



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 30. apríl, 2010

Ákvörðun nr. 15/2010

Yfirtaka Arion banka, NBI, Íslandsbanka, Haf funding og Glitnis á Reitum

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með bréfi dags. 12. nóvember tilkynntu Nýi Kaupþing banki hf. (nú Arion banki hf., hér eftir Arion banki), NBI hf. (hér eftir Landsbankinn), Íslandsbanki hf. (hér eftir Íslandsbanki), Glitnir banki hf. (hér eftir Glitnir) og Haf Funding 2008-1 ltd. (hér eftir Haf Funding) um að félögin hefðu öðlast yfirráð yfir Landic Property hf. (nú Reitir hf., hér eftir Reitir).¹

Var óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið veitti undanþágu frá banni 3. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga við því að samruni kæmi til framkvæmda áður en Samkeppniseftirlitið hefði fjallað um hann í samræmi við ákvæði 4. mgr. 17. gr. a. Veitti Samkeppniseftirlitið undanþáguna. Þá óskaði Samkeppniseftirlitið eftir gögnum frá hluthöfunum um starfsemi þeirra á þeim mörkuðum sem Reitir starfa á með bréfi dags. 26. nóvember 2009. Bárust svör samrunaaðila í desember sama ár. Með bréfi dags. 17. desember 2009 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að stofnunin teldi ástæðu til frekari rannsóknar samrunans í samræmi við ákvæði 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga.

Vegna rannsóknar málsins hefur Samkeppniseftirlitið aflað ýmissa gagna. Þá hafa starfsmenn Samkeppniseftirlitsins átt viðtöl við fulltrúa samrunaaðila og aðra aðila sem tengjast þeim mörkuðum sem málið varðar og fjallað verður um nánar hér á eftir, s.s. viðskiptavini, keppnauta og aðra hagsmunaaðila. Að því marki sem Samkeppniseftirlitið telur upplýsingar og viðhorf þessara aðila skipta máli fyrir athugun þessa máls er þeirra getið í ákvörðuninni.

Viðræður Samkeppniseftirlitsins við hluthafana hafa leitt til þess að þeir hafa gengist undir sátt í málinu á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Sáttin felur í sér að samruna þessa máls eru sett skilyrði en nánar er vikið að þeim í niðurstöðukafla ákvörðunar þessarar.

II.

Samruninn

¹ Í ákvörðun þessari verður vísað til yfirtökufélaganna sem hluthafa.



Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Getur slík breyting m.a. fallið í sér að einn eða fleiri aðilar, sem þegar hafa yferráð yfir a.m.k. einu fyrirtæki, ná beinum eða óbeinum yferráðum, í heild eða að hluta, yfir einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar með því að kaupa verðbréf eða eignir, með samningi eða öðrum hætti.

Í kjölfar samrunans er hlutur stærstu hluthafa í félaginu eftirfarandi skv. samrunaskrá:

<u>Félag</u>	<u>Eignarhlutur</u>
Arion banki	42,70%
Landsbankinn	29,60%
Íslandsbanki	5,00%
Glitnir	0,10%
Haf Funding	6,00%
Byr	0,70%
Landic Property hf.	15,90%

Samrunaaðilar hafa jafnframt sent Samkeppniseftirlitinu hluthafasamkomulag milli verðandi hluthafa Reita. Í því er m.a. fjallað um skipan stjórnar félagsins, ákvarðanatöku og önnur atriði sem varða stjórn félagsins. Samkvæmt samrunaskrá líta samrunaaðilar svo á að um samruna sé að ræða í skilningi b-liðar 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur í samræmi við framangreint að stofnast hafi til sameiginlegra yferráða hluthafanna Arion banka, Landsbankans, Íslandsbanka og Haf Funding yfir Reitum.

III.

Niðurstaða

Samruni þessi varðar yfirtöku viðskiptabanka og fleiri aðila á Reitum fasteignafélagi. Rétt er að gera nánari grein fyrir starfsemi þessara félaga áður en lengra er haldið.

1. Nánar um samrunaaðila

1.1 Arion banki og starfsemi hans

Um starfsemi samrunaaðila segir í samrunaskrá að Arion banki sé fjárfestinga- og viðskiptabanki sem starfi á grundvelli laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Arion banki er í eigu Kaupþings banka sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 49/2009 *Samruni Kaupþings banka hf. og Arion banka hf.* Kaupþing banki stundar ekki bankastarfsemi á Íslandi í hefðbundnum skilningi í kjölfar þess að bankinn varð gjaldþrota. Fyrirhugað er að kröfuhafar Kaupþings banka muni eignast Arion banka þegar fram líða stundir.

Fasteignafélagið Landfestar ehf. er að fullu í eigu Arion banka. Samkvæmt heimasíðu félagsins er markmið þess að eiga, reka og leigja út atvinnuhúsnæði sem Arion banki



eignast með samningum um endurskipulagningu viðskiptavina sinna.² Félagið á meðal annars fjölda fasteigna við Borgartún og Suðurlandsbraut.

1.2. Landsbankinn og starfsemi hans

Fram kemur í samrunaskrá að Landsbankinn sé fjárfestinga- og viðskiptabanki sem starfi á grundvelli laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Landsbankinn er í meirihlutaeigu íslenska ríkisins.

Landsbankinn á og rekur fasteignafélagið Reginn ehf. Á heimasíðu félagsins kemur fram að félagið nokkurn fjölda fasteigna. Þeirra stærst er verslunarmiðstöðin Smáralind í Kópavogi en hún hefur verið auglýst til sölu af félaginu. Samkvæmt heimasíðunni er tilgangur félagsins að fara með eignarhald á fullnustueignum Landsbankans. Þer félagið ábyrgð á umsýslu og ráðstöfun fasteignanna.³

1.3. Íslandsbanki og starfsemi hans

Um starfsemi samrunaaðila segir í samrunaskrá að Íslandsbanki sé fjárfestinga- og viðskiptabanki sem starfi á grundvelli laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Íslandsbanki er í eigu Glitnis banka sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 48/2009 *Yfirtaka Glitnis banka hf. á Íslandsbanka hf.* Nánar verður vikið að starfsemi Glitnis hér á eftir.

Íslandsbanki hefur jafnframt tekið yfir fasteignir og fasteignafélög í kjölfar bankahrunsins. Stærst er fasteignafélagið Eik. Samkvæmt ársskýrslu félagsins sem birt er á heimasíðu þess er heildarflatarmál fasteigna í eigu Eikar rúmlega 100 þúsund fermetrar. Jafnframt segir að verulegur hluti fasteignanna sé í miðborg Reykjavíkur.⁴

1.4. Glitnir banki og starfsemi hans

Samkvæmt samrunaskrá er Glitnir fjármálafyrirtæki sem Fjármálaeftirlitið hefur yfirtekið og starfar það undir stjórn skilanevndar og eftir atvikum slitastjórnar skv. lögum nr. 161/2002. Glitnir er stærsti hluthafi Íslandsbanka líkt og komið hefur fram.

Glitnir hefur tekið yfir nokkur atvinnufyrirtæki á undanförunum misserum. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 13/2009, *Samruni Glitnis banka hf. og Moderna Finance AB*, var fjallað um yfirtöku Glitnis á móðurfélagi Sjóvá-Almennra trygginga hf., Avant hf. og Aska Capital hf. Áður hefur verið vikið að yfirtöku Glitnis á Íslandsbanka sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 48/2009.

1.5. Byr sparisjóður og starfsemi hans

Samkvæmt samrunaskrá er Byr fjármálafyrirtæki sem nýtur leyfir Fjármálaeftirlitsins til þess að reka viðskiptabankastarfsemi samkvæmt lögum nr. 161/2002. Í frétt sem birtist á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins 23. apríl 2010 kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi

² Sjá www.landfestar.is

³ Sjá www.reginnehf.is

⁴ Sjá heimasíðu Eikar fasteignafélags hf.. Slóðin er <http://eik.is/is/fjarfestingatengsl>



skipað Byr – sparisjóð bráðabirgðastjórn í kjölfar þess að samningaviðræðum við kröfuhafa lauk án árangurs. Samkvæmt fréttinni hafa innlán og eignir sjóðsins verið færðar til nýs viðskiptabanka Byrs hf.⁵

1.6. Haf Funding og starfsemi þess

Samkvæmt samrunaskrá er Haf Funding félag með takmarkaða ábyrgð skráð á Írlandi og í eigu Deutsche Trustee Company Ltd. Félagið á skv. samrunaskrá kröfur sem tengjast lánasamningum við Glitni og veitir Glitnir félaginu þjónustu við að koma eignunum í verð.

2. **Markaðir sem máli skipta og staða fyrirtækja á þeim**

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markaði út frá að minnsta kosti tveimur sjónarhornum. Annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki verið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008 *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Með viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgöngupjónustu vegna eiginleika þeirra, verðs og áformaðrar notkunar. Staðgönguvara eða staðgöngupjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarra vöru eða þjónustu.

Í samkeppnisrétti er landfræðilegi markaðurinn það svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru nægjanlega lík til þess að unnt sé að greina þau frá öðrum svæðum í samkeppnislegu tilliti, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008 *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Er hér um að ræða landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum. Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi svæði og aðliggjandi svæðum, verðmunur og flutningskostnaður.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 45/2008 *Eignarhald Stöða eignarhaldsfélags hf. (áður FL group) í Landic Property ehf. og Þyrpingu hf.* var fjallað um fasteignamarkaðinn. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um vörumarkaðinn var eftirfarandi:

„Þegar framangreint er virt er það mat Samkeppniseftirlitsins að samkeppnislegra áhrifa samrunans muni gæta á markaði fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði þegar slík útleiga er meginstarfsemi viðkomandi fasteignafélags. Undir þessa skilgreiningu falla því ekki fasteignafélög sem

⁵ Vefsíða Fjármálaeftirlitsins. Slóðin er: <http://fme.is/?PageID=14&NewsID=532>



einvörðungu leigja út fasteignir til fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu eða fyrirtækja undir yfirráðum sömu aðila og sjálfst fasteignafélagið. Rök geta staðið til þess að skipta markaðnum enn frekar í undirmarkaði, s.s. eftir því hvort um væri að ræða útleigu á atvinnuhúsnæði fyrir verslun, skrifstofur eða iðnað. Ekki þykir þó ástæða til að gera það í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið taldi rök hniga til þess í tilvitnaðri ákvörðun að hinn landfræðilegi markaður væri landið allt en jafnframt var tekið fram að það hefði ekki áhrif á efnislega niðurstöðu ákvörðunarinnar hvort markaðurinn yrði skilgreindur sem landið allt eða fleiri minni landfræðilegir markaðir. Ekki var komist að þeirri niðurstöðu í framangreindri ákvörðun að ástæða væri til þess að aðhafast.

Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um viðskiptabankamarkað í ýmsum ákvörðunum. Í ákvörðun 50/2008, *Samruni SPRON og Kaupþings*, er að finna ítarlega greiningu á viðskiptabankamarkaði. Í þeirri ákvörðun komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að þrjár viðskiptabankar hefðu sameiginlega markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtækja. Nú er sama starfsemi rekin á Íslandi undir merkjum NBI hf., Arion banka hf. og Íslandsbanka hf. Telja verður að staða núverandi viðskiptabanka á mörkuðum fyrir hefðbundna bankastarfsemi hér á landi sé í aðalatriðum svipuð stöðu forvera þeirra, sbr. einnig t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 49/2009 *Samruni Kaupþings banka hf. og Arion banka hf.*

Í því árferði sem nú ríkir hafa viðskiptabankarnir tekið yfir fjölda atvinnufyrirtækja og fasteigna í kjölfar skuldauppgjörsviðskiptavina bankanna. Fasteignafélög starfa almennt með frekar lágt eiginfjárlutfall og skiptir aðgangur að lánsfé slík félög því verulegu máli. Fyrir liggur að viðskiptabankarnir þrjár Arion, Landsbankinn og Íslandsbanki, sem taldir voru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu í ákvörðun nr. 50/2008, hafa allir stofnað sérstök fasteignafélög um fullnustueignir sínar. Upplýsingar Samkeppniseftirlitsins benda til þess að undir yfirráðum þessara félaga sé stór hluti af því verslunar- og atvinnuhúsnæði sem boðið er til útleigu hvort heldur sem er á höfuðborgarsvæðinu eða á landinu öllu. Þegar talin er saman markaðshlutdeild viðskiptabankanna hvers fyrir sig og sú markaðshlutdeild sem Reitir njóta telur Samkeppniseftirlitið að þar sé um að ræða þórrann af fasteignarmarkaðnum. Í ljósi þess hver mikilvægt aðgengi að lánsfé er fasteignafélögum er jafnframt ljóst að samkeppni getur verið raskað verulega. Um þetta segir í samrunaskrá:

„Heita má að öll fasteignafélög landsins sem hafa veruleg umsvif á þeim markaði sem Landic Property Ísland ehf. starfar á séu um þessar mundir meira og minna háð ákvörðunum fjármálafyrirtækja um fjármögnun, ekki af því að fjármálafyrirtækin sækist eftir slíkur heldur vegna afleiðinga hruns á fjármálamörkuðum og mikillar lækkunar verðmætis fasteigna.“

Þegar af þessum ástæðum telur Samkeppniseftirlitið að samruninn geti falið í sér röskun á samkeppni.



3. Umræðuskjal Samkeppniseftirlitsins og úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2009

Þann 8. desember 2009 birti Samkeppniseftirlitið umræðuskjal um banka og fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Í því kemur fram það mat að það sé neytendum og atvinnulífinu til hagsbóta að bankar afskrifi eða minnki skuldir rekstrarhæfra fyrirtækja sem eiga í greiðsluferfiðleikum. Bankar verði hins vegar að gera skýra arðsemiskröfu til endurskipulagðra fyrirtækja og gæta að samkeppnissjónarmiðum.

Í umræðuskjalinu er fjallað um skuldavanda íslenskra fyrirtækja og samkeppnisleg álitæfni tengd honum. Er þetta viðfangsefni talið afar mikilvægt og geta haft veruleg áhrif á þróun og uppbyggingu íslensks atvinnulífs. Samkeppniseftirlitið setur fram í skjalinu sautján kjarnasjónarmið sem það telur að hafa eigi að leiðarljósi við endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Dreginn er lærdómur af reynslu annarra ríkja af áþekktum álitæfnum og jafnframt er gefið yfirlit yfir það hvernig framangreind þátttaka bankanna á samkeppnismörkuðum horfir við samkeppnislögunum.

Á meðal þeirra 17 kjarnasjónarmiða sem fram koma í skjalinu má nefna eftirfarandi:

- Einungis á að koma þeim fyrirtækjum til aðstoðar, sem eiga sér eðlilegar rekstrarlegar forsendur en forðast þó að endurreisa eða halda gangandi óhagkvæmum fyrirtækjum.
- Það er neytendum og atvinnulífinu til hagsbóta að bankar afskrifi skuldir eða á annan hátt dragi úr skuldabyrði rekstrarhæfra fyrirtækja. Beiting samkeppnislaga á ekki að vinna gegn þessu.
- Bankar verða að gera skýra arðsemiskröfu til endurskipulagðra fyrirtækja og gæta verður fyllsta aðhalds um arðsemi.
- Bankar sem öðlast yfirráð yfir fyrirtæki verða að fást við freistnivanda þeirra sem starfa í fyrirtækinu. Vandinn felst í því að starfsmenn og stjórnendur hafa ekki sama hvata og áður til að reka fyrirtæki skynsamlega.
- Tryggja verður að eignarhald banka raski ekki samkeppni.
- Draga þarf úr hættunni á því að of mikilli skuldabyrði fyrirtækja sé velt út í verð á vöru og þjónustu.
- Bankar eiga að selja endurskipulögð fyrirtæki svo fljótt sem auðið er í gagnsæju ferli, eftir því sem kostur er. Skráning í kauphöll er vænlegur kostur.

Umræðuskjalið var sent til umsagnar hjá hagsmunaaðilum og hafa Samkeppniseftirlitinu borist ýmsar umsagnir frá m.a. Neytendasamtökunum og ýmsum fyrirtækjum og samtökum þeirra, auk umsagna frá viðskiptabönkunum þremur.

Þá ber að líta til þess að þann 21. janúar 2010 birti áfrýjunarnefnd samkeppnismála úrskurð í máli sem varðar samruna Vestia, dótturfélags NBI, og Teymis. Samkeppniseftirlitið heimilaði þennan samruna NBI og Teymis án skilyrða í ákvörðun nr. 34/2009. Síminn sem er keppinautur Teymis kærði niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Komst nefndin að þeirri niðurstöðu í úrskurði sínum í máli nr. 18/2009 *Síminn gegn Samkeppniseftirlitinu* að Samkeppniseftirlitinu hefði borið að setja samrunanum skilyrði þar sem samruninn raskaði samkeppni með umtalsverðum hætti í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga. Um þetta segir í úrskurði áfrýjunarnefndar:



„Að mati áfrýjunarnefndarinnar skapast ýmis konar hætta á röskun á samkeppni ef ekki eru settar skorður við langvarandi eignarhaldi lánardrottna á borð við banka að fyrirtækjum á samkeppnismarkaði. Sú röskun getur strítt gegn markmiðum samkeppnislaga og þar með hagsmunum neytenda ef fyrirtæki getur athafnað sig á markaði án eðlilegs aðhalds frá lánardrottnum sínum og eiganda. Telja verður að fjárhagslegur styrkur eigandans skipti hér máli og „þol“ hans til að bíða með að fá fjármagn sitt til baka þar til að önnur fyrirtæki á sama markaði hafa eftir atvikum veikst eða helst úr lestinni. Þá er ljóst að ýmis vandamál skapast við hagsmunatengsl banka, sem liggja víða, og þær miklu upplýsingar sem bankarnir búa yfir um samkeppnisaðila og eftir atvikum viðskiptamenn á markaði. Þá verður ekki horft fram hjá því að bankarnir eru stórir viðskiptavinir á þjónustumörkuðum og í núverandi ástandi eru mörg félög þeim tengd. Getur því skapast hætta á óeðlilegum gerningum og misnotkun þeirrar aðstöðu. Þótt það sé til bóta að eignarhlutir í félögum séu í höndum sérstaks dótturfélags banka leysir það ekki allan vanda.“

Taldi áfrýjunarnefnd að unnt væri að draga úr eða koma í veg fyrir framangreind óæskileg áhrif með því að setja samruna af þessum toga skilyrði:

„Að mati áfrýjunarnefndarinnar er nauðsynlegt að fyrirtækjum í eigu bankanna verði gert skylt að starfa eins sjálfstætt og unnt er á eðlilegum rekstrargrundvelli og að þeim verði ráðstafað innan eðlilegs tíma.“

Samkeppniseftirlitið telur ljóst að sambærileg sjónarmið eiga við um yfirtöku hluthafanna á Reitum og þann samruna sem áfrýjunarnefndin fjallaði um í tilvitnuðum úrskurði. Möguleg samkeppnisröskun getur jafnvel orðið meiri í tilviki Reiti banka þar sem markaðshlutdeild yfirtökufélaganna á bankamarkaði er umtalsverð auk þess sem samanlögð markaðshlutdeild þeirra á markaði fyrir útleigu á verslunar- og skrifstofuhúsnæði er veruleg. Þá er ljóst að þessi úrskurður áfrýjunarnefndar veitir Samkeppniseftirlitinu auknar heimildir til að fylgja eftir með bindandi hætti framangreindu umræðuskjali um banka og fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja.

4. Íhlutun

Af framangreindu leiðir að yfirtaka hluthafanna á Reitum raskar samkeppni. Vísast hér fyrst til þeirra almennu sjónarmiða sem fram koma í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 18/2009 sem eiga að fullu við í máli þessu, en jafnframt til hinnar sterku stöðu sem yfirtökufélagin njóta á viðskiptabankamarkaði.

Af framangreindu leiðir að tilefni er til íhlutunar skv. 17. gr. c samkeppnislaga vegna samrunans. Hluthafarnir lýstu yfir vilja til þess að gangast undir sátt í málinu á grundvelli 17. gr. f laganna og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Viðræður við samrunaaðilar hafa leitt til sáttar í málinu. Sáttin felur í sér neðangreind skilyrði sem sett eru fram í ákvörðunarorðum. Telur Samkeppniseftirlitið skilyrðin leysi hin samkeppnislegu vandamál sem stafa af samrunanum.

Við setningu skilyrða almennt er mikilvægt að hafa í huga að fyrirtæki sem tekin eru yfir af bönkum eiga ekki að hætta að keppa eða fara sér hægar í samkeppni. Slíkt myndi valda almenningi og öðrum viðskiptavinum tjóni á þeim mörkuðum sem viðkomandi



fyrirtæki starfa. Hins vegar verður að tryggja að eignarhald banka leiði ekki til röskunar á samkeppni sökum þeirra sérstöku kringumstæðna sem nú ríkja í atvinnulífi hér á landi. Segja má að þessi samkeppnislegu vandamál felist í grundvallaratriðum í eftirfarandi atriðum í þessu máli:

- Hættu á að eignarhald banka á atvinnufyrirtæki verði viðvarandi.
- Eignatengslum sem myndast á milli m.a. keppinauta undir yferráðum hluthafanna og Reita.
- Hættu á að viðkvæmar rekstrarupplýsingar um keppinauta yfirtekinna atvinnufyrirtækja sem eru í viðskiptum við hluthafana berist til þeirra félaga sem hluthafarnir hafa yferráð yfir, þ.m.t. til keppinauta.
- Hættu á að hlutast sé til um að fyrirtæki undir yferráðum hluthafanna beini viðskiptum sínum til annarra fyrirtækja undir yferráðum hluthafanna og útiloki keppinauta þar með frá mikilvægum viðskiptum.
- Hættu á að hluthafarnir fjármagni viðvarandi taprekstur yfirtekens fyrirtækis og að stjórnendur þess hafi ekki sömu hvata og áður til þess að reka fyrirtækið skynsamlega.
- Hættu á að hluthafarnir mismuni viðskiptavinum sínum þannig að félög undir yferráðum bankans njóti betri viðskiptakjara án þess að málefnaleg sjónarmið búi þar að baki.
- Hættu á að viðkvæmar upplýsingar um fyrirtæki í almennum bankaviðskiptum við bankann berist til keppinauta viðkomandi fyrirtækja.

Til þess að vinna gegn þessum samkeppnishömlum er í fyrsta lagi lögð sú skylda á hluthafana að selja Reiti innan tilskilins tíma. Er eðlilegt að eignarhaldi banka á atvinnufyrirtækjum séu settar þröngar skorður hvað tímalengd varðar til þess að takmarka þá hættu á samkeppnisröskun sem almennt felst í yfirtöku banka á atvinnufyrirtækjum við þær aðstæður sem nú ríkja í íslensku atvinnulífi. Andspænis þessum augljósu hagsmunum verður einnig að meta hagsmuni bankans af því að hafa eðlilegt svigrúm til þess að viðhalda eða auka verðmæti þeirra eigna sem um ræðir.

Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að trúnaður ríki um frest til sölu. Slíkir tímafrestir, ef opinberir væru, geta augljóslega raskað söluferli og haft óeðlileg áhrif á ákvörðunartöku kaupenda. Fresturinn getur þannig orðið til þess að draga úr sölumöguleikum á sölutímabilinu og lækkað söluverð viðkomandi eignar. Af því gæti leitt að bankinn geti ekki fengið sannvirði fyrir eignina sem aftur hefur neikvæð áhrif á efnahagslegan styrkleika hans, sem er forsenda þess að hann geti sinnt því mikilvæga hlutverk að útvega atvinnulífina lánsfé og aðra þjónustu. Getur það dregið úr þrótti efnahagslífsins og takmarkað samkeppni.

Til þess að koma í veg fyrir mögulega samhæfingu í viðskiptastefnu atvinnufyrirtækja undir yferráðum hluthafanna og tryggja að þau starfi áfram sem sjálfstæðir keppinautar á markaði telur Samkeppniseftirlitið eðlilegt að Reitir séu reknir óháð hluthöfunum eftir því sem kostur er.

Eitt af meginmarkmiðum þeirra skilyrða sem sett eru fram í sáttinni er að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði fasteignafélaga á markaði fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði. Nú háttar svo til að stærstu hluthafar Reita, þ.e. Arion banki, Íslandsbanki og NBI, eða félög



Í eigu þeirra, reka önnur fasteignafélög samhliða aðkomu sinni að Reitum. Til þess að tryggja að hagsmunum þeirra félaga og hagsmunum Reita sé ekki blandað saman er í sáttinni áskilið að umræddir bankar geti ekki haft starfsmenn sína í stjórnnum beggja félaga, þ.e. Reita annars vegar og viðkomandi fasteignafélags hins vegar. Þeir hafa hins vegar val um það í hvoru félaginu starfsmenn þeirra sitja í stjórn.

Í sáttinni er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti heimilað aðra skipan. Á það fyrst og fremst við ef tiltekinn hluthafi (banki) á fasteignafélög sem hafa óverulega þýðingu með hliðsjón af þeim hagsmunum sem hér voru raktir, t.a.m. sökum þessa að starfsemi þess er fyrst og fremst á sviði íbúðarhúsnæðis eða skarast ekki að verulegu leyti við starfsemi Reita. Jafnframt kunna að vera ríkar ástæður til að heimila aðra skipan tímabundið, á meðan á stofnun eða endurskipulagningu fasteignafélags stendur.

Skilyrðin gera einnig ráð fyrir því að hluthafarnir setji Reitum skýra og eðlilega arðsemiskröfu og skilji á milli rekstrar fyrirtækisins og bankans. Er þetta gert til þess að að vinna gegn þeirri hættu sem felst í því að bankar sjái sér hag í því að auka virði yfirtekinn fyrirtækja með því að fjármagna undirboð eða aukna markaðssókn og auka þar með markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja. Skýr eigendastefna, kröfur til stjórnenda Reita og ákvæði um opinbera upplýsingagjöf um aðkomu banka að Reitum eru þessu einnig til stuðnings. Þessum skilyrðum er einnig ætlað að takmarka þann freistnivanda (e. moral hazard) starfsmanna hins yfirtekna félags sem getur stafað af eignarhaldi bankans í fyrirtækinu. Vandinn felst í því að hvati starfsmanna og stjórnenda til að reka fyrirtæki skynsamlega getur minnkað ef viðkomandi telja að fjarsterkur aðili eins og banki muni koma til bjargar ef áhættusamar áætlanir ganga ekki eftir.

Tengsl banka og atvinnufyrirtækja geta einnig haft áhrif til þess að atvinnufyrirtækin sem tekin eru yfir eða önnur félög sem vega þungt í útlánasafni bankanna beini viðskiptum sínum hvert til annars. Hagsmunir banka af endurheimt skulda kunna að vera best tryggðir með þessu móti til skamms tíma en að sama skapi væri samkeppni veruleg hætta búin ef bankar kæmu á þennan hátt í veg fyrir að atvinnufyrirtæki tækju ákvarðanir sem eru viðskiptalega skynsamlegastar á hverjum tíma. Ef viðkomandi fyrirtæki eru öflug á sínu sviði getur þetta leitt til þess að keppinautar útilokist frá mikilvægum viðskiptum. Til langs tíma er hag yfirteknu fyrirtækjanna jafnframt best borgið með því að þau starfi með sem eðlilegustum hætti og leitist í sífellu við að gera eins hagstæða samninga og þeim er unnt. Af þeim sökum telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að skilyrðin komi eins og hægt er í veg fyrir þá hagsmunaárekstra sem upp kunna að koma með því að takmarka aðkomu starfsmanna þeirra samrunaaðila sem hafa með höndum útlánastarfsemi að Reitum.

Íslenskur bankamarkaður er verulega samþjappaður þar sem þrír viðskiptabankar hafa yfirgnæfandi markaðshlutdeild. Stærð bankanna veldur því að þeir búa yfir umtalsverðu magni trúnaðarupplýsinga. Í vissum tilvikum búa einstakir bankar yfir trúnaðarupplýsingum um keppinauta þeirra atvinnufyrirtækja sem þeir taka yfir. Er skilyrðunum ætlað að tryggja að slíkar upplýsingar berist ekki til hinna yfirteknu fyrirtækja. Jafnframt er lagt bann við því að viðkvæmar upplýsingar berist frá yfirteknum fyrirtækjum til keppinauta eða viðskiptavina þeirra sem kunna einnig að vera í eigu eða í viðskiptum við sama banka.



Í skilyrðunum er að finna ákvæði sem leggja þá skyldu á viðskiptabanka í hópi hluthafa að taka upp viðvarandi og öflugt innra eftirlit með því að skilyrðin nái markmiði sínu. Ber bankanum að tryggja að óháður aðili innan bankans geti með trúverðugum hætti fylgst með framkvæmd skilyrðanna og gefið Samkeppniseftirlitinu skýrslu um starf sitt. Eftirlit þetta er vitaskuld til viðbótar við hið almenna eftirlit sem Samkeppniseftirlitið hefur með því að fyrirtæki fari að ákvörðunum skv. samkeppnislögum.

Svo sem fram kemur í áður tilvitnuðu umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins er það almennt séð gagnlegt fyrir íslenskt hagkerfi að bankar lækki eða felli niður skuldir fyrirtækja sem eiga sér rekstrarlegar forsendur. Óhófleg skuldsetning slíkra fyrirtækja dregur úr þrótti atvinnulífsins og samkeppni auk þess að hægja á efnahagsbata. Í úrskurði áfrýjunarnefndar í máli nr. 18/2009 er á það bent að;

„... samkeppnisreglur megi ekki takmarka möguleika fyrirtækja á fjárhagslegri endurskipulagningu með samningum við kröfuhafa, þegar skuldir eru að slíga rekstur með þeim hætti að hann færi á annað borð í þrot. Samkeppnislög hafa það að markmiði að auka og viðhalda samkeppni í bráð og lengd til hagsbóta fyrir neytendur. Áfrýjunarnefndin telur því að samningar við lánadrottna um fjárhagslega endurskipulagningu og afskriftir skulda stríði í eðli sínu ekki gegn þeim markmiðum.“

Samkeppniseftirlitið telur því að það falli almennt ekki innan þeirra lagaheimilda sem stofnunin hefur að leggja bindandi mat á eftirgjöf skulda eða eiginfjárskipan endurreistra atvinnufyrirtækja. Svo sem fram kemur í áður tilvitnuðu umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins telur stofnunin almennt heppilegast að gætt sé varúðar við eftirgjöf skulda þar sem of mikil eftirgjöf kann að veita ósanngjarnt samkeppnisforskot. Hins vegar má eftirgjöfin ekki ganga of skammt þannig að dregið sé úr möguleikum viðkomandi fyrirtækis til þess að keppa, sbr. umfjöllun hér að framan. Vísast nánar um þetta til umræðuskjalsins. Hér skiptir einnig máli að eins og áður sagði fela skilyrðin í sér þá kröfu að eðlileg arðsemi sé af rekstri hins yfirtekna fyrirtækis. Er því unnt að bregðast við ef banki leggur yfirteknu fyrirtæki til fé, umfram það sem nauðsynlegt er til að það geti starfað með eðlilegum hætti á samkeppnismarkaði.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Yfirtaka Arion banki hf., NBI hf., Íslandsbanki hf., Glitnir banki hf. og Haf Funding 2008-1 ltd. í sameiningu á þorra hlutafjár í Reitum felur í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga er eru samrunanum sett skilyrði. Með setningu skilyrðanna er ekki þörf á ógildingum samrunans:

1.



Söluskylda og sölumáti

1.1

Frestur til sölu

Hluthafarnir skulu hafa selt eignarhlut sinn í Reitum eða eignir Reita [...] ⁶ Hefja skal sölu á eignarhlutum að hluta til eða öllu leyti, eða einstökum fasteignum svo fljótt sem verða má.

Samkeppniseftirlitið getur framlengt sölufrest skv. 1. mgr. samkvæmt umsókn hluthafanna. Í umsókn um framlengingu sölufrests skal rökstutt hvaða atvik hindra sölu. Ef umsóknin byggist á því mati hluthafanna að erfiðar markaðsaðstæður eða sérstakar aðstæður í rekstri eða rekstrarumhverfi Reita hamli sölu innan frests skv. 1. mgr. skal með henni fylgja álit frá óháðum kunnáttumanni þar sem framangreint mat hluthafanna er staðfest.

1.2

Sölumáti

Leitast skal við að selja eignarhlut hluthafanna í Reitum í fyrirfram skilgreindu og gagnsæju ferli, t.d. með skráningu í kauphöll að undangengnu útboði í samræmi við ákvæði laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007.

Gera skal söluáætlun eigi síðar en 1. október 2010. Þar til sölu skv. grein 1.1. lýkur skal við áramót og á miðju ári vinna skýrslu um framvindu sölufærlisins.

2.

Aðgerðir gegn skaðlegum hagsmunatengslum

2.1

Sjálfstæði Reita

Á meðan Reitir eru undir yfirráðum hluthafanna skulu þeir tryggja sjálfstæði félagsins á samkeppnismarkaði. Skulu hluthafarnir í því skyni tryggja að hagsmunatengsl hluthafanna við fyrirtæki sem starfa á sömu eða skyldum mörkuðum og Reitir skaði ekki samkeppni. Tryggja skal að fullur rekstrar- og stjórnunarlegur aðskilnaður verði á milli Reita og hluthafanna og fyrirtækja undir yfirráðum þeirra.

Reitum og fasteignafélögum hluthafa er óheimilt að hafa með sér hvers konar samvinnu eða grípa til samstilltra aðgerða um viðskipta- og samkeppnismál, sbr. 10. gr. samkeppnislaga. Hið sama á við um önnur fyrirtæki undir yfirráðum hluthafanna og eru keppinautar Reita. Hluthöfum er óheimilt að stuðla að eða taka þátt í slíkri samvinnu eða samstilltum aðgerðum.

Viðskiptastefna Reita skal mótuð með sjálfstæðum hætti. Jafnframt skulu hluthafarnir gera eðlilega arðsemiskröfu til félagsins.

⁶ Fellt út vegna trúnaðar



2.2.

Stjórn Reita

Skulu hluthafarnir tryggja að í stjórn Reita hf. sitji einstaklingar sem:

- a) Eru óháðir hluthöfum sem eiga eignarhluti í keppinautum Reita. Þetta á þó ekki við ef engin stjórnarmaður eða starfsmaður viðkomandi hluthafa situr í stjórn annars fasteignafélags í eigu hans eða Samkeppniseftirlitið heimilar það sérstaklega. Jafnan skal þó tryggt að í stjórn Reita sitji ekki starfsmaður sem kemur að ákvörðunum um viðskiptaleg málefni keppinauta Reita eða hefur aðgang að upplýsingum því tengdu.
- b) Eru óháðir öðrum fyrirtækjum á Íslandi sem starfa á sama markaði og Reitir hf., hvort sem þau eru í eigu samrunaaðila eða annarra.
- c) Eru óháðir aðilum sem hafa yfirráð yfir viðskiptabönkum á Íslandi eða stjórna starfsemi þeirra.
- d) Eru óháðir aðilum sem hafa verulegra hagsmuna að gæta af rekstri bæði samrunaaðilanna og/eða keppinauta Reita hf. á markaði.
- e) Hafa ekki umsjón með viðskiptum við önnur fasteignafélög, t.a.m. þar sem þeir eru viðskiptastjórar í viðskiptabanka, eða önnur slík tengsl við keppinauta eða viðskiptavini Reita.

Einstaklingur skv. 1. mgr. telst óháður ef hann er ekki starfsmaður eða stjórnarmaður hjá þeim fyrirtækjum sem óháði lýtur að samkvæmt greininni, er ekki maki stjórnarmanns eða stjórnanda hjá ofangreindum aðilum, skyldur þeim í beinan legg eða fyrsta legg til hliðar. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður framangreindum aðilum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila uppfylla ekki þetta skilyrði.

2.3.

Meðferð hlutafjár í Reitum

Hluthafar skulu tryggja að farið sé með hlutafé þeirra í Reitum óháð hlutafé þeirra í öðrum fasteignafélögum. Þannig skal t.a.m. tryggja að það sé ekki sami aðili sem mætir fyrir hluthafa á aðalfundi eða komi að mótun eigendastefnu eða ákvarðanatöku á hluthafafundum Reita og annarra fasteignafélaga sem eru í eigu hluthafa.

2.4.

Viðskipti hluthafa við Reiti

Nú eiga hluthafar í einhverjum viðskiptum við Reiti og skulu þeir þá tryggja að viðskiptin séu á sömu forsendum og ef um tvo ótengda aðila væri að ræða.

2.5.

Óheimilt er að hlutast til um viðskipti milli Reita og tengdra fyrirtækja. Eigi sér stað viðskipti á milli Reita og fyrirtækja í eigu hluthafanna skulu þau vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða. Þá skal viðskiptastefna Reita vera algerlega óháð fyrirtækjum í eigu



hluthafanna. Hluthafarnir skulu ekki hafa afskipti af viðskiptum á milli Reita og fyrirtækja undir þeirra yfirráðum.

Eigi hluthafi kröfur eða sé hann í viðskiptalegum tengslum við fyrirtæki sem hagnýta sér þjónustu fasteignafélaga er hluthafanum óheimilt að stuðla að því að slíkur aðili beini viðskiptum sínum til Reita umfram önnur fasteignafélög

2.6

Jafnræði og vernd trúnaðarupplýsinga

Nú hefur hluthafi með höndum viðskiptabankþjónustu og skal hann þá jafnframt sæta eftirfarandi skilyrðum:

- a) Hluthafi skal ekki beina viðskiptavinum sínum til Reita eða hafa nokkur óeðlileg áhrif á viðskipti þeirra við Reiti. Jafnframt skulu hluthafa ekki beita sér fyrir því Reitir beini viðskiptum til viðskiptavina þeirra.
- b) Tryggt skal að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar um starfsemi fasteignafélaga sem eðlilegt er að fari leynt berist ekki til Reita.
- c) Hluthafi skal gæta jafnræðis á milli Reita og annarra viðskiptavina sinna. Þannig skal hluthafi tryggja að sömu aðilar innan bankans séu ekki viðskiptastjórar (starfsmenn útlánasviða sem bera ábyrgð á útlánum til einstakra viðskiptavina) annars vegar Reita og hins vegar helstu keppinauta (þ.m.t. fasteignafélög í eigu hluthafa) sem jafnframt eru í viðskiptum við bankann.
- d) Hluthafarnir skulu tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að viðkvæmar upplýsingar sem bankinn býr yfir um keppinauta eða viðskiptavini Reita berist ekki til Reita.
- e) Hluthafarnir skulu tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að viðkvæmar upplýsingar sem þeir búa yfir um Reiti berist ekki til keppinauta eða viðskiptavina Reita.

3.

Upplýsingagjöf

Reitir skulu hafa að lágmarki aðgengilegar á heimasíðu sinni upplýsingar um eftirfarandi:

- a) Upplýsingar um eignarhlut stærstu hluthafa.
- b) Skipan stjórnar Reita og hvaða öðrum störfum þeir gegna.
- c) Skipurit Reita.
- d) Birta birta opinberlega ársreikning og hálfársuppgjör Reita frá og með 1. janúar 2011. Birtingin skal fara fram eigi síðar en þremur mánuðum eftir að uppgjörstímabili lýkur. Ársreikningur og hálfársuppgjör skal að lágmarki innihalda rekstrarreikning, efnahagsreikning, sjóðsstreymisfirlit og eiginfjárfirlit fyrir viðkomandi tímabil ásamt útreikningi á hreinum hagnaði á hlut fyrir árið/tímabilið. Skulu birtir reikningar félagsins vera útbúnir í samræmi við ákvæði laga nr. 3/2006 um ársreikninga og framsetning þeirra vera nægileg ítarleg til þess að



gefa glögga mynd af rekstrinum. Jafnframt skal gera grein fyrir áritun endurskoðanda sé reikningur félagsins endurskoðaður.

4.

Eftirlit

Þeir hluthafar sem sinna viðskiptabankþjónustu á Íslandi skulu fela óháðum aðila að leggja mat á hvort þau skilyrði ákvörðunar þessara sem leggja beinar skyldur á viðkomandi banka séu uppfyllt. Með óháðum aðila er hér átt við aðila sem ráðinn er af stjórn þeirra og kemur ekki með neinum hætti að framkvæmd skilyrða ákvörðunar þessarar eða þeirri starfsemi hluthafanna sem tengist skilyrðum ákvörðunarinnar.

Eftirlitsaðili skv. 1. mgr. skal senda Samkeppniseftirlitinu skýrslu um starf sitt fyrir lok apríl og októbermánaða þar til sala á Reitum hefur átt sér stað.

Skal eftirlitsaðili hvers hluthafa skv. 1. mgr. hafa tiltækan lista yfir stjórnarmann eða stjórnarmenn hluthafans í Reitum og viðskiptastjóra hluthafa gagnvart Reitum og/eða tengdum fyrirtækjum. Skal listanum viðhaldið þannig að mögulegt sé að afhenda hann Samkeppniseftirlitinu með skömmum fyrirvara.

5.

Viðurlög

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í ákvörðun þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson