



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 21. september, 2010

Ákvörðun nr. 24/2010

Undanþága vegna samstarfs aðildarfélaga Samtaka fjármálafyrirtækja um dómsmál vegna lána í erlendri mynt

I.

Erindið og málsmeðferð

1.

Samkeppniseftirlitinu barst þann 28. júlí 2010 bréf frá Landslögum f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja (hér eftir SFF) þar sem fjallað var um mögulegt samstarf aðildarfélaga SFF vegna fyrirhugaðra dómsmála vegna lána í erlendri mynt. Í bréfinu kemur fram að samstarfið feli nánar tiltekið í sér að aðildarfélög SFF¹ fari yfir lánasamninga sína og flokki samningana þannig að fyrir liggi á hvaða skilmála og eftir atvikum á hvaða þætti tiltekinna skilmála nauðsynlegt væri að reyna fyrir dómstólum. Samstarfið innan SFF fælist fyrst og fremst í því að innan samtakanna yrðu fyrrnefndir flokkar frá fjármálafyrirtækjunum „paraðir saman“ að því marki sem þeir sköruðust og raðað fremst þeim málum þar sem sýnt þætti að reyna myndi á álitafni sem hefðu víða skírskotun til annarra mála. Í bréfi SFF kemur fram að í þessu sambandi yrði nauðsynlegt að lögfræðingar fjármálafyrirtækjanna kæmu að einhverju leyti að þessari vinnu, en málarekstur yrði hins vegar í höndum utanaðkomandi lögmannna. Eins telja samtökin nauðsynlegt, í því skyni að rýma út eins og hægt er efasemdum um fordæmisgildi dómanna, að lögfræðingar eða lögmennt fjármálafyrirtækjanna gætu komið að ábendingum um málsástæður í tilteknum málum. Aðild að dómsmáli væri þó með venjulegu sniði þannig að fjármálafyrirtæki sem væri aðili að viðkomandi lánasamningi væri aðili að dómsmálinu.

Að mati SFF ætti samstarfið að leiða til þess að fækka dómsmálum og flýta fyrir úrlausn álitafna tengdum lánasamningum í erlendri mynt. Í bréfi SFF er tekið fram að samtökin líti ekki svo á að samstarfið brjóti gegn bannreglum samkeppnislaga, sbr. 10. og 12. gr. laganna, en til vara óska samtökin eftir því að samstarfinu verði veitt undanþága í samræmi við 15. gr. samkeppnislaga.

Er undanþágubeiðni SFF meðal annars rökstudd með vísan til þeirra tímabundnu óvenjulegu aðstæðna sem nú ríkja í þjóðfélaginu. Telja samtökin ennfremur að ef fjármálafyrirtækin beri mál sín undir dómstóla án samræmingar gæti málafjöldin orðið dómstólum óviðráðanlegur. Að mati SFF ætti samstarfið að vera öllum í hag, jafnt viðskiptavinum fjármálafyrirtækjanna, fjármálafyrirtækjunum sjálfum, dómskerfinu, sem

¹ Um er að ræða 15 fjármálafyrirtæki (viðskiptabankar, sparisjóðir, fjárfestingarbankar og eignaleigur).



og efnahagslífinu í heild þar sem skjót úrlausn þessara álitafna hafi þýðingu fyrir uppbyggingu efnahagslífsins.

Í erindi SFF eru færð rök fyrir því að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt í málinu. Þannig telur SFF engan vafa leika á því að það sé allra hagur að fækka dómsmálum og að dómstólar geti tekið á þeim álitafnum sem þarfnist úrlausnar. Skjót úrlausn þessarar réttaróvissu hafi þannig þýðingu fyrir uppbyggingu efnahagslífsins. Þá telja SFF að samstarfið leggi engin höft á samstarfsaðila og hefti á engan hátt sjálfstæði þeirra til að bera þau mál undir dómstóla sem þeir kjósi. Aukinheldur yrði samstarfið eingöngu tímabundið og stilli á engan hátt saman aðgerðir fjármálafyrirtækjanna til framtíðar.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 12. ágúst 2010, til SFF var óskað eftir frekari útlistun á samstarfinu til að hægt yrði að leggja mat á það hvort það félli undir bannreglur samkeppnislaga, sbr. 10. og 12. gr. laganna. Að sama skapi taldi Samkeppniseftirlitið að ekki væru færð fram nægjanleg rök fyrir því í erindi SFF að skilyrði fyrir undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga væru uppfyllt, einkum er varðar c. og d. lið um nauðsynlegar samkeppnishömlur og um útilokun á samkeppni. Í bréfinu óskaði Samkeppniseftirlitið jafnframt eftir tillögum frá SFF um skilyrði eða ráðstafanir sem gætu komið í veg fyrir að samstarfið hefði óæskileg áhrif á samkeppni.

Með bréfi, dags. sama dag, sendi Samkeppniseftirlitið erindi SFF jafnframt til umboðsmanns skuldara til umsagnar.

2.

Nánari útskýringar SFF á samstarfinu bárust með bréfi, dags. 16. ágúst 2010, sem og frekari rökstuðningur fyrir því að skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga væri fullnægt. Í bréfinu kemur fram að samstarfið feli nánar tiltekið í sér að SFF boði lögfræðinga aðildarfélaganna til sín á fundi til þess að fara yfir þau helstu álitafni varðandi lánessamninga í erlendri mynt sem aðildarfélögin telji nauðsynlegt að láta reyna á fyrir dómstólum. Á þeim fundum yrðu jafnframt sjálfstætt starfandi lögmennt sem SFF hyggist fá til þess að hafa yfirumsjón með því að velja þau mál sem fari í forgang og til þess að leggja upp einstök mál. Innanhússlögfræðingar viðkomandi aðildarfyrirtækis myndu gera grein fyrir því við hverju þyrftu að fást svör varðandi einstaka skilmála eða einstaka flokka samninga. Ef síðan í ljós kæmi á þessum fundum að tvö eða fleiri aðildarfyrirtæki væru með sams konar álitafni sem þyrftu að láta reyna á vegna lánessamninga í erlendri mynt yrði næsta skref að velja hvaða mál væri hentugast að leggja fyrir dóm til þess að fá skorið úr álitafninu. Þannig gæti eitt aðildarfyrirtæki verið með mál þar sem reyndi til dæmis á álitafnið hvort skuld skv. lánessamningi í erlendum gjaldmiðlum teldist lán í erlendum gjaldmiðlum enda þótt lánið hafi verið greitt út í íslenskum krónum eða hvort útborgunarmynt leiði til þess að skuldin teljist vera í íslenskum krónum. Síðan segir í bréfi SFF að dómur um þetta álitafni myndi ekki gagnast öðru fyrirtæki sem væri með mál þar sem reyndi einnig á álitafnið hvort skuldin í íslenskum krónum skuli bera erlenda LIBOR vexti eða millibankavexti í íslenskum krónum ef lánessamningur hafi að geyma ákvæði um að skuld í íslenskum krónum skuli bera REIBOR vexti (millibankavexti af lánum í íslenskum krónum). Viðkomandi fyrirtæki gæti því á umræddum fundi bent á að það væri með mál sem leysti ekki eingöngu úr fyrri málsástæðunni heldur einnig þeirri síðari. Yrði það mál þá að öðru óbreyttu heldur valið til þess að fara fyrir dómstóla.



Hið sama eigi við um málsástæður að mati SFF. Þannig hafi dómur Hæstaréttar frá 16. júní sl. sýnt að mikilvægt sé að tefla fram öllum nauðsynlegum kröfum og málsástæðum þegar mál vegna lána í erlendri mynt eru borin undir dómstóla. Að öðrum kosti sé hætt við að niðurstöður dómanna eyði ekki sem skyldi þeirri réttaróvissu sem svo nauðsynlegt sé að leysa úr hið bráðasta.

Hlutverk SFF yrði þannig að vera nokkurs konar miðlægur vettvangur fyrir umrædda fundi aðildarfyrirtækjanna. SFF verði hins vegar ekki sjálf aðilar að einstökum málum heldur eingöngu einstök aðildarfélög sem lánveitendur og svo viðkomandi lántakar.

Í bréfi SFF er ennfremur að finna frekari rökstuðning fyrir því að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu séu uppfyllt, telji Samkeppniseftirlitið samstarfið fara gegn 10. gr. samkeppnislaga. Segir í bréfi SFF að það sé óhjákvæmilegt og æskilegt að fjármálafyrirtæki taki mið af niðurstöðum þeirra dómsmála sem fjalla muni um lögmæti skilmála fjármálafyrirtækja. Ef ekki verði af samstarfinu verði dómsmálin margfalt fleiri. Hvort sem úr lögmæti tiltekinna skilmála verði leyst með einu dómsmáli eða fjórum þá muni dómsniðurstöður um lögmæti skilmála fjármálafyrirtækja að einhverju leyti valda samræmdum breytingum á skilmálum fyrirtækjanna miðað við þá skilmála sem áður hafi verið við lýði.

Að lokum er í bréfi SFF lagðar fram tillögur að skilyrðum sem gætu komið í veg fyrir að samstarfið hefði óæskileg áhrif á t.d. samkeppni í kjörum og skilmálum fjármálafyrirtækja. Þannig er m.a. lagt til að samstarfið verði skýrt afmarkað að efni og tíma.

3.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 16. ágúst 2010, var umboðsmanni skuldara sent framangreint bréf SFF til upplýsinga.

Umsögn umboðsmanns skuldara barst Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 19. ágúst 2010. Í umsögninni kom fram að umboðsmaður skuldara legði áherslu á að skorið yrði úr ágreiningi vegna lána í erlendri mynt sem allra fyrst. Þá taldi umboðsmaður brýnt að ströng skilyrði yrðu sett fyrir umræddu samstarfi svo að hagsmunir lántakenda yrðu tryggðir. Engin frekari efnisleg sjónarmið var að finna í umsögn umboðsmanns skuldara.

Í ljósi þess að umboðsmaður skuldara lagði mikla áherslu á að samstarfinu yrðu sett ströng skilyrði til að hagsmunir lántakenda yrðu tryggðir, sendi Samkeppniseftirlitið umboðsmanni tölvupóst 21. ágúst 2010, þar sem óskað var eftir tillögum hans að skilyrðum eða ráðstöfunum fyrir samstarfinu.

Umsögn umboðsmanns skuldara barst með bréfi, dags. 27. ágúst 2010. Í umsögn umboðsmanns kemur fram að brýnt sé að embættinu sé gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum á framfæri um erindi SFF, enda mikilvægt að hagsmunum skuldara sé haldið kyrfilega til haga. Að sama skapi telur umboðsmaður mikilvægt að leysa úr þeim álitaefnum sem uppi eru sem skjótast og með skilvirkum hætti. Ef fyrirhugað samstarf leiði þannig til þess að réttarstaða skuldara skýrist með skjótari hætti en ella kann það, að mati embættisins, að hafa jákvæð áhrif á stöðu skuldara og flýta fyrir endurreisn íslensks efnahagslífs.



Umboðsmaður vikur jafnframt að því að samstarfið hljóti að eiga að gilda um þau mál þar sem fjármálafyrirtæki hyggist sækja á skuldara vegna vanefnda á skuldbindingum þeirra gagnvart viðkomandi fjármálastofnun. Til að tryggja réttarstöðu skuldara telur umboðsmaður skuldara því nauðsynlegt að gaumgæfa vandlega hvaða skilyrðum binda eigi samstarfið og hver aðkoma embættis umboðsmanns skuldara þyrfti að vera að því. Í umsögn umboðsmanns er jafnframt að finna tillögur að skilyrðum sem koma eiga í veg fyrir að fyrirhugað samstarf aðildarféлага SFF skerði réttindi skuldara. Leggur umboðsmaður þannig m.a. til að fulltrúi embættis umboðsmanns skuldara fái að vera viðstaddur alla samstarfsfundi fjármálafyrirtækjanna, fái aðgang að öllum gögnum sem verða til vegna samstarfsins, samstarfið verði takmarkað með skýrum hætti við mál tengd lögmæti gengistryggðra lána og lána í erlendri mynt, samstarfinu verði markaður skammur tími og að fjármálafyrirtækin skuldbindi sig til þess að krefjast ekki málskostnaðar í kröfugerð sinni á hendur skuldara og að fjármálafyrirtækin beri jafnframt straum af þeim kostnaði sem viðkomandi skuldari hafi af því að taka til varnar.

4.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 30. ágúst 2010, var umsögn umboðsmanns skuldara send SFF og samtökunum gefinn kostur á að koma að frekari athugasemdum vegna málsins. Frekari athugasemdir SFF bárust Samkeppniseftirlitinu með bréfi dags. 1. september 2010. Í bréfi SFF er efnislega að mestu fallist á tillögur umboðsmanns skuldara. Hins vegar telja SFF sig engan veginn geta fallist á það fyrirkomulag, að stefnandi í máli, fjármálafyrirtæki, greiði kostnað stefnda, skuldara, af því að taka til varnar í málinu. Telja SFF slíkt til þess fallið að draga úr trúverðugleika dómsniðurstöðu og sé að auki afar vafasamt að vörn lögmanns, sem gagnaðilinn í málinu greiddi fyrir, standist siðareglur lögmanna.

II.

Niðurstaða

Í máli þessu er til umfjöllunar hvort samstarf aðildarféлага SFF vegna fyrirhugaðra dómsmála vegna lána í erlendri mynt falli undir bann samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði. Reynist svo vera verður að meta hvort skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt.

1.

Bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga

Í 10. gr. samkeppnislaganna er lagt bann við samkeppnishamlandi samráði. Í ákvæðinu segir m.a. að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað, séu bannaðir. Bannið tekur m.a. til samráðs um verð, skilmála og önnur viðskiptakjör, skiptingu á mörkuðum og upplýsingaskipta um viðkvæm viðskiptaleg málefni.

Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja séu bannaðar þegar þær hafa að markmiði að hafa áhrif á t.d. verð eða skiptingu markaða. Þetta orðalag felur það í sér að ákvæðið telst brotið við það eitt að fyrirtæki hafa með sér einhvers konar samvinnu um skiptingu markaða, án tillits til þess



hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum.² Þannig brýtur það í bága við ákvæðið ef keppinautar t.d. ákveða á fundi að hækka verð sitt. Hvort þessi aðgerð hefur haft þau áhrif í raun að verð hafi hækkað skiptir ekki máli í þessu samhengi enda geta t.d. ýmsir utanaðkomandi þættir haft áhrif á hvort sú aðgerð takist. Ef samningur felur ekki í sér slíkar augljósar hömlur verður að taka til athugunar hvort slíkar hömlur geti leitt af viðkomandi samningi.

Samningur í skilningi 10. gr. laganna er t.d. fyrir hendi þegar aðilar hans fylgja sameiginlegri áætlun sem takmarkar eða er líkleg til að takmarka sjálfstæða hegðun þeirra á markaðnum með því að stuðla að sameiginlegum aðgerðum eða athafnaleysi. Samningur í skilningi 10. gr. laganna getur verið í hvaða formi sem er og verður að skýra hugtakið rúmt, sbr. dóm Hæstaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003. Í 10. gr. samkeppnislaga er gerður greinarmunur á samningi og samstilltum aðgerðum. Tilgangur þessa er að fella undir bann ákvæðisins samráð milli keppinauta, sem ekki hefur náð því stigi að teljast til samnings í skilningi 10. gr., er felur í sér að fyrirtækin vitandi vits hafa með sér samvinnu í stað þess að taka þá áhættu sem felst í því að keppa með sjálfstæðum hætti á markaðnum.³

Um samstilltar aðgerðir getur verið að ræða þótt keppinautar hafi ekki fallist á eða hegðað sér skv. fyrirfram gerðri áætlun. Við skýringu á því hvað felst í samráði sem fellur undir hugtakið samstilltar aðgerðir verður að líta til þess grundvallaratriðis að í samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins felst í því að hvert fyrirtæki fyrir sig verði að ákveða sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 *Ker hf., Olíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*.⁴ Þessi krafa um sjálfstæði bannar ekki að fyrirtæki grípi til aðgerða vegna hegðunar eða hugsanlegrar hegðunar keppinauta á markaðnum. Hún bannar hins vegar hvers konar samskipti milli keppinauta sem hafa það markmið eða af þeim leiðir að reynt er að hafa áhrif á hegðun núverandi eða væntanlegs keppinauta á markaðnum eða honum greint frá aðgerðum sem viðkomandi fyrirtæki ætlar að grípa til eða hugleiðir að grípa til á markaðnum.⁵ Ganga verður út frá því að fyrirtæki sem starfa á markaði og taka þátt í samstilltum aðgerðum, t.d. viðræðum um hugsanlegar verðbreytingar, hafi hliðsjón af þeim upplýsingum sem koma fram í slíkum viðræðum þegar þau taka ákvarðanir um eigin aðgerðir á markaðnum, nema að

² Dómstólar EB hafa ítrekað bent á það í dómum sínum við beitingu á banni Rómarsáttmála við m.a. verðsamráði (81. gr.) að ekki sé nauðsynlegt að líta til raunverulegra áhrifa samnings þegar ljóst sé að hann hafi það að markmiði að koma í veg fyrir eða raska samkeppni, sbr. t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 56 og 58/64 *Consten and Grundig v Commission* [1966] ECR 299. Undirréttur EB hefur nýlega orðað þetta svo: „According to consistent case-law ... there is no need to take account of the concrete effects of an agreement when it has as its object the prevention, restriction or distortion of competition ... There is therefore no need to examine the arguments of the parties concerning the concrete effects of the measure in question.“ Dómur frá 21. október 2003 í máli nr. T-368/00.

³ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 48/69 *ICI v. Commission* [1972] ECR 619.

⁴ Sjá einnig t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 172/80, *Züchner*, [1981] ECR 2021.

⁵ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í sameinuðum málum nr. 40 til 48, 50, 54 til 56, 111, 113 og 114/173, *Coöperative Suiker Unie v Commission*, [1975] ECR 1663.



viðkomandi fyrirtæki geti sannað annað.⁶ Eins og áður sagði er ekki skilyrði að sýnt sé fram á að þessi hegðun á markaði hafi í raun haft skaðleg áhrif á samkeppni.⁷

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Í lögskýringagögnum kemur fram að í ákvæðinu „*sé hnykkt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga ...*“. Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

2.

Skilgreining markaðar og minniháttarreglan

SFF eru heildarsamtök fjármálafyrirtækja á Íslandi og eru aðildarfélög þess 33 talsins.⁸ Aðildarfélög þess eru viðskiptabankar, fjárfestingabankar, sparisjóðir, tryggingafélög, verðbréfafyrirtæki, eignaleigur og kortafélög.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.*, er ítarlega fjallað um skilgreiningu á mörkuðum í fjármálaþjónustu, m.a. um markaðinn fyrir viðskiptabankaþjónustu fyrir einstaklinga og fyrirtæki, útlán o.fl. Ekki fæst séð að forsendur þessara markaðsskilgreininga hafi breyst og vísast því nánar til umræddrar ákvörðunar. Ljóst er að minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga getur ekki komið til álitá hér. Nægir í því sambandi að nefna að í umræddri ákvörðun nr. 50/2008 komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að þrír nánar tilgreindir viðskiptabankar væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á höfuðborgarsvæðinu.

3.

Samstarfið fer gegn 10. gr. samkeppnislaga

Fyrir liggur í máli þessu að aðildarfélög SFF hafa hug á að stofna til náins samstarfs á vettvangi SFF vegna fyrirhugaðra dómsmála um lán í erlendri mynt eins og nánar er fjallað um hér að ofan.

Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki horft fram hjá því að deilur fyrirtækja við viðskiptavinum og túlkun þeirra á viðskiptasamningum/viðskiptaskilmálum, þar sem fram koma ýmis viðskiptakjör og önnur atriði sem beint eða óbeint hafa áhrif á þau, eru atriði sem keppinautum ber almennt að leysa á sjálfstæðan hátt, s.s. með samkomulagi eða fyrir dómstólum.⁹ Öll samvinna keppinauta sem áhrif kann að hafa á slíkt samkomulag eða það hvernig kröfugerð er háttáð fyrir dómstólum eða öðrum lögbærum yfirvöldum hefur eðli málsins samkvæmt bein áhrif á niðurstöðu uppgjörs milli málsaðilla og þar með endanleg viðskiptakjör þeirra. Þannig kunna einstakir keppinautar að ganga mislangt í kröfugerð sinni gagnvart viðskiptavinum, óháð skyldu, hvort sem er fyrir dómstólum eða á öðrum vettvangi. Slík samvinna er að sama skapi fallin til þess að hafa áhrif á gerð

⁶ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-49/92 P *Commission v Anic Partecipazioni* [1999] ECR I-4125.

⁷ Sjá t.d. dóm dómstól EB í máli nr. C-199/92P *Hüls AG v. Commission* [1999] 5 C.M.L.R. 1016.

⁸ Sjá heimasíðu SFF á: www.sff.is.

⁹ Sjá t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004.



slíkra viðskiptasamninga/viðskiptaskilmála til framtíðar litið. Hér er því um að ræða atriði sem keppinautar eiga að jafnaði að taka sjálfstæðar ákvarðanir um.

Eins og atvikum er háttað hér verður að telja að samstarf þetta fari í bága við ákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Kemur því til skoðunar hvort ákvæði 15. gr. samkeppnislaga eigi við í málinu.

4.

Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga

Á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

- a. *stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflitæknilagar og efnahagslegar framfarir,*
- b. *veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. *leggji ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. *veiti fyrirtækjum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.*

Hægt er að setja skilyrði fyrir undanþágu.

Uppfylla verður öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga þannig að til álita komi að veita undanþágu frá bannákvæðum 10. gr. laganna. Rétt er að hafa í huga að almennt er litið svo á að viðkomandi fyrirtæki verði að sýna fram á að umrædd skilyrði séu uppfyllt, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2009 *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Að meginstefnu til verður undanþága því aðeins veitt að hún geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði laganna. Með hliðsjón af mikilvægi samkeppnislaga, sem ætlað er að vernda og efla samkeppni og stuðla með því að aukinni framleiðni og hagræðingu og efnahagslegum vexti, er ljóst að setja verður ströng skilyrði fyrir því að veita undanþágu frá mikilvægustu reglum 10. gr. laganna. Að öðrum kosti gætu samkeppnishömlur, sem felast t.d. í verðsamráði, valdið neytendum og þjóðfélaginu í heild miklum skaða.

Svo að til greina komi að veita undanþágu á grundvelli 15. gr. verða öll skilyrði ákvæðisins að vera uppfyllt. Verður nú farið yfir hvort samstarfið teljist fullnægja framangreindum skilyrðum.

Varðandi mat á því hvort veita beri undanþágu í þessu máli ber fyrst og fremst að líta til þess að fjármálastarfsemi gegnir mikilvægu hlutverki í efnahagslífi hvers lands. Hún gegnir afgerandi hlutverki fyrir starfsemi á öðrum mörkuðum og í efnahagskerfinu í heild. Fjármálastarfsemi stuðlar að og örvar viðskipti með vörur og þjónustu sem á að leiða til lægri viðskiptakostnaðar til hagsældar fyrir þjóðfélagið. Þess vegna er grundvallaratriði að samkeppni sé virk á fjármáلامarkaði og að markaðurinn sé eins skilvirkur og mögulegt er. Skortur á samkeppni í þjónustu fjármálafyrirtækja skaðar atvinnulífið og neytendur sem kemur fram í háu verðlagi, skorti á nýjungum og annari óskilvirkni á markaðnum. Í þessu sambandi ber og að hafa í huga að rökstutt hefur verið að virk samkeppni stuðlar



að hraðari endurreisn atvinnulífsins en samkeppnishömlur framlengja efnahagsörðugleika, sbr. skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Sömu sjónarmið hafa komið fram á alþjóðavettvangi.¹⁰ Einnig er ljóst að efnahagsþrengingar geta skapað aukna hættu á alvarlegum samkeppnishömlum.¹¹ Í þessu ljósi er afar mikilvægt að sem mest samkeppni ríki á mikilvægum mörkuðum eins og t.d. fjármálamarkaður er. Því ber ekki að veita undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga nema sérstaklega brýnir almannahagsmunir krefjist þess.

SFF halda því fram í beiðni sinni að framangreind skilyrði séu uppfyllt. Hafa þau í sínum málflytningi lagt mikla áherslu á nauðsyn þess að skera úr um þá réttaróvissu sem uppi er í þjóðfélaginu vegna lánessamninga í erlendri mynt með skjótum og öruggum hætti. Undir þau sjónarmið hefur m.a. umboðsmaður skuldara tekið, sbr. umsögn hans frá 27. ágúst 2010. Rökstutt hefur verið að það sé í raun hagur allra að flýta fyrir málsmeðferð og draga eins og hægt er úr fjölda dómsmála í þágu neytenda, dómstóla, fjármálafyrirtækjanna og þjóðfélagsins í heild. Að sama skapi hafa SFF fært fram þau rök að samstarfið lúti aðeins að þeim skilmálum sem gilt hafi fram til þessa og úr hvaða atriðum nákvæmlega þurfi að leysa fyrir dómstólum. Samstarfið muni því ekki á nokkurn hátt hafa áhrif á samkeppni fjármálafyrirtækja til framtíðar litið eða umfram það að leysa úr álitafnum tengdum lánessamningum í erlendri mynt.

Ljóst er að mikil réttaróvissa ríkir í þjóðfélaginu um stöðu lána sem fjármálastofnanir hafa veitt lántakendum í erlendri mynt og getur Samkeppniseftirlitið því tekið undir nauðsyn þess að úr þeim verði skorið sem allra fyrst og með sem skilvirkustum hætti án þess þó að réttarstaða skuldara, neytandans, skerðist að nokkru leyti. Slíkt sé öllum jafnt í hag, lántakendum, fjármálafyrirtækjum og efnahagslífinu í heild. Eins og að framan greinir hafa SFF jafnframt fallist á að hlíta ströngum skilyrðum, m.a. um efnislega afmörkun samstarfs og tímamörk þess.

Eins og á stendur í máli þessu telur Samkeppniseftirlitið því margvísleg rök hníga að því að uppfyllt séu skilyrði staflíða 15. gr. samkeppnislaga. Þannig er samstarfið skýrt afmarkað að efni og tíma, auk þess sem SFF hefur fallist á að hlíta ströngum skilyrðum að öðru leyti til að tryggja að samstarfið hafi ekki óæskileg samkeppnisleg áhrif, m.a. með virku erftirliti með samstarfinu.

¹⁰ Sjá t.d. ræðu Angel Gurría framkvæmdastjóra OECD 19. febrúar 2009: *„Governments must resist protectionism and keep markets open to competition as they seek ways to get their economies going again ... the vital role of competition in increasing productivity and economic performance ... Robust competition policy is essential to prevent long-run harm when economic conditions stabilize ...”*. Sjá einnig ræðu Neelie Kroes yfirmann samkeppnismála hjá ESB, 17. mars 2009: *„Competitive markets are by definition hard work but they offer the best chance of the best recovery. ...We need to have open access to the markets, so that those who see the opportunities in the midst of the crisis can grow and deliver the jobs that we need to get out of it.”*

¹¹ Sjá hér t.d. Andreas Stephan, Center for Competition Policy Newsletter, febrúar 2009, Will the Recession Make Cartels More Likely and Cartel Enforcement More Difficult?: *„Economic downturns might also influence businessmen’s normative perceptions of cartel laws. When faced with the prospect of losing one’s job or becoming insolvent, the range of options or strategies for increasing a firm’s performance may become wider. Individuals who would normally consider price fixing to be objectionable (and thus not consider it as an option) might in desperate times put any ethical objections aside.”*



Eins og áður sagði er unnt að skilyrða undanþágu. Hér að framan hafa m.a. verið reifaðar tillögur að skilyrðum sem SFF hafa að öllu verulegu leyti samþykkt að hlíta. Þannig er samstarfið skýrt afmarkað að efninu til og tíma og að sama skapi er sérstaklega tekið fram að því sé ekki ætlað að hafa áhrif á samkeppni fjármálafyrirtækja til framtíðar litið eða umfram þau álitæfni sem tengjast lánsamningum í erlendri mynt. Samstarfið leggi þannig engin höft á samstarfsaðila og hefti ekki sjálfstæði þeirra að bera þau mál undir dómstóla sem þeir kjósi, sbr. kröfur 10. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur mjög mikilvægt að vinna gegn því að umrætt samstarf leiði beint eða óbeint til þess að fjármálafyrirtæki samræmi viðskiptaskilmála sína til lengri tíma litið eða úrræði þeirra gagnvart greiðsluferfiðleikum lántakenda umfram það sem fjallað er um í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2009, *Undanþága vegna samræmdrar beitingar greiðsluferfiðleikaúrræða er varða fasteignaveðlán einstaklinga*. Í því skyni að hindra slíkt setur Samkeppniseftirlitið samstarfinu skilyrði sem ætlað er að útrýma öllum neikvæðum áhrifum samstarfsins á samkeppni. Í því sambandi má nefna að SFF hafa fallist á tillögu umboðsmanns skuldara um að fulltrúi frá því embætti fái að vera viðstaddur alla samstarfsfundi sem varða umrætt samstarf og hafa aðgang að öllum gögnum sem verða til því tengdu. Að sama skapi hafa SFF fallist á að fjármálafyrirtækin skuldbindi sig til þess að krefjast ekki málskostnaðar í kröfugerð sinni á hendur skuldara í umræddum málum. Með því verður létt byrðum af skuldurum sem stefnt verður enda ljóst að skuldarar eru misvel til þess fallnir að takast á við málarekstur. Þessu tengdu telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að fjármálafyrirtækin stefni þeim skuldurum sem að mati umboðsmanns skuldara teljast vera best til þess fallnir að halda uppi vörnum, ef fleira en eitt mál kemur til greina, enda er samstarfinu ætlað að eyða allri réttaróvissu um álitæfnin tengd lögmæti gengistryggðra lána og lána í erlendri mynt og fá dómsniðurstöðu sem hefur hvað skýrasta fordæmisgildið þar að lútandi. Hagsmunir skuldara ættu að vera nægjanlega tryggðir með slíkum skilyrðum að mati Samkeppniseftirlitsins.

Hjá viðskiptabönkunum þremur hafa verið skipaðir umboðsmenn viðskiptavina, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008. Er því beint til þeirra að þeir stuðli að því að viðkomandi bankar starfi í samræmi við framangreint.

Brot á skilyrðum skv. samkeppnislögum varðar viðurlögum.

III.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið Samtökum fjármálafyrirtækja f.h. aðildarfélaganna sinna heimild til samstarfs um málshöfðun viðvirkjandi mál tengd lögmæti gengistryggðra lána og lána í erlendri mynt. Heimildin er veitt að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1. gr.

Fulltrúi umboðsmanns skuldara skal hafa rétt á því að vera viðstaddur alla samstarfsfundi fjármálafyrirtækjanna viðvirkjandi samstarfið. Tilkynna skal umboðsmanni skuldara með sannanlegum hætti og hæfilegum fyrirvara um



fundarstað og fundartíma. Skal fulltrúi umboðsmanns skuldara hafa aðgang að öllum gögnum sem verða til vegna samstarfsins.

2. gr.

Fjármálafyrirtækin skulu ekki krefjast málskostnaðar í kröfugerð sinni á hendur skuldurum í umræddum dómsmálum. Leitast skal eftir því sem við verður komið að stefna þeim skuldurum sem að mati umboðsmanns skuldara eru hvað best til þess fallnir að halda uppi vörnum í dómsmáli.

3. gr.

Öll upplýsingaskipti og samstarf undanþáguaðila umfram þann tilgang sem afmarkður er í ákvörðun þessari er óheimilt.

4. gr.

Undanþága þessi gildir til 1. febrúar 2011. Skulu aðilar samstarfsins láta samstundis af samvinnunni þegar undanþágan rennur út.

5. gr.

Skilyrði ákvörðunar þessarar taka til allra aðila sem að samstarfinu koma.

Samkeppniseftirlitið áskilur sér rétt til þess að óska upplýsinga á hvaða tímapunkti sem er vegna veittrar undanþágu.

Brot á þessum skilyrðum varðar viðurlögum skv. samkeppnislögum."

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson