

Nefndasvið Alþingis
b.t. fjárlaganefndar og efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. mars 2022
Tilv.: 2202016

Efni: Tillaga að sölumeðferð á eftirstæðum eignarhlut í Íslandsbanka hf.

1. Samkeppniseftirlitið vísar til erindis fjárlaganefndar, dags. 17. febrúar sl., þar sem Samkeppniseftirlitinu er gefið færi á því að koma á framfæri við nefndina ábendingum vegna fram kominnar tillögu Bankasýslu ríkisins um sölu á eftirstæðum eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf.
2. Af þessu tilefni vísar Samkeppniseftirlitið til [umsagnar sinnar til nefndarinnar, dags. 13. janúar 2021](#), um þáverandi áform um sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka. Í umsögninni er lögð áhersla á mikilvægi þess að samkeppnisleg áhrif sölunnar séu metin (samkeppnismat), fjallað um mögulega aðkomu erlendra aðila og vikið að áhrifum annarrar stefnumótunar og aðgerða á fjármálamarkaði.
3. Þá setti Samkeppniseftirlitið fram eftirfarandi viðmið, sem það taldi að hafa ætti hliðsjón af við sölu á bönkum:
 - a) Að stefnt sé að sem fjölbreyttustu eignarhaldi aðila sem eru líklegir til að hafa að leiðarljósi langtímahagsmuni af traustum bankarekstri.
 - b) Að kaupendur að stórum hlutum Íslandsbanka eigi ekki jafnframt hlut í keppinautum bankans. Slíkt gæti skert hvata til innbyrðis samkeppni milli bankanna.
 - c) Að kaupendur bankans séu ekki mikilvægir keppinautar hans því slíkt gæti leitt til skerðingar á samkeppni á viðkomandi markaði/mörkuðum.
 - d) Að kaupendur bankans séu ekki umsvifamiklir viðskiptavinir bankans því það skapar hættu á hagsmunaárekstrum. T.d. væri hættu á að slíkir aðilar nytu betri kjara og ættu greiðari aðgang að fjármögnun hjá viðkomandi banka en keppinautar þeirra (eigendanna). Þetta myndi einnig skapa augljósa hættu út frá fjármálastöðugleikasjónarmiði eins og hrúnið 2008 er til vitnis um.
 - e) Að sala á hlut ríkisins í bankanum leiði að öðru leyti ekki til skerðingar á samkeppni. Stofnist t.d. til nýrra yfiráðna við sölu á eignarhlut kemur til kasta Samkeppniseftirlitsins að taka afstöðu til yfiráðanna í samrunamáli. Við undirbúning slíkrar sölu þyrftu stjórnvöld því að huga að því hvort í henni felist skerðing á samkeppni sem leitt geti til íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, ógildingur samrunans eða setningu skilyrða.



4. Í greinargerð Bankasýslu ríkisins með fyrirbyggjandi tillögu á eftirstæðum eignarhlut kemur fram að á meðal helstu markmiða ríkisins með sölnunni sé að efla virka samkeppni á fjármálamarkaði. Fram kemur að aukið samkeppnislegt aðhald geti falist í fjölbreyttu eignarhaldi og að með sölu sé dregið úr samkeppnisáhrifum þess að ríkið eigi stærstan hluta bankakerfisins.
5. Taka má undir með Bankasýslunni að meirihlutaeignarhald ríkisins í tveimur viðskiptabankanna þriggja sé ekki heppilegt í samkeppnislegu tilliti, enda taldi eftirlitið nauðsynlegt að setja yfirtöku ríkisins á Íslandsbanka skilyrði til þess að draga úr slíkum áhrifum, sbr. [ákvörðun nr. 9/2016](#).
6. Samkeppniseftirlitið gerir því ekki athugasemdir við fyrirætlanir um að selja frekari eignarhlut í Íslandsbanka.
7. Óhjákvæmilegt er hins vegar að benda á að í greinargerð Bankasýslunnar er ekkert fjallað um líklega þróun breytts eignarhalds að lokinni sölu og áhrif þess á samkeppni.
8. Í frumútboði á eignarhlut ríkisins í bankanum var stefnt að dreifðu eignarhaldi og hlutabréf bankans skráð á kauphöllinni. Samkvæmt heimasíðu Íslandsbanka eru fimm stærstu hluthafar bankans: 1) ríkissjóður (65%), 2) Capital Group (4.35%), 3) Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins (4,03%), 4) Lífeyrissjóður verslunarmanna (3,67%) og 5) Gildi lífeyrissjóður (3,21%). Samkvæmt heimasíðu Arion banka eru fimm stærstu hluthafar Arion banka: 1) Arion banki sjálfur (9,79%), 2) Gildi lífeyrissjóður (8,82%), 3) Lífeyrissjóður verslunarmanna (8,81%), 4) Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins (8,80%) og 5) Stoðir hf. (4,73%).
9. Við því er að búast að við frekari sölu á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka muni hlutfallsleg eign lífeyrissjóða í bankanum aukast talsvert. Samhliða eignarhald lífeyrissjóðanna í bönkunum mun því væntanlega aukast. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að lífeyrissjóðirnir eru jafnframt mikilvægir viðskiptavinir bankanna og eru auk þess keppinautar þeirra á húsnæðislanamarkaði. Þá verður að hafa í huga að lífeyrissjóðirnir eiga hagsmuna að gæta sem veigamiklir hluthafar í ýmsum stærri fyrirtækjum landsins sem einnig eru meðal helstu viðskiptavina bankanna.
10. Fjallað er nánar um framangreint í [umsögn eftirlitsins um fyrri sölu](#), dags. 13. janúar 2021, einkum á bls. 3-4. Þá hefur Samkeppniseftirlitið fjallað talsvert um stjórnunar- og eignatengsl af þessu tagi í fyrri úrlausnum sínum, en yfirlit um það má finna í [skýrslu nr. 2/2021, Stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja – Verkefni Samkeppniseftirlitsins 2008-2021](#) (m.a. bls. 8).
11. Með hliðsjón öllu framangreindu er mikilvægt að gaumgæfa áhrif þess á samkeppnisaðstæður á Íslandi að lífeyrissjóðir eignist veigamikinn eignarhlut í bankakerfinu.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson