



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 24. apríl, 2009

Ákvörðun nr. 16/2009

Undanþága vegna samræmdrar beitingar greiðsluerfiðleikaúrræða er varða fasteignaveðlán einstaklinga

I.

Erindið og málsmeðferð

1.

Samkeppniseftirlitinu barst þann 29. janúar 2009 bréf frá Samtökum fjármálafyrirtækja þar sem fjallað var um hugsanlegar lausnir á greiðsluerfiðleikum einstaklinga og fyrirtækja. Í bréfinu kom fram að aðildarfélög samtakanna töldu m.a. tækt að leita til stjórnvalda um samstarf um hugsanlegar lausnir á vandanum. Skyldi m.a. horft til þeirra sem tóku lán í erlendri mynt og fyrirséð var að myndu ekki geta staðið undir greiðslubyrði sinni. Var óskað eftir staðfestingu Samkeppniseftirlitsins á heimild til þess að vinna að framgangi þessa. Var tekið fram að ef myndu mótast tillögur um verklag í þessum efnum yrðu þær lagðar fyrir Samkeppniseftirlitið og óskað eftir formlegri undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga.

Með bréfi, dags. 30. janúar sl., var framangreindu erindi svarað. Kom fram í bréfi Samkeppniseftirlitsins að það geti fallist á að kannaður yrði grundvöllur slíkrar samvinnu. Lagt var fyrir Samtök fjármálafyrirtækja að gera eftirlitinu nánar grein fyrir málinu ef umræddar viðræður myndu skila árangri. Í mars og apríl sl. voru Samkeppniseftirlitinu sendar frekari upplýsingar.

2.

Með bréfi, dags. 6. apríl 2009, óskuðu Samtök fjármálafyrirtækja f.h. aðildarfélaga sinna, landssamtök lífeyrissjóða fyrir hönd aðildarsjóða sinna, skilanefnd SPRON og Íbúðalánasjóður eftir undanþágu samræðsbanni 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 í samræmi við ákvæði 15. gr. sömu laga. Var í bréfinu m.a. vísað til fyrri samskipta við Samkeppniseftirlitið um grundvöll og eðli undanþágubeiðninnar.

Undanþágubeiðnin laut að samkomulagi um beitingu úrræða vegna greiðsluerfiðleika þeirra sem tekið höfðu fasteignaveðlán, dags. 3. apríl 2009. Aðilar að samkomulaginu eru félags- og tryggingamálaráðuneytið, viðskiptaráðuneytið og Íbúðalánasjóður annars



vegar og hins vegar Samtök fjármálafyrirtækja f.h. aðildarféлага sinna, Landssamtök lífeyrissjóða fyrir hönd aðildarsjóða sinna og skilanevnd SPRON. Fjallar samkomulagið um beitingu greiðsluferfiðleikaúrræða gagnvart einstaklingum og heimilum sem eru í greiðsluferfiðleikum vegna fasteignaveðlána.

Er undanþágubeiðnin meðal annars rökstudd með vísan til þeirra sérstöku aðstæðna sem ríkja í efnahagslífi þjóðarinnar og snerta fjárhag fjölda einstaklinga og heimila. Ljóst sé að stór hópur fólks glími við verulegan greiðsluvanda vegna efnahagslæggðarinnar. Samkomulag aðila sé liður í aðgerðum stjórnvalda til þess að koma til móts við einstaklinga í greiðsluvandræðum. Með samkomulaginu sé leitast við að tryggja að allir lántakendur fasteignaveðlána fái notið sambærilegra úrræða og Íbúðalánasjóður veitir viðskiptavinum sínum lendi þeir í greiðsluvanda. Staða neytenda verði því jafnari að þessu leyti.

Í erindinu er færð rök fyrir því að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt í málinu. Er rökstutt að samkomulagið sé til verulegra hagsbóta fyrir neytendur og að það hafi í för með sér efnahagslegar framfarir. Neytendum sé veitt hlutdeild í þeim ávinningi enda séu úrræðin sérstaklega hugsuð þeim til hagsbóta. Þá er vísað til þess að skv. samkomulaginu einskorðist samstarf samningsaðila við ákvæði samkomulagsins. Samkomulagið komi þannig ekki í veg fyrir að fjármálafyrirtæki geti boðið upp á frekari greiðsluferfiðleikaúrræði eða keppt að öðru leyti á grundvelli viðskiptaskilmála. Mæli samkomulagið þannig fyrir um lágmarksúrræði einstaklingum til hagsbóta. Þá er vísað til þess að samkomulagið eigi að gilda í afmarkaðan tíma. Jafnframt var um rökstuðning vísað til ákvarðana Samkeppniseftirlitsins nr. 58/2008 *Samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar* og 59/2008 *Aðild Landssamtaka lífeyrissjóða að samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar* til rökstuðnings erindinu.

Vegna rannsóknar málsins beindi Samkeppniseftirlitið fyrirspurn til aðila, dags. 8. apríl sl., um tiltekin atriði sem tengdust framkvæmd samkomulagsins og snertu fyrst og fremst hlutverk Íbúðalánasjóðs. Barst svar 15. apríl sl. Í svari aðila kom fram að enginn stóru viðskiptabankanna hefði óskað eftir því að Íbúðalánasjóður myndi kaupa skuldabréfasafn sitt. Hefði sjóðurinn hins vegar keypt skuldabréfasafn Sparisjóðsins í Keflavík. Í bréfinu kom jafnframt fram að fljótlega eftir að bankar komust í eigu íslenska ríkisins hefði þeim tilmælum verið beint til þeirra að veita viðskiptavinum þeirra sambærilega fyrirgreiðslu og Íbúðalánasjóður veitti. Jafnframt kom fram að Íbúðalánasjóður hefði lögbundna skyldu til þess að koma til móts við skuldara í greiðsluferfiðleikum skv. 48. gr. laga um húsnæðismál nr. 44/1998. Hefði stofnunin því mikla reynslu af beitingu greiðsluferfiðleikaúrræða og útreiknings lána. Hefði Íbúðalánasjóður jafnframt þróað skilvirka vinnuferla við úrvinnslu greiðsluferfiðleika. Í bréfinu kom fram að Íbúðalánasjóður hefði fundað með bönkum og sparisjóðum og kynnt þessi kerfi. Myndi Íbúðalánasjóður jafnframt vera þeim innan handar við úrvinnsluna.

3.

Með bréfi, dags. 8. apríl sl., óskuðu Samtök fjármálafyrirtækja fyrir hönd aðildarféлага sinna, Landssamtök lífeyrissjóða fyrir hönd aðildarféлага sinna, skilanevnd SPRON og Íbúðalánasjóður aftur eftir undanþágu frá samráðsbanni 10. gr. samkeppnislaga. Var óskað undanþágu vegna samkomulags sem þá hafði verið gert með fyrirvara um



samþykki Samkeppniseftirlitsins og varðaði beitingu greiðslujöfnunar gengistryggðra fasteignaveðlana til einstaklinga. Tók beiðnin einnig til yfirlýsingar um samþykki síðari veðhafa vegna skilmálabreytinga fasteignaveðlana. Undirritað eintak af þessum gerningi barst Samkeppniseftirlitinu 21. apríl sl.

Undir samkomulagið um gengistryggð fasteignaveðlán skrifa viðskiptaráðuneytið, Samtök fjármálafyrirtækja og Skilanefnd SPRON. Hafa þessir aðilar enda veitt gengistryggð fasteignaveðlán og eru það ekki aðrir sem samræma skilmála sína hvað þau varðar. Landssamtök lífeyrissjóða og Íbúðalánsjóður er hins vegar aðilar að málinu þar sem í undanþágubeiðninni felst jafnframt ósk um að Samkeppniseftirlitið samþykki að gert verði samkomulag um samþykki síðari veðhafi slíkra fasteignaveðlana.

Lýtur þetta síðara samkomulag að fasteignaveðlánunum sem eru gengistryggð. Felst m.a. í því að skuldurum er tryggður réttur til þess að jafna greiðslubyrði lána með því að láta afborganir þeirra taka mið af breytingum á greiðslujöfnunarvísitölu í stað gengis gjaldmiðla. Er vísitalan reiknuð mánaðarlega af Hagstofu Íslands. Yfirlýsingin lýtur að því að fjármálafyrirtæki, lífeyrissjóðir og Íbúðalánsjóður samþykki í eitt skipti fyrir öll breytingar á skilmálum gengistryggðra fasteignaveðlana einstaklinga þannig að óparfi sé fyrir einstaklinga sem nýta sér heimild til greiðsluaðlögunar að fá samþykki hvers og eins veðhafa. Í erindinu eru sett fram rök fyrir því að þessir gerningar uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga.

Í samskiptum Samkeppniseftirlitsins við málsaðila hafa komið fram ýmis sjónarmið og röksemdir sem vísað verður til í ákvörðun þessari eftir því sem efni standa til. Þar sem erindin tvö eru áþekkt efnislega telur Samkeppniseftirlitið rétt að fjalla um þau í einu máli.

II. Niðurstaða

Í máli þessu hefur verið óskað eftir undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga til þess að unnt sé að samræma tiltekna viðskiptaskilmála fjármálafyrirtækja og lífeyrissjóða í því skyni að koma til aðstoðar einstaklingum sem eiga í alvarlegum fjárhagsörðugleikum vegna þeirra erfiðleika sem nú ríkja í íslensku efnahagslífi.

Í máli þessu verður því að taka til athugunar hvort umræmd samræming skilmála falli undir bann samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði. Reynist svo vera verður að meta hvort skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt. Í upphafi verður gerð nánari grein fyrir þeim gerningum sem undanþágubeiðnir taka til.

1. Samningarnir

Aðilar hafa gert með sér þrjá samninga sem rétt er að gera nánari grein fyrir og lýsa tilgangi þeirra.

1.1 Samkomulag um lausnir á greiðsluerfiðleikum einstaklinga vegna fasteignaveðlana
Samkomulagið sem um ræðir fjallar um samræmda beitingu greiðsluerfiðleikaúrræða fyrir einstaklinga vegna fasteignaveðlana. Aðilar að samkomulaginu eru Samtök fjármálafyrirtækja f.h. aðildarféлага sinna, landssamtök lífeyrissjóða fyrir hönd



aðildarsjóða sinna, skilanefnd SPRON, ásamt félags- og tryggingamálaráðuneytinu og viðskiptaráðuneytinu. Fjallar samkomulagið um eftirtalin greiðsluerfiðleikaúrræði;

- samninga um uppgjör vanskila
- rýmingarfrest í kjölfar nauðungarsölu
- heimild til greiðslufrestunar vegna sölutregðu
- skuldbreytingu vegna vanskila
- frestun á greiðslum
- lengingu á lánstíma.

Beiting úrræðanna er háð vissum skilyrðum sem nánar er fjallað um í samkomulaginu. Þessi skilyrði eru eftirfarandi;

- að greiðsluerfiðleikarnir stafi af tímabundnum erfiðleikum,
- að aðrir lánadrottnar samþykki einnig að veita aðstoð vegna greiðsluerfiðleika ef þörf er talin á því,
- að greiðslubyrði lántaka skv. greiðslumati sé umfram greiðslugetu,
- að breytingin hjálpi lántaka ,
- að samþykki síðari veðhafa liggi fyrir sé þess þörf.

Samkvæmt samkomulaginu skal Íbúðalánasjóður veita fjármálafyrirtækjum og lífeyrissjóðum upplýsingar og ráðgjöf um beitingu greiðsluerfiðleikaúrræða samkvæmt samkomulagi þessu. Eins og áður er komið fram beindi Samkeppniseftirlitið fyrirspurn til málsaðila þar sem óskað var sérstaklega útlistunar á þessu samningsákvæði. Í bréfi málsaðila frá 15. apríl sl. segir að Íbúðalánasjóður hafi töluverða reynslu af beitingu greiðsluerfiðleika úrræða auk þess sem þeim tilmælum hefur verið beint til bankanna að þeir veiti sambærilegar fyrirgreiðslur og Íbúðalánasjóður. Upplýsingamiðlun Íbúðalánasjóðs felur því í sér leiðbeiningar um beitingu úrræða og leiðbeiningar um kerfislega virkni úrræðanna (þ.e. upplýsingar um framkvæmdaatriði). Hefur sjóðurinn þegar kynnt innheimtuúrræði og greiðsluerfiðleikakerfi sín fyrir bönkum og sparisjóðum. Samkvæmt bréfi aðila verða samskipti því aðeins um tæknilega útfærslu úrræða og viss framkvæmdaatriði ásamt því sem Íbúðalánasjóður muni upplýsa um efnisatriði þeirra greiðsluerfiðleikaúrræða sem sjóðurinn býður upp á.

Undanþágubeiðendur benda á að nú ríki sérstakar aðstæður í íslensku efnahagslífi, m.a. vegna þess að helstu viðskiptabankar landsins hafi nú verið teknir yfir af Fjármálaeftirlitinu og skilnefndir skipaðar yfir þeim. Með samkomulaginu sé aðstaða skuldara að nokkru leyti jöfnuð þannig að kjör þau sem skuldarar Íbúðalánasjóðs njóti nái til annarra skuldara. Að sögn aðila er samkomulagið liður í aðgerðum stjórnvalda sem miða að því að koma til móts við skuldsett heimili og einstaklinga.

Samkomulagið mælir aðeins fyrir um viss lágmarksúrræði. Útilokar samkomulagið þannig ekki að aðilar þess geti gengið lengra. Í III. kafla samkomulagsins segir:

„Samningsaðilum er ljóst að í samkomulagi þessu felst samræming á viðskiptaskilmálum keppinauta sem farið getur gegn banni við samkeppnishamlandi samstarfi skv. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og munu þeir óska eftir undanþágu Samkeppniseftirlitsins skv. 14. gr. [svo] sömu laga. Samstarf samningsaðila einskorðast við ákvæði samkomulags



Þessa. Samkomulagið hindrar ekki að fjármálafyrirtæki og lífeyrissjóðir geti veitt viðskiptavinum sínum frekari greiðsluferfiðleikaúrræði en samkomulag þetta mælir fyrir eða geti keppt að öðru leyti á grundvelli viðskiptaskilmála.“

Gildir samkomulagið til ársloka árið 2010.

1.2 Samkomulag um úrræði vegna gengistryggðra fasteignaveðlána

Samkomulagið sem um ræðir gengur út á að lánveitendur gengistryggðra fasteignaveðlána tryggji þeim sem slík lán tóku fyrir gildistöku þess greiðslujöfnun enda sé greiðslubyrði lánanna eða aðstæður lántaka með þeim hætti að lántaki getur ekki greitt af láninu. Jafnframt er það skilyrði beitingar úrræðisins skv. samkomulaginu að úrræðið sé til þess fallið að leysa úr greiðsluferfiðleikum skuldara.

Segir í samkomulaginu að greiðslujöfnunin sé framkvæmd þannig að greiðslubyrði gengistryggðra lána sé lätin fylgja þróun tekna og atvinnustigs í stað gengis gjaldmiðla. Með þessu er átt við að greiðsla mun taka mið af breytingu á greiðslujöfnunarsíðu sem reiknuð er af Hagstofu Íslands í hverjum mánuði. Sú lækkun í greiðslubyrði sem umsamdir útreikningar gera ráð fyrir leggst við höfuðstól lánsins og bætast við gjalddagar eftir því sem þurfa þykir. Breytingar í gengi leiða með þessari aðferð ekki til breytingar í mánaðarlegri greiðslubyrði heldur breytingar í tímalengd lánsins. Með samkomulaginu samþykkja aðilar þess breytingu á skilmálum fasteignaveðlána. Lántakar munu því ekki þurfa að fá samþykki hvers og eins kröfuhafa vegna greiðslujöfnunarinnar.

Sökum stórfelldrar veikingar á gengi íslensku krónunnar hefur greiðslubyrði vegna erlendra lána aukist mjög mikið. Margir einstaklingar hafa af þeim sökum lent í vandræðum með afborganir af lánunum sínum.

Samkomulag það sem hér um ræðir tryggir þeim sem tekið hafa gengistryggt fasteignaveðlán sambærileg kjör og þeim sem tekið hafa verðtryggð lán. Samkomulagið gildir til ársloka 2012

Fram kemur í erindi aðila að samkomulagið miði að því að koma til móts við skuldara og sé því fyrst og fremst viðskiptavinum fjármálastofnana til hagsbóta. Þá komi samkomulagið ekki í veg fyrir að gengið sé lengra og frekari lánafyrirgreiðslur veittar þessum skuldurum. Þá er á það bent að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 58/2008 hafi verið veitt undaþága vegna svipaðs samkomulags og þess sem hér er til umfjöllunar. Í því tilfalli líkt og hér var að verulegu leyti vísað til þeirra aðstæðna sem ríkja í íslensku efnahagslífi.

Í II. kafla samkomulagsins er vísað til samkeppni og samkeppnislaga með sama hætti og í samkomulaginu lausnir á greiðsluferfiðleikum einstaklinga.

1.3 Yfirlýsing um samþykki síðari veðhafa vegna skilmálabreytinga gengistryggðra fasteignaveðlána

Samkomulag það sem hér á undan er reifað felur í sér að skilmálum veðtryggðra skuldaskjala er breytt. Slíkar ráðstafanir hafa þá og því aðeins réttaráhrif gagnvart síðari



veðhöfum að þeir samþykki gerninginn. Sem liður í því samkomulagi sem reifað var hér í kaflanum á undan var gert sérstakt samkomulag um samþykki síðari veðhafi.

Er um að ræða samkomulag ekki ólíkt því sem fjallað var um í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 58/2008, *Samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar* og 59/2008, *Aðild Landssamtaka lífeyrissjóða að samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar*.

2. Skilgreining markaða og staða fyrirtækja á þeim

Í ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008 *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.* er ítarlega fjallað skilgreiningu á mörkuðum í fjármálaþjónustu, m.a. um markaðinn fyrir viðskiptabankaþjónustu fyrir einstaklinga. Ekki fæst séð að forsendur þessara markaðsskilgreininga hafi breyst og vísast því nánar til umræddrar ákvörðunar. Varðandi starfsemi lífeyrissjóða má t.d. vísa til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 9/2008 *Hörður Einarsson gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Þá komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu í umræddri ákvörðun nr. 50/2008 að þrír nánar tilgreindir viðskiptabankar væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á höfuðborgarsvæðinu. Það mál sem hér er til umfjöllunar varðar sömu markaði og þar var fjallað um en greiðsluferfiðleikaúrræðinum er ætlað að ná til einstaklinga og heimila. Óþarfi er í máli þessu að taka afstöðu til nákvæmrar markaðshlutdeildar aðila í því skyni að meta hvort minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga eigi við. Er ljóst að samanlögð markaðshlutdeild þeirra er afar há.

3. 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.¹ 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

¹ 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.



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.²

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 að hvert fyrirtæki fyrir sig verði að ákveða sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði, sbr. úrskurð áfryjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 *Ker hf., Olíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*.³ 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 keppinautar á markaðnum eða honum greint frá aðgerðum sem viðkomandi fyrirtæki ætlar að grípa til eða hugleiðir að grípa til á markaðnum.⁴ 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 viðkomandi fyrirtæki geti sannað annað.⁵ 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.⁶

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

³ Sjá einnig t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 172/80, *Züchner*, [1981] ECR 2021.

⁴ 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.

⁵ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-49/92 P *Commission v Anic Partecipazioni* [1999] ECR I-4125.

⁶ Sjá t.d. dóm dómstól EB í máli nr. C-199/92P *Hüls AG v. Commission* [1999] 5 C.M.L.R. 1016.



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.

3.1 Samningarnir fara gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Stærstu viðskiptabankar á Íslandi eru nú í eign íslenska ríkisins. Voru þeir teknir yfir með heimild í lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Hefur ríkið síðan tekið yfir fleiri fjármálafyrirtæki. Er íslenska ríkið þannig með óbeinum hætti eigandi flestra fasteignaveðlana á Íslandi ýmist í gegnum eignarhald sitt á viðskiptabönkunum eða í gegnum Íbúðalánasjóð sem er sjálfstæð stofnun á vegum íslenska ríkisins.

Sú staðreynd að tvö eða fleiri fyrirtæki eru í eigu hins opinbera þýðir ekki, ein og sér, að viðkomandi fyrirtæki teljist ekki vera sjálfstæðir keppinautar í skilningi samkeppnisréttarins.⁷ Í álitni samkeppnisráðs nr. 8/2000, *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.*, var litið svo á að umræddir ríkisbankar væru sjálfstæðir keppinautar sem ætlað var að keppa á fjármálamarkaði. Var m.a. á það bent að ekki væri unnt að jafna stöðu þess ráðherra sem fór með eignarhlut ríkisins í umræddum bönkum við stöðu einkaaðila sem fer með ráðandi eignarhlut í tveimur eða fleiri einkafyrirtækjum. Nýja Kaupping, NBI og Íslandsbanki eru hlutafélög með sjálfstæðri stjórn og eiga þessi fyrirtæki að starfa óháð hvort öðru á markaðnum. Í ljósi þessa er á það fallist með málsaðilum og þeim stjórnvöldum, sem komu að þessum gerningum, að þau fjármálafyrirtæki sem í hlut eiga teljist vera keppinautar í skilningi samkeppnislaga, sbr. einnig t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 58/2008, *Samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlana vegna greiðsluáðlögunar*. Þessum fyrirtækjum, þ.m.t. þeim bönkum sem eru í ríkiseigu, ber því að fullu og öllu að virða bann 10. gr. samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði. Einnig ber samtökum þessara fjármálafyrirtækja að starfa í samræmi við 12. gr. samkeppnislaga. Í IV. kafla skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008, *Viðskiptasamningar birgja og annað samstarf fyrirtækja á matvörumarkaði*, er gerð grein fyrir mikilvægum atriðum sem samtök fyrirtækja verða að hafa hliðsjón af í starfsemi sinni. Er það sérstaklega brýnt þegar aðildarfyrirtæki starfa á fákeppnismarkaði. Lífeyrissjóðir stunda atvinnustarfsemi sem fellur undir samkeppnislög.

Fyrir liggur í máli þessu að viðskiptabankar, sparisjóðir, lífeyrissjóðir og fleiri aðilar á fjármálamarkaði hafa hug á að samræma tiltekna viðskiptaskilmála sína. Viðskiptaskilmálar eru meðal þeirra atriða sem hver og einn keppinautar verður að ákveða sjálfstætt í starfsemi sinni. Fellur samræming viðskiptaskilmála því ljóslega undir 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.;

⁷ Sjá hér t.d. Cook & Kerse, EC Merger Control, fimmta útgáfa 2009 bls. 30: „*The mere fact that two companies are both under state ownership does not necessarily mean that they cannot be treated as independent undertakings.*“



- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflni tæknilegar 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.

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 færa sönnur fyrir því, með sanngjörnum hætti, að umrædd skilyrði séu uppfyllt, sbr. úrskurð áfryjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2009 *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. 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.⁸

Fyrirmynd 15. gr. samkeppnislaga er sótt til EES/EB-samkeppnisréttar. Með reglugerð EB nr. 1/2003 hefur hins vegar verið horfið frá þeirri framkvæmd að veita undanþágur frá 1. mgr. 81. gr. Rs. en þess í stað er það nú á ábyrgð fyrirtækjanna sjálfra að ganga úr skugga um að skilyrði 3. mgr. 81. gr. sáttmálans séu uppfyllt, falli aðgerðir þeirra undir 1. mgr. 81. gr. Í EES/EB-samkeppnisrétti er litið til þess að eftir því sem alvarlegri samkeppnishömlur (e. hardcore restrictions) eru taldar felast í viðkomandi samningi því ólíklegra sé að samningur njóti undanþágu. Framkvæmdin sýnir t.a.m. að verðsamráð og markaðsskipting fyrirtækja hafa almennt ekki fallið undir undanþágu nema undir mjög sérstökum kringumstæðum (e. exceptional circumstances). Enda hefur verið litið svo á að slíkir samningar stuðla almennt hvorki að efnahagslegum framförum né eru til hagsbóta fyrir neytendur.⁹

Varðandi mat því hvort veita beri undanþágu í þessu máli ber fyrst 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 fjármálamarkaði og að markaðurinn sé eins skilvirkur og

⁸ Sjá í þessu sambandi t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 39/1994 *Erindi Samtaka dagmæðra um undanþágu til að gefa út leiðbeinandi gjaldskrá*.

⁹ Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005, bls. 85.



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. skýrsla 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.

Aðilar halda því fram í beiðni sinni að framangreind skilyrði séu uppfyllt. Hafa þeir í sínum málflutningi lagt mikla áherslu á þá fjárhagslegu erfiðleika sem hópur viðskiptavina þeirra eigi við að glíma. Rökstutt hefur verið að umrædd samkomulög séu nauðsynleg til þess að koma þessum einstaklingum og heimilum til aðstoðar. Neytendur muni þannig njóti ávinnings af þessu samstarfi þar sem það sé hugsað þeim til hagsbóta. Kemur einnig fram í beiðni þeirra að engin frekari höft séu lögð á aðila en þau sem nauðsynleg eru til þess að ná markmiðum samkomulagsins. Þá segir í beiðni þeirra að neytendur njóti ávinnings samkomulagsins að meginstefnu til þar sem það sé hugsað þeim til hagsbóta. Þá er vísað til þess að umræddir gerningar sé liður í aðgerðum stjórnvalda til þess að koma til móts við einstaklinga í greiðsluvandræðum.

Ljóst er að núverandi efnahagsþrengingar, sem m.a. birtast í auknu atvinnuleysi og veikingu íslensku krónunnar, hafa leitt til þess að hópur neytenda býr við mikla fjárhagserfiðleika. Samkeppniseftirlitið getur fallist á það eins og á stendur að greiðsluferfiðleikaúrræði séu mjög til þess fallin að bæta stöðuna á þeim mörkuðum sem um teflir. Þá hljóta lántakar hlutdeild í ávinningnum sem felst í því að komið sé til móts við mögulega greiðslubyrði þeirra. Þá er samkomulagið tímabundið og mælir aðeins fyrir um lágmarkskröfur. Verður því að ætla að það leggi ekki ónauðsynleg höft á aðila samkomulagsins. Samkeppniseftirlitið telur jafnframt að samkomulagið komi ekki verulega í veg fyrir samkeppni en aðeins er mælt fyrir um aðgerðir þeim til handa sem komnir eru í greiðsluvanda auk þess sem samkomulagið er tímabundið.

Eins og á stendur telur Samkeppniseftirlitið því margvíslega rök hníga að því að uppfyllt séu skilyrði staflíða 15. gr. samkeppnislaga. Ætla verður að það samkomulögin séu til verulegs hagræðis fyrir skuldara og jafnvel kröfuhafa eins og á stendur. Þá er samkomulag aðila uppsegjanlegt og tímabundið.

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 yfirmanns 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.”*



Að öllu framangreindu virtu, með hliðsjón af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 58/2008 *Samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar* og 59/2008 *Aðild Landssamtaka lífeyrissjóða að samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar* og með hliðsjón af aðstæðum í efnahagsmálum telur Samkeppniseftirlitið eðlilegt að verða við þessum undanþágubeiðnum.

Eins og áður sagði er unnt að skilyrða undanþágu. Nefnt var að samningarnir mæla aðeins fyrir um lágmarkskröfur. Sérstaklega er tekið fram í þeim að þau hindri ekki að fjármálafyrirtæki eða lífeyrissjóðir geti veitt viðskiptavinum sínum frekari greiðsluferfiðleikaúrræði eða keppt að öðru leyti á grundvelli viðskiptaskilmála, sbr. einnig kröfur 10. gr. samkeppnislaga. Mjög mikilvægt er að aðilar starfi í þessum anda og keppi á þessu sviði, þrátt fyrir að heimiluð sé samvinna um lágmarksúrræði. Slík samkeppni getur bætt enn frekar hag þeirra neytenda sem eiga í umræddum erfiðleikum. Einnig er afar mikilvægt að vinna gegn því að umrædd samræming leiði beint eða óbeint til frekari samræmingar á viðskiptaskilmálum viðkomandi fyrirtækja. Í því skyni að hindra slíkt leggur Samkeppniseftirlitið þá skyldu á viðkomandi fjármálafyrirtæki og lífeyrissjóði að tilkynna eftirlitinu um allar breytingar á almennum viðskiptaskilmálum hvers þeirra. Skal tilkynnt um slíkar breytingar strax og þær taka gildi. Að höfðu samráði við aðila samkomulagsins mun Samkeppniseftirlitið útfæra umrædda tilkynningaskyldu nánar. Brot á skilyrðum skv. samkeppnislögum varðar viðurlögum.

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.

III.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið Samtökum fjármálafyrirtækja f.h. aðildarféлага sinna, Landssamtökum lífeyrissjóða fyrir hönd aðildarsjóða sinna, skilanevnd SPRON og Íbúðalánasjóð heimild til þess að gera samkomulag um samræmda beitingu greiðsluferfiðleikaúrræða. Heimildin er veitt til ársloka 2010.

Með heimild í sama lagaákvæði veitir Samkeppniseftirlitið Samtökum fjármálafyrirtækja fyrir hönd aðildarféлага sinna, Landssamtökum lífeyrissjóða fyrir hönd aðildarféлага sinna, skilanevnd SPRON og Íbúðalánasjóð heimild til þess að gera samkomulag um beitingu greiðslujöfnunar gengistryggðra fasteignaveðlána einstaklinga og samkomulag um samþykki síðari veðhafa vegna skilmálabreytinga sem af því samkomulagi leiðir. Heimildin er veitt til loka ársins 2012.



Með vísan til 2. mgr. 15. gr. samkeppnislaga leggur Samkeppniseftirlitið fyrir lífeyrissjóði og fjármálafyrirtæki, hvert fyrir sig, að tilkynna Samkeppniseftirlitinu um allar almennar breytingar á viðskiptaskilmálum, sem gerðar verða frá gildistöku ákvörðunar þessarar. Skal tilkynnt um slíkar breytingar strax og þær taka gildi.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.