrir að hér hafi verið færð rök fyrir því að hinn landfræðilegi markaður sé svæðisbundinn telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að hafa í huga að samkeppni á bankamarkaði á Íslandi er í grundvallaratriðum á milli sömu aðila alls staðar á landinu þrátt fyrir að sú samkeppni sé ólík frá einu byggðalagi til annars. Þar sem fjölmiðlar, fjarskiptatæki og ýmislegt annað hafa landsdreifingu felst í því kostnaðarhagræði að hafa útibúanet um allt Ísland. Jafnframt er í máli þessu lagt mat á sameiginlega markaðsráðandi stöðu stóru viðskiptabankanna þriggja og þeir starfa víða á Íslandi. Telur Samkeppniseftirlitið því að það hafi gildi í málinu að líta til markaðshlutdeildar fyrir landið allt.

### 3.3 Niðurstaðan um þá markaði sem máli skipta

Í samræmi við það sem að framan greinir er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að þeir vöru- og þjónustumarkaðir sem máli skipta í máli þessu séu eftirfarandi:

- Markaðurinn fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga á höfuðborgarsvæðinu.
- Markaðurinn fyrir fyrirtækjaþjónustu við smærri fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu.

Samkeppniseftirlitinu hefur hins vegar ekki reynst mögulegt að afla upplýsinga um síðarnefnda markaðinn sem sundurgreinanlegar eru eftir landsvæðum. Þær tölur sem Samkeppniseftirlitið hefur um þann markað ná til landsins alls. Er því miðað við að markaðurinn nái til landsins alls. Má ljóst vera að útreikningar sem

---

*subsidiary banks of Bank of America and FleetBoston compete directly.*" Ákvörðun Federal Reserve Board frá 8. mars 2004.

<sup>25</sup> Sjá Gregory J. Werden, *Perceptions of the future of bank mergers antitrust: Local areas will remain relevant markets*, Fordham Journal of Corporate & Financial Law, 2008: *"...my perception of the future is that bank mergers, especially in rural areas, most likely will continue to be properly analyzed within local relevant markets."*

<sup>26</sup> Mál nr. COMP/34.579 MasterCard, COMP/36.518 EuroCommerce og COMP/38.580 Commercial Cards.



miða við markaðshlutdeild á landinu öllu draga úr markaðshlutdeild SPRON þar sem starfsemi sjóðsins er að meginstefnu til bundin við höfuðborgarsvæðið.

Þá telur Samkeppniseftirlitið óþarft að skilgreina nánar undirmarkaði fyrir bankapjónustu. Samrunaaðilar telja upp mögulega undirmarkaði og hefur Samkeppniseftirlitið skilgreint nokkra undirmarkaði í eldri ákvörðunum sínum á fjármálamarkaði. Þar sem ætla verður að töluvert breiddarhagræði felist í því að starfa á mörgum þessara undirmarkaða telur Samkeppniseftirlitið að styrkur keppinauta verði eins og mál þetta er vaxið best mældur með þessum hætti. Þó er rétt að hafa í huga að viðskiptabankarnir Landsbanki, Glitnir og Kaupþing búa við mun meira breiddarhagræði en aðrir m.a. vegna umfangsmikilla erlendra verkefna sinna.

Til þess að draga ályktanir um markaðshlutdeild á hinum skilgreinda markaði mun Samkeppniseftirlitið líta sérstaklega til þeirrar þjónustu sem fellur undir ofangreinda markaði. Þá telur Samkeppniseftirlitið að það hafi einnig gildi í málinu að líta til markaðshlutdeildar fyrir landið allt.

#### **4. Ákvæði 17. gr. c samkeppnislaga um mat á samruna**

Í máli þessu þarf að taka til skoðunar hvort samruni Kaupþings og SPRON raski samkeppni á markaði þessa máls, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Við túlkun á því ákvæði samkeppnislaga verður í upphafi að líta til þess að eldri samkeppnislögum nr. 8/1993 var breytt með lögum nr. 107/2000. Í breytingunni fólst að ákvæði samkeppnislaga sem ætlað var að vinna gegn samkeppnishömlum voru styrkt til muna, þ.m.t. samrunaákvæði laganna. Af lögskýringargögnum má ráða að einn meginilgangurinn með þessari lagabreytingu hafi verið að sporna gegn þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af aukinni samþjöppun á markaði vegna samruna.<sup>27</sup> Er þá litið til þess að virk samkeppni lýsir sér almennt í lægra verði, auknum gæðum, auknu úrvali og nýjungum fyrir neytendur. Með ákvörðun um að ógilda eða setja skilyrði fyrir samruna er reynt að koma í veg fyrir að neytendur séu sviptir þessum gæðum. Samrunaákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993, eins og þeim var breytt með lögum nr. 107/2000, var tekið óbreytt upp þegar núgildandi samkeppnislög nr. 44/2005 voru sett.

Með lögum nr. 94/2008 var ákvæðum samkeppnislaga um samruna aftur breytt og fólst í þeirri breytingu frekari styrking á efnisreglum samrunaákvæða samkeppnislaga. Felur þetta m.a. í sér aukið svigrúm til efnislegs mats á samkeppnislögum áhrifum samruna. Í 17. gr. c samkeppnislaga segir:

*„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*

<sup>27</sup> Þannig segir í athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 107/2000: „Þegar keppinautum fækkar og markaðsráðandi staða verður til eða þegar fákeppni ríkir er samkeppninni hættu búin. Fyrirtæki hafa ekki lengur sama vilja og getu til að keppa eða þau taka gagnkvæmt tillit hvert til annars. Til að örva samkeppni og koma í veg fyrir samkeppnishömlur við þá stöðu sem að framan er lýst þarf skörp samkeppnislög sem færa samkeppnisyfirvöldum nauðsynlegar heimildir til að grípa til viðeigandi ráðstafana til að uppræta hömlurnar. Annars fer þjóðarþúið á mis við þann ávinning sem hlýst af virkri samkeppni.“



*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 tilskilins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal 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 opinn eða aðgangur að honum er hindraður."*

Samkvæmt ákvæðinu getur Samkeppniseftirlitið gripið til íhlutunar í samruna ef samruni:

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

Samkvæmt lögskýringagögnum er ljóst að skýra ber 17. gr. c með hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti, sbr. einnig t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 17–18/2003 *Icelandair ehf. og Iceland Express ehf. gegn samkeppnisráði*.<sup>28</sup>

Í máli þessu þarf að taka til skoðunar hvort samruni SPRON og Kaupþings hafi skaðleg áhrif á samkeppni á hinum skilgreindu mörkuðum, einkum með því að markaðsráðandi staða, eins eða fleiri fyrirtækja, verði til eða slík staða styrkist. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna er því almennt rétt að líta til markaðshlutdeildar samrunaaðila og helstu keppinauta þeirra, athuga samþjöppun á markaði, kanna aðgangshindranir á markaði ásamt fleiri þáttum. Í 17. gr. c samkeppnislaga segir jafnframt að taka beri tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hafi áhrif og hvort markaður sé opinn eða aðgangur að honum hindraður. Þessi atriði eru í samkeppnisrétti hluti af mati á því hvort markaðsráðandi staða sé fyrir hendi, sbr. t.d. umfjöllun í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 94/2008. Af þessu leiðir að mat á því hvort markaðsráðandi staða verði til, eða hvort slík staða styrkist, skiptir miklu varðandi lögmæti samruna. Er samrunareglum ætlað að vernda samkeppnislega gerð markaða og koma í veg fyrir að fyrirtæki geti með samruna komist í eða styrkt markaðsráðandi stöðu og þar með haft möguleika eða aukna möguleika á því að misnota hana.

Samruni sá sem hér er fjallað um er láréttur samruni (e. horizontal merger) þar sem samrunaaðilar og aðilar tengdir þeim starfa á sama vörumarkaði. Þær samkeppnishömlur sem stafa af láréttum samruna eru aðallega af þrennum toga. Í fyrsta lagi leiðir slíkur samruni til þess að fyrirtækin sem um ræðir hætta að keppa með tilheyrandi afleiðingum fyrir viðskiptavinum og neytendum. Í öðru lagi

<sup>28</sup> Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 94/2008 segir t.d.: „Er við það miðað að samkeppnisyfirvöld hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.“



getur slíkur samruni leitt til þess að hið sameinaða fyrirtæki öðlist það mikinn efnahagslegan styrk að það geti hætt að taka tillit til keppinauta sinna og neytenda. Í þriðja lagi getur aukin samþjöppun á markaðnum sem fylgir láréttum samruna dregið úr samkeppni fyrirtækjanna sem eftir eru á markaðnum og auðveldað þeim að taka tillit hvers til annars í því skyni að hámarka sameiginlegan hagnað, t.d. með samhæfðri markaðshegðun sem lýtur að því að hækka verð.

Varðandi sönnun í samrunamálum verður að líta til þess að samkvæmt úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004 *Ker hf. o.fl. gegn samkeppnisráði* gildir meginreglan um frjálst mat sönnunargagna í íslenskum samkeppnisrétti. Samrunamál hafa hins vegar sérstöðu vegna þeirra tímafresta sem gilda í slíkum málum.<sup>29</sup> Bent hefur verið á að hið flókna eðli samrunamála og skammir tímafrestir í slíkum málum mæli gegn óhóflega ströngum sönnunarkröfum.<sup>30</sup>

Í máli þessu reynir á sameiginlega markaðsráðandi stöðu og er rétt að líta næst til sjónarmiða sem gilda um slíka stöðu.

#### 4.1 Sameiginleg markaðsráðandi staða

Við mat á samruna ber Samkeppniseftirlitinu sem áður segir að meta hvort samruni hindri virka samkeppni, m.a. með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist. Sambærilegt ákvæði hefur verið við lýði frá gildistöku laga nr. 107/2000.

Í athugasemdum við 10. gr. frumvarps þess sem varð að breytingalögum nr. 107/2000 segir meðal annars svo:

*„Í 1. efnismgr. 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til tvær meginbreytingar frá gildandi lögum. Í fyrsta lagi er tekið skýrt fram að heimilt sé að ógilda eða setja samruna skilyrði þegar hann leiðir til þess að markaðsráðandi staða fyrirtækis styrkist. ... Í öðru lagi er tekið fram að unnt sé að beita ákvæðinu þegar svo kölluð fákeppnis- eða sameiginleg markaðsráðandi staða (e. oligopolistic eða joint dominance) verður til við samruna eða þegar slík staða styrkist. Er þetta gert með því að taka fram í ákvæðinu að um geti verið að ræða markaðsráðandi stöðu eins eða fleiri fyrirtækja. Á sama hátt og sameiginleg markaðsráðandi staða fellur undir ákvæðið um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu er eðlilegt að slík staða falli undir 18. gr. Er þetta einnig í samræmi við*

<sup>29</sup> Í EES/EB-samkeppnisrétti er það viðurkennt sjónarmið að við málsmeðferð framkvæmdastjórnarinnar í samrunamálum verði að taka sérstakt tillit til hinna þröngu tímafresta samrunareglanna. Hafa dómstólar EB þannig fallist á við prófun á málsmeðferð framkvæmdastjórnarinnar verði að hafa hliðsjón af þörfinni fyrir málshraða í þessum málaflokk (nefnt á ensku „need for speed“) Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-5/02 *Tetra Laval BV v Commission* [2002] ECR II-4381 „*The Court of First Instance has already confirmed that these principles are applicable to the procedures provided for by the Regulation, even though their application may reasonably be adapted to the need for speed, which characterises the general scheme of the Regulation ...*”

<sup>30</sup> Sjá t.d. grein Bo Vesterdorf, fyrrum forseta undirréttar EB, Standard of Proof in Merger Cases, European Competition Journal, mars 2005, bls. 27: „*This inherently complex and forward-looking nature of merger control as well as the time constraints imposed by the Merger Regulation militate against an excessively high standard of proof ...*”



*samrunareglur EES-samningsins, sbr. dóm dómstóls EB frá 31. mars 1998 í máli nr. C-68/94, Frakkland og aðrir gegn framkvæmdastjórninni, og dóm undirréttar EB frá 25. mars 1999 í máli nr. T-102/96, Gencor Ltd. gegn framkvæmdastjórninni. Jafnframt fellur sameiginleg markaðsráðandi staða undir samrunareglur í Finnlandi, Svíþjóð, Bretlandi, Frakklandi, Þýskalandi, Bandaríkjunum, Kanada og víðar."*

Samkvæmt framansögðu er Samkeppniseftirlitinu ætlað að meta hvort samruni leiði til þess að sameiginleg markaðsráðandi staða tveggja eða fleiri fyrirtækja verði til eða styrkist, sbr. einnig t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2001 *Mjólkurfélag Reykjavíkur svf., Lýsi hf. og Fóðurblandan hf. gegn samkeppnisráði*.<sup>31</sup> Verður nú vikið að skilyrðum fyrir sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.

#### 4.1.1 Skilyrði fyrir sameiginlegri markaðsráðandi stöðu

Við mat á því hvort tvö eða fleiri fyrirtæki séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu þarf að meta hvort að í viðkomandi markaði felist jarðvegur fyrir þegjandi samhæfingu (e. tacit coordination/collusion) þeirra. Eins og lýst var í athugasemdum við 10. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 107/2000, sbr. nú 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, getur sameiginleg markaðsráðandi staða meðal annars orðið til vegna t.d. efnahagslegra tengsla milli fyrirtækjanna sem gera þeim kleift að móta sameiginlega eða samræmda markaðsstefnu og starfa að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda. Þess ber þó að geta að fyrirtækin móta ekki slíka stefnu með samráði sin á milli heldur myndast slík stefna með þegjandi samhæfingu þeirra. Í athugasemdunum segir meðal annars svo:

*„Við mat á því hvort sameiginleg markaðsráðandi staða verður til við samruna verður að athuga hvernig líklegt er að viðkomandi markaður þróist. Í því sambandi verður að taka til athugunar hvort samruninn sem um ræðir leiðir til þess að samkeppni á markaðnum verði raskað af samrunafyrirtækjunum auk eins eða fleiri fyrirtækja til viðbótar. Þetta getur orðið við það að efnahagsleg tengsl myndist á milli fyrirtækjanna sem gera þeim kleift að móta sameiginlega eða samræmda markaðsstefnu og starfa að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda. Þar sem mikil samþjöppun er á tilteknum mörkuðum getur orðið töluverð hættu á því að fyrirtæki taki gagnkvæmt tillit hvert til annars og fákeppni, markaðurinn er t.d. gagnsær og vörurnar eða þjónustan sem boðin er á viðkomandi markaði er einsleit. Fyrirtækin geta m.a. við þær aðstæður vitað með nokkurri vissu hver viðbrögð keppinauta verða við tilteknum markaðsaðgerðum. Þetta hefur þau áhrif að fyrirtækin hafa ekki lengur nauðsynlegt samkeppnislegt aðhald heldur leiða*

<sup>31</sup> Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993, með síðari breytingum kemur m.a. fram: „Í frumvarpinu eru samrunaákvæði samkeppnislaga styrkt til muna. Þetta felst í eftirfarandi: ... Unnt verður að grípa til íhlutunar í samruna ef hann leiðir til svonefndrar fákeppnis- markaðsráðandi stöðu (oligopolistic dominance). Í því felst að fækkun keppinauta við samruna leiðir til fákeppni þar eð fyrirtækin sem eftir verða á markaðinum taka gagnkvæmt tillit hvert til annars og hættu að keppa. Heimild af þessum toga tryggir samkeppnisyfírvöldum möguleika til að sporna gegn myndun skaðlegrar fákeppni hér á landi.“



*markaðsaðstæður til þess að þau verða samstíga í markaðshögðun, t.d. takmarka þau framboð á vöru eða þjónustu til þess að geta hækkað söluverð með það að leiðarljósi að samræmd markaðshögðun leiði til háþökkunar sameiginlegs hagnaðar. Hér liggur til grundvallar sú kenning hagfræðinnar að tengsl séu á milli annars vegar stærðar og fjölda fyrirtækja á markaðinum og hins vegar þess hvaða líkur eru á samstilltum aðgerðum milli fyrirtækja, án þess að endilega sé um að ræða ólöglegt samráð, t.d. um verðhækkanir. Er þessari breytingu ætlað að vinna gegn frekari myndun fákeppnismarkaða hér á landi."*

Í dómi undirréttar EB í Gencor málinu kemur skýrt fram að bæði formbundin tengsl milli fyrirtækja (t.d. samningar eða sameiginlegt eignarhald á þriðja fyrirtæki) og efnahagsleg tengsl geta leitt til sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu.<sup>32</sup> Samkvæmt dómi undirréttar EB í Airtours málinu er litið til m.a. þriggja atriða við mat á því hvort um sameiginlega markaðsráðandi stöðu sé að ræða.

- Í fyrsta lagi verða fyrirtæki í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu að eiga þess kost að fylgjast með hegðun annarra fyrirtækja sem deila slíkri stöðu.
- Í öðru lagi verður að vera til staðar hvati fyrir slík fyrirtæki til að viðhalda en víkja ekki frá hinni samhæfðu hegðun. Í þessu felst að fyrirtæki í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu geri sér grein fyrir því að allar aðgerðir af þess hálfu, í því skyni að auka markaðshlutdeild munu aðeins leiða til hliðstæðra aðgerða keppinauta og ekkert fyrirtækjanna hafi þess vegna hag af slíkum aðgerðum.
- Í þriðja lagi verða að vera takmarkaðar líkur á því að keppinautar eða mögulegir keppinautar, eða neytendur, geti ógnað hinni sameiginlegu markaðsráðandi stöðu.<sup>33</sup>

Líta ber hér einnig til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006 *DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Í niðurstöðunni sagði m.a.:

*„Varðandi einkenni markaðarins sem máli kunna að skipta við ákvörðun um líkur á samhæfðri hegðun fellst áfrýjunarnefndin á þau rök Samkeppniseftirlitsins að gagnsæi smásölumarkaðar lyfja sé nægilegt til að keppinautar geti fylgst með aðgerðum hvors annars. Jafnframt að vörur séu nægilega einsleitir til að vöruframboð sé sambærilegt milli lyfjabúða og að kostnaðaruppbygging lyfjakeðjanna geti talist áþekkt. Öll framangreind atriði teljast auka líkur á samhæfðri hegðun á markaði."*

Þá er mikilvægt að hafa í huga dóm dómstóls EB varðandi sameiginlega markaðsráðandi stöðu í svokölluðu Impala máli.<sup>34</sup> Í málinu sem varðaði markaðinn fyrir tónlist lá fyrir að framkvæmdastjórnin hafði með ákvörðun sinni heimilað samruna fyrirtækjanna Sony og Bertelsman (BMG). Í ákvörðuninni var

<sup>32</sup> Mál nr. T-102/96 *Gencor v Commission* [1999] ECR II-753.

<sup>33</sup> Mál nr. T-342/99 *Airtours v Commission* [2002] ECR II-2585.

<sup>34</sup> Dómur undirréttar EB frá 13. júlí 2006 í máli nr. T-464/04.



tekið til athugunar hvort Sony/BMG væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu með öðrum stórum hljómplötuframleiðendum en það voru Universal Music, Warner Music og EMI. Saman voru þessi fjögur stóru fyrirtæki með um 72% markaðshlutdeild. Framkvæmdastjórnin taldi að ekki væri unnt að sýna fram á sameiginlega markaðsráðandi stöðu vegna þess að markaðurinn væri ekki nægilega gagnsær og ekki væri sýnt fram á að umrædd fyrirtæki hefðu svarað samkeppni í sömu mynt í því skyni að koma í veg fyrir samkeppni (e. retaliatory measures). Impala sem eru samtök óháðra hljómplötuframleiðenda skutu þessari ákvörðun til undirréttarins og töldu að þessi stóru fyrirtæki væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Undirrétturinn felldi ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar úr gildi.

Líta ber sérstaklega til þess að í framangreindu Impala máli gerði undirréttur EB greinarmun á því hvort í samrunamáli væri byggt á því að sameiginleg markaðsráðandi staða yrði til við samruna eða hvort fyrir hendi væri sameiginleg markaðsráðandi staða sem styrktist með samruna. Í fyrra tilvikinu þurfi samkeppnisyfirlönd á grundvelli traustra gagna að setja fram spá um framtíðina.<sup>35</sup> Í seinna tilvikinu sé unnt að sanna tilvist sameiginlegra markaðsráðandi stöðu með óbeinum hætti og draga ályktanir að ýmsum þáttum markaðarins sem gefa tilvist slíkrar stöðu til kynna.<sup>36</sup> Til viðbótar kom fram í dómnum að samræmi í verðlagningu keppinauta yfir langt tímabil, ásamt öðrum atriðum sem tengjast sameiginlegri markaðsráðandi stöðu, geti, ef engar skynsamlegar skýringar bendi til annars, sýnt fram á sameiginlega markaðsráðandi stöðu. Geti þetta átt sér stað þótt engin bein sönnun um mikið gagnsæi markaðarins liggi fyrir.<sup>37</sup>

Þessum dómi undirréttarins var skotið til dómstóls EB. Í dómi dómstóls EB frá 10. júlí 2008 var staðfest að framangreind þrjú skilyrði sem komu fram í dómi undirréttarins í Airtoursmálinu væru lögmæt.<sup>38</sup> Jafnframt var staðfest það mat undirréttarins að unnt væri að sýna fram á sameiginlega markaðsráðandi stöðu á

<sup>35</sup> „It follows from the case-law of the Court of Justice (*Kali und Salz*, paragraph 245 above, paragraph 222) and of the Court of First Instance (*Airtours v Commission*, paragraph 45 above, paragraph 63) that the prospective analysis which the Commission is required to carry out in the context of the control of concentrations, in the case of collective dominance, requires close examination of, in particular, the circumstances which, in each individual case, are relevant for assessing the effects of the concentration on competition in the reference market and that the Commission must provide solid evidence.

*It must be observed that, as is apparent from the very wording of those judgments, that case-law was developed in the context of the assessment of the risk that a concentration would create a collective dominant position and not, as in the context of the first part of the present plea, of the determination of the existence of a collective dominant position.*”

<sup>36</sup> „It follows that, in the context of the assessment of the existence of a collective dominant position, although the three conditions defined by the Court of First Instance in *Airtours v Commission*, paragraph 45 above, which were inferred from a theoretical analysis of the concept of a collective dominant position, are indeed also necessary, they may, however, in the appropriate circumstances, be established indirectly on the basis of what may be a very mixed series of indicia and items of evidence relating to the signs, manifestations and phenomena inherent in the presence of a collective dominant position. ”

<sup>37</sup> „Thus, in particular, close alignment of prices over a long period, especially if they are above a competitive level, together with other factors typical of a collective dominant position, might, in the absence of an alternative reasonable explanation, suffice to demonstrate the existence of a collective dominant position, even where there is no firm direct evidence of strong market transparency, as such transparency may be presumed in such circumstances.”

<sup>38</sup> Mál nr. C-413/06P: „The conditions laid down by the Court of First Instance in paragraph 62 of its judgment in *Airtours v Commission*, which that court concluded, in paragraph 254 of the judgment under appeal, should be applied in the dispute before it, are not incompatible with the criteria set out in the preceding paragraph of this judgment.”



grundvelli tiltekinna aðstæðna eða hegðunar fyrirtækja á markaði. Slík athugun yrði hins vegar að vera vönduð og horfa yrði til mögulegrar samhæfingar á markaðnum.<sup>39</sup>

#### 4.1.2 Niðurstaða

Sameiginleg markaðsráðandi staða getur átt sér stað á fákeppnismörkuðum en það eru markaðir þar sem helstu fyrirtækin eru tiltölulega fá.<sup>40</sup> Hér er byggt á kenningum klassískrar hagfræði um raunverulega hættu á samkeppnishömlum á fákeppnismörkuðum. Fræðimenn hafa dregið saman kjarna þessa með eftirfarandi hætti:

*„The concept of co-ordinated effects (or collective dominance) rests on the proposition that in highly concentrated markets it is highly likely, if not inevitable, that if only a small number of firms remain, they will recognise their interdependence and the futility of aggressive competition and adapt their behaviour, not necessarily collusively, to that which a profit-maximising dominant single firm (monopolist) would choose.“<sup>41</sup>*

Til þess að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu geti verið að ræða þurfa að vera fyrir hendi ákveðnar aðstæður á viðkomandi markaði sem gera þegjandi samhæfingu viðkomandi fyrirtækja mögulega. Hér skiptir fjöldi fyrirtækja á markaðnum máli og hvort helstu keppinautar séu svipaðir að gerð. Eðli þeirrar vöru eða þjónustu sem seld er á markaðnum og eðli eftisurnar hefur einnig þýðingu. Tengsl milli keppinauta geta einnig skapað skilyrði fyrir samhæfingu. Það er hins vegar ekki nægilegt að sýna fram á að samhæfing sé möguleg heldur verður einnig að líta til þess hvort hún geti varað á markaðnum. Í Airtours málinu taldi undirrættur EB að þrjú skilyrði yrðu að vera fyrir hendi til þess að samhæfing gæti ríkt til lengri tíma litið. Samandregið eru það eftirfarandi atriði:

- Gagnsær markaður.
- Hvati til samhæfingar og líkur á að samkeppni verði svarað í sömu mynt.
- Takmarkaðar líkur á að keppinautar (og mögulegir keppinautar) eða neytendur geti ógnað samhæfingunni.

Hagfræðileg rök leiða til þeirrar niðurstöðu að eðlilegt sé að veita þessum þremur þáttum meiri vigt en öðrum þó að fleiri sjónarmið kunni að koma til við matið eftir atvikum og aðstæðum í hverju tilfalli. Á gagnsæum markaði veitist keppinautum auðvelt að fylgjast hver með öðrum, háttsemi hvers annars og geta því auðveldlega svarað henni telji þeir þörf á því. Séu hvatar til samhæfingar til staðar leiðir slíkt gagnsæi til þess að auðveldara er að tryggja að keppinautarnir

<sup>39</sup> „Similarly, the investigation of a pre-existing collective dominant position based on a series of elements normally considered to be indicative of the presence or the likelihood of tacit coordination between competitors cannot therefore be considered to be objectionable of itself. However, as is apparent from paragraph 125 of this judgment, it is essential that such an investigation be carried out with care and, above all, that it should adopt an approach based on the analysis of such plausible coordination strategies as may exist in the circumstances.“

<sup>40</sup> Sjá t.d. Bellamy & Child, European Community Law of Competition, sjötta útgáfa 2008 bls. 758: „An oligopolistic market is one which is dominated by relatively small number of major players, even if none enjoys a position of single dominance.“

<sup>41</sup> Sjá Cook & Kerse, EC Merger Control, fjórða útgáfa 2005 bls. 220.





haldi sig við að keppa ekki um viðskiptavinum. Fáar nýjungar eða lítt byltingarkenndar styðja við slíka stöðu. Hvatar til samhæfingar geta verið af ýmsum toga en almennt má segja að hagur af þegjandi samhæfingu sé mestur á mörkuðum sem ekki eru í örur vexti þannig að samkeppni mundi aðeins leiða til þess að viðskiptavinir færast á milli fyrirtækja en stærð markaðarins helst sú sama. Gerist það helst á mörkuðum þar sem kaupendur kaupa áþekkt magn þrátt fyrir að verð hækki eða lækki nokkuð. Þegjandi samhæfing er erfiðari ef kaupendur eru í sterkri stöðu eða ef mörg fyrirtæki eru á markaðnum.

Samkvæmt framansögðu er við mat á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu litið til ýmissa einkenna og aðstæðna á viðkomandi markaði. Draga má saman atriði sem almennt geta skipt máli:

- Umtalsverð sameiginleg markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja sem talist geta í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og mikil samþjöppun á markaðnum.
- Umtalsverður munur á markaðshlutdeild stærstu aðila og annarra keppinauta.
- Að stærstu fyrirtækin séu fá. Það er almennt talið ólíklegt að sameiginleg markaðsráðandi staða eigi sér stað hjá fleiri en fjórum fyrirtækjum.<sup>42</sup>
- Áþekkt markaðshlutdeild og kostnaðaruppbygging hjá viðkomandi fyrirtækjum. Mikil ósamhverfa í þessu skapar hvata til að víkja frá samhæfingu.
- Formbundin tengsl milli viðkomandi fyrirtækja.
- Einsleitir vörur eða þjónusta.
- Markaðurinn er mettaður (e. mature) í þeim skilningi að vöxtur í eftirspurn er hægur, litlar tækninýjungar og lítið svigrúm er fyrir byltingarkenndar nýjungar.
- Mikill fjöldi viðskipta á viðkomandi markaði (e. frequent interactions). Ef viðskiptin eru fá og mjög verðmæt hvert um sig vinnur það gegn samhæfingu því meiri tilhneiging er til að keppa um slík viðskipti.
- Gagnsæi á markaðnum varðandi mikilvæga samkeppnisþætti eins og t.d. verð.
- Aðgangshindranir að markaðnum.
- Kaupendastyrkur ekki fyrir hendi.

Það skal þó haft í huga að tilvist allra þessara atriða/einkenna er ekki fortakslaust skilyrði þess að sameiginleg markaðsráðandi staða sé fyrir hendi. Skiptir miklu máli við mat á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu að meta þessi atriði heildstætt og í samræmi hvert við annað. Þá geta þessi atriði haft mismikið vægi innbyrðis eftir því hvaða markaður er til skoðunar hverju sinni.<sup>43</sup>

Jafnframt verður hér að áréttu að unnt er að draga veigamiklar ályktanir af fyrri hegðun viðkomandi fyrirtækja við mat því hvort sameiginleg markaðsráðandi staða sé þegar fyrir hendi, sbr. dóm undirréttar EB í Impala málinu.

<sup>42</sup> Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í Price Waterhouse/Coopers máli

<sup>43</sup> Sjá hér t.d. Alastair Lindsay, The EC Merger Regulation. Substantive Issues. Bls. 312.



Hér á eftir verður fjallað nánar um þessi skilyrði og samkeppnisleg áhrif samruna SPRON og Kaupþings. Verður fyrst vikið að markaðshlutdeild og samþjöppun á markaði.

## 5. Markaðshlutdeild og samþjöppun

Samkeppniseftirlitið telur að þeir markaðir sem máli skipta í máli þessu séu markaðurinn fyrir viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og markaðurinn fyrir fyrirtækjaþjónustu við smærri fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu. Einnig hefur verið rökstutt að það hafi þýðingu í málinu að líta til markaðshlutdeildar fyrir landið allt.

Samanlögð markaðshlutdeild hefur mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin enda er markaðshlutdeild ein helsta vísbendingin um að markaðsráðandi staða, eins eða fleiri fyrirtækja, verði til eða slík staða styrkist. Samkvæmt 4. tl. 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. 4/2007 *Icelandair ehf. 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. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2006 *Dagur Group hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Eins og fram kemur í þessum úrskurði áfrýjunarnefndarinnar leiðir af eðli málsins að því hærrí sem markaðshlutdeildin er því sterkari vísbendingu gefur hún um markaðsráðandi stöðu. Má hér einnig vísa til dóms Hæstaréttar frá 19. febrúar 2004 í máli nr. 323/2003 *Skífan hf. gegn samkeppnisráði*.

Skilgreining 4. gr. samkeppnislaga á markaðsráðandi stöðu sækir fyrirmynd sína til EES/EB-samkeppnisréttar og er efnislega samhljóða skilgreiningu dómstóls EB á markaðsráðandi stöðu sem fram kemur m.a. í Hoffman-La Roche málinu.<sup>44</sup> Ítrekað hefur komið fram hjá dómstólum EB að mjög há markaðshlutdeild feli, ein og sér, í sér sönnun á því að viðkomandi fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu nema fyrir hendi séu einstakar kringumstæður sem bendi til annars. Þetta eigi við þegar fyrirtæki hafi 50% markaðshlutdeild.<sup>45</sup> Þetta á einnig við um sameiginlega markaðsráðandi stöðu. Þannig er ljóst að ef viðkomandi fyrirtæki hafa samtals 50% eða hærrí markaðshlutdeild er það vísbending um að þau séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.<sup>46</sup>

<sup>44</sup>Mál nr. 85/76 *Hoffmann-La Roche v Commission* [1979] ECR 3451.

<sup>45</sup>Sjá hér t.d. dóm undirréttar EB 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 (*Hoffmann-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.”

<sup>46</sup>Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-191/98 *Atlantic Container Line AB v Commission* [2003] ECR II-3275: „As regards the complaint that, unlike the situation prevailing in the case of an individual dominant position, a market share in excess of 50% cannot suffice to found a presumption of a collective dominant position, it has been held that the concept of a dominant position relates to a position of economic strength which enables the entity holding that position to prevent effective



Rétt er að hafa í huga að fyrirtæki geta einnig verið í markaðsráðandi stöðu þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008 *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu* var fyrirtæki með 42-46% markaðshlutdeild talið markaðsráðandi. Dómstólar EB hafa einnig talið fyrirtæki sem hafa innan við 40% markaðshlutdeild vera í markaðsráðandi stöðu.<sup>47</sup> Í þessu sambandi verður sérstaklega að horfa til styrks keppinauta. Eins og bent er á í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/2007 er almenna reglan sú að eftir því sem „þeir eru smærri og fleiri séu þeir almennt veikari fyrir áhrifum heldur en ef þeir eru færri með talsverða markaðshlutdeild“. Í EES/EB-samkeppnisrétti er einnig litið svo á að það sé vísbending um markaðsráðandi stöðu ef talsverður munur er á markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis og keppinauta þess.<sup>48</sup> Talið er að ef meira en 20% munur er á markaðshlutdeild hins ætlaða ráðandi fyrirtækis og næst stærsta keppinautarins sé það sterk vísbending um ráðandi stöðu.<sup>49</sup>

Loks er rétt að geta þess að það reyndist Samkeppniseftirlitinu erfitt að nálgast samræmdar tölur frá samrunaaðilum og keppinautum þeirra. Líður umfjöllunin í kaflanum hér á eftir nokkuð fyrir það þar sem ítarlegri gögn hefðu gert umfjöllunina mun fyllri. Á móti kemur að gögnin styðja hvert við annað og því telur Samkeppniseftirlitið mælingarnar nægilega nákvæmar.

#### 5.1 Markaðshlutdeild á Íslandi

Í samrunaskrá setja samrunaaðilar fram upplýsingar um heildarmarkaðshlutdeild sína með upplýsingum sem fengnar eru frá Gallup. Hefur Gallup aflað þeirra með könnunum. Samkvæmt þeim könnunum er markaðshlutdeild Landsbankans, Kaupþings og Glitnis um 25% hvers um sig, hlutdeild SPRON og Byrs hvors um sig 5% og hlutdeild annarra sparisjóða öllu minni. Er miðað við allt landið í þessum könnunum. Samrunaaðilar setja einnig fram upplýsingar um hlutdeild í innlánnum og útlánnum á landinu öllu. Setja má markaðshlutdeild miðað við heildarinnlán fram með eftirfarandi hætti:

---

*competition on the relevant market by affording it the power to behave to an appreciable extent independently of its competitors, its customers and ultimately of consumers (Hoffmann-La Roche, cited at paragraph 765 above, paragraph 38). It is quite clear that an entity which holds more than 50% of the market, whether it is an individual entity or a collective entity, is capable of enjoying such independence.”*

<sup>47</sup>Sjá dóm undiréttar EB frá 17. desember 2003 í máli nr. T-219/99 *British Airways plc v Commission*.

<sup>48</sup>Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005 bls. 125: „When there is a significant gap between the market share of the potentially dominant undertaking and the market shares of its competitors, this element may be considered as confirmation of the existence of a dominant position.”

<sup>49</sup>Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. COMP/M.1741 *MCI/WorldCom/Sprint*. Sjá einnig ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í Tetra Pak II málinu, OJ 1992 L72/1. Til stuðnings því að Tetra Pak væri markaðsráðandi var m.a. vísað til þess að Tetra Pak hefði 55% markaðshlutdeild en helstu keppinautarnir höfðu hins vegar 27% og 11% markaðshlutdeild.



Félag	Heildarinnlán			
	1999 <sup>50</sup>	2005 <sup>51</sup>	2007 <sup>52</sup>	2008 <sup>53</sup>
Landsbanki	25-30%	25-30%	30-35%	25-30%
Kaupping	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
Glitnir	20-25%	15-20%	15-20%	15-20%
SPRON	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
BYR	5-10%	5-10%	0-5%	5-10%
Samtals	85-90%	85-90%	85-90%	85-90%

Gögnin í töflunni hér að ofan byggja að meginstefnu til á svipuðu heimildum en samrunaaðilar hafa sjálfir reiknað markaðshlutdeild fyrir árin 2005 og 2007. Svo sem sjá má breytist markaðshlutdeild afar lítið á þessu tímabili. Helst má merkja breytingu í hlutdeild Landsbankans árið 2007 í gögnum frá samrunaaðilum.

Svo sem áður segir telur Samkeppniseftirlitið að skipta beri markaðnum í nokkra hluta eftir því um hvers konar viðskiptavini er að ræða. Þegar lítið er til heildarinnlána einstaklinga er markaðshlutdeildin ákaflega svipuð þeirri sem er í töflunni hér að framan:

#### Markaðshlutdeild heimili

Landsbanki	25-30%
Kaupping	20-25%
Glitnir	15-20%
SPRON	5-10%
BYR	5-10%
Samtals	80-85%

Hið sama á við um fyrirtæki:

#### Markaðshlutdeild fyrirtæki

Landsbanki	25-30%
Kaupping	25-30%
Glitnir	20-25%
SPRON	5-10%
BYR	5-10%
Samtals	90-95%

Í töflunum tveimur er miðað við mitt ár 2008 og byggt á gögnum frá Seðlabanka Íslands yfir innlán. Sýna þessar töflur svipaða niðurstöðu og sú um heildarinnlánin

<sup>50</sup> Miðað er við ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2000.

<sup>51</sup> Miðað er við gögn frá samrunaaðilum.

<sup>52</sup> Miðað er við gögn frá samrunaaðilum.

<sup>53</sup> Miðað er við gögn frá Seðlabanka Íslands um heildarinnlán innlendra aðila.



hér að framan. Helsti munurinn felst í því að Kaupþing og Glitnir hafa sætaskipti í töflunni fyrir heimili og fyrirtæki.

Svo sem áður er rakið telur Samkeppniseftirlitið að markaður sá sem máli skipti í máli þessu sé ekki landsmarkaður. Aftur á móti njóta þeir viðskiptabankar sem hafa útibú um allt land ýmis konar kostnaðarhagræðis af útibúaneti sínu. Augljóst er að stærðarhagkvæmni sú sem felst í bankaþjónustu verður þannig leyst úr læðingi. Jafnframt sparast fé með ýmsum hætti svo sem vegna markaðssóknar og fleiri þátta. Það er því mat Samkeppniseftirlitsins að þessir markaðir séu að mörgu leyti tengdir hvorum öðrum og því rétt að líta einnig til landsins alls við mat á markaðshlutdeild. Það verður enn meira aðkallandi í máli þessu þar sem ekki hefur tekist að fá fullnægjandi gögn til að meta nákvæmlega markaðshlutdeild á hinum skilgreinda landfræðilega markaði og niðurstaða máls þessa veltur á mati á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu þar sem heildarmat á háttsemi hefur áhrif á niðurstöðuna.

## 5.2 Markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu

Svo sem fram hefur komið telur Samkeppniseftirlitið óþarft í máli þessu að slá því föstu hverjir undirmarkaðir markaðarins fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga á höfuðborgarsvæðinu eru. Á móti kemur að erfitt er að meta markaðshlutdeild á þeim markaði án þess að líta til markaðshlutdeildar á mögulegum undirmörkuðum þar sem ekki er til einhlítur mælikvarði til þess að mæla markaðshlutdeildina. Samkeppniseftirlitið hefur ekki getað aflað sambærilegra upplýsinga frá samrunaaðilum og keppinautum þeirra sem bundnar eru við höfuðborgarsvæðið í öllum þessum flokkum. Fyrir höfuðborgarsvæðið er eigi að síður hægt að meta markaðshlutdeild út frá ýmsum sjónarhornum.

Hér gefur að líta markaðshlutdeild miðað við veltu og fjölda útgefinna debít korta fyrir sama markað árið 2007. Prósentur miðast við að fimm stærstu aðilarnir séu með 100% markaðshlutdeild, þó aðrir sparisjóðir hafi óverulega hlutdeild:

<b>Félag</b>	<b>Velta Debitkorta<sup>54</sup></b>	<b>Fjöldi Debitkorta<sup>55</sup></b>
Byr sparisjóður	10-15%	5-10%
Glitnir	25-30%	20-25%
Kaupþing	20-25%	15-20%
Landsbanki Íslands	25-30%	40-45%
SPRON	5-10%	5-10%
Alls	100%	100%

Debitkort eru jafnan tengd tékkareikningi og ætti því velta debít korta að endurspegla nokkuð vel hlutdeild bankanna af virkum tékkarreikningum. Á sama hátt er staðan eftirfarandi hvað kreditkort varðar árið 2007:

<sup>54</sup> Miðað er við veltu yfir árið

<sup>55</sup> Miðað er við fjölda útgefinna korta í árslok



<b>Félag</b>	<b>Velta Kreditkorta</b>	<b>Fjöldi Kreditkorta</b>
Byr sparisjóður	5-10%	5-10%
Glitnir	25-30%	30-35%
Kaupþing	20-25%	15-20%
Landsbanki Íslands	25-30%	20-25%
SPRON	10-15%	15-20%
Alls	100%	100%

Þegar litið er til veltu í töflunum hér að framan sést að Landsbankinn er veltuhæstur, þá Glitnir og loks Kaupþing þegar litið er til viðskiptabanka. BYR og SPRON hafa samanlagt um 20% markaðshlutdeild samkvæmt þessu viðmiði. Af því leiðir þá að viðskiptabankanir þrír eru með um 80% markaðshlutdeild. Hér má einnig hafa hliðsjón af þeim upplýsingum sem samrunaaðilar hafa gefið um markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu.

Samkvæmt könnunum Gallup sem samrunaaðilar létu fylgja með samrunaskrá sinni er markaðshlutdeild banka og sparisjóða í viðskiptabankapjónustu eftirfarandi á höfuðborgarsvæðinu<sup>56</sup>.

<b>Félag</b>	<b>Hlutdeild</b>
Kaupþing	20-25%
SPRON	5-10%
Glitnir	20-25%
Landsbankinn	30-35%
Samtals	90-95%

Samrunaaðilar mæla einnig markaðshlutdeild sína miðað við hlutfall útibúa í Reykjavík sem sýnir þessa niðurstöðu:

<b>Félag</b>	<b>Hlutdeild</b>
Kaupþing	22%
SPRON	14%
Byr	14%
Glitnir	23%
Aðrir	5%
Landsbankinn	22%
Samtals	100%

Svo sem sjá má er markaðshlutdeildin nokkuð misjöfn í töflunum hér að framan. Samkeppniseftirlitið telur könnun Gallup hafa ýmsa kosti sem töluleg gögn stofnunarinnar hafa ekki. Þannig er til að mynda erfitt að bera saman fjölda reikninga eða viðskiptavina þar sem einhverjir kunna að stunda viðskipti hjá fleiri

<sup>56</sup> Taka ber fram að mælingarnar taka til mismargra fyrirtækja.



en einum banka. Með könnun þar sem óskað er eftir afstöðu fólks til þess hver sé viðskiptabanki þess eða sparisjóður hverfur það vandamál hins vegar.

Samkeppniseftirlitinu reyndist ekki mögulegt að fá fullnægjandi gögn til þess að meta markaðshlutdeild á markaðnum fyrir fyrirtækjaþjónustu við smærri fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu. Telur Samkeppniseftirlitið að markaðshlutdeild fyrir landið allt gefi nokkurn veginn sömu niðurstöðu sé þeim sparisjóðum sem starfa á landsbyggðinni sleppt. Líklega er þó hlutdeild SPRON vanmetin þegar notast er við þetta viðmið.

### 5.3 Samþjöppun og HHI

Auk markaðshlutdeildar samrunafyrirtækja og keppinauta þeirra líta samkeppnisyfirvöld til samþjöppunar á markaðnum í heild sinni. Eins og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur bent á má almennt „*ganga út frá því að neikvæð áhrif samruna komi því frekar fram því meiri sem samþjöppunin er á tilteknum markaði*“, sbr. úrskurð í máli nr. 6/2006 DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu. Til þess að meta samþjöppun á einstökum mörkuðum og hættu á samkeppnishömlum vegna m.a. samruna er hér landi aðallega stuðst við mælikvarða sem nefnist Herfindahl-Hirschman Index (HHI), sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 6/2006. Samkeppnisyfirvöld í Bandaríkjunum<sup>57</sup> og Evrópu<sup>58</sup> beita einnig HHI stuðlinum. HHI stuðullinn er talinn ein áreiðanlegasta vísbendingin um það hve samþjöppun á markaði er mikil og hvort eða hvenær ástæða er til að fylgjast náið með mörkuðum og frekari samþjöppun í kjölfar samruna.

HHI stuðullinn er reiknaður með því að leggja saman ferningstölur markaðshlutdeildar (þ.e. markaðshlutdeild í öðru veldi) þeirra fyrirtækja sem eru á þeim markaði sem við á. Auk þess að líta til gildis HHI stuðulsins í kjölfar samruna er einnig horft til þeirrar breytingar sem á honum verða við samruna.

Í viðmiðunarreglum framkvæmdastjórnar EB um lárétta samruna eru áhrif slíkra samruna meðal annars metin með HHI stuðlinum.<sup>59</sup> Liggur gildi stuðulsins á milli 0 og 10.000, <sup>60</sup> en því hærra sem það er þeim mun meiri er markaðssamþjöppunin (e. market concentration). Þannig er gildið 10.000 sé aðeins eitt fyrirtæki á markaðnum, en því sem næst 0 séu fyrirtækin á markaðnum öll með örlitla markaðshlutdeild. Í viðmiðunarreglunum er það talið ólíklegt að samruni hafi í för með sér samkeppnishömlur þegar gildið er undir 1.000. Sama á við sé gildið á milli 1.000 og 2.000 og áhrif samrunans undir 250

<sup>57</sup> Dómstólar og samkeppnisyfirvöld í Bandaríkjunum sem mjög langa reynslu hafa af beitingu samkeppnisreglna telja HHI stuðullinn mjög áreiðanlegt tæki. Sjá Areeda, Hovenkamp, Antitrust Law, IV önnur útgáfa 2006, bls. 149: „...the HHI has become the dominant mechanism in the federal enforcement agencies for estimating market concentration. ... The HHI has also received a very large degree of acceptance by the courts.“

<sup>58</sup> Sjá t.d. kafla III í túlkunarreglum framkvæmdastjórnar EB um lárétta samruna (Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings), OJ C 31, 5.2.2004. Sjá einnig skýrslu færeyskra samkeppnisyfirvalda *Oljumarknaðurinn í Føroyum* frá nóvember 2002.

<sup>59</sup> Sjá Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03). Official Journal C 31, 05.02.2004.

<sup>60</sup> Sem dæmi um þetta má nefna markað með 10 fyrirtækjum sem hvert um sig er með 10% markaðshlutdeild. HHI væri þar  $(10^2) \cdot 10 = 1.000$ .



stigum eða gildið yfir 2.000 og áhrif samrunans undir 150 stigum. Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða:

- Samruna við fyrirtæki sem er mögulegur eða nýr keppinautur á markaði.
- Samruna við fyrirtæki sem hefur verið í fararbroddi með nýjungar á markaði enda þótt það hafi ekki haft í för með sér aukna markaðshlutdeild.
- Verulegt kross-eignarhald markaðsaðila.
- Samruna við fyrirtæki sem er mjög líklegt til að raska samræmdum aðgerðum á markaði (*e. maverick firm with a high likelihood of disrupting coordinated conduct*).
- Vísbendingar um að samræmdar aðgerðir hafi átt eða eigi sér stað.
- Samruna við fyrirtæki sem hefur a.m.k. 50% markaðshlutdeild.

Í bandarískum samkeppnisrétti er ekki talin ástæða til að hafast að sé gildið undir 1.000.<sup>61</sup> Sé gildið á hinn bóginn milli 1.000 og 1.800 er talið að meta þurfi vandlega áhrif samruna á samkeppni á viðkomandi markaði. Sé gildið á hinn bóginn hærra en 1.800 og áhrif samrunans a.m.k. 100 stig eru miklar líkur taldar á því að hann raski með alvarlegum hætti samkeppni. Eru taldar löglíkur fyrir því að slíkur samruni fari gegn samkeppnislöggjöf. Þó verður að athuga sérstaklega markaðsgerðina og stærð keppinauta auk annarra atriða.

### 5.3.1 Breyting á HHI

Útreikningar Samkeppniseftirlitsins benda til þess að HHI stuðullinn sé yfir 2.000 stigum á öllum þeim undirmörkuðum sem fjallað er um hér að framan. Hækkun stuðulsins er samkvæmt sömu útreikningum að lágmarki rúm 200 stig. Hér má sá breytinguna í HHI miðað við markaðshlutdeild á viðskiptabankamarkaði eins og hún var metin hér að framan:<sup>62</sup>

	HHI stuðull fyrir samruna	HHI stuðull eftir samruna	Breyting í HHI
Velta Debit-korta	2.287	2.715	429
Fjöldi Debit-korta	2.875	3.133	258
Velta Kredit-korta	2.303	2.870	567
Fjöldi Kredit-korta	2.320	3.015	695
Viðskiptabankastarfsemi <sup>63</sup>	2.451	2.852	402

Taflan hér að ofan miðar við áætlaða markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu. Samkeppniseftirlitið lagði jafnframt mat á markaðshlutdeild miðað við landið allt og miðað við þá útreikninga er breytingin í HHI stuðlinum eftirfarandi:

<sup>61</sup> Horizontal Merger Guidelines. U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission.

<sup>62</sup> Í töflunum er HHI stuðullinn vanmetinn nokkuð þar sem hann er aðeins reiknaður út frá markaðshlutdeild fimm stærstu félaganna. Áhrifin eru ekki veruleg.

<sup>63</sup> Hér er miðað við könnun Gallup





	HHI stuðull fyrir samruna	HHI stuðull eftir samruna	Breyting í HHI stuðli
Heildarinnlán Innlán	1.936	2.288	352
fyrirtækja	2.178	2.598	420
Innlán heimila	1.628	1.914	286

Breyting í HHI er langt umfram viðmiðanir framkvæmdastjórnar EB um möguleg samkeppnistakmarkandi áhrif samruna. Þar sem stuðullinn er yfir 2.000 í öllum tilvikum nema einu er rétt að miða við að breyting upp á 150 stig eða meira geti haft óæskileg áhrif á samkeppni.

Er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að þessi breyting í HHI gefi skýra vísbendingu um að samruninn muni hafa takmarkandi áhrif á samkeppni á hinum skilgreindu mörkuðum.

## 6. Sameiginleg markaðsráðandi staða á bankamarkaði

Í þessum kafla verður metið hvort viðskiptabankarnir þrír séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Verður fyrst vikið að fyrri framkvæmd í samkeppnisrétti og fræðilegum sjónarmiðum um sameiginlega markaðsráðandi stöðu á bankamarkaði. Síðan verður litið til þess hvernig viðskiptabankarnir hafa hagað sér hver gagnvart öðrum og færð fyrir því rök að sú háttsemi bendi til þess að sameiginleg markaðsráðandi staða sé fyrir hendi. Að því búnu verður fjallað um önnur atriði sem styðja að um slíka sameiginlega yfirburðastöðu sé að ræða.

### 6.1 Fyrri framkvæmd og fræðileg sjónarmið

Í skýrslu OECD um samkeppnisleg áhrif samruna á bankamarkaði er fjallað um hættuna á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á því sviði. Fram kemur að markaðir í sumum ríkjum OECD séu fákeppnismarkaðir þar sem nokkrir bankar ráða yfir langstærstum hluta markaðarins. Auk fákeppni telur OECD að það séu ýmis einkenni á bankamarkaði sem geti leitt til þess að samrunar banka stuðli að sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Þetta sé saga boða og banna á fjármálamörkuðum, miklar aðgangshindranir, óteygjin eftirspurn eftir vissum vörum, einsleitir vörur, töluvert gagnsæi, sú staðreynd að auðvelt sé að fylgjast með verði, hversu auðvelt sé að spá fyrir um eftirspurn og kostnað, mikil samvinna á milli fyrirtækja, tiltölulega sambærileg markaðshlutdeild og samkeppni sömu aðila á mörgum mörkuðum.<sup>64</sup> Hafa fræðimenn einnig bent á að

<sup>64</sup> Sjá skýrslu OECD, Mergers in Financial Services, DAFPE/CLP(2000)17, bls. 23-24: „The risks of co-ordinated effects are especially significant in oligopolistic markets. Some banking markets in OECD countries are oligopolistic, i.e. a handful of banks account for the lion's share of the business. In addition to fewness, there are a number of other aspects tending to increase the risk that certain bank mergers may produce co-ordinated effects. These include: a history of regulation (i.e. price and quantity controls); high barriers to entry; inelastic demand for some products such as transaction accounts; homogeneous products; reasonably transparent and easy to monitor prices; a high degree of predictability of demand and costs; a high level of industry co-operation (e.g. in associations, joint ventures, alliances, networks and loan syndicates); stable and relatively similar market shares; and multi-market contacts.“



vegna einkenna bankamarkaða geti verið hætt á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu ef mikil samþjöppun er á markaðnum. Þessi einkenni bankamarkaða er m.a. sögð verða mettaður markaður, einsleitar vörur, gagnsæi í verði og aðgangshindranir að markaðnum.<sup>65</sup>

Erlend samkeppnisyfirvöld hafa fjallað um sameiginlega markaðsráðandi stöðu á bankamarkaði. Í breskum samkeppnisrétti t.d. hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að sameiginleg markaðsráðandi staða hafi verið fyrir hendi á tilteknum bankamörkuðum. Í máli sem varðaði samruna bankanna Lloyds TSB og Abbey National var talið að samkeppni yrði raskað á markaðnum fyrir bankþjónustu fyrir einstaklinga og á markaðnum fyrir bankþjónustu fyrir smærri fyrirtæki. Á fyrrgreinda markaðnum var Lloyds einn af fjórum stóru aðilunum („big four“) og samruninn fól í sér að markaðshlutdeild bankans jókst úr 22% í 27%. Einnig hafði samruninn í för með sér að samanlögð hlutdeild stóru bankanna jókst úr 72% í 77%.

Breska samkeppnisráðið (Competition Commission) taldi að eðli markaðarins fyrir bankþjónustu við einstaklinga skapaði hættu á samhæfðri verðlagningu stóru bankanna. Var í því sambandi vísað til einsleitni þjónustunnar, skorts á kaupendstyrk, svipaðrar uppbyggingar umræddra banka og formbundinna tengsla milli þeirra, gagnsæis í verði o.fl. Þessi hættu á samhæfingu yrði meiri við brotthvarf keppinautar af markaðnum.<sup>66</sup> Einnig var bent á að Abbey National væri valkostur við stóru bankana og hefði verið með nýjungar í þjónustu sinni. Einnig var talið að Abbey National gæti veitt stóru bönkunum enn meira samkeppnislegt aðhald ef bankinn myndi renna saman við þriðja aðila á markaðnum en samruni við Lloyds kæmi í veg fyrir það. Var niðurstaða sú að samruninn raskaði samkeppni á markaðnum fyrir bankþjónustu fyrir einstaklinga.

Komist var að sömu niðurstöðu varðandi markaðinn fyrir bankþjónustu fyrir smærri fyrirtæki. Talið var að sá markaður væri mjög samanþjappaður og hættu væri þar á samkeppnishömlum.<sup>67</sup> Abbey National væri tiltölulega nýbyrjaður að keppa á þeim markaði og byði takmarkaða þjónustu og væri með innan við 1% markaðshlutdeild. Bankinn hefði hins vegar möguleika á því að vaxa á þeim markaði og veita stóru bönkunum fjórum aðhald.<sup>68</sup> Bent var á að samruni Lloyds

<sup>65</sup> Sjá Faull & Nikpay, *The EC Law of Competition*, bls. 663-664.

<sup>66</sup> Competition Commission, *Lloyds TSB Group plc and Abbey National plc, A report on the proposed merger*, júlí 2001: „We considered the merger's effects not only on Lloyds TSB but also on the merged firm's rivals, particularly the other members of the big four. There are several features of the PCA market-homogeneity of products, many small customers lacking buyer power, trans-parent prices, stable demand, similarity of size and cost structure among the main suppliers, and suppliers' past behaviour-which make the market vulnerable to tacit collusion in pricing, that is, parallel pricing by rival firms, without any overt agreement between them, in ways which serve their common commercial interest. These features would tend to exacerbate any adverse effects on competition arising from the loss of a significant player.“

<sup>67</sup> „The market for the supply of banking services to SMEs is highly concentrated and is dominated by the traditional banks, especially the big four which together have about 85 per cent of the total (Lloyds TSB itself has around 16 per cent). There are high barriers to entry, and there has been little change in suppliers' market shares. The structure and levels of prices charged by the traditional banks are similar. The market raises significant competition concerns.“

<sup>68</sup> „Abbey National has entered this market in the last few years. It currently offers a restricted range of products and has less than 1 per cent of total supply. It does, however, have several of the attributes needed to compete successfully-an established brand name, a national network of branches and a presence in personal and some business banking markets-and it has established a foothold in the SME market. It is therefore well placed to provide competition to the incumbents and it has



TSB og Abbey National myndi hafa í för með sér hagræðingu en breska samkeppniráðið taldi að sú hagræðing myndi ekki skila sér til viðskiptavina í lægra verði. Samruninn myndi auk þess með skaðlegum hætti draga úr valkostum viðskiptavina. Með vísan til framangreinds mats var samruninn ógiltur.

Í maí 2000 fjallaði samkeppnisráð um samruna Íslandsbanka hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., sbr. ákvörðun ráðsins nr. 22/2000. Á þeim tíma var ekki að finna í samrunákvæði samkeppnislaga heimild til íhlutunar vegna sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu en sú heimild kom með lögum nr. 107/2000, sem breyttu eldri samkeppnislögum nr. 8/1993. Í ákvörðun samkeppnisráðs segir m.a. þetta:

*„Samruninn hefur ekki bein áhrif á þá bankamarkaði þar sem samkeppni er að verulegu leyti bundin við innlánsstofnanir og áhrif frá erlendum bönkum eru takmörkuð, þ.e. á hefðbundna viðskiptabankastarfsemi í formi innlána og útlána til einstaklinga og minni fyrirtækja. Hins vegar benda gögn málsins til þess að FBA hafi undirbúið á ítarlegan hátt að taka upp viðskiptabankastarfsemi á tilteknum sviðum. Fákeppni ríkir í hefðbundinni viðskiptabankastarfsemi hér á landi. Ráðstafanir, t.d. í formi samruna, sem koma í veg fyrir að nýr keppinautur hasli sér völl á markaðnum eða auka samþjöppun á honum enn frekar, hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samruni Íslandsbanka og FBA raskar því samkeppni að þessu leyti þar sem hann kemur í veg fyrir að FBA hefji sjálfstætt starfsemi á viðskiptabankasviði og auki þar með samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Ákvæði 18. gr. samkeppnislaga veita hins vegar ekki heimild til að grípa til íhlutunar vegna þessa.“*

Í álitni samkeppnisráðs nr. 8/2000 *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands hf.* var rætt um sameiginlega markaðsráðandi stöðu á mörkuðum fyrir innlán og útlán hér á landi. Þegar álitnið var birt höfðu áður nefnd breytingalög nr. 107/2000 tekið gildi. Í álitinu segir m.a.:

*„Hér ber einnig að líta til þess að 18. gr. hefur verið breytt með þeim hætti að ákvæðinu er ætlað að taka til myndunar eða styrkingar sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu. Samkvæmt lögskýringagögnum er tilgangur þessarar breytingar að vinna gegn frekari myndun skaðlegrar fákeppni hér á landi. Markaðurinn fyrir innlán hér á landi er fákeppnismarkaður. Með hinum fyrirhugaða samruna myndi keppinautum fækka og samþjöppun aukast. Innlán eru til þess að gera einsleit vara, markaðurinn fyrir innlán er nokkuð stöðugur, verð er almennt gagnsætt. Þetta leiðir til þess að samanburður á markaðshegðun er auðveldur, auk þess sem hagsmunir fyrirtækja á*

---

*publicly stated its ambitions to increase its market share. ... We consider therefore that the acquisition of Abbey National by Lloyds TSB would reduce competition in the supply of banking services to SMEs, where there is a particular need for increased competition, because it would eliminate one of the very few players outside the big four which are able to contest this market. We believe that the merger would cause prices for SME banking services to be higher, and innovation lower, than would be expected in the absence of the merger.“*



Þessum markaði eru um flest líkir. Hér skiptir einnig máli að aðgangshindranir eru að markaðnum, sbr. kafla V.4.3, og bankar og sparisjóðir hafa með sér víðtæka samvinnu á ýmsum sviðum. Hér má benda á að viðskiptabankarnir og Sparisjóðabankinn mynda með sér hagsmunasamtök er nefnast Samband Íslenskra viðskiptabanka (SÍV). Umræddir aðilar hafa með sér umtalsvert og náið samstarf innan SÍV. Fyrir liggur að innan SÍV hafa aðildarfyrirtæki haft með sér ólöglegt samkeppnishamlandi samráð, sbr. ákvörðun nr. 12/1998, Erindi Íslandspóstis hf. um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða. Jafnframt hafa viðskiptabankar og sparisjóðir með sér samstarf og geta skipst á upplýsingum á grundvelli sameiginlegs eignarhalds á eftirfarandi fyrirtækjum:

Reiknistofu bankanna,  
Fjölgreiðslumiðlun,  
Greiðslumiðlun (VISA),  
Kreditkortí,  
Rafrænni skráningu ehf.,  
Auðkenni hf.

*Telja verður að með fækkun keppinauta á íslenskum bankamarkaði muni hið víðtæka samstarf og margvíslegu samráðsflétir sem að framan er lýst óhjákvæmilega fela í sér kjöraðstæður fyrir fyrirtæki á markaðnum til þess að samræma markaðshæðun sína."*

Talið var í álitinu að sömu rök ættu við um markaðinn fyrir útlán. Líta má hér einnig til þess að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2006 *Erindi Auðkennis hf. vegna samstarfs banka og sparisjóða um uppsetningu nýs öryggisbúnaðar* var vísað til þess að íslenskur bankamarkaður sé fákeppnismarkaður og að á slíkum markaði sé nánast hvers konar viðskiptalegt samstarf milli keppinauta til þess fallið að raska samkeppni. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2008 *Ósk um undanþágu frá ákvæði samkeppnislaga um bann við samstarfi keppinauta vegna samstarfs viðskiptabankanna í gegnum Frumtak GP ehf. og Frumtak slhf.* var bent á að viðskiptabankarnir þrír hefðu „sameiginlega yfirburðastöðu“ á bankamarkaði. Sagt var að sá markaður væri fákeppnismarkaður þar sem hætta væri á samkeppnishömlum.

Samkvæmt framansögðu veita fordæmi og fræðileg sjónarmið sterka vísbendingu um sameiginlega markaðsráðandi stöðu á íslenskum bankamarkaði. Verður nú metið hvort gögn þessa máls og rannsókn Samkeppniseftirlitsins bendi í sömu átt.

## 6.2 Samhæfð hegðun íslenskra viðskiptabanka

Hér er rétt að áréttá að sameiginleg markaðsráðandi staða byggir á þeirri hagfræðikenningu að við vissa markaðsuppbyggingu sé það skynsamlegasta hegðun keppinauta að halda að sér höndum í stað þess að keppa. Um helstu einkenni sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu hefur þegar verið fjallað. Í þessum kafla er ætlunin að rekja stuttlega nokkur einkenni sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu sem verið hafa fyrir hendi á mörkuðum þessa máls.



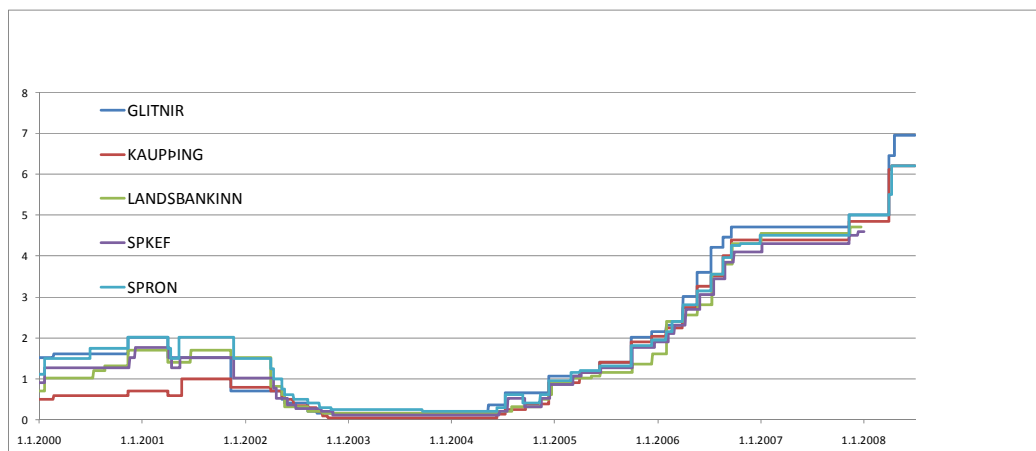
Samkeppniseftirlitið hefur óskað eftir viðamiklum gögnum um háttsemi íslenskra viðskiptabanka á umliðnum árum. Meðal annars um nýjungar, markaðssókn og verðstefnu. Eins og fram hefur komið er unnt að draga veigamiklar ályktanir af fyrri hegðun viðkomandi fyrirtækja við mat því hvort sameiginleg markaðsráðandi staða sé þegar fyrir hendi, sbr. dóm undirréttar EB í Impala málinu.

Við mat á þessu má fyrst líta til þess hversu áþekkt markaðshlutdeild flestra félaganna er við upphaf og lok þessa tímabils, sbr. umfjöllun hér að framan um markaðshlutdeild. Bera má hér saman hlutdeild í heildarinnlánum<sup>69</sup>:

Félag	1999 <sup>70</sup>	2007
Landsbanki	25-30%	25-30%
Kaupþing <sup>71</sup>	20-25%	20-25%
Glitnir <sup>72</sup>	20-25%	15-20%
SPRON	5-10%	5-10%
BYR <sup>73</sup>	5-10%	5-10%
Samtals	85-90%	85-90%

Sýnir þetta umtalsverðan stöðugleika í markaðshlutdeild á þessu tímabili. Slíkur stöðugleiki á markaði gerir samhæfða hegðun auðveldari.

Verð viðskiptabanka og sparisjóða hefur verið mjög svipað á þessu sama tímabili. Sé lítið á vexti á tékkareikningum verður myndin þessi:



Samkonar ferla má sjá þegar vextir á verðtryggðum reikningum til 36 mánaða eru skoðaðir:

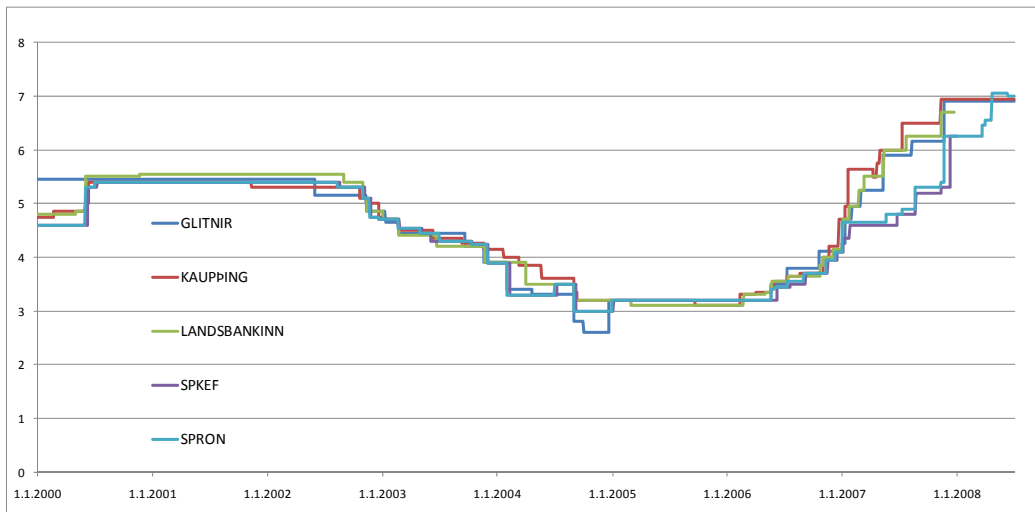
<sup>69</sup> Svipaða töflu má finna í kafla II.5.1.1.

<sup>70</sup> Þessar upplýsingar er að finna í álitni samkeppnisráðs nr. 8/2000 *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.*

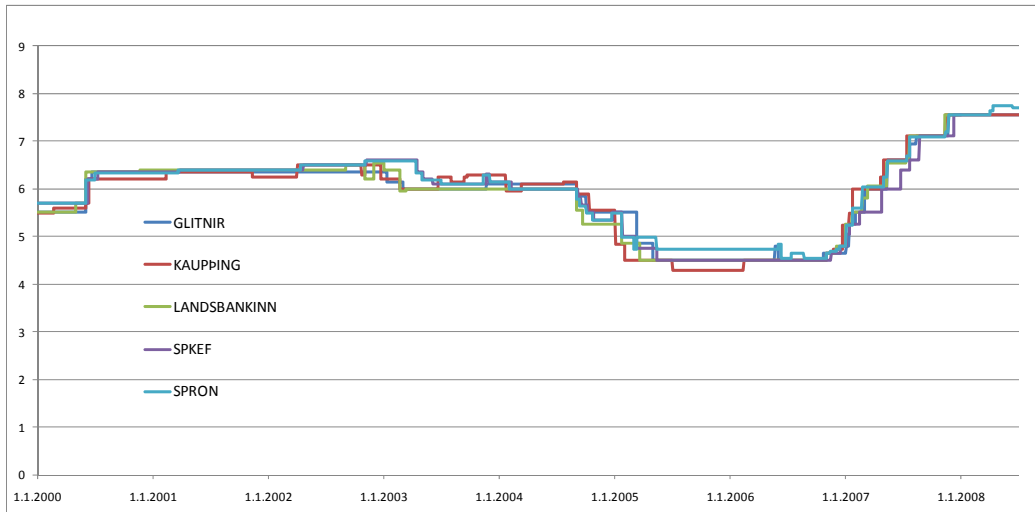
<sup>71</sup> Miðað er við markaðshlutdeild Búnaðarbanka árið 1999

<sup>72</sup> Miðað er við markaðshlutdeild Íslandsbanka-FBA árið 1999

<sup>73</sup> Fyrir árið 1999 er lögð saman markaðshlutdeild Sparisjóðs Vélstjóra og Sparisjóðs Hafnarfjarðar



Loks er sama leitni á Lífeyrisreikningum:



Sömu niðurstöðu gefa rannsóknir Samkeppniseftirlitsins á öðrum reikningum en framangreindum. Stefna flestra viðskiptabanka og sparisjóða er áþekk hvað varðar verðlagningu gagnvart einstaklingum og smærri fyrirtækjum. Hafa vextirnir á umliðnum árum hreyfst í takt. Allar meginbreytingar hafa verið í samræmi við breytingar í stýrivöxtum Seðlabanka Íslands. Kemur það ekki sérstaklega á óvart að vextir bankanna hreyfist almennt með stýrivöxtum. Aftur á móti er ljóst af verðbreytingunum að verðsamkeppni er takmörkuð og markaðsgerðin stuðlar að því að bankarnir fylgja verðlagningu hvers annars.

Þá hafa gjaldskrár bankanna verið mjög svipaðar. Það er einnig athyglivert að verðbreytingar verða jafnan samhliða/samtímis hjá bönkunum. Það sést glögglega á árgjöldum debetkorta sem lækkuðu hjá öllum bönkum í febrúar 2002 en hækkuðu aftur nokkrum árum seinna. Á tímabilinu 2000-2008 hækkaði árgjald debetkorta u.þ.b. 55% hjá bönkunum og þá er FIT-kostnaður nánast alveg sambærilegur milli bankanna. Þá eru ekki örar breytingar á gjaldskrár bankanna. Verð á sumum þjónustuliðum breyttist ekki neitt á tímabilinu 2000-2008 á meðan



verð á öðrum liðum breyttist að meðaltali einu sinni á ári. Að meðaltali verða verðbreytingar hjá bönkunum tæplega þrisvar sinnum á tímabilinu í þeim flokkum sem Samkeppniseftirlitið skoðaði. Oftast voru breytingar hjá SPRON, eða að meðaltali u.þ.b. 3,4 sinnum á tímabilinu. Minnstar breytingar urðu hjá Kaupþingi eða rúmlega tvær verðbreytingar á tímabilinu.

Við mat á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu verður að líta til þess hvort breytingar eða nýjungar hafi átt sér stað á markaðnum sem hindrað geta samhæfingu fákeppnisfyrirtækja. Íslenskur viðskiptabankamarkaður hefur á umliðnum árum ekki tekið slíkum breytingum, þ.e.a.s. ekki hefur orðið nein meiri háttar bylting á íslenskum viðskiptabankamarkað. Það hafa þó orðið nokkrar breytingar. Hlutverk útibúa hefur þó breyst og þjónusta færst á netið svo sem fjallað var um hér að framan í umfjöllun um landfræðilega markaði. Með því hefur þó ekki orðið bylting í bankaviðskiptum heldur hefur hlutverk bankaafgreiðslunnar fyrst og fremst breyst. Samhliða þessu hafa viðskiptabankar og sparisjóðir komið sér upp neti hraðbanka ásamt því að bæta símaver sín þannig að mögulegt sé að eiga bankaviðskipti í gegnum síma. Með þessu hafa möguleikar viðskiptavina aukist án þess þó að neytendur virðist vera tilbúnir til þess að eiga viðskipti sín algerlega utan bankaútibúa. Meðal þeirra nýjunga sem orðið hafa á viðskiptabankamarkaði á umliðnum árum er innreið viðskiptabankanna á markað fyrir fasteignaveðlán og samrunar smærri sparisjóða. Við innreiðina á íbúðalánamarkaðinn varð vart við nokkra verðsamkeppni á milli bankanna og auglýstu þeir kjör og skilmála í stórum auglýsingaherferðum. Var þá almennt verið að undirbjóða keppinautana. Á markaði þar sem samhæfð hegðun er fyrir hendi ætti slíkt ekki að gerast nema í undantekningartilfellum að keppt sé í verði. Samkeppniseftirlitið telur að samkeppnin í íbúðalánnum sé einmitt dæmi um slíka undantekningu. Á þessum markaði var hlutdeild íbúðalánasjóðs veruleg. Var því eftir töluverðu að slægjast ef vel tækist til fyrir viðskiptabankana. Hér var um að ræða nýjung á markaði. Freistingin til þess að lækka verð talsvert og auka markaðshlutdeild varð því í þessu tilviki hvatanum til samhæfingar yfirsterkari. Aftur á móti verður ekki séð að þessi samkeppni viðskiptabankanna hafa enst lengi. Mætti af því draga þá ályktun að þeir hafi ekki talið þessa miklu markaðssókn heillavænlega til lengri tíma.

Rétt er að taka fram að ekki er útilokað að samhæfing geti átt sér stað á mörkuðum sem einkennast af talsverðum nýjungum, en í því sambandi gæti til að mynda skipt máli hvort að viðkomandi fyrirtæki hefðu haft stöðuga markaðshlutdeild um tíma. Sú staðreynd að markaðshlutdeild viðskiptabankanna þriggja hefur verið stöðug bendir til þess að þær nýjungar sem fram hafa komið séu ekki til þess fallnar að raska samhæfingu á markaðnum.

Framangreindar upplýsingar um m.a. verðhegðun viðskiptabankanna veita vísbendingu um að þeir séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Nánari athugun á eðli og gerð markaðarins eins og hann er núna styður þetta svo sem fram kemur hér á eftir. Verður nú vikið nánar að gerð markaðarins til mats á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.



### 6.3 Aðstæður á markaði gera samhæfingu mögulega

Til þess að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu geti verið að ræða þurfa að vera fyrir hendi ákveðnar aðstæður á viðkomandi markaði sem gera þegjandi samhæfingu viðkomandi fyrirtækja mögulega. Verður nú litið til slíka atriða. Hér skiptir fjöldi fyrirtækja á markaðnum t.d. máli og hvort helstu keppinautar séu svipaðir að gerð. Eðli þeirrar vöru eða þjónustu sem seld er á markaðnum og eðli eftispuðnar hefur einnig þýðingu. Tengsl milli keppinauta geta einnig skapað skilyrði fyrir samhæfingu. Verður nú vikið að þessu.

#### 6.3.1 Vörur eru einsleitar

Markaður er einsleitur ef vörurnar sem í boði eru þykja ekki það ólíkar að viðskiptavinir velji að jafnaði á milli þeirra eftir eiginleikum þeirra. Það leiðir af eðli máls að vörur eru alltaf að einhverju leyti sambærilegar á hverjum markaði fyrir sig. Stundum bjóða keppinautar vörur sem hafa frekar ólíka eiginleika (t.a.m. framleiðendur sjónvarpsleikjatölva) en í öðrum tilvikum er eiginleikarnir hinir sömu (t.a.m. bensín). Almenn er talið auðveldara fyrir fyrirtæki að samhæfa markaðshæðun sína þegar varan sem um ræðir er einsleit.<sup>74</sup> Ástæða þessa er m.a. sú að undir slíkum kringumstæðum er verð mikilvægur samkeppnisþáttur.<sup>75</sup> Ef vörur innan sama vöruflokks eru ólíkar að verulegu leyti (e. heterogeneous) getur það hins vegar dregið úr líkum á að samhæfð stefna myndist á markaði. Dæmi um slíkt eru vörur sem eru aðlagðar að þörfum einstakra viðskiptavina.<sup>76</sup>

Helstu vöruflokkar banka og sparisjóða á Íslandi eru í grófum dráttum hinir sömu. Einhverju munar í vissum tilvikum í skilmálum eða þjónustu, t.a.m. þeim fríðindum sem tengd eru tilteknum kreditkortum. Vöruframboð viðskiptabanka og sparisjóða er að öðru leyti sambærilegt.

Þá eru fjölmargir reikningar færðir í tölvukerfum þar sem flokkun reiknings ein ræður því hvaða vexti hann ber. Kjör slíkra reikninga eru ekki ákveðin fyrir hvern og einn viðskiptavin heldur eru viðskiptavinir banka og sparisjóða verðþegar (þ.e. þurfa að taka því verði sem er í boði vilji þeir eiga viðskipti) og stuðlar þetta að einsleitni í vöruframboði. Virðist það einnig vera almennt álit þeirra sem á markaðnum starfa að úrval sé tiltölulega einsleitt. Visast hér einnig til t.d. framangreindrar skýrslu OECD um samruna á bankamarkaði þar sem fram kemur einnig það mat að vörur séu einsleitar.

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir sundurgreiningu á helstu útlánaflokkum banka og sparisjóða á Íslandi. Í grófum dráttum bjóða bankarnir upp á sömu útlánaflokka. Þessir flokkar eru yfirdráttarlán, skuldabréfalán, erlend lán, víxlar og kreditkortalán. Framboð staðlaðra lána samkvæmt þeim listum sem Samkeppniseftirlitinu bærust er breytilegt eftir bönkum. Kaupþing býður til að

<sup>74</sup> Sjá hér t.d. Van Bael & Bellis, Competition Law of the European Community, fjórða útgáfa 2005, bls. 829. Sjá einnig ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 29. september 1999 í máli nr. M. 1386 Exxon/Mobil þar sem segir m.a.: „A high degree of homogeneity simplifies tacit co-ordination of pricing policies. In the absence of other characteristics that are likely to differentiate one supplier from another, competition in a homogeneous product market will therefore tend to focus on prices. ...”

<sup>75</sup> Sjá hér Alastair Lindsay, The EC Merger Regulation. Substantive Issues. kafli 4. bls. 316 -317.

<sup>76</sup> Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. M.337 Knorr-Bremse/Allied Signal.





mynda upp á framkvæmdalán til húsfélaga á meðan aðrir bankar bjóða ekki sérstaklega upp á þann valkost. Lítil munur er á þeim yfirdráttarlánnum sem bankarnir bjóða. Íbúðalán eru með fjölbreyttara sniði. SPRON býður upp á fimm tegundir íbúðalána sem almennt eru með svipuðu sniði og íbúðalán annarra banka, með þeirri undantekningu að sparisjóðurinn veitir verðtryggt jafngreiðslulán með veði í fasteign á öðrum veðrétti eða aftar. Þar þarf að hafa í huga að SPRON er í samstarfi við Íbúðalánasjóð um húsnæðislán. Meginreglan hjá bönkunum er sú að íbúðalán séu á fyrsta veðrétti. Skuldabréfalán bankanna eru að meginstefnu til keimlík þrátt fyrir að mögulegt sé að semja um skilmála að nokkru leyti. Að lokum bjóða bankarnir flestir upp á sérstök lán fyrir námsmenn sem lokið hafa námi og eru kjörin sem þeim fylgja sambærileg. Aðrir lánaflókkar eru að mestu leyti sambærilegir. Eins og áður sagði er mestur munur á bönkunum í stöðluðum útlánnum. Ber þá helst að nefna að Glitnir og Kaupþing bjóða sérstaklega upp á lán sniðin að fyrirtækjum, þ.e. svokölluð rekstrar- og afurðalán.

Samkeppniseftirlitið finnur engin sérstök rök fyrir annarri niðurstöðu en þeirri að vörur séu einsleitar á þeim markaði sem máli skiptir. Er það því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að þeir markaðir sem máli skipta séu frekar einsleitir.

#### 6.3.2 Mikil samþjöppun og áþekkir keppinautar

Í köflunum hér á undan var fjallað um markaðshlutdeild aðila. Markaðshlutdeild Landsbankans, Glitnis og Kaupþings er áþekk á þeim mörkuðum sem bankarnir keppa á. Sú staðreynd styður að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu sé að ræða.<sup>77</sup> Þá skiptir hér máli að stóru bankarnir þrír eru allir áþekkir að stærð og kostnaðaruppbygging þeirra er með áþekktum hætti, sbr. nánar hér á eftir. Bankarnir reka allir fjölda útibúa sem dreifð eru um höfuðborgarsvæðið og landsbyggðina. Þá hefur viðskiptabankastarfsemin á Íslandi ekki tekið umtalsverðum breytingum á umliðnum árum líkt og umræddir viðskiptabankar hafa gert þegar þeir eru metnir í heild sinni. Eru breytingarnar mestmegnis bundnar við markaðssókn á erlenda markaði, þróun sameiginlegra fyrirtækja á afurðum eða þróun til samræmis við breytingar erlendis, fremur en að um breytingar sé að ræða sem rekja megi til innbyrðis samkeppni.

Helstu keppinautar viðskiptabankanna, Byr og SPRON, hafa verulega minni markaðshlutdeild hvor um sig á þeim mörkuðum sem hér eru til skoðunar en hver viðskiptabankanna. Þessi munur sem er á hlutdeild annars vegar hjá viðskiptabönkunum og hins vegar hjá öðrum helstu keppinautunum er einnig vísbending um sameiginlega markaðsráðandi stöðu.<sup>78</sup>

Þegar líkur á sameiginlegri markaðshegðun eru metnar er einnig mikilvægt að líta til samþjöppunar á þeim markaði sem um ræðir. Eftir því sem hún er meiri því

<sup>77</sup> Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 1. júlí 2002 í máli nr. M.2810 DELOITTE & TOUCHE /ANDERSEN (UK) þar sem segir: „*In principle symmetry in market shares could be one of the elements considered to make a market structure conducive to sustainable tacit collusion.*” Sjá einnig ákvörðun framkvæmsastjórnarinnar í málum nr. M.1741 MCI WorldCom/Sprint og nr. M.315 Mannesmann/Vallourec/Ilva. Það athugast að framkvæmdastjórn EB hefur hins vegar ekki talið að áþekk markaðshlutdeild sé skilyrðislaus forsenda þess að samhæfing teljist vera til staðar á milli fyrirtækja á markaði, sbr. t.d. niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar í máli Exxon/Mobile nr. M.1383.

<sup>78</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-102/96 Gencor v Commission [1999] ECR II-753.



líklegra er að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu sé að ræða, að öðrum skilyrðum uppfylltum.<sup>79</sup> Hér að framan var fjallað um HHI stuðulinn og sýnir hann mikla samþjöppun á mörkuðum þessa máls. Sú breyting sem verður á honum við samruna Kaupþings og SPRON er vísbending um þær samkeppnishömlur af samrunanum leiða og styður niðurstöðu um sameiginlega markaðsráðandis stöðu. Líta ber einnig til þess að fræðimenn hafa haldið því fram að ef um er að ræða fákeppnismarkað þar sem viðkomandi fyrirtæki hafa áþekka markaðshlutdeild (e. symmetric oligopoly) geti það verið sterk sönnun fyrir sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.<sup>80</sup>

Ljóst er að sameiginleg markaðshlutdeild viðskiptabankanna þriggja er veruleg á höfuðborgarsvæðinu. Við samruna SPRON og Kaupþings mun hún aukast nokkuð auk þess sem öflugur keppinautur hverfur af markaðnum. Á þeim mörkuðum sem hér um ræðir eru þrjú fyrirtæki með afar háa samanlagða markaðshlutdeild. Telur Samkeppniseftirlitið, miðað við það sem að framan er rakið, að jarðvegurinn fyrir þegjandi samhæfingu sé nægilega góður til þess að þrjú fyrirtæki geti stillt saman strengi sína.

### 6.3.3 Kostnaðaruppbygging er áþekk

Þegar keppinautar á markaði eru samskonar eða hafa „samhverfa“ hagsmuni, eiga þeir auðveldara en ella með að samhæfa hegðun sína á markaði.<sup>81</sup>

Samkeppniseftirlitið vísar til þess að meiri líkur eru taldar vera á samhæfðri hegðun á markaði þegar keppinautar búa við áþekka kostnaðaruppbyggingu.<sup>82</sup> Telur Samkeppniseftirlitið rétt að taka hér fram að nægilegt er í þessu sambandi að kostnaðaruppbygging keppinauta sé áþekk en ekki er gerð krafa um að hún sé alveg eins. Hefur kostnaðaruppbygging keppinauta á markaði verið talið mikilsvert atriði við mat á sameiginlegum hagsmunum þar sem áþekk kostnaðaruppbygging keppinauta leiðir til þess að fyrirtækin hafa áþekkar forsendur fyrir verðlagningu og ákvörðunum um framleiðslumagn, en hvort tveggja stuðlar að niðurstöðu þegjandi samkomulags um samhæfða hegðun á markaði.<sup>83</sup> Verður hér að hafa í huga að áþekk kostnaðaruppbygging leiðir til þess að viðkomandi fyrirtæki hafa í raun mikilvægar upplýsingar um keppinauta sína vegna þekkingar þeirra á eigin rekstri.<sup>84</sup> Keppinautar á markaði geta því auðveldlega áttað sig á rekstrarlegum forsendum verðlagningar hvors annars með upplýsingum opinberra aðila og upplýsingum um verðlagningu keppinauta sinna.

<sup>79</sup> Sjá t.d. leiðbeingjarreglur framkvæmastjórnar EB um lárétta samruna (Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentration between undertakings. (2004/C 31/03)): „A merger in a concentrated market may significantly impede effective competition, through the creation or the strengthening of a collective dominant position, because it increases the likelihood that firms are able to coordinate their behaviour in this way and raise prices ...”

<sup>80</sup> Sjá Ritter & Braun, European Competition Law, þriðja útgáfa 2004 bls. 599: „An oligopoly comprising firms each holding approximately the same market share (symmetric oligopoly) may be strong evidence of the existence of a collective dominant position.”

<sup>81</sup> Sjá t.d. leiðbeingjarreglur framkvæmastjórnar EB um lárétta samruna (Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentration between undertakings. (2004/C 31/03)).

<sup>82</sup> Sjá t.d. Navarro, Font, Folguera og Briones, Merger Control in the EU, önnur útgáfa 2005, bls. 237-238.

<sup>83</sup> Sjá hér t.d. Kühn K., Closing Pandora's box? Joint dominance after the Airtours judgement, The pros and Cons of Merger Control, útgafið af sænska samkeppniseftirlitinu 2002.

<sup>84</sup> Alastair Lindsay, bls. 334.



Af sömu ástæðu hafa fyrirtækin áþekka getu til að lækka verð í samkeppni um viðskiptavini. Þannig stendur hvert fyrirtæki fyrir sig frammi fyrir því að keppinautur þess á markaðinum getur auðveldlega leikið eftir ákvarðanir um verðlækkanir. Þá hefur verið vísað til þess að eftirlit með því að aðilar séu að fylgja þeirri markaðshæðun sem samhæfð er verði auðveldara, vegna þess að fyrirtæki sem stendur frammi fyrir minni arðsemi verður að taka afstöðu til þess hvort sú lækkun stafar af einhverju sem það hefur ekki stjórn á, t.d. mistökum af hálfu keppinautar, eða af fráviki frá samhæfingunni. Þetta mat er auðveldara þegar kostnaðaruppbygging er áþekk þar sem öll fyrirtækin ættu að öðru jöfnu að starfa á sama hátt.<sup>85</sup>

Starfsemi viðskiptabanka er að mörgu leyti áþekk þegar af þeirri ástæðu að lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og fleiri reglur á fjármálamörkuðum leggja ýmis konar höft og kvaðir á viðskiptabanka. Þessi höft hafa áhrif í þá átt að gera fjármálafyrirtæki einsleitari. Framboð á viðskiptabankamarkaði verður þegar af þeirri ástæðu einsleitt sem gerir þegjandi samhæfingu auðveldari. Sé kostnaðaruppbygging aðila einnig áþekk verður tiltölulega auðvelt fyrir hvern keppinaut um sig að átta sig á þeirri valkvöð sem hinir standa fyrir og möguleikum þeirra. Sambærileg kostnaðaruppbygging getur því haft áhrif til þess að auka gagnsæi og einsleitni.

Samkeppniseftirlitið hefur í þessu máli aflað ýmissa gagna um kostnað viðskiptabankanna þriggja og annarra fjármálafyrirtækja. Hefur m.a. verið aflað upplýsinga um laun, markaðskostnað, upplýsingakerfi og aðkeypta þjónustu. Athugun Samkeppniseftirlitsins á þessum gögnum gefur til kynna að kostnaðaruppbygging viðskiptabankanna sé að vissu marki áþekk og skapi ekki hvata til þess að víkja frá samhæfingu á markaði.

Að lokum vísar Samkeppniseftirlitið til þess að þegar kostnaðaruppbygging er metin hefur einnig verið litið til þess hvort viðskiptamannahópur viðkomandi fyrirtækja sé sambærilegur sem og hvort þjónusta og vörur þeirra séu áþekkar bæði hvað varðar úrval og gæði.<sup>86</sup> Telur Samkeppniseftirlitið þjónustu og vörur keppinauta á hinum skilgreindu mörkuðum sambærilegar.

Af framansögðu leiðir að kostnaðaruppbygging viðskiptabankanna þriggja styður að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu sé að ræða.

#### 6.3.4 Umtalsverðar nýjungar hafa ekki komið fram á markaðnum

Samkeppniseftirlitið bendir á að almennt er talið að þögnul samhæfing eigi sér síður stað á mörkuðum sem einkennast af talsverðum (e. substantial) nýjungum, svo sem hvað varðar vörur og þjónustu. Stafar þetta af því að við þessar aðstæður eru færri þættir sem hvetja keppinauta, til langs tíma, til að fylgja hinu þögla samkomulagi. Ástæðan fyrir því er sú að nýjungar á markaði hafa m.a. í för með sér tvennt, annars vegar fela þær í sér ný tækifæri til sóknar á markaði fyrir aðila og hins vegar gera þær það að verkum að grundvöllur fyrir þegjandi samhæfingu á markaði minnkar vegna þess m.a. að eftirlit með hegðun annarra aðila á

<sup>85</sup> Alastair Lindsay, bls. 334.

<sup>86</sup> Sjá hér t.d. ákvarðanir framkvæmdastjórnar EB í máli nr. M.1741 MCI WorldCom/Sprint og mál nr. M.2268 PERNOD RICARD /DIAGEO / SEAGRAM SPIRITS.



markaði verður erfiðara. Gagnstætt þessu er meiri hætta á því að á þroskuðum mörkuðum, sem ólíklegt er að muni þróast umtalsvert, eigi sér stað samhæfðar aðgerðir.<sup>87</sup>

Hefur framkvæmdastjórn EB vísað til þess að á markaði þar sem lítið er um nýjungar hafi keppinautar helst möguleika til að stunda samkeppni á grundvelli verðs.<sup>88</sup> Þrátt fyrir þetta ber að nefna að ekki er útilokað að þegjandi samhæfing geti átt sér stað á mörkuðum sem einkennast af talsverðum nýjungum, en í því sambandi gæti til að mynda skipt máli hvort að viðkomandi fyrirtæki hefðu haft stöðuga markaðshlutdeild um tíma.<sup>89</sup> Telur Samkeppniseftirlitið hér rétt að vísa til þess að markaðshlutdeild stóru viðskiptabankanna þriggja hafi að meginstefnu til verið sú sama undanfarin ár.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að markaður fyrir viðskiptabankapjónustu við einstaklinga einkennist ekki af nýjungum sem eru þess eðlis að þær geti torvelað samhæfingu á markaðnum. Hafa þannig ekki átt sér stað byltingarkenndar nýjungar hvað varðar meginstarfsemi viðskiptabankanna á hinum skilgreindu mörkuðum. Vísast í þessu sambandi til umfjöllunar hér að framan.

Samkeppniseftirlitið telur að þau sjónarmið sem hér eru reifuð um einsleitni, kostnaðaruppbyggingu, markaðshlutdeild, samþjöppun o.fl. renni stöðum undir það mat eftirlitsins að viðskiptabankarnir þrír séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.

#### 6.4 Líklegt er að samhæfing geti átt sér stað þegar til lengri tíma er lítið

Almennt séð er ekki nægilegt að sýna fram á að samhæfing sé möguleg heldur verður einnig að líta til þess hvort hún geti varað lengi á markaðnum. Í Airtours málinu taldi undiréttur EB að þrjú skilyrði yrðu að vera fyrir hendi til þess samhæfing gæti ríkt til lengri tíma lítið. Verður nú horft til þessara atriða.

##### 6.4.1 Markaðurinn er gagnsær

Til þess að fyrirtæki geti samheft markaðshæðun sína verður markaðurinn sem um ræðir að vera nægilega gagnsær. Fyrirtæki sem eru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu verða með öðrum orðum að geta áttað sig á þeim

---

<sup>87</sup> Sjá hér t.d. niðurstöðu undirréttar EB í máli nr. T-342/99 Airtours v Commission: „... economic theory regards volatility of demand as something which renders the creation of a collective dominant position more difficult. Conversely, stable demand, thus displaying low volatility, is a relevant factor indicative of the existence of a collective dominant position, in so far as it makes deviations from the common policy (that is, cheating) more easily detectable, by enabling them to be distinguished from capacity adjustments intended to respond to expansion or contraction in a volatile market.”

<sup>88</sup> Framkvæmdastjórn EB orðaði þetta með eftirfarandi hætti í máli Exxon/Mobile frá 29. september 1999 nr. M.1383: „The lack of technological innovation is another feature typical of a market conducive to oligopoly and is directly linked to the homogeneity issue. Without innovation, competitors have no other choice than competing on price. Also, low technological innovation ensures that the nature of competition (and the homogeneity of products) will not substantially change in the near future. ...”

<sup>89</sup> Framkvæmdastjórn EB hefur bent á eftirfarandi: „It cannot be excluded that oligopolistic dominance can be found in markets with high rates of product and/or process innovation. An indication could be stable market shares in markets with high rates of innovation. However, industries which high rates of process and/or product innovation are normally assumed unlikely to be conducive to oligopolistic dominance.” Commission paper tabled at OECD: „Oligopoly: Best Practice Roundtable.” [1999].



viðmiðum sem eru lögð til grundvallar án þess að eiga þó í beinum samskiptum.<sup>90</sup> Ekki er gerð krafa um að markaðurinn sé gagnsær að öllu leyti, en mikilvæg vísbending um það snýr að gagnsæi varðandi verð og framboð.<sup>91</sup> Eins og undirréttur EB benti á í Airtours málinu verða fyrirtækin sem um ræðir að geta fylgst með því hvort önnur fyrirtæki bregða út frá hinni samhæfðu hegðun.<sup>92</sup> Við mat á því hvort gagnsæi er til staðar er horft til þess hvort viðkomandi fyrirtæki eigi auðvelt með að fylgjast með aðstæðum á markaðnum, en ekki t.d. til þess hvort aðstæður séu ljósar öðrum, s.s. neytendum. Vísast um þetta til t.d. úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006 DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu.

Segja má að gagnsæið þurfi að vera af því tagi að það ýti undir eða að minnsta kosti komi ekki í veg fyrir samhæfða hegðun keppinauta. Ef heildarstærð markaðarins er ljós og stöðug ásamt því sem verð og skilmálar allra eru öllum kunnir eru minni líkur en ella á að aðilar keppi. Á það ekki hvað síst við á mörkuðum þar sem viðvarandi viðskiptasambönd tíðkast líkt og á markaðnum fyrir viðskiptabankaþjónustu og fyrirtækjaþjónustu við smærri fyrirtæki. Helgast það af því að öflug samkeppni yrði fyrst og fremst til þess að fyrirtækin myndu ná viðskiptavinum hvert af öðru. Þegar öll aukning í viðskiptum kemur frá öðrum keppinaut á markaði þar sem fáir eru fyrir er líklegast að viðkomandi svari með því að reyna að ná viðskiptavinunum til baka. Til langs tíma skilar harðvítug samkeppni keppinautum á slíkum markaði litlum ábata. Því eru líkur á því að hver fyrir sig ákveði að halda að sér höndum og leyfa hinum að eiga fyrsta skrefið í slíkum leik. Reyni enginn að stækka viðskiptavinahóp sinn er hætt við því að smám saman myndist sameiginlegur skilningur allra um að heppilegast muni vera að hafa verð frekar hátt og samkeppni fremur hóflega. Sameiginlegur skilningur eins og honum er lýst hér krefst þess að aðilar geti fylgst hver með öðrum. Verður nú vikið nánar að gagnsæi markaðarins.

Allar bankastofnanir á Íslandi birta á heimasvæðum sínum á netinu verðskrár. Eru verðskrár þessar svo gott sem altækar að því leyti til að þær virðast eiga að mæla fyrir um alla vexti og öll gjöld sem bankarnir taka af stöðluðum afurðum sínum. Eru þær þar með ekki aðeins aðgengilegar viðskiptavinum heldur einnig keppinautum. Vegna rannsóknar máls þess óskaði Samkeppniseftirlitið eftir ýms konar upplýsingum um verðbreytingar. Benda þær tímaraðir sem Samkeppniseftirlitinu hafa borist til þess að um afar stöðugan markað sé að ræða

---

<sup>90</sup> Sjá t.d. niðurstöðu framkvæmdastjórnar EB frá 29. september 1999 í máli nr. M.1386 Exxon/Mobil þar sem segir um þetta: „Market transparency is ... one of the basic conditions characterising markets conducive to oligopoly. Such a transparency allows the players on the market to converge towards a given price with no need of explicit coordination. Accordingly, price transparency can be expected to lead to price parallelism between the undertakings present on the market.“ Sjá einnig Faull & Nikpay, The EC Law of Competition, önnur útgáfa 2007 bls. 486: „The degree of market transparency is likely to be critical in assessing the ability of the market participants to reach an mutual understanding on the terms of coordination and to monitor adherence to those terms.“

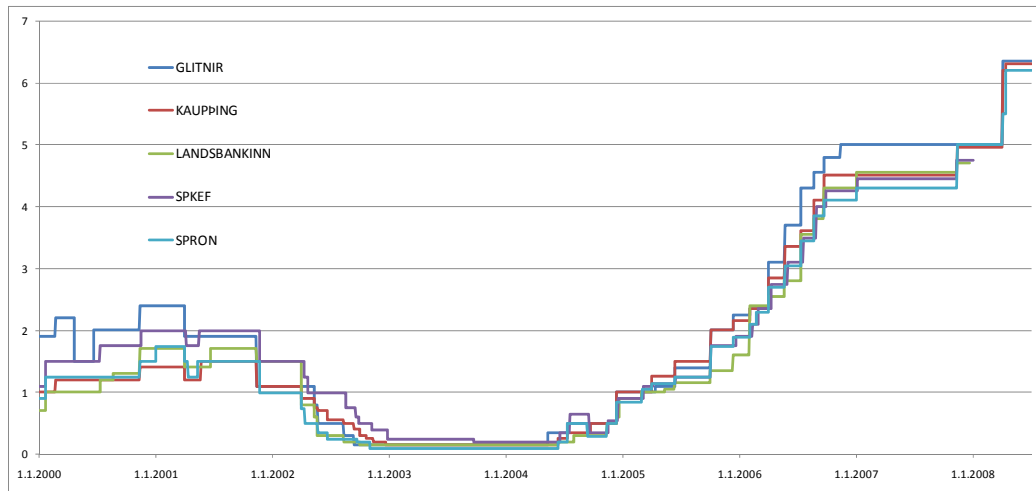
<sup>91</sup> Sjá hér t.d. Alastair Lindsay, The EC Merger Regulation. Substantive Issues. Bls. 322.

<sup>92</sup> Um þetta segir í dóminum: „...each member of the dominant oligopoly must have the ability to know how the other members are behaving in order to monitor whether or not they are adopting the common policy. As the Commission specifically acknowledges, it is not enough for each member of the dominant oligopoly to be aware that interdependent market conduct is profitable for all of them but each member must also have a means of knowing whether the other operators are adopting the same strategy and whether they are maintaining it. There must, therefore, be sufficient market transparency for all members of the dominant oligopoly to be aware, sufficiently precisely and quickly, of the way in which the other members' market conduct is evolving“.



þar sem verðbreytingar fylgja í megindráttum ákveðnu mynstri. Sker enginn banki eða sparisjóður sig verulega úr hvað verð varðar, sbr. umfjöllun hér að framan.

Til glöggvunar má hér birta aftur mynd sem sýnir breytingar á vöxtum almennra sparisjóðsbóka frá byrjun árs 2000 og fram á árið 2008. Augljóslega hafa vextir banka og sparisjóða verið nokkurn veginn hinir sömu allt þetta tímabil. Svo sem myndin ber með sér hefur samræmið frekar aukist frá miðju ári 2002 en hitt.



Samkeppniseftirlitið hefur kannað með sama hætti vexti á fjölda reikninga. Er myndin í grófum dráttum sú sama óháð því hvaða vextir eru valdir. Þessi hegðun bankanna endurspeglar gagnsæið á markaðnum. Þegar hefur verið fjallað um það hversu svipaðar verðskrár bankanna eru og hve sjaldan þær breytast. Viðskiptabankar og sparisjóðir bjóða reyndar oft afslátt frá verðskrá. Slíkir afslættir eru þó að jafnaði bundnir við nýja viðskiptavinum og því hluti af því að mismuna nýjum og gömlum viðskiptavinum í verði en að því verður vikið nánar síðar.

Að verulegu leyti eru vextir bankanna færðir með sjálfvirkum hætti þannig að reikningar viðskiptavina eru flokkaðir í tölvukerfum. Hver flokkur fær svo ákveðna vexti sem reiknaðir eru á alla reikninga sem flokknum tilheyra. Þannig er breytileiki í kjörum lítil milli einstaklinga hvað hefðbundin innlán og fleiri viðskipti áhrærir.

Miklu magni gagna er safnað saman af Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands í ýmis konar tilgangi. Fjármálaeftirlitið hefur þann tilgang að stuðla að því að starfsemi fjármálafyrirtækja sé í samræmi við lög skv. 1. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Er hluti eftirlitsins sá að tryggja, heilbrigðan rekstur fjármálafyrirtækja og stöðuleika fjármálakerfisins og þar með koma í veg fyrir fjármálakreppur. Við framkvæmd þessa eftirlits er ýmis konar gögnum safnað, m.a. um útlán og áhættur banka og sparisjóða. Að einhverju leyti eru þessi gögn birt opinberlega á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins. Seðlabanki Íslands hefur á hinn bóginn það hlutverk að stuðla að stöðugu verðlagi skv. 3. gr.



laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001. Samkvæmt IV. kafla laganna skal stofnunin jafnframt stunda ýmis konar hagskýrslugerð og rannsóknir. Mikið magn gagna er birt á heimasíðu Seðlabanka Íslands um hagkerfið. Meðal annars er þar að finna samtölur innlána sundurgreinda með ýmsum hætti.

Framangreind gögn og fleiri sem birt eru opinberlega eru mikil að vöxtum og geta gefið ágæta hugmynd um ýmsar hliðar fjármálaþjónustu, en það er þeim einmitt ætlað að gera. Með aðstoð þessa talnaefnis ætti það að vera hægðarleikur fyrir íslensk fjármálafyrirtæki að meta markaðshlutdeild sína, stærð markaðar, mögulega þróun hans og ýmis fleiri atriði sem ýtt geta undir þegjandi samhæfingu.

Þá ber að hafa í huga að forbundin tengsl milli viðkomandi fyrirtækja geta stuðlað að gagnsæi og gert fyrirtækjunum betur kleift að fylgjast með hegðun hvers annars á markaðnum.<sup>93</sup> Eins og lýst verður hér á eftir eru umtalsverð forbundinn tengsl milli viðskiptabankanna og stuðlar þetta að gagnsæi.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið telur Samkeppniseftirlitið að markaðurinn fyrir viðskiptabankaþjónustu til einstaklinga og smærri fyrirtækja sé afar gagnsær. Má helst merkja það af auðveldu aðgengi að helstu skilmálum og verðum auk þess sem opinberar stofnanir birta reglulega ýmsar samtölur um markaðinn sem auðvelda keppinautum að átta sig á stöðu sinni og annarra á markaðnum. Þá verður ekki annað ráðið af því hvernig aðilar haga sinni verðlagningu en að henni sé ekki ætlað að laða að nýja viðskiptavinum heldur fyrst og fremst endurspeglar fjármagnskostnað bankanna.

#### 6.4.2 Á markaðnum eru hvatar fyrir samhæfða markaðsstefnu

Jarðvegur fyrir sameiginlega markaðsráðandi stöðu tveggja eða fleiri fyrirtækja felur í sér að fyrir hendi er nauðsynlegur hvati til þegjandi samhæfingar, þ.e. hvati til að stunda hina samhæfðu hegðun og víkja ekki frá henni.

Almennt má segja að mesti hvatinn til samhæfðrar markaðsstefnu sé fyrir hendi á mörkuðum sem eru þroskaðir þannig að lítið er um byltingarkenndar nýjungar, útbreiðsla vörunnar er mikil og markaðurinn er svo gott sem mettur. Þar sem bankaviðskipti fela í sér viðvarandi viðskiptasamband fælist metnun í því að lungi mögulegra viðskiptavina hefði þegar komið á föstu sambandi við einhverja bankastofnun. Fær Samkeppniseftirlitið ekki betur séð en að svo sé.

Viðskiptabankarnir þrír og sparisjóðirnir birta allir verðskrár sínar opinberlega. Þekkir því hver um sig verð keppinautanna á þeim markaði sem máli skiptir. Á höfuðborgarsvæðinu hafa Glitnir, Kaupping, Landsbanki Íslands, SPRON og BYR töluvert útibúanet. Er markaðshlutdeild viðskiptabankanna þriggja eins og fyrr segir umtalsverð en markaðshlutdeild SPRON og BYR í Reykjavík nokkuð minni. Gefur það auga leið að lækki einn aðili á markaðnum verð sitt munu hinir veita því eftirtekt. Myndi það neyða keppinautana til þess að lækka einnig verð sitt ætluðu þeir sér að halda markaðshlutdeild sinni. Slík háttsemi leiðir á endanum til þess að það dregur úr hagnaði fyrirtækjanna. Helsta dæmið um verðsamkeppni á

<sup>93</sup> Sjá t.d. Bellamy & Child, European Community Law of Competition, sjötta útgáfa 2008 bls. 761.



milli stóru viðskiptabankanna undanfarin misseri er þegar þeir freistuðu þess að hasla sér völl á markaðnum fyrir íbúðalán. Á þeim markaði starfar þegar Íbúðalánasjóður sem hefur umtalsverða markaðshlutdeild. Hafa viðskiptabankarnir Landsbanki Íslands, Glitnir og Kaupþing ekki keppt að neinu verulegu leyti í verðum þess fyrir utan. Vísast þó hér til umfjöllunar hér á eftir um aðgangshindranir. Er fjallað um verðmismunun á milli nýrra og gamalla viðskiptavina þannig að hinir nýju greiði lægra verð. Sjást þessa merki í ýms konar inngöngutilboðum íslenskra banka.

Hvati til þess að stunda samhæfða hegðun er til staðar ef fyrirtæki hagnast á hinni samhæfðu hegðun, t.d. vegna þess að hærra verð leiðir til aukins hagnaðar, en tapar ef það vikir frá henni. Þegar fyrirtæki, sem ástundar hina samhæfðu hegðun vikir frá henni, getur það búist við að önnur fyrirtæki, sem einnig taka þátt í hinni samhæfðu hegðun muni svara í sömu mynt (e. retaliation).<sup>94</sup> Frávik frá hinni samhæfðu hegðun getur falist í lækkun verðs til þess að hagnast á aukinni sölu eða t.d. í því að opna sölustað í nágrenni hins aðilans og lokka til sín viðskiptavini hans. Sú refsing sem við blasir af hálfu keppinauta er að þeir muni einnig lækka verð eða einnig opna sölustað til að keppa um viðskiptavini. Hvati til samhæfðrar hegðunar á markaði liggur í því að aðilar á markaði geti búist við slíkum refsingum ef þeir vika frá samhæfðri hegðun og að rekstrarleg afkoma þeirra sé betri með því að ástunda hina samhæfðu hegðun. Hafi fyrirtækin hins vegar ekki betri afkomu af því að ástunda hina samhæfðu hegðun, hafa þau ekki hvata til samhæfðrar hegðunar. Þá liggja hagsmunir þeirra fremur í því að vika frá hinni samhæfðu hegðun, t.d. með lágu vöruverði og viðleitni til að auka við markaðshlutdeild sína.<sup>95</sup>

Frá hagfræðilegu sjónarhorni eru meiri líkur á samhæfðri hegðun ef heildareftirspurn breytist lítið þó að verð breytist og ef vörur eru einsleitir svo sem að framan er rakið. Helgast þetta af því að ef markaður stækkar ekki mikið (eða ekkert) við verðbreytingar eða mikla samkeppni bitast keppinautar alltaf um sama viðskiptamannahópinn. Lækkun verðs hjá einum kann tímabundið að færa viðskiptavini keppinautanna til hans en um leið og þeir átta sig á því hvað er að gerast lækka þeir verðið líka. Frá sjónarhóli hvers keppinautar fyrir sig verður því skynsamlegast að halda að sér höndum og forðast það að keppa um viðskiptavini. Á þetta sérstaklega við þegar auðvelt er að átta sig á því hvað keppinautarnir eru að gera. Á viðskiptabankamarkaði fyrir einstaklinga á það mjög vel við þar sem öll tilboð til þeirra eru auglýst á heimasíðu hvers banka eða sparisjóðs á netinu. Markaðurinn fyrir fyrirtækjaþjónustu við smærri fyrirtæki er ekki jafn gagnsær en

---

<sup>94</sup> Í niðurstöðu undirréttar EB nr. T-342/99 Airtours gegn framkvæmdastjórninni: „the situation of tacit coordination must be sustainable over time, that is to say, there must be an incentive not to depart from the common policy on the market. ... it is only if all the members of the dominant oligopoly maintain the parallel conduct that all can benefit. The notion of retaliation in respect of conduct deviating from the common policy is thus inherent in this condition. In this instance, the parties concur that, for a situation of collective dominance to be viable, there must be adequate deterrents to ensure that there is a long-term incentive in not departing from the common policy, which means that each member of the dominant oligopoly must be aware that highly competitive action on its part designed to increase its market share would provoke identical action by the others, so that it would derive no benefit from its initiative (see, to that effect, Samskonar sjónarmið komu einnig fram í niðurstöðu undirréttar í máli Gencor gegn framkvæmdastjórninni.

<sup>95</sup> Sjá hér t.d. Alastair Lindsay, bls. 311–312.





verulega gagnsær eigi að síður. Ef kostnaðaruppbygging er sú hin sama er svo auðvelt fyrir keppinauta að setja sig í spor hvers annars.

Ljóst er í samkeppnisrétti að formbundin tengsl og samvinna milli fyrirtækja á fákeppnismarkaði getur skapað hvata fyrir samhæfða hegðun.<sup>96</sup> Mikið samstarf og formbundin tengsl eru á milli fjármálafyrirtækja sem eykur jafnframt hvatann þar sem það skapar umræðuvettvang og getur samhæft hagsmuni þeirra sem að samstarfinu koma. Íslensk fjármálafyrirtæki hafa öll með sér samtök sem nefnast Samtök fjármálafyrirtækja (SFF). Í þeim eru öll fjármálafyrirtæki. Þá hafa fjármálafyrirtæki með sér samstarf í Reiknistofu bankanna (RB), en eigendur RB eru Seðlabankinn, Landsbanki Íslands, Kaupþing, Glitnir, Samband íslenskra sparisjóða, Valitor og Borgun. Þá eru viðskiptabankarnir o.fl. eigendur að Fjölgreiðslumiðlun. Íslensk fjármálafyrirtæki hafa jafnframt með sér samstarf í Auðkenni en eigendur þess eru Kaupþing, Glitnir, Landsbankinn og Teris. Teris hét áður Tölvumiðstöð sparisjóðanna og er í eigu sparisjóðanna á Íslandi. Þá eru greiðslumiðlunarfélögin Valitor og Borgun í eigu banka og sparisjóða. Valitor<sup>97</sup> er í eigu Kaupþings (39,5%), Landsbankans (38%) og sparisjóðanna (22,5%) en Borgun í eigu Glitnis, Landsbankans og sparisjóðanna.

Rétt er að benda á að íslenskir bankar og sparisjóðir hafa verulega sameiginlega hagsmuni af því að íslenskt fjármálakerfi sé öflugt og hafi á sér jákvæða ímynd. Helgast það meðal annars af því að aðgangur að erlendu lánsfé og gengi íslensku krónunnar tengist mjög tiltrú erlendra aðila á íslensku efnahagslífi. Í opinberri umræðu hafa komið fram efasemdir um hvort Seðlabanki Íslands geti veitt þrautavarapjónustu komi til þess að á slíku verði þörf. Kynni þar að koma til mat á því í hverju og einu tilviki hversu mikilvægt væri að viðkomandi fjármálastofnun héldi áfram starfsemi sinni. Þyki blikur á lofti í íslensku efnahagslífi má af þessum sökum búast við því að það hafi neikvæð áhrif á allar íslenskar fjármálastofnanir. Þessir sameiginlegu hagsmunir geta haft áhrif í þá átt að styðja við samhæfða hegðun bankanna.

Þá bendir margt til þess að eftirspurn eftir bankaþjónustu breytist ekki mikið með breytingum á verði. Sú þjónusta sem fellur undir þá markaði sem Samkeppnsieftirlitið telur máli skipta hér er að verulegu leyti af þeim toga. Eftirspurn eftir ýmis konar almennri bankaþjónustu, svo sem tékkareikningum, greiðsludreifingu og fleiru er líkleg til þess að vera tiltölulega stöðug og óháð verði. Sú staðreynd að stýrivextir Seðlabankans virðast hafa takmörkuð áhrif á hegðan íslenskra neytenda styður við þessa kenningu. Þegar eftirspurn er með þessum hætti og vörur einsleitar er hættara við þegjandi samhæfingu en ella.

---

<sup>96</sup> Sjá t.d. Ivaldi o.fl., The Economics of Tacit Collusion, Report for DG Competition, mars 2003: „Structural links can facilitate collusion among firms. For example, crossownership reduces the gains derived from undercutting the other firm. Joint venture agreements can also enlarge the scope for retaliation – a firm can then for example punish a deviating partner by investing less in the venture. For these reasons, collusion is more likely to appear in markets where competitors are tied through structural links. Even in the absence of structural links, simple cooperation agreements can contribute to foster collusion. As in the case of joint ventures, these cooperation agreements can for example enlarge the scope for retaliation, thereby enhancing the ability to punish deviating partners.”

<sup>97</sup> Upplýsingar á heimasíðu Valitor hf. [www.valitor.is](http://www.valitor.is).



#### 6.4.3 Takmarkaðar líkur á að keppinautar (og mögulegir keppinautar) eða neytendur geti ógnað samhæfingunni

Það er almennt talið ólíklegt að keppinautar á fákeppnismarkaði geti samhæft markaðshæðan sína svo að ábatasamt sé ef líklegt er að nýr aðili, sem taki til starfa á markaði innan skamms, geti hindrað hana og haft getu til að koma í veg fyrir að viðkomandi fyrirtæki hagi sér með samhæfðum hætti.<sup>98</sup> Sama á við ef til staðar eru keppinautar eða neytendur á markaðnum sem eru líklegir til þess að ógna hinni þegjandi samhæfingu.

Til að meta þetta verður að horfa til þess hvort aðgangshindranir séu að markaðnum. Einnig verður að meta hvort viðskiptavinir búi yfir nægilegum kaupendastyrk.

##### 6.4.3.1 Aðgangshindranir

Samrunaaðilar telja samkvæmt samrunaskrá að vísbendingar séu um að erlendir aðilar hafi hug á að sækja inn á íslenskan fjármálamarkað en sterkari fjármálastofnanir Norðurlanda skilgreini gjarnan Norðurlöndin öll sem heimamarkað sinn. Byggja samrunaaðilar þetta m.a. á skýrslu norrænna samkeppnisyrivalda um viðskiptabankamarkaðinn<sup>99</sup>. Telja samrunaaðilar Nordea og Danske bank mögulega keppinauta á íslenskum bankamarkaði. Umfjöllun samrunaaðila um hindranir að markaðnum er skipt niður í nokkra kafla. Telja samrunaaðilar ólíklegt að nýr aðili myndi koma á fót útibúaneti vegna kostnaðar við slíka starfsemi. Þá benda samrunaaðilar á almenn skilyrði laga um fjármálafyrirtæki, m.a. um eiginfjárkröfur og eins um gagnkvæma viðurkenningu starfsleyfa innan evrópska efnahagssvæðisins.

Samrunaaðilar vísa til þess að nauðsynlegt sé að hafa aðgang að innlendum greiðslumiðlunarkerfum til þess að mögulegt sé að starfa á íslenskum viðskiptabankamarkaði. Telja samrunaaðilar að allir ættu að hafa aðgang að þeim kerfum en þá niðurstöðu leiða samrunaaðilar af ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/1998 *Erindi Íslandspósts hf. um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða*.

Telja samrunaaðilar takmarkaða staðbundna vernd felast í landfræðilegri fjarlægð frá öðrum mörkuðum vegna tilkomu rafrænnar bankaþjónustu. Þá telja samrunaaðilar rannsóknar- og þróunarkostnað ekki það háan að hann hamli verulega innkomu á markaði.

Samkeppniseftirlitið bendir á að taka verður til athugunar hverjar séu líkurnar á því að nýir aðilar reyni að ná fótfestu á markaðnum og hvort um er að ræða aðgangshindranir inn á viðkomandi markað. Til að slík samkeppni geti komið í veg fyrir samkeppnishamlandi áhrif samruna verður að leiða líkur að því að verðugur keppinautur birtist fyrr en seinna á markaðinum. Hér er hins vegar mikilvægt að hafa í huga að álitamálið er ekki hvort nýr aðili *geti* hafið starfsemi á viðkomandi markaði. Álitamálið er hversu líklegt sé að inn á markaðinn komi burðugur

<sup>98</sup> Í niðurstöðu undirréttar EB í máli nr. T-342/99 Airtours málinu er þetta orðað með eftirfarandi hætti: „... what is important here is not whether there is scope for potential competitors to reach a sufficient size to compete on an equal footing with the large tour operators, but simply whether there is scope for such competitors to take advantage of opportunities afforded by the large operators restricting capacity put onto the relevant market to below a competitive level.”

<sup>99</sup> Competition in Nordic Retail Banking. 2006.



keppinautur sem er fær um að veita nægilega virka samkeppni þannig að dregið sé úr samkeppnishömlum sem stafa af viðkomandi samruna.<sup>100</sup> Gera verður þá kröfu að verulega líklegt sé að nýr og öflugur keppinautur komi inn á markaðinn innan skamms tíma. Í því sambandi skiptir máli að sýnt sé fram á að innkoma nýs keppinautar sé arðvænleg fyrir hann miðað við það verð sem gilti á markaðnum áður en til samrunans kom.<sup>101</sup> Í þessu sambandi verður meðal annars að athuga hvort möguleikar nýrra keppinauta á að hasla sér völl á markaðnum takmarkist af lagalegum eða tæknilegum hindrunum eða stöðu þeirra fyrirtækja sem þegar eru á markaðnum.<sup>102</sup>

Samkeppniseftirlitið telur aðgengi að íslenskum viðskiptabankamarkaði verulega takmarkað. Þykir Samkeppniseftirlitinu ekki tækt í þessu samhengi að vísa til þeirra breytinga sem orðið hafa á norrænum bankamarkaði og tíundaðar eru í skýrslu norrænna samkeppnisyfivalda. Hefur ekki orðið vart aukinnar samkeppni eða verulegra breytinga í uppbyggingu markaðarins vegna samruna á Íslandi. Þær sviptingar sem orðið hafa á bankamörkuðum annarra Norðurlanda hafa ekki haft áhrif hér á landi nema að takmörkuðu leyti. Þar sem vísað er til skýrslu norrænna samkeppnisyfivalda um stöðuna á viðskiptabankamarkaði er rétt að minnast á að sérstaklega er tekið fram að Nordea, sem er dæmi um banka sem hefur rutt sér til rúms í viðskiptabankastarfsemi á öðrum Norðurlöndum, hafi enn ekki hafið starfsemi á Íslandi. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að töluverð samþjöppun sé á markaðnum og að hagnaður banka virðist vera mikill. Í skýrslunni segir einnig að þeir bankar sem hafa freistað þess að hasla sér völl í viðskiptabankastarfsemi hafi ekki náð verulegri markaðshlutdeild. Á sumum Norðurlöndum hafa norrænir bankar þó haldið innreið sína eða fjöldi fyrirtækja sem starfa á svonefndum jaðri (e. niche banks) sprottið upp sem aukið hefur samkeppnina.<sup>103</sup>

Glitnir, Kaupping og Landsbanki Íslands eru enn langsamlega umsvifamestu viðskiptabankarnir á Íslandi með útibúnet sem teygir anga sína um allt land og með veruleg umsvif hér á landi. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að öflugt útibúanet sé nauðsynlegt þeim sem ætlar að hasla sér völl í viðskiptabankapjónustu á Íslandi. Hefur þegar verið fjallað um mikilvægi útibúa í kaflanum um landfræðilega markaði hér á undan. Á sú umfjöllun vitaskuld einnig við hér en mikilvægi útibúa skapar mögulegum keppinautum aðgangshindrun. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að mögulegt sé að ná verulegri markaðshlutdeild í alhliða viðskiptabankastarfsemi án þess að koma á fót víðtæku útibúaneti.

---

<sup>100</sup> Sjá hér t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. M.190 Nestle/Perrier: „To address the question of potential competition it needs to be examined whether there exists competitively meaningful and effective entry that could and would be likely to take place so that such entry would be capable of constraining the market power of the two remaining national suppliers. The question is not whether new local water suppliers or foreign firms can merely enter by producing and selling bottled water but whether they are likely to enter and whether they would enter on a volume and price basis which would quickly and effectively constrain a price increase or prevent the maintenance of a supracompetitive price. The entry would have to occur within a time period short enough to deter the company(ies) concerned from exploiting their market power.”

<sup>101</sup> Sjá t.d. Areeda og Hovenkamp, Antitrust Law Vol. IIA, bls. 74: „If pre-merger and presumably more competitive prices are not profitable to entrants, entry cannot force higher post-merger prices back to the pre-restraint level. Indeed, entry that is not likely to be profitable at the post-entry price will not be made.”

<sup>102</sup> Sjá Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03). Official Journal C 31, 05.02.2004.

<sup>103</sup> Competition in Nordic Retail Banking, 2006. bls. 10-18



Aður hefur verið vikið að því að bankaþjónusta á netinu, í gegnum síma og í bankaútibúum sé stuðningsvara. Það er að hvert form þjónustu styðji við hin þar sem neytendur vilji hafa val um hvornig þeir stundi bankaviðskipti sín. Þar sem þessar þjónustutegundir styðja hver við aðra mynda þær jafnframt aðgangshindrun. Í stað þess að auðvelda inngöngu nýrra aðila, t.a.m. með stofnun banka sem aðeins rekur símaþjónustuver eða banka sem starfar einvörðungis á netinu, heftir hin nýja tækni því aðgang.

Felur það í sér verulegan kostnað að koma á fót neti útibúa ásamt nets- og símaþjónustu sem aðeins er að hluta til endurkræfur.<sup>104</sup> Ljóst má vera að töluverð stærðarhagkvæmni er í viðskiptabankaþjónustu. Ætti það að valda nýjum fyrirtækjum erfiðleikum við að hasla sér völl á markaðnum og þar með draga verulega úr aðgengi að honum.

Fyrir utan stærðarhagkvæmnina er breiddarhagkvæmni fyrir hendi í bankaþjónustu. Það er með því að starfa á fleiri mörkuðum en einum eða starfa í nokkrum löndum má dreifa áhættu og ná betri nýtingu fjármuna og starfsfólks. Þeir bankar sem fyrir eru á markaðnum njóta þess þannig að hafa haslað sér völl á mörgum sviðum.

Ætla verður að fyrir marga viðskiptavinum banka skipti persónuleg samskipti verulegu máli. Fjölgun þjónustufulltrúa í útibúum viðskiptabanka styður þetta en þeir veita almennt persónulegri og víðtækari ráðgjöf en gjaldkerar. Þá er ekki ólíklegt að viðskiptavinir sem vilja mikla bankaþjónustu myndi tengsl við tiltekinn þjónustufulltrúa. Með slíku sambandi getur bankinn fylgst betur með viðskiptavininum og metið greiðsluhæfi hans og stöðu auk þess sem viðskiptavinurinn fær betri þjónustu vegna þekkingar þjónustufulltrúans á högum hans. Annar þáttur sem veruleg áhrif hefur til þess að takmarka innkomu á markaðinn er skiptakostnaður (e. switching cost) neytenda. Þessi kostnaður er margvíslegur. Neytandinn þarf t.a.m. að verja tíma í að bera sama kjör viðskiptabanka síns og keppinauta hans. Þá þarf að opna nýja reikninga og eftir atvikum loka þeim gömlu. Allt kostar þetta neytandann tíma og fyrirhöfn. Þá er það í vissum tilvikum gert að skilyrði við stærri lánveitingar að viðkomandi viðskiptavinur hafi öll sín bankaviðskipti á sama stað. Hver viðskiptabanki ætti að öðru jöfnu að hafa betri upplýsingar um greiðsluhæfi sinna viðskiptavina en aðrir. Búa bankarnir því yfir því hagræði sem felst í betri upplýsingum um viðskiptavinum þegar kemur að því að gera viðkomandi verðtilboð. Í samrunaskrá er því haldið fram að litilli vörumerkjatryggð sé fyrir fara. Vera kann að viðskiptavinir sýni litla fylgispekt við einstök vörumerki en rannsóknir benda eigi að síður til þess að neytendur veigri sér við því að skipta um viðskiptabanka. Telur Samkeppniseftirlitið óþarfi að fjalla ítarlega um vörumerkjatryggð þar sem skiptikostnaður hefur líklega meiri áhrif en vörumerkjatryggð á hegðun viðskiptavina á hinum skilgreindu mörkuðum.

Af hálfu OECD hefur komið fram að líklega sé frekar kostnaðarsamt fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki að færa bankaviðskipti sín frá einu fyrirtæki til

---

<sup>104</sup> Hefur norska samkeppniseftirlitið m.a. byggt á sömu sjónarmiðum sbr. ákvörðun V2003-61 *DnB og Gjensidige NOR*.



annars.<sup>105</sup> Á mörkuðum af þessu tagi eru gjarnan stunduð verðmismunun á milli nýrra og gamalla viðskiptavina þannig að hinir nýju greiði lægra verð.<sup>106</sup> Sjást þessa merki í ýmis konar inngöngutilboðum íslenskra banka. Svo sem sérstökum tilboðum til ungabarna, fermingarbarna og nemenda. Fela þessi tilboð gjarnan í sér peningagjafir, bíómiða á lægra verði eða önnur slík fríðindi sem sjaldnast standa öðrum viðskiptavinum til boða en þeim sem eru að hefja viðskipti.

Litlar breytingar hafa orðið á íslenskum bankamarkaði á umliðnum árum hvað varðar markaðinn fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki. Þó má nefna innreið viðskiptabankanna á markað fyrir fasteignaveðlán og samrunar smærri sparisjóða. Gefa þær breytingar ekki sérstakt tilefni til þess að ætla að verulegar líkur séu á því að fleiri keppinautar bætist við á þessum markaði. Athyglivert er í þessu samhengi að í öðrum flokkum leyfisskyldrar starfsemi skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 en viðskiptabankaþjónustu og sparisjóðastarfsemi hafa orðið mun meiri breytingar. Þannig eru til að mynda níu fyrirtæki tilgreind undir liðnum verðbréfafyrirtæki á lista Fjármálaeftirlitsins yfir efirlitsskylda aðila. Flest þeirra eru stofnuð á þessari öld eða um aldamótin síðustu.

Þá telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að hafa í huga að upplýsingar um neytendur eru mjög mikilvægar fyrir viðskiptabankastarfsemi. Skapa þær þeim íslensku félögum sem búa yfir miklu safni gagna töluvert samkeppnisforskot. Án vitneskju um hegðan einstakra neytenda eða neytenda í heild sinni gæti reynst erfitt fyrir erlent fjármálafyrirtæki að ná til sín viðskiptum við íslenskan almenning. Þessi vandamál eru sínu minni þegar kemur að vel tryggðum útlánnum, t.a.m. fasteignaveðlánnum, en jafnvel á þeim markaði hefur enginn erlendur aðili enn freistað inngöngu.

Getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á að niðurstaða samkeppnisráðs í máli nr. 12/1998 *Erindi Íslandspóstis hf. um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða* haggi verulega niðurstöðunni um aðgengi að markaðnum. Má í því samhengi hafa í huga að á þeim tíu árum sem liðin eru frá því að umrædd ákvörðun var tekin hefur samkeppni við viðskiptabankana í greiðslumiðlun ekki aukist svo neinu nemur. Þá er rétt að hafa í huga að Reiknistofa bankanna (RB), sem rekur ýmis sameiginleg kerfi íslenskra viðskiptabanka og sparisjóða, er í eigu þessara sömu félaga. Hvorki í samstarfssamningum þar um né öðrum gögnum sem Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum kemur fram hvernig fara skuli með óskir um viðskipti óski einhver utan eigendahópsins óska aðgangi að kerfum RB. Í norrænni skýrslu samkeppnisyfirvalda á Norðurlöndum um bankamarkaðinn sem samrunaaðilar vísa m.a. til um aðgangshindranir kemur fram að aðgangur að greiðslujöfnunarkerfum gæti verið helsta viðskiptahindrunin að viðskiptabankamörkuðum á Norðurlöndum.

Þá er í skýrslu OECD frá árinu 2006 minnst nokkuð á aðgangshindranir að bankamarkaði. Í nokkrum töflum eru teknar saman niðurstöður um aðgangshindranir að mörkuðum. Markaður sem hlýtur einkunnina 0 er án

<sup>105</sup> Sjá t.a.m. skýrslu OECD. DAF/COMP(2006)33 m.a. bls. 8 í samantekt og ítarlegar í skýrslunni. Einnig má vísa til síðu 9 í samantekt DAF/CLP(2000)17 og ítarlegri umfjöllunar sem má finna síðar í skýrslunni.

<sup>106</sup> Sjá DAF/COMP(2006)33 bls. 175.



hindrana en markaður sem hlýtur einkunnina 1 er alveg lokaður. Fær Ísland eftirfarandi einkunnir:

	<b>Einkunn</b>
Hindranir vegna lagaumgjörðar	0,8
Hindranir fyrir erlenda aðila	0,45
Takmarkanir á svigrúmi	0,35

Er Ísland í þessari könnun rétt fyrir ofan meðallag hvað heildareinkunn varðar. Lagalegar aðgangshindranir mælast miklar í öllum ríkjum sem könnuð eru en sé litið til aðgangshindrana gagnvart erlendum aðilum er Ísland á meðal þeirra ríkja sem mestar aðgangshindranir hefur.<sup>107</sup> Svo sem samrunaaðilar benda á hafa orðið vissar breytingar á löggjöf sem auðvelda aðgengi erlendra banka að markaðnum á Íslandi. Hvað sem því líður er þó ljóst að einkunn Íslands í töflunni hér að framan er eftir sem áður mun hærrí en hjá öðrum löndum innan OECD. Jafnframt má færa fyrir því rök að sveiflur á gengi íslensku krónunnar geti haft í för með sér aðgangshindrun fyrir erlenda banka.

Á fundum með aðilum á fjármálamarkaði hefur því verið haldið fram að aukið regluverk, sem einkum meggi rekja til innleiðingar á evrópskri löggjöf, geri minni aðilum nær ókleift að starfa eða hefja starfsemi á fjármálamarkaði. Á þessum fundum með aðilum á fjármálamarkaði hefur einnig komið fram það almenna sjónarmið að íslenska krónan og óstöðugleiki í efnahagslífinu sé ein veigamesta ástæðan fyrir því að erlendir aðilar hafi ekki komið inn á íslenskan viðskiptabankamarkað og séu ekki líklegir til þess í óbreyttu horfi.

Með hliðsjón af öllu því sem að framan er rakið er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að erfitt sé fyrir nýja aðila að hasla sér völl á markaðnum fyrir viðskiptabankapjónustu fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki. Telur stofnunin ólíklegt að ný fyrirtæki muni hefja starfsemi á markaðnum í næstu framtíð. Er því ólíklegt að nýir keppinautar muni raska samhæfðri hegðun viðskiptabankanna.

#### 6.4.3.2 Kaupendastyrkur

Við mat á samruna getur eftir atvikum komið til skoðunar hvort viðskiptavinir hafi það mikinn styrk (e. buying power) að þeir geti með beitingu styrks síns eytt eða dregið verulega úr þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af samruna. Með sama hætti skiptir kaupendastyrkur miklu máli þegar samhæfing á milli keppinauta á markaði er metin, þar sem minni líkur eru á slíkri samhæfingu þegar kaupendur hafa talsverðan kaupendastyrk. Í viðmiðunarreglum framkvæmdastjórnar EB um lárétta samruna er kaupendastyrkur metinn með hliðsjón af getu viðskiptavinarins til að semja við hið sameinaða félag í krafti stærðar sinnar, þýðingu viðskiptanna fyrir hið sameinaða félag og möguleikunum á að leita til annars seljanda.<sup>108</sup> Samkvæmt framansögðu er því fyrst og fremst

<sup>107</sup> Sjá DAF/COMP(2006)33 bls. 19.

<sup>108</sup> Sjá Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03). Official Journal C 31, 05.02.2004.



um að ræða kaupendastyrk í þeim tilvikum þar sem kaupendur eru fáir og öflugir.<sup>109</sup>

Í samrunaskrá aðila kemur fram að viðskiptavinir bankanna séu einstaklingar, fyrirtæki, stofnana- og fagfjárfestar, ásamt ríki og sveitarfélögum. Benda samrunaaðilar á að eftirspurn eftir lánsfé hafi aukist jafnt og þétt á umliðnum árum.

Engin sérstök rök standa til þess að ætla að verulegur kaupendastyrkur sé á markaðnum. Má jafnvel ætla að því sé þveröfugt farið og að styrkur viðskiptabankanna sé töluverður umfram viðsemjendur þeirra. Þar sem það er frummat Samkeppniseftirlitsins að samruni þessi hafi fyrst og fremst áhrif á markaði fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki er eðlilegt að gera ráð fyrir enn minni kaupendastyrk en ella.

Á þeim mörkuðum sem hér um ræðir, viðskiptabankamarkaði fyrir einstaklinga og markaði fyrir fyrirtækjaþjónustu við smærri fyrirtæki, er kaupendastyrk ekki fyrir að fara.<sup>110</sup> Ekki er því um að ræða að viðskiptavinir séu í stöðu til þess að draga úr samhæfingu viðskiptabankanna þriggja.

## **7. Samruninn styrkir sameiginlega markaðsráðandi stöðu**

Jafnan er talið erfiðara að hagnast á þegjandi samhæfingu á markaði ef á markaðnum eru smærri fyrirtæki sem hafa bolmagn til þess að gera hinum stóru skráveifur.

SPRON starfar eftir öðru viðskiptamódeli en þrjár stærstu samkeppnisaðilarnir á höfuðborgarsvæðinu; Kaupþing, Landsbankinn og Glitnir. SPRON starfrækir ekki sína eigin greiningardeild líkt og hinir bankarnir og starfar mun minna á verðbréfamarkaði. SPRON hefur ekki tekið þátt í útrásinni á erlenda markaði og hefur þar af leiðandi ekki sama aðgang að erlendu fjármagni og hinir bankarnir. Megináherslan hjá stóru bönkunum þremur síðustu árin hefur verið á útrásina meðan SPRON hefur einbeitt sér að heimamarkaðnum og þjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki. Á höfuðborgarsvæðinu eru aðeins SPRON og Byr sparisjóður sem geta veitt stóru bönkunum þremur samkeppni á þessum markaði. Verður því að ætla að það sé skaðlegt fyrir hinn almenna neytanda og smærri fyrirtæki að slíkir keppinautar hverfi af markaðnum.

Svo sem áður hefur verið rakið myndast á stundum hvatar fyrir fyrirtæki til þess að stunda þegjandi samhæfða hegðun. Slík samhæfing myndast á milli fyrirtækja sem geta sem hópur hækkað verð upp fyrir það verð sem ríkir við samkeppni og geta einnig brugðist þannig við því ef einhver hleypur undan merkjum að viðkomandi fyrirtæki hafi ekki hag af því. Andspænis þessum

<sup>109</sup> Sjá hér t.d. ákvarðanir framkvæmdastjórnar EB í málum nr. M.042 Alcatel/Telettra, nr. M.221 ABB/BREL og nr. M.272 Matra/Cap Gemini Sogeti einkum þar sem um er að ræða vöru eða þjónustu sem gengur inn í frekara vinnsluferli (e. intermediary products or services). Kaupendastyrkur er hins vegar fágætur þegar um er að tefla neytendavöru, sbr. t.d. ummæli í ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. M.190 Nestlé/Perrier.

<sup>110</sup> Er þetta í samræmi við niðurstöðu framkvæmdastjórnar EB. Sjá hér mál nr. COMP/M.4844 – FORTIS/ABN AMRO ASSETS.



fyrirtækjum eru í sumum tilvikum fyrirtæki sem mynda það sem nefnt hefur verið hinn keppandi jaðar (e. competitive fringe). Hann mynda þau fyrirtæki sem hafa hagsmuni af því að taka ekki þátt í samhæfðum viðbrögðum.

Valkvöðin er einföld fyrir þessi fyrirtæki sem ekki eru í þeirri stöðu að taka þátt í þegjandi samhæfingu þeirra sem eru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Annað hvort verðleggja þau með sama hætti og fyrirtækin sem eru í markaðsráðandi stöðu eða bjóða upp á hagstæðari þjónustu til þess að auka markaðshlutdeild sína og þar með hagnað. Fyrirtækin sem mynda þennan jaðar geta þannig skipt sköpum fyrir útkomu á markaði. Ýmis atriði benda til þess að SPRON (og aðrir sparisjóðir) hafi hegðað sér á annan hátt en stóru viðskiptabankarnir þrír og veitt þeim ákveðið aðhald sem myndi hverfa við samruna þann sem hér er fjallað um.

Við skoðun innlánsvaxta viðskiptabanka og sparisjóða á Íslandi fyrir almennar sparisjóðsbækur, tékkareikninga, verðtryggða reikninga, lífeyrisreikninga og hæstu og lægstu peningamarkaðsreikninga má merkja annað mynstur í hegðun SPRON en Landsbankans, Kaupþings og Glitnis. Á tímabilinu 2000 til 2007 breytti SPRON oftast vöxtum flestra framangreindra reikninga. Á almennum sparisjóðsreikningum var aðeins Sparisjóðurinn í Keflavík sem breytti oft og á verðtryggðum reikningum var það aðeins Kaupþing sem breytti oft. Þetta gefur til kynna að SPRON sé meira vakandi þegar kemur að vaxtabreytingum en viðskiptabankarnir.

Samkeppniseftirlitið kannaði einnig nýjungar á bankamarkaði frá árinu 2000. Voru þar 27 tegundir af vöru og þjónustu sem álitin var samanburðarhæf. Í rúmlega fjórðungi tilvika var SPRON fyrsti aðilinn til að bjóða upp á viðkomandi nýjung, sem hlýtur að teljast góður árangur þegar litið er til markaðshlutdeildar SPRON með tilliti til hinna viðskiptabankanna. Er þá miðað við allar tegundir þjónustu. Þegar litið er sérstaklega til þeirra markaða sem taldir eru máli skipta í máli þessu er hlutfallið mun hærra. Á markaðnum fyrir viðskiptabankaþjónustu hefur SPRON oft og ekki verið fyrstur með nýjungar samkvæmt athugunum Samkeppniseftirlitsins. Þegar sparisjóðunum er stillt upp gegn viðskiptabönkunum virðast sparisjóðirnir í meirihluta tilvika vera fyrstir með nýjungar á markaðnum.

Samkeppniseftirlitið hefur jafnframt undir höndum Ánægjuvog Capacent Gallup.<sup>111</sup> Af þeim viðskiptabönkum sem starfa á höfuðborgarsvæðinu hlaut SPRON hæstu einkunn en næstur var Byr sparisjóður. Stóru viðskiptabankarnir þrír ráku lestina. Ánægjuvogina er hægt að brjóta niður í einstaka þætti líkansins; ímynd, væntingar, vörugæði, þjónustugæði, virði, ánægju og tryggð. Þegar skoðaðar eru einkunnir viðskiptabankanna á höfuðborgarsvæðinu á einstökum þáttum ánægjuvogarlíkansins var SPRON með hæstu einkunnina á öllum

<sup>111</sup> Ánægjuvogin er könnun sem framkvæmd er af Capacent Gallup ár hvert í þeim tilgangi að meta nokkra áhrifaþætti sem tengjast ánægju viðskiptavina, svo sem ímynd, mati á gæðum vöru og þjónustu auk þess sem áhrif ánægju á tryggð viðskiptavina eru mæld. Könnunin var gerð í síma og tekið var viðtal við 250 viðskiptavini hvers fyrirtækis, en þeir voru valdir af tilviljun úr þjóðskrá. Mælingin endurspeglar þannig ánægju almennings í hópi viðskiptavina bankanna, en þessi mæling nær ekki til fyrirtækja og stofnana.





Þáttunum sem mældir voru utan eins, þjónustugæða. Þar er Byr sparisjóður efstur, en aðeins munaði 0,1 stigi á einkunn Byrs sparisjóðs og SPRON. Af þessu er ljóst að viðskiptamenn SPRON eru almennt ánægðari með þá þjónustu sem þeir fá heldur en viðskiptamenn hinna bankanna á höfuðborgarsvæðinu. Undirstrikar þetta samkeppnislegt mikilvægi SPRON á markaðnum.

Að öllu framansögðu leiðir að viðskiptabankarnir þrír eru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og samruni Kaupþings og SPRON sem slíkur er til þess fallinn að styrkja þá stöðu með skaðlegum afleiðingum fyrir almenning og fyrirtæki. Vegna atriða sem tengjast erfiðri stöðu SPRON er hins vegar ekki ástæða til þess að fjalla frekar um þessi atriði.

## 8. Staða SPRON

Í máli þessu hefur því verið haldið fram að staða SPRON sé erfið og að sökum þess bæri að heimila samrunann. Taka verður afstöðu til þessa.

Í samkeppnisrétti er í undantekningartilvikum unnt að fallast á að samruna, sem leiðir til þess að markaðsráðandi staða myndist eða slík staða styrkist, megi réttlæta með því að slík breyting á markaðnum væri hvort sem er óumflýjanleg, þar sem um væri að ræða sameiningu félags sem ella myndi hverfa af markaðnum vegna erfiðleika.<sup>112</sup>

Samrunaaðilar hafa veitt upplýsingar um stöðu SPRON. Er þar fjallað um erfiðleika við lánsfjáröflun og fleiri atriði. Af hálfu samrunaaðila er lögð áhersla á að aðgangur smærri fjármálafyrirtækja að lánsfjármagni sé mjög takmarkaður þar sem starfsemi á millibankamarkaði sé nær engin og aðgangur að erlendri skammtímafjármögnun lítill. Þá liggur einnig fyrir samkvæmt hálfársuppgjöri SPRON að eigið fé SPRON hefur dregist saman um helming frá áramótum og fyrir liggur að fyrirtækið hefur í auknum mæli tekið víkjandi lán<sup>113</sup>. CAD-hlutfall sjóðsins var 12,1% samkvæmt hálfársuppgjöri. Nánar tiltekið kemur fram í gögnum og upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað hjá samrunaðilum og öðrum aðilum að [...] <sup>114</sup>

Samkeppniseftirlitið hefur, með hliðsjón af viðurkenndum sjónarmiðum í samkeppnisrétti, metið fjárhagsstöðu SPRON, möguleikann á að einhver annar kaupi sparisjóðinn og samkeppnisleg áhrif þessa alls. Með vísan til framkominna gagna og upplýsinga er það mat Samkeppniseftirlitsins að sú breyting á markaðnum sem felst í samruna Kaupþings og SPRON, sé óhjákvæmileg miðað við þær aðstæður sem SPRON er í, þar sem félagið myndi ella hverfa af markaðnum sem sjálfstæður keppinautur.

<sup>112</sup> Sjá hér leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar EB um mat á láréttum samruna (2004/C 31/03). Sjá einnig dóm dómstóls EB í málum nr. C-68/94 & C-30/95 *France v Commission* [1998] ECR I-1375.

<sup>113</sup> Sjá frétt á ICEX, dags. 1. apríl 2008.

<sup>114</sup> Fellt út vegna trúnaðar.



## 9. Samandregin niðurstaða

Samkeppniseftirlitið telur að viðskiptabankarnir; Landsbanki Íslands, Kaupping og Glitnir séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og fyrirtækjþjónustu við smærri fyrirtæki. Telur Samkeppniseftirlitið að þar sé um svæðisbundna markaði að ræða þar sem vöruframboð er einsleitt, markaðurinn gagnsær og aðstæður allar með þeim hætti að þær ýta undir samhæfða hegðun keppinauta. Hefur hegðun viðskiptabankanna þriggja sem hér voru taldir upp verið að meginstefnu til samhæfð að minnsta kosti frá aldamótunum síðustu.

Markaðshlutdeild þessara viðskiptabanka er á bilinu 65-85% á markaðnum fyrir viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og fyrirtækjþjónustu við smærri fyrirtæki. Hlutdeild SPRON á sama markaði er tæp 10%. Þá hefur SPRON að nokkru leyti skorið sig úr í háttsemi sinni á markaði og þannig stuðlað að meiri samkeppni en verið hefði ef einungis hinir þrjú stóru viðskiptabankamarkaðar hefðu starfað á markaðnum. Telur Samkeppniseftirlitið því að kaup Kaupþings á SPRON styrki sameiginlega markaðsráðandi stöðu viðskiptabankanna þriggja.

Á síðari stigum rannsóknar Samkeppniseftirlitsins hefur verið byggt á atriðum sem tengjast erfiðri stöðu SPRON. Samkeppniseftirlitið hefur metið fjárhagsstöðu SPRON, möguleikann á að einhver annar kaupi sparisjóðinn og samkeppnisleg áhrif þessa alls.

Ljóst er að brotthvarf SPRON af markaðnum sem sjálfstæðs keppinautar skapar umtalsverðar samkeppnishömlur. Þrátt fyrir þetta er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að fjárhagsstaða SPRON leiði til þess að engin önnur niðurstaða sé tæk í málinu en að heimila samrunann.



### III.

Ákvörðunarorð:

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

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson