



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 16. mars, 2011

Ákvörðun nr. 10/2011

Samkomulag um sértæka skuldaaðlögun

I.

Málavextir og málsmeðferð

1.

Þann 3. desember 2010 var kynnt opinberlega viljayfirlýsing ríkisstjórnarinnar, fjármálafyrirtækja og lífeyrissjóða um aðgerðir vegna skuldavanda heimilanna. Í yfirlýsingunni fólst áætlun um aðgerðir í þágu yfirveðsettra heimila, sértæka skuldaaðlögun ásamt leiðréttingu sjálfskuldaábyrgða og lánsveða og nýja vaxtaniðurgreiðslu af hálfu hins opinbera. Fram kom að aðgerðirnar byggja á eldra samkomulagi um verklagsreglur um sérstæka skuldaaðlögun einstaklinga sem gert var með sérstakri stoð í 2. gr. laga nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins. Hefur það samkomulag ekki þótt duga sem skyldi og er breytingunum bæði ætlað að hraða úrlausn skuldavanda heimila og einstaklinga og auka skilvirkni þeirra úrræða sem í boði eru.

Þann 17. s.m. voru Samkeppniseftirlitinu send með tölvubréfi frá Samtökum fjármálafyrirtækja (SFF) drög að nýju samkomulagi um verklagsreglur um sérstæka skuldaaðlögun einstaklinga til samræmis við ofangreinda viljayfirlýsingu ásamt beiðni um undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 frá banni 10. gr. laganna. Aðilar samkomulagsins eru SFF f.h. aðildarfélaganna sinna, Íbúðalánasjóður, Landssamtök lífeyrissjóða (LL) f.h. aðildarsjóða sinna, slitastjórn SPRON og slitastjórn Frjálsa fjárfestingabankans. Sem fyrr segir byggir samkomulagið á eldra samkomulagi sömu aðila um verklagsreglur um sérstæka skuldaaðlögun einstaklinga. Það samkomulag var gert með sérstakri stoð í 2. gr. laga nr. 107/2009 og af þeim sökum var það mat samkomulagsaðila á þeim tíma að ekki þyrfti að sækja um undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga. Hið nýja samkomulag tekur til skilyrða sértækrar skuldaaðlögunar, málsmeðferðar við umsókn og framkvæmd hennar og kveður á um lágmarksviðmið við eignamat og mat greiðsluvanda einstaklinga og eftir atvikum hjóna og sambúðarfólks. Þá er einnig í því að finna viðmið við greiðslumat ábyrgðaraðila og þeirra aðila sem veitt hafa lánsveð. Ennfremur gerir samkomulagið ráð fyrir því að komið verði á fót sérstökum vettvangi kröfuhafa þar sem samræma á vinnubrögð, leysa úr ágreiningi og undirrita samninga um sértæka skuldaaðlögun. Hið nýja samkomulag aftur á móti gengur töluvert lengra í samhæfingu aðgerða kröfuhafa og því er brýnt að til skoðunar komi nú hvort veita þurfi því undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga.



Með bréfi, dags. 20. desember 2010, voru nánari rök færð fyrir nauðsyn þess að koma á fót sérstökum samráðsvettvangi í tengslum við framkvæmd samkomulagsins eða hinum svokallaða vettvangi kröfuhafa. Þar kom fram að þær aðgerðir og skilyrði þeirra sem samkomulagið kveður á um séu niðurnjörvaðar í samkomulaginu sjálfu. Framkvæmd þess sé því háð ströngum og vel afmörkuðum skilyrðum og lítið ráðrúm fyrir kröfuhafa að taka sjálfstæðar ákvarðanir. Að þessu leyti sé ekkert rúm fyrir samkeppni í umræddum aðgerðum heldur muni afgreiðsla einstakra mála á kröfuhafavettvangi snúast um túlkun þeirra skilyrða sem samkomulagið leggur niður. Ennfremur segir í bréfinu að flækjustig við framkvæmd og starfrækslu vettvangs kröfuhafa myndi aukast verulega ef eingöngu þeim kröfuhöfum væri heimilt að vera viðstaddir sem aðild ættu að því máli sem til úrlausnar væri hverju sinni. Nauðsynlegt sé að allir kröfuhafar geti tekið þátt í vettvangi kröfuhafa til að tryggja snuðrulausa og samræmda framkvæmd.

2.

Við vinnslu máls þessa leitaði Samkeppniseftirlitið eftir afstöðu umboðsmanns skuldara til samkomulagsins. Álit umboðsmanns barst eftirlitinu með bréfi, dags. 23. desember 2010, og komu fram athugasemdir og sjónarmið um skilvirkni þeirrar aðferðafræði sem samkomulagið byggir á við úrlausn skuldavanda einstaklinga og heimila. Í kjölfarið leitaði Samkeppniseftirlitið eftir tillögum umboðsmanns skuldara að skilyrðum eða ráðstöfunum fyrir veitingu undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislega svo hagsmunir lántakenda væru tryggðir. Bárust tillögur umboðsmanns með bréfi, dags. 5. janúar 2011. Tillögurnar eru í fimm liðum og snúa einkum að málsmeðferð sértækrar skuldaaðlögunar skv. samkomulaginu. Í tillögunum segir:

„Tillögur umboðsmanns miða að því að tryggja gagnsæi og sanngjarna meðferð skuldara við úrlausn mála þeirra, að jafnræðis- og sanngirnissjónarmiða verði gætt við beitingu sértækrar skuldaaðlögunar og framkvæmdin sé samræmd. Í þessu ljósi er einnig sett fram tillaga að einu skilyrði sem lýtur að efnisreglu verklagsreglnanna, sem er að við verðmat eigna verði byggt á verðmati Þjóðskrár Íslands skv. lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna, enda er í þeim lögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra kveðið á um tiltekna aðferðafræði sem viðurkennt er að nota skuli við slíkt verðmat. Þetta sjónarmið hefur einnig þýðingu í ljósi þess styrks sem aðilar samkomulagsins hafa nú um stundir á fasteignamarkaði. Séu þeim gefnar frjálssar hendur við að ákvarða markaðsverð fasteigna, verða þeir í oddastöðu til að stýra verðþróun og hafa að auki til þess mjög mikla hvata, meðal annars með hliðsjón af eiginfjárreglum. Að taka þetta val frá þeim einfaldar úrræðið, fækkar álitaefnum, skapar mjög aukið traust til málsmeðferðar og er því mjög til þess fallið að auka nytsemi undanþágunnar.“

Að öðru leyti eru tillögur umboðsmanns þær að málsmeðferð við framkvæmd samkomulagsins verði fastmótuð með ítarlegum hætti svo svigrúm til mats verði lítið og skuldarar eigi þess kost að fá úrlausnir rökstuddar, að vettvangur kröfuhafa verði skýrður eða ekki heimilaður og að umboðsmanni verði gefinn kostur á að gera athugasemdir við nánari útfærslu vettvangs kröfuhafa. Þá gerði umboðsmaður það að tillögu sinni að tekin yrðu af öll tvímæli um það hvaða skuldbindingar samningsaðilar gangast undir, teknar verði upp í samkomulagið reglur um viðvarandi gæðaeftirlit og lagfæringar í samræmi við það.



3.

Með bréfi, dags. 7. janúar sl., var aðilum samkomulagsins veitt færi á að koma að athugasemdum við álit og tillögur umboðsmanns skuldara. Bárust athugasemdirnar með bréfi, dags. 21. janúar sl.

Í bréfinu var á það bent að með hinu nýja samkomulagi sé m.a. verið að bregðast við þeirri gagnrýni sem fram kom í skýrslu eftirlitsnefndar samkvæmt lögum nr. 107/2009 sem umboðsmaður skuldara vitnaði til. Þannig sé í samkomulaginu tekið mið af þeim atriðum sem nefndin setti fram er betur mættu fara. Vakin var athygli á því að í skýrslunni kom fram það mat eftirlitsnefndarinnar að nær undantekningarlaust hafi verið leitast við að gæta jafnræðis og sanngirni við afgreiðslu mála hjá fjármálafyrirtækjum og að starfsmenn þeirra hafi lagt sig alla fram við að leysa úr vanda lántakenda í samræmi við lög og verklagsreglur. Samkomulaginu er ennfremur ætlað að skýra verklagsreglur með þeim hætti sem umboðsmaður kallar eftir svo lítið svigrúm verði til frjáls mats kröfuhafa við veitingu úrræðisins. Því er mótmælt að skort hafi upp á gagnsæi og að lántakendur hafi ekki átt þess kost að fá niðurstöður mála sinna rökstuddar. Þvert á móti hafi lántakendur getað leitað til sérstakrar úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki og lagt ágreiningsmál sín undir úrlausn nefndarinnar.

Í athugasemdunum er einnig bent á að sértæk skuldaaðlögun er frjáls samningaleið, þ.e. hún felur í sér einkaréttarlegt samkomulag milli lántakenda og kröfuhafa. Ekki sé einboðið að samningar náist í hverju tilviki. Það komi ekki að sök enda hafi lántaki ávallt möguleika á að þvinga kröfuhafa til samninga með nauðasamningum í gegnum greiðsluaðlögun skv. lögum nr. 101/2010. Úrræðum vegna greiðsluvanda sé stillt þannig upp að fyrst skuli leita frjálsra samninga en takist það ekki sé hægt að grípa til nauðasamninga til greiðsluaðlögunar. Í þessu felist töluvert aðhald fyrir kröfuhafa til að láta hina frjálsu samningaleið ganga upp.

Ennfremur er því mótmælt í bréfinu að verðmat eigna skv. samkomulagi skuli bundið fasteignamati Þjóðskrár Íslands. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 107/2009 segir að við mat á virði eigna sé eðlilegt að litið sé til markaðsverðs þar sem það hefur myndast eða opinbers mats á eignum sem standa til tryggingar. Markaðsverð sé einnig notað við framkvæmd nauðsamninga til greiðsluaðlögunar skv. lögum nr. 101/2010 og einnig í úrræðum veittum skv. lögum nr. 103/2010, um tímabundið úrræði einstaklinga sem eiga tvær fasteignir til heimilisnota. Þá sé alls óvíst að fasteignamat Þjóðskrár Íslands endurspegli raunverulegt virði veðandlags, bæði þegar um ræðir fasteignir á tilteknum svæðum innan höfuðborgarinnar sem og fasteignir utan hennar.

Að endingu voru í bréfinu ítrekuð fyrir sjónarmið um vettvang kröfuhafa sem komið var á framfæri við Samkeppniseftirlitið með bréfi, dags. 20. desember 2010, að því viðbættu að skortur á slíkum vettvangi er talinn hafa haft mikil áhrif á það að fyrra samkomulag um sértæka skuldaaðlögun gaf ekki nógu góða raun. Þá var tilkynnt að til greina kæmi að umboðsmaður skuldara sæti fundi á vettvangi kröfuhafa til að fylgjast með framkvæmd mála.



4.

Þann 1. febrúar sl. óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um það hvort öll aðildarfélög þeirra samtaka sem rituðu undir samkomulagið væru búin að samþykkja þátttöku fyrir sitt leyti. Svör frá LL bárust með tölvubréfi, dags. 3. febrúar og kom þar fram að flestir aðildarsjóðir hafa þegar samþykkt samkomulagið. Svör er luttu að þátttöku sparisjóða bárust með tölvubréfi, dags. 10. febrúar. Þar kom fram að allir sparisjóðir hafi skrifað undir samkomulagið með fyrirvara um samþykki stjórnar sinnar en að ekki hafi enn verið haldnir stjórnarfundir í þeim öllum. Þann 11. s.m. barst beiðni SFF um útgáfu undanþágunnar þrátt fyrir að ekki væri búíð að afla samþykkis allra sparisjóða að svo stöddu.

II.

Niðurstaða

Í máli þessu hefur verið óskað eftir undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga fyrir samkomulag kröfuhafa um verklagsreglur til þess að unnt sé að samræma úrlausn skuldavanda yfirveðsettra heimila og greiðsluvanda einstaklinga í því skyni að koma til móts við vanda heimilanna í landinu með skjótum hætti. Verður fyrst gerð grein fyrir því samkomulagi sem mál þetta tekur til.

1. Samkomulagið

Samkomulag það sem hér um ræðir byggir á verklagsreglum SFF, Íbúðalánasjóðs, LL og slitastjórnar SPRON frá 31. október 2009 um sértæka skuldaaðlögun einstaklinga sem settar voru með stoð í 2. gr. laga nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins. Ákvæðið heimilar eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði að móta með samkomulagi sínu á milli samræmdar verklagsreglur um skuldaaðlögun sem gildi tímabundið.

Samkeppniseftirlitið hafði til umsagnar frumvarp það sem varð að lögum nr. 107/2009. Gerði eftirlitið þær athugasemdir við ákvæði 2. gr. laganna að það væri óskýrt og án afmarkana og í því gæti falist heimild til handa fjármálafyrirtækjum um samráð sem veikt gæti framkvæmd samkeppnislaga og skaðað neytendur til lengri tíma. Í álitum félags- og tryggingamálanefndar Alþingis um frumvarpið sagði að mikilvægt væri að skýr rammi yrði settur um það samráð sem fara ætti fram á grundvelli ákvæðisins og var áréttað að í tillögum nefndarinnar væru settar vísireglur sem m.a. tækju til afmarkaðra atriða. Þær vísireglur sem nefndin vitnar til í álitum sínum er nú að finna í 2. mgr. 2. gr. laganna en þar segir:

„Verklagsreglur sem settar eru skv. 1. mgr. skulu m.a. taka til eftirtalinna atriða:

- 1. Mats á eigna- og skuldastöðu skuldara.*
- 2. Mats á greiðslugetu skuldara þar sem tekið skal tillit til eðlilegrar framfærslu.*
- 3. Mats á aðstæðum skuldara, m.a. fjölskyldugerð, húsnæði og sérstöðum aðstæðum.*
- 4. Skilyrða sem kunna að verða sett fyrir ákvörðunum um breytingar á skilmálum skuldabréfa eða lánessamninga.*
- 5. Skýrleika og réttmætis kröfu kröfueiganda.*
- 6. Hlutlægni við ákvörðunartöku kröfueiganda.”*



Af ofangreindu er ljóst að kröfuhöfum er ætlað að tryggja samræmi ofangreindra reglna að því marki sem það brýtur ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga. Samkomulagið sem nú er til umfjöllunar felur í sér breytingar á ofangreindum verklagsreglum frá 31. október 2009. Jafnframt bætist slitastjórn Frjálsa fjárfestingabankans við hóp samkomulagsaðila.

Í samkomulaginu felst samræming á greiðslumati skuldara, endurverðmati eigna og framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar. Með skuldaaðlögun er átt við eftirgjöf krafna, hlutfallslega lækkun þeirra eða gjaldfrest á þeim með samningi án þess að þess að leitað sé eftir opinberri greiðsluaðlögun. Sértæk skuldaaðlögun skv. samkomulaginu stendur eingöngu þeim skuldurum til boða ef sýnt þykir að vægari úrræði nýtist ekki til að rétta af fjárhagsstöðu þeirra. Nánar tiltekið felast í samkomulaginu lágmarksviðmiðunarreglur um aðferðir við mat á greiðslugetu einstaklinga og eftir atvikum hjóna eða sambúðarfólks ásamt reglum um endurmat eigna. Þá er og kveðið á um lágmarksviðmið við eftirgjöf krafna, hlutfallslega lækkun þeirra eða gjaldfresti með samningi. Ennfremur er í samkomulaginu fjallað um viðmið við mat eigna og greiðslugetu ábyrgðarmanna og úrræði til þess að koma til móts við greiðsluvanda þeirra komi til þess að gengið sé að ábyrgðum eða lánsveðum.

Samkvæmt samkomulaginu verður aðalviðskiptabanki skuldara umsjónaraðili skuldaaðlögunar hans. Umsjónaraðili framkvæmir ítarlegt greiðslumat og leggur fram tillögu til skuldaaðlögunar. Undirritun samkomulags um sértæka skuldaaðlögun fer fram á vettvangi kröfuhafa. Á þeim vettvangi er einnig leyst úr ágreiningi sem kann að rísa milli kröfuhafa. Vettvangi kröfuhafa er einnig ætlað að samræma skuldaaðlögunarferlið og finna lausn á vandamálum sem upp kunna að koma við framkvæmd þess. Samstarf samningsaðila einskorðast við ákvæði samkomulagsins. Samkomulagið hindrar ekki að fjármálafyrirtæki geti veitt viðskiptavinum sínum frekari greiðsluferfiðleikaúrræði en samkomulag þetta mælir fyrir um eða keppi að öðru leyti á grundvelli viðskiptaskilmála. Samkomulagið skal endurskoðað í síðasta lagi fyrir lok árs 2012 en samkomulagsaðilar munu meta, m.a. með hliðsjón af aðstæðum á fasteignamarkaði, hvort þörf sé á sameiginlegum úrræðum þegar aðlögunartíma sértækrar skuldaaðlögunar lýkur.

2. Bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga

Í 10. gr. samkeppnislaga 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. 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.

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.

Tekur bann 10. gr. jafnframt til samtaka fyrirtækja en í 12. gr. samkeppnislaga kemur fram að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar séu samkvæmt lögnum.

Fyrir liggur í máli þessu að aðilar ofangreinds samkomulags hafa hug á að samræma aðferðir bæði við mat á greiðslugetu einstaklinga og eftir atvikum hjóna eða sambúðarfólks og við endurmat eigna. Einnig stendur til að samræma viðmið við eftirgjöf krafna, hlutfallslega lækkun þeirra eða gjaldfresti með samningi. Ennfremur er í samkomulaginu fjallað um viðmið við mat eigna og greiðslugetu ábyrgðarmanna og úrræði til þess að koma til móts við greiðsluvanda þeirra komi til þess að gengið sé að ábyrgðum eða lánsveðum. Fyrirhugað er að aðalviðskiptabanki skuldara, f.h. annarra kröfuhafa, hafi umsjón með framkvæmd ítarlegs greiðslumats og gerð greiðsluáætlunar auk tillagna að skuldaaðlögun. Áætlað er að aðilar samkomulagsins hittist reglulega til að ræða framgang þeirra atriða sem falla undir samkomulagið og samþykkja skuldaaðlögun.

Aðilar samkomulagsins eru m.a. viðskiptabankar sem eru keppinautar á viðkomandi markaði. Þá tekur samkomulagið til atriða sem almennt eru á forræði keppinauta að ákveða sjálfstætt sem falla undir 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Af framangreindu er ljóst að samkomulag þetta fellur undir ákvæði 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 12. gr. samkeppnislaga sem tekur til samtaka fyrirtækja. Kemur því til skoðunar hvort ákvæði 15. gr. samkeppnislaga eigi við í málinu.

3. 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 eflitæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. *veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. *leggi 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.“*

Unnt er að setja skilyrði fyrir undanþágu sbr. 2. mgr. 15. gr. samkeppnislaga.



Uppfylla verður öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga þannig að til álita komi að veita undanþágu frá bannákvæðum 10. gr. laganna. Að meginstefnu verður undanþága því aðeins veitt að hún geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði laganna, sbr. 1. gr. 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 undanþágur 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. Í framkvæmd þurfa fyrirtæki þannig með óyggjandi hætti að sýna fram á að undanþága þeim til handa sé í samræmi við undanþáguskilyrðin. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.

Í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2010, *Ósk samtaka fjármálafyrirtækja um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga vegna úrlausna greiðsluvanda fyrirtækja*, og 35/2010, *Samkomulag fjármálaráðuneytisins f.h. ríkissjóðs, efnahags- og viðskiptaráðuneytisins, fjármálafyrirtækja og hagsmunasamtaka atvinnulífsins um úrvinnslu skuldamála lítilla og meðalstórra fyrirtækja*, var ítarlega fjallað um mikilvægi skjótrar uppbyggingar og endurreisnar íslensks atvinnulífs og úrlausnar skuldavanda heimilanna í landinu auk þess sem þar var fjallað um hið veigamikla hlutverk sem fjármálafyrirtæki leika í þeirri vinnu. Vísað er hér til þeirrar umfjöllunar. Þá liggur fyrir að sértæk skuldaaðlögun á grundvelli eldra samkomulags hefur ekki reynst sem skyldi og fáum greiðsluaðlögunarsamningum hefur verið lokið eftir því sem fram kemur í skýrslu eftirlitsnefndar um sértæka skuldaaðlögun.¹ Með vísan til framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að a og b-liður 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga sé uppfylltur.

Líkt og að ofan greinir kveða verklagsreglur þær sem samkomulagið felur í sér með nákvæmum hætti á um þau skilyrði sem einstaklingar þurfa að uppfylla til að fá samþykka sértæka skuldaaðlögun og fyrirkomulag við framkvæmd hennar. Í samkomulaginu er tekinn af allur vafi um að þær séu lágmarksviðmið og að einstökum aðilum þess sé heimilt að veita viðskiptavinum sínum betri kjör og taka upp viðmið sem eru þeim hagfelldari. Undanþágan er því byggð á þeirri forsendu að hverju og einu fjármálafyrirtæki sé heimilt að setja sér sínar eigin reglur og taka upp viðmið, sem séu viðskiptavinum hagfelldari. Einnig er samkomulagið tímabundið og háð endurskoðun fyrir lok árs 2012. Að því merktu verður að telja að samkomulagið fullnægi skilyrði c-liðar 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga.

Á hinn bóginn lítur Samkeppniseftirlitið svo á að samstarf af þeim toga sem samkomulagið kveður á geti til lengri tíma litið gefið keppinautum á fjármálamarkaði færi á að samræma verð, viðskiptakjör og vöruframboð til skaða fyrir viðskiptavinum og neytendum í bága við skilyrði d-liðar 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga. Samkomulagið kunnir þannig að leiða af sér samræmingu sem haft geti skaðleg áhrif á þjónustu við aðra viðskiptavinum auk þess sem með samkomulaginu sé skapaður samráðsvettvangur sem hægt sé að misnota. Til þess að koma í veg fyrir þetta telur Samkeppniseftirlitið óhjákvæmilegt að skýrt verði kveðið á um að undanþágan veitir ekki rétt til nánari

¹ Skýrsla eftirlitsnefndar til efnahags- og viðskiptaráðherra, samkvæmt lögum nr. 107/2009 um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, september 2010.



samræmingar á verði og viðskiptakjörum en kveðið er á um í samkomulaginu. Slíkar breytingar á samkomulaginu þarf að bera undir Samkeppniseftirlitið fyrirfram.

Með hliðsjón af framangreindu verður ekki hjá því komist að setja skýrar reglur um samstarf á grundvelli samkomulagsins, m.a. Þannig að fulltrúi umboðsmanns skuldara skuli vera viðstaddur samstarfsfundum sem skulu bókaðir. Gögnum skal jafnframt haldið vel til haga og fulltrúi umboðsmanns skuldara skal hafa greiðan aðgang að þeim. Skal fjármálafyrirtæki tilnefna starfsmenn sem fasta fulltrúa á samstarfsfundum og sjá til þess að viðkomandi starfsmenn undirriti skýrar yfirlýsingar þar sem þeir heita því að virða ákvörðun þessa og bann við samkeppnishamlandi samráði. Jafnframt er er því beint til fjármálafyrirtækja að þau grípi annarra nauðsynlegra ráðstafana til að stuðla að því að samkeppnislegur skaði stafi ekki af því samstarfi sem leiðir af samkomulaginu. Einnig geta slíkar ráðstafanir m.a. falið í því að þeim eftirlitsaðilum sem starfa innan fjármálafyrirtækjanna sé falið að hafa sérstakt eftirlit með framkvæmd reglnanna og skilyrðum þessum.

Undanþágan er tímabundin og skal við lok hennar gera grein fyrir framkvæmd samstarfsins og hvernig tryggt sé að samstarfinu ljúki. Undanþágan veitir einungis fjármálafyrirtækjum rétt til samstarfs sem ella færi gegn 10. gr. samkeppnislaga. Öðrum aðilum samkomulagsins, s.s. samtökum fyrirtækja, er ekki veitt undanþága til samstarfs á sínum vettvangi.

III.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 15 . gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið Samtökum fjármálafyrirtækja f.h. aðildarfélaganna sinna, Íbúðalánasjóði, Landssamtökum lífeyrissjóða f.h. aðildarsjóða sinna, Sambandi íslenskra sparisjóða, slitastjórn SPRON og slitastjórn Frjálsa fjárfestingabankans heimild til þess að gera og framkvæma samkomulag um verklagsreglur um sértæka skuldaaðlögun einstaklinga. Tekur heimild þessi til þeirra reglna sem ofangreindir aðilar rituðu undir hinn 22. desember 2010 og kynntar hafa verið undir heitinu: „Samkomulag um verklagsreglur um sértæka skuldaaðlögun einstaklinga“.:

Sett eru eftirfarandi skilyrði fyrir undanþágunni:

1. gr.

Í samkomulaginu felast lágmarksviðmiðunarreglur og er fjármálafyrirtæki því heimilt að veita viðskiptavinum sínum betri kjör en samkomulagið gerir ráð fyrir.

Fyrirtækjum sem aðild eiga að samkomulagi þessu er einungis heimilt að eiga með sér samstarf eða funda á grundvelli samkomulagsins en í því felst ekki heimild til nánara samráðs um verð og viðskiptakjör en kveðið er á um í samkomulaginu.



2. gr.

Halda skal skýrar fundargerðir um fundi sem haldnir eru vegna samkomulagsins. Þá skal haldið til haga yfirliti yfir öll gögn sem lögð eru fram á fundum eða verða til vegna framkvæmdar á samkomulaginu.

Fjármálafyrirtæki sem aðild eiga að samkomulaginu skulu tilnefna fastan fulltrúa sem situr fundi fyrir þeirra hönd á vettvangi kröfuhafa.

Fastur fulltrúi skal vera almennur starfsmaður sem sinnir málefnum tengdum skuldavanda einstaklinga hjá viðkomandi kröfuhafa og innir ekki stjórnendastörf af hendi. Skal hann undirrita yfirlýsingu um að hann virði ákvörðun þessa og bann við samkeppnishamlandi samráði.

3. gr.

Fyrirtækjunum sem aðild eiga að samkomulaginu er einungis heimilt að eiga með sér samstarf eða fundi að viðstöddum fulltrúa umboðsmanns skuldara. Skal fulltrúi umboðsmanns hafa aðgang að öllum gögnum sem verða til vegna samstarfsins.

4. gr.

Skulu fyrirtæki sem aðild eiga að samkomulaginu grípa til ráðstafana í því skyni að tryggja að fulltrúar þeirra sem taka þátt í samstarfinu fari að skilyrðum þeim sem fram koma í þessari ákvörðun, sbr. einnig 10. gr. samkeppnislaga.

Hvert fjármálafyrirtæki fyrir sig skal upplýsa Samkeppniseftirlitið innan fjögurra vikna frá dagsetningu þessarar ákvörðunar um þær ráðstafanir sem gripið hefur verið til.

5. gr.

Undanþága þessi gildir til ársloka 2012. Skulu aðilar samstarfsins láta samstundis af samvinnunni þegar undanþágan rennur út. Við lok frestsins skal skila Samkeppniseftirlitinu greinargerð um framkvæmd samkomulagsins og hvernig því er lokið gagnvart fyrirtækjum sem undanþága þessi lýtur að.

6. gr.

Undanþága þessi veitir ekki öðrum aðilum samkomulagsins en fjármálafyrirtækjum sem stunda útlánastarfsemi eða stunduðu slíka starfsemi fyrir gjaldeyrishrunið 2008 rétt til samstarfs sem fer gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Undanþágan veitir ekki samtökum ofangreindra fyrirtækja heimild til samstarfs sem brýtur í bága við ákvæði 12. eða 10. gr. samkeppnislaga.

7. gr.

Komi til þess að gera þurfi frekari breytingar á reglunum skal það borið fyrirfram undir Samkeppniseftirlitið.



8. gr.

Brot á þessum skilyrðum varðar viðurlögum skv. samkeppnislögum.“

Samkeppniseftirlitið

Ásgeir Einarsson