



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 26. september 2008

Ákvörðun nr. 51/2008

## **Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Mýrasýslu**

### **I**

#### **Málsatvik og málavextir**

Samkeppniseftirlitinu barst þann 3. september 2008 samrunaskrá vegna kaupa Kaupþings banka hf. (hér eftir Kaupþing) á verulegum hluta nýs stofnfjár í Sparisjóði Mýrasýslu (hér eftir SPM). Bárust síðustu fylgigögn frá samrunaaðilum 4. september sl. Fullnægjandi gögn og upplýsingar til þess að unnt væri að meta staðhæfingar samrunaaðila um erfiða stöðu SPM bárust með bréfi Kaupþings þann 16. september sl.

### **II**

#### **Samruni**

Í samrunatilkynningu kemur fram að Kaupþing banki sé viðskiptabanki sem starfi á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Þar segir enn fremur að bankinn veiti einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum alhliða fjármálaþjónustu. Sparisjóður Mýrasýslu starfar á grundvelli sömu laga. Veitir sparisjóðurinn einstaklingum og minni fyrirtækjum fjármálaþjónustu samkvæmt því sem segir í samrunaskrá.

Samkvæmt samrunaskrá aðila leituðu forsvarsmenn SPM til Kaupþings í byrjun júlí 2008 og óskuðu eftir aðstoð Kaupþings vegna bágrar fjárhagsstöðu SPM. Fór svo að SPM og Kaupþing urðu ásátt um að Kaupþing myndi kaupa verulegan hluta stofnfjár sem og að afla kaupenda að öðrum stofnfjárhlutum. Þá skuldbatt Kaupþing sig samkvæmt samrunaskrá til þess að útvega kaupendur að hlut sparisjóðsins í Icebank. Að sögn samrunaaðila er markmið samrunans að bjarga SPM frá yfirvofandi þroti sjóðsins en samrunaaðilar segja stöðu sjóðsins vera mjög slæma. Telja samrunaaðilar þátttöku Kaupþings í starfsemi sjóðsins skapa grundvöll til viðreisnar SPM og áframhaldi rekstrar.

Í kjölfar stofnfjárauðningar SPM munu eigendur sjóðsins verða Kaupþing banki (70,2% stofnfjár), Borgarbyggð (20% stofnfjár) og Straumborg (9,8% stofnfjár). Telja samrunaaðilar að þessi breyting á yfirráðum feli í sér samruna í skilningi samkeppnisréttar.



Velta beggja samrunafélaganna er yfir tveir milljarðar króna. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að um samruna sé að ræða sem fellur undir samrunaákvæði samkeppnislaga.

### III.

#### Markaðurinn

Við mat á samruna skv. 17. gr. samkeppnislaga verður 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.

#### 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 staðgöngupjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Markaður er sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgöngupjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgöngupjónusta 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 staðgöngupjónusta, samkeppnisstöðu, verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðinum.“*

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

Í samrunaskrá aðila kemur fram að framkvæmdastjórn EB og íslensk samkeppnisyfirvöld hafi almennt skipt fjármálamarkaði í fjóra aðskilda markaði.

Einn þeirra er viðskiptabankamarkaður fyrir einstaklinga og eftir atvikum lítil og meðalstór fyrirtæki. Telja samrunaaðilar að þar undir falli þjónusta með innlán, útlán og fleira. Inn- og útlánastarfsemi fyrir einstaklinga og lítil fyrirtæki telja samrunaaðilar vera þann markað sem helst skipti máli enda er skörun á starfsemi SPM og Kaupþings helst á honum.



Samkeppniseftirlitið vísar til þess að um skilgreiningu á mörkuðum í fjármálaþjónustu megi 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.* Einnig verður að líta til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008 *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.*

Í máli þessu telur Samkeppniseftirlitið að taka megi mið af skilgreiningu samrunaaðila á vörumarkaðnum enda er hún í samræmi við fordæmi á þessu sviði. Telur Samkeppniseftirlitið þannig að sá markaður sem máli skipti sé markaðurinn fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki.

## **2. Landfræðilegur markaður**

Í samrunaskrá aðila kemur fram að líta þurfi til tveggja atriða við skilgreiningu á landfræðilegum mörkuðum. Annars vegar telja samrunaaðilar að kanna þurfi mögulega alþjóðlega vídd markaðarins, en hins vegar að kanna þurfi hvort landsmörkuðum skuli skipta í staðbundna markaði. Benda samrunaaðilar á að um bankaþjónustu 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 að landamæri hafi ört minnkandi áhrif í bankaþjónustu.

Vísa samrunaaðilar aðallega til breyttra laga og reglna og framfara í tæknilausnum til rökstuðnings þeirri niðurstöðu. Helstu breytingar á sviði laga og reglna fela meðal annars í sér svokallaða MiFID tilskipun EB<sup>1</sup> sem innleidd hefur verið í íslenskan rétt með breytingum á helstu lögum um fjármálamarkaði. 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 verðbréfavíðskipti.

Þrátt fyrir að samrunaaðilar telji töluverða alþjóðlega samkeppni á vissum sviðum fjármálaþjónustu telja þeir rétt að fjalla um mögulega skiptingu markaða eftir landsvæðum í samrunaskrá sinni. Er það niðurstaða samrunaaðila eftir þá umfjöllun að slík skipting komi ekki til greina. Telja samrunaaðilar að útibú hafi nú ekkert vægi sem þjónustumiðstöðvar. Er það nánar rökstutt með eftirfarandi sjónarmiðum:

- Mikið tæknilæsi sé á Íslandi.
- Netbankar séu tæknivæddir.

---

<sup>1</sup> Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/39/EB frá 21. apríl 2004 um markaði fyrir fjármálagæringa 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 (e. Markets in Financial Instruments Directive).



- Töluverða þjónustu megi fá í símværum.
- Aukningu í notkun greiðsluþjónustu.

Telja samrunaaðilar að þessi sjónarmið leiði til þess að telja verði markaðinn hafa víkkað út þannig að hefðbundið gildi útibúa sé mun minna en í öðrum löndum Evrópu.

Samrunaaðilar benda á að í samræmi við þessa þróun hafi viðskiptabankarnir lokað útibúum sínum í miklum mæli undanfarið. Telja þeir 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.

Samkeppniseftirlitið bendir á að 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.

Í álitni samkeppnisráðs nr. 8/2000 *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.* var komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri 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.“*

Framangreind sjónarmið eiga enn við. Vísast hér til umfjöllunar í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008 þar sem rökstutt er að landfræðilegir markaðir í bankþjónustu fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki séu staðbundnir. Af framansögðu leiðir að verulegar líkur standa til þess að landfræðilegur markaður þessa máls sé Borgarnes og nærsveitir. Eins og málum er háttað er hins vegar



ekki nauðsynlegt að taka endanlega afstöðu til stærðar þessa landfræðilega markaðar.

#### IV.

#### Samkeppnisleg áhrif samrunans

Í máli þessu þarf að taka til skoðunar hvort samruni Kaupþings og SPM raski samkeppni á markaði þessa máls, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga en í ákvæðinu 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 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.“*

Samanlögð markaðshlutdeild hefur mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin enda er markaðshlutdeild ein helsta vísbending 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 síðarnefndum úrskurði áfrýjunarnefndarinnar leiðir af eðli málsins að því hærrí sem markaðshlutdeildin er því sterkari vísbendingu gefur hún um markaðsráðandi stöðu.

Kaupþing rekur þegar afgreiðslu í Borgarnesi, og hefur því sterka stöðu í byggðalaginu og nærsveitum. Eins og áður er rakið standa rök til þess að hinn landfræðilegi markaður sé afmarkaður við Borgarnes og nágrenni. Næsti banki eða sparisjóður við Sparisjóð Mýrasýslu er á Akranesi að frátalinni afgreiðslu Kaupþings í Borgarnesi. Við kaup Kaupþings á stofnfénu mun Kaupþing öðlast 100% markaðshlutdeild á afmörkuðu svæði í kringum Borgarnes. Er því líklegt að bankinn muni með samrunanum öðlast markaðsráðandi stöðu á þessu svæði. Í



Ljósi erfiðrar stöðu SPM er hins vegar ekki þörf á því að fjalla frekar um þetta atriði.

## 1. Staða SPM

Í máli þessu hefur því verið haldið fram að staða SPM sé erfið og að sökum þess beri 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>2</sup>

Samrunaaðilar hafa veitt upplýsingar um stöðu SPM. Kemur fram að fjárhagsleg staða SPM sé slæm. Í gögnum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað kemur fram að [...]³

Samkeppniseftirlitið hefur, með hliðsjón af viðurkenndum sjónarmiðum í samkeppnisrétti, metið fjárhagsstöðu SPM, 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 SPM, sé óhjákvæmileg miðað við þær aðstæður sem SPM er í, þar sem félagið myndi ella hverfa af markaðnum sem sjálfstæður keppinatur.

## 2. Niðurstaða

Samkeppniseftirlitið telur að við kaup Kaupþings á stærstum hluta stofnfjár SPM sé mögulegt að Kaupþing komist í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki í Borgarnesi og nágrenni. Eftir samrunann verður ekki á þessu landsvæði annar banki sem veitir heildstæða viðskiptabankaþjónustu og munu neytendur í Borgarnesi því ekki hafa annan valkost í sinni heimabyggð.

Ljóst er að brotthvarf SPM af markaðnum sem sjálfstæðs keppinatur er til þess fallið að skapa samkeppnishömlur. Þrátt fyrir þetta er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að fjárhagsstaða SPM leiði til þess að engin önnur niðurstaða sé tæk í málinu en að heimila samrunann.

---

<sup>2</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>3</sup> Fellt út vegna trúnaðar.



V.  
Ákvörðunarorð:

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

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson