

Þriðjudagur, 7. júní 2005

241. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 17/2005

Kvörtun fasteignasölnunnar Húsin í bænum vegna verðmata Sameinaða lífeyrissjóðsins

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 27. apríl 2002, frá Gunnari Jóhanni Birgissyni hrl., f.h. Fasteignasölnunnar Húsin í bænum þar sem kvartað er yfir því að Sameinaði lífeyrissjóðurinn taki aðeins á móti og viðurkenni verðmöt á fasteignum frá átta tilteknum fasteignasölum sem hafi heimild sjóðsins til að verðmeta eignir fyrir sjóðsfélaga þegar sótt sé um lán vegna fasteigna á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri. Verðmöt annarra fasteignasala séu ekki tekin gild.

Kvartandi telur viðskiptahætti Sameinaða lífeyrissjóðsins brjóta í bága við 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga og d-lið 2. mgr. sömu greinar þar sem augljóst sé að lífeyrissjóðurinn hafi samið við þessar tilteknu fasteignasölur. Ekki hafi kvartanda tekist að fá afrit af umræddum samningum. Ekki sé hægt að skýra með öðrum hætti af hverju þessar tilteknu fasteignasölur hafi aðgang að lífeyrissjóðnum og aðrar ekki. Áhrif þessa séu þau að aðrar fasteignasölur séu útilokaðar frá markaðnum.

Fallist samkeppnisráð ekki á að um brot á 10. gr. sé að ræða telur kvartandi umrædda viðskiptahætti brjóta gegn 1. mgr. og c-lið 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga. Lífeyrissjóðurinn sé fjórði stærsti lífeyrissjóður landsins. Hrein eign sjóðsins samkvæmt ársskýrslu hans fyrir árið 2000 hafi numið tæplega 40 milljörðum króna. Í árslok 2000 hafi 32.282 sjóðsfélagar átt réttindi á hendur sjóðnum. Efnahagslegur styrkleiki sjóðsins sé því gífurlegur og geti hann að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptamanna og neytenda. Að teknu tilliti til framangreinds verði að telja að lífeyrissjóðurinn hafi markaðsráðandi stöðu, einkum þegar litið sé til þess fjölda sjóðsfélaga sem hugsanlega geti fengið lán hjá sjóðnum þegar fasteign sé keypt. Telja verði að hugsanlegir kaupendur fasteigna beini viðskiptum sínum öðrum fremur til þessara tilteknu fasteignasala sem samið hafi verið við þar sem sjóðurinn hafni verðmötum frá öðrum fasteignasölum. Af þessu leiði að óréttmætir viðskiptahættir lífeyrissjóðsins hamli virkri samkeppni á fasteignamarkaði með óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi á þeim markaði.

Kvartandi telur landfræðilega markaðinn í máli þessu vera höfuðborgarsvæðið þar sem vinnuregla sjóðsins taki einungis til fasteignasala á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt ársskýrslu Fasteignamats ríkisins nemi hlutdeild höfuðborgarsvæðisins, þ.e. Reykjavíkur og Reykjaness, samanlagt 81% af heildarveltu fasteignaviðskipta í landinu. Ákvörðun sjóðsins taki ekki til fasteignasala annars staðar á landinu. Kvartandi telur að þjónustumarkaðurinn sé öll þjónusta sem fasteignasölur veiti, en viðskiptahættir sjóðsins hafi áhrif á alla þjónustuna, en ekki einungis þá þjónustu sem lúti að því að verðmeta fasteignir gegn greiðslu. Fasteignasölur veiti einstaklingum allhliða þjónustu, þ.e. sjái um allan frágang skjala tengdan kaupum og sölu á fasteignum. Viðskiptahættir sjóðsins hafa því áhrif á það hvaða fasteignasölur einstaklingar skipti almennt við og snerti því ekki eingöngu þá þjónustu fasteignasala er lúti að verðmötum.

Kvartandi áréttar að fasteignasalar hafi starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 54/1997 um fasteigna-, fyrirtækja- og skipasölu. Í stað þess að útiloka ákveðna fasteignasala frá verðmötum telur kvartandi eðlilegra að sjóðurinn yfirfæri verðmötin sérstaklega, þ.e. að hann mæti hvort þau ættu við rök að styðjast. Það gæti sjóðurinn gert annað hvort með því að ráða fasteignasala í vinnu hjá sér eða semja við eina fasteignasölu um að yfirfara þau verðmöt sem sjóðurinn veitir viðtöku. Þessar leiðir hafi ekki verið farnar heldur hafi sjóðurinn með viðskiptaháttum sínum misnotað aðstöðu sína í skjóli stærðar sinnar og með þeim hætti haft óeðlileg áhrif á fasteignamarkaðinn. Því sé ljóst að lífeyrissjóðurinn hafi mismunað viðskiptaaðilum með því að útiloka ákveðna aðila frá markaðnum og þar með veikt samkeppnisstöðu þeirra.

Kvartandi óskar eftir að samkeppnisráð taki afstöðu til þess hvort að viðskiptahættir Sameinaða lífeyrissjóðsins brjóti gegn samkeppnislögum.

II Málsmeðferð

1.

Erindi fasteignasölnunnar var sent Sameinaða lífeyrissjóðnum til umsagnar og barst hún þann 26. júlí 2002 frá Gesti Jónssyni hrl.

Í umsögn lífeyrissjóðsins kemur fram að 1. mgr. 10. gr. og d. liður 2. mgr. sömu greinar samkeppnislaga geti ekki átt við um þá vinnureglu stjórnarinnar að viðurkenna einungis verðmöt á fasteignum frá tilteknum löggiltum fasteignasölum, sem grundvöll mats á veðhæfni eigna. Ákvæðið eigi við um samninga milli fyrirtækja og samstilltar aðgerðir á markaði. Vinnureglan hafi verið ákveðin einhliða af stjórn sjóðsins og án alls samráðs við aðra aðila á markaðnum, sem taki ákvarðanir um útlán peninga eða

kaup á fasteignaveðbréfum á grundvelli matsvottorða um markaðsverð fasteigna sem settar séu að veði.

Ætla megi að aðrir aðilar sem taki slíkar ákvarðanir séu lífeyrissjóðir, bankar, sparisjóðir, veðbréfafyrirtæki og eftir atvikum aðrar fjármálastofnanir. Lífeyrissjóðurinn telji áhugavert að fá upplýsingar um hvernig þessi fyrirtæki beri sig að við að afla gagna um markaðsverð fasteigna sem teknar séu að veði. Að mati lífeyrissjóðsins sé útilokað að lántakendur eða seljendur fasteignaveðbréfa hafi sjálfðæmi um að afla verðmats frá hvaða fasteignasala sem er og viðkomandi fjármálafyrirtæki beri að taka slíkt gilt. Slíkt fái ekki samrýmst skyldu stjórnar fyrirtækjanna til þess að tryggja að raunveruleg verðmæti séu sett að veði fyrir lánveitingum frá fyrirtækjum.

Samkvæmt vinnureglunni hafi stjórn Sameinaða lífeyrissjóðsins valið nokkrar fasteignasölur og tilnefnt þær gagnvart umsækjendum um sjóðsfélagalán. Sjóðurinn hafi samið við umræddar fasteignasölur um að umsækjendur um lán hjá sjóðnum geti fengið verðmat hjá þeim fyrir tiltekið verð og muni taka þau gild.

Einnig segir í umsögn lífeyrissjóðsins: „Til þess ber að líta að skv. lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða eru verulegar takmarkanir á frelsi lífeyrissjóða hvað varðar leiðir til ávöxtunar fjár. Samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 36. gr. laganna er heimild til kaupa fasteignatryggðra skuldabréfa bundin við að veðsetning fari ekki fram úr 65% af metnu markaðsvirði fasteignar. Svonefnd sjóðfélagslán felast í kaupum veðskuldabréfa frá sjóðsfélögum og líta því þessari reglu. Það er hlutverk stjórnar lífeyrissjóðs að fylgjast með, eins og kostur er, að lögum sé fylgt í starfsemi sjóðsins. Það hlutverk rækir stjórnin m.a. með setningu vinnureglna á ýmsum sviðum. Það styðst þannig við málefnaleg rök að stjórn setji vinnureglur um hvernig tryggt skuli að keypt veðskuldabréf séu innan lögbundinna verðmarka. Regla eins og sú sem valin hefur verið, þ.e. að einungis séu tekin gild mót frá völdum hópi löggiltra fasteignasala, er málefnaleg og í samræmi við hagsmuni sjóðsins. Stjórninni ber að tryggja að umrædd mót séu traust og á þeim byggjandi. Sú tilhögun sem við er stuðst er einmitt af þeim meði. Reyndar virðist augljóst að stjórn sjóðsins gæti skapað sér ábyrgð ef hún léti það viðgangast að veðskuldabréf væru keypt til sjóðsins á grundvelli yfirlýsinga frá aðilum sem ekki hefði fyrirfram verið gengið úr skugga um að fylgdu reglum við verðmöt sem sjóðurinn gæti sætt sig við.

Taka má dæmi af öðrum sviðum í starfsemi lífeyrissjóðsins þar sem ákvarðanir eru byggðar á sérfræðimötum. Ákvarðanir um greiðslu örorkubóta eru í ýmsum atriðum skilyrtar álitu trúnaðarlæknis sjóðsins. Sjóðurinn semur við tiltekinn lækni eða eftir atvikum lækna til þess að sinna trúnaðarlæknishlutverkinu. Að mati umbj. míns er fráleitt að slíkir samningar séu brot á samkeppnisreglum vegna hagsmuna annarra lækna sem einnig kynnu að vera færir til verksins“.

Lögmaður lífeyrissjóðsins telur 1. mgr. og c-lið 2. mgr. 11. gr. laganna ekki eiga heldur við þar sem lífeyrissjóðurinn hafi ekki markaðsráðandi stöðu. Erfitt sé að mæla markaðshlutdeild lífeyrissjóðsins í kaupum á verðmötum fasteigna. Ljóst sé þó að þar hafi sjóðurinn óverulegt vægi og megi ætla að það sé vel innan við 1% á markaðnum. Því sé fjarri að skilyrði um markaðsráðandi stöðu sé uppfyllt.

Að teknu tilliti til ofangreinds leyfir stjórn sjóðsins sér að mótmæla því að brotnar hafi verið samkeppnisreglur eða aðrar reglur við setningu vinnureglna um verðmöt á fasteignum sem teknar séu að veði þegar veitt eru lán til sjóðsfélaga.

2.

Umsögn lífeyrissjóðsins var send lögmanni fasteignasölnunnar til athugasemda og bárust þær þann 29. júlí 2002.

Þar kemur m.a. fram að kvartandi telji ákvæði 10. gr. samkeppnislaga eiga við í málinu. Fram komi í umsögn lífeyrissjóðsins að samið hafi verið við þessar tilteknu fasteignasölur um að þær hafi einkarétt að verðmötum sem félagar sjóðsins verði að afla sér til að fá afgreidd lífeyrissjóðslán vegna fasteignaviðskipta. Slíkir samningar geti aftur á móti ekki talist einhliða ákvörðun stjórnar sjóðsins eins og fram komi í umsögn lífeyrissjóðsins. Að mati kvartanda feli ákvörðun stjórnar sjóðsins svo og efni samninga sjóðsins við nokkrar fasteignasölur í sér brot gegn samkeppnislögum.

Kvartandi mótmælir því að fyrirkomulag, sem mál þetta varði, sé byggt á málefnalegum forsendum. Kvartandi er sammála því að hið umdeilda fyrirkomulag sé sjóðnum til hagsbóta. Það sé eitt einkenni samninga og aðgerða á milli fyrirtækja, sem lúti að því að takmarka og raska samkeppni, að samningarnir og aðgerðirnar gagnist fyrirtækjum best sem að samningunum standi. Slíkir samningar stríði hins vegar bæði gegn markmiði samkeppnislaga um virka samkeppni og gegn hagsmunum neytenda. Í máli þessu sé sjóðsfélögum í lífeyrissjóðnum með skipulegum hætti beint til ákveðinna fasteignasala varðandi verðmöt þegar sótt sé um lán hjá sjóðnum. Að sama skapi séu allar aðrar fasteignasölur þar með útilokaðar án nokkurra skýringa þegar sjóðsfélagar sækja um lán. Umrætt fyrirkomulag sé hagstætt fyrir lífeyrissjóðinn en mjög óhagstætt fyrir neytendur og hindri virka samkeppni á fasteignamarkaði. Eðlilegra væri að umsækjendur um lán hjá lífeyrissjóðnum gætu sjálfir valið hvaða fasteignasalar mætu fasteignir þeirra.

Kvartandi bendir jafnframt á stranga skaðabótaábyrgð fasteignasala en almennt hafi verið talið, með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 54/1997 og úrlausn dómstóla, að fasteignasali, sem gæfi út verðmat sem ekki sýndi raunverulegt virði þeirrar eignar sem verðmatið taki til, sé ábyrgur fyrir því tjóni sem annað hvort eigandi fasteignarinnar eða lánastofnun yrði fyrir af þeim sökum.

Varðandi brot sjóðsins á 11. gr. samkeppnislaga og markaðsráðandi stöðu hans vill kvartandi benda á upplýsingar sem fram komi á heimasíðu lífeyrissjóðsins. Þar komi m.a. fram að eignir sjóðsins í árslok 2001 hafi numið 45 milljörðum króna. Í lífeyrissjóðaskrá fyrir árið 2001 komi fram að eignir sjóðsins hafi numið þann 31. desember 2000 rúmum 42 milljörðum og geri það sjóðinn þann fjórða eignamesta á landinu. Ennfremur komi fram á heimasíðunni að sjóðsfélagar séu um 11.000 talsins. Til samanburðar megi benda á að fullgildir félagsmenn í Lífeyrissjóði verslunarmanna, sem sé stærsti lífeyrissjóður landsins, hafi á árinu 2001 verið rúmlega 19.000 einstaklingar. Útborguð lán til sjóðsfélaga á árinu 2001 hafi verið 599 á móti 519 fyrir árið 2000. Samtals námu lánin 1.284 milljónum króna og sé þar um 21% aukningu frá árinu þar á undan. Taka beri fram að miklar líkur séu á því að lífeyrissjóðslánin séu notuð í fasteignaviðskiptum einstaklega enda séu lánin einungis veitt gegn veði í íbúðarhúsnæði.

Kvartandi telur því ljóst að lífeyrissjóðurinn sé einn sá stærsti á landinu, bæði hvað varði eignir, fjölda sjóðsfélaga og útgreiddra lána til sjóðsfélaga. Staða hans sé því mjög sterk og fullnægi hann því skilyrði samkeppnislaga um að vera með markaðsráðandi stöðu á þeim markaði er varði verðmöt fasteignasala.

3.

Athugasemdir kvartanda voru sendar lögmanni lífeyrissjóðsins til frekari athugasemda og bárust þær þann 11. nóvember 2002.

Þar kemur m.a. fram að samandregið lúti kvörtun fasteignasöluannars vegar að því að gildandi fyrirkomulag um mat á verðmæti fasteigna sem veðsettar séu sjóðnum vegna sjóðsfélagalána sé andstætt 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga og d-lið 2. mgr. sömu greinar og hins vegar feli það í sér brot gegn 1. mgr. og c-lið 2. mgr. 11. gr. laganna. Lífeyrissjóðurinn sé ekki sammála þessu og vísar því til stuðnings til þeirra sjónarmiða sem áður hafi komið fram.

4.

Athugasemdir lífeyrissjóðsins voru sendar kvartanda til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda og bárust þær þann 28. nóvember 2002.

Þar segir m.a. að kjarni þessa máls sé hvort að viðskiptahættir Sameinaða lífeyrissjóðsins brjóti gegn ákvæðum 10. og 11. gr. samkeppnislaga. Það sé afstaða kvartanda að svo sé og óskað sé eftir að samkeppnisyfirvöld taki afstöðu til þess álitaefnis.

5.

Bréf kvartanda var sent lífeyrissjóðnum til upplýsinga þann 6. desember 2002.

6.

Þann 7. janúar 2003 sendi Samkeppnisstofnun Sameinaða lífeyrissjóðnum bréf og óskaði eftir frekari upplýsingum um efni vinnureglu stjórnar sjóðsins og frekari rökstuðningi fyrir því hvers vegna einungis tilteknir löggiltir fasteignasalar falli innan vinnureglunnar en aðrir ekki.

7.

Þann 6. maí 2003 bárust svör frá lífeyrissjóðnum. Þar er vísað til áður fram kominna röksemda sjóðsins í bréfi dags. 26. júní 2002. Einnig vill sjóðurinn áréttta að lög um skylduábyrgðartryggingar fasteignasala veita lífeyrissjóði eða annars konar fjármálastofnun ekki vernd vegna mistaka viðkomandi fasteignasala. Verndin sé einungis talin ná til viðskiptamanns fasteignasalans en ekki þriðja aðila. Varðandi markaðsstöðu lífeyrissjóðsins þá er tekið fram að hann sé fjórði stærsti lífeyrissjóður landsins. Af eignum sjóðsins séu um 8% bundin í fasteignatryggðum veðskuldabréfum, sem falli undir heimildina í 3. tl. 1. mgr. 36. gr. laganna um starfsemi lífeyrissjóða. Sé litið á kaup sjóðsins á fasteignatryggðum skuldabréfum af sjóðsfélögum sem útlánastarfsemi í tengslum við fasteignaviðskipti sé ljóst að sjóðurinn starfi á sama markaði og Íbúðalánasjóður. Sú stofnun sé eflaust langstærst á þessum markaði. Að auki komi til bankar, sparisjóðir og aðrar fjármálastofnanir sem og þeir lífeyrissjóðir sem kaupi fasteignatryggð veðskuldabréf af sjóðsfélögum sínum.

8.

Þann 30. maí 2003 sendi Samkeppnisstofnun kvartanda svör lífeyrissjóðsins til umsagnar.

Umsögn kvartanda barst þann 19. júní 2003. Þar kemur m.a. fram að samkvæmt váttryggingaskilmálum þriggja stærstu váttryggingarfélaganna á landinu taki starfsábyrgðartrygging fasteignasala samkvæmt skýru orðalagi til tjóns sem ótilgreindur þriðji aðili verði fyrir, þ.m.t. kaupandi og seljandi fasteignar, lífeyrissjóðir, fjármálastofnanir, o.fl. Því sé það mat kvartanda að skilningur lífeyrissjóðsins eigi sér ekki stoð í váttryggingaskilmálum sem gildi um starfsábyrgðartryggingar fasteignasala.

Hvað varði markaðsráðandi stöðu Sameinaða lífeyrissjóðsins telur kvartandi ekki unnt að bera lífeyrissjóðinn saman við Íbúðalánasjóð, banka, sparisjóði og aðrar fjármálastofnanir. Þar af leiðandi starfi sjóðurinn ekki á sama markaði og Íbúðalánasjóður. Skilyrði fyrir veitingu láns hjá sjóðnum séu ekki þau sömu og fullnægja þurfi fyrir veitingu láns hjá Íbúðalánasjóði. Að sama skapi séu vaxtakjör ekki sambærileg á milli lífeyrissjóðslána sjóðsins og þess sem gerist á hinum almenna markaði, þ.m.t. þegar tekin séu húsbrefalán eða almenn bankalán. Vextir af húsbrefum séu mun lægri en af lífeyrissjóðsláni hjá Sameinaða lífeyrissjóðnum og vextir af almennum lánnum banka og fjármálastofnana séu mun hærri. Við mat á

markaðsráðandi stöðu sjóðsins beri að taka tillit til stærðar hans á þeim markaði sem um ræði, þ.e. þeim markaði sem lúti að töku lífeyrissjóðslána við kaup á íbúðarhúsnæði, og taka í því sambandi tillit til sjónarmiða um viðkomandi markað.

Loks vill kvartandi áréttta að mál þetta snúist um samkeppnisrétt, þ.e. hvort háttsemi lífeyrissjóðsins brjóti í bága við 10. gr. og 11. gr. samkeppnislaga. Í gildi sé vinnuregla Sameinaða lífeyrissjóðsins, sem sé fjórði stærsti lífeyrissjóður landsins, sem feli í sér að viðskiptum sjóðsfélaga sem rétt eigi á láni hjá sjóðnum sé beint til sjö tilgreindra fasteignasala á höfuðborgarsvæðinu. Sjóðurinn hafi gert samninga við umræddar fasteignasölur um að einungis verðmöt frá þeim skuli lögð til grundvallar við mat á láns hæfi umsækjenda um lán hjá sjóðnum. Af því leiði að sjóðurinn hafi gert samninga sem hafi að markmiði að koma í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð og henni raskað.

9.

Athugasemdir kvartanda voru sendar lífeyrissjóðnum til frekari athugasemda þann 24. júní 2003 og bárust þær þann 23. september 2003. Ekki komu þar fram atriði sem varða þetta mál og ekki höfðu komið fram áður.

III.

Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 7. júní 2005, var ákvörðun tekin í þessu máli. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Atli Freyr Guðmundsson, Karítas Pálsdóttir, Ragnhildur Bragadóttir og Sigurbjörn Þorbergsson.

1.

Í máli þessu kvartar Fasteignasalan Húsin í bænum yfir því að Sameinaði Lífeyrissjóðurinn skuli ekki viðurkenna verðmöt fasteigna frá öllum löggiltum fasteignasölum heldur aðeins tilteknum fasteignasölum. Verðmöt fasteigna eru í einstaka tilvikum skilyrði fyrir lánveitingum sjóðsins til sjóðsfélaga. Kvartandi telur að lífeyrissjóðurinn hafi samið sérstaklega við þessar tilteknu fasteignasölur og að slíkir samningar brjóti í bága við 10. gr. samkeppnislaga.

Sé samkeppnisráð ekki sammála því að um brot á 10. gr. sé að ræða telur kvartandi að lífeyrissjóðurinn sem sé sá fjórði stærsti á landinu hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína á markaðnum fyrir þjónustu fasteignasala á höfuðborgarsvæðinu með því að útiloka tiltekna löggilta fasteignasala frá markaðnum og þar með brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga.

Sameinaði lífeyrissjóðurinn telur að ekki geti verið um brot á 10. gr. að ræða þar sem ekki hafi verið gerður samningur við þessa tilteknu fasteignasala, aðeins sé um að ræða vinnureglu stjórnar sjóðsins og hafi hún verið sett einhliða. Samkvæmt vinnureglunni hafi þessar tilteknu fasteignasölur verið tilnefndar gagnvart umsækjendum sjóðfélaga um lán. Einhliða ákvarðanir brjóti ekki í bága við 10. gr. samkeppnislaga.

Að mati lífeyrissjóðsins sé markaðurinn í máli þessu kaup á verðmötum fasteignasala og á þeim markaði hafi sjóðurinn óverulegt vægi eða innan við 1% á markaðnum. Því geti sjóðurinn ekki verið að misnota markaðsráðandi stöðu sína og þar með brjóta í bága við 11. gr. samkeppnislaga.

2.

Kvartandi telur í máli þessu að Sameinaði lífeyrissjóðurinn hafi með samningum við tiltekna löggilta fasteignasala brotið í bága við 10. gr. samkeppnislaga, nánar tiltekið 1. mgr. og d-lið 2. mgr. Lífeyrissjóðurinn er ósammála þessu þar sem aðeins sé um einhliða vinnureglu stjórnar að ræða en ekki samninga milli sjóðsins og þessara tilteknu fasteignasala. Kvartandi telur að markaðurinn í máli þessu sé öll þjónusta fasteignasala en lífeyrissjóðurinn telur hann einungis vera kaup á verðmötum fasteigna.

10. gr. samkeppnislaga leggur bann við öllum samkeppnishamlandi samningum fyrirtækja. Í ákvæðinu eru síðan talin upp dæmi um samninga sem heyra undir regluna, en sú upptalning er aðeins í dæmaskyni. Kvartandi telur umkvörtunarefnið falla undir d-lið ákvæðisins, þ.e. að samningar lífeyrissjóðsins við fasteignasalan mismuni viðskiptaaðilum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og veiki þannig samkeppnisstöðu þeirra.

Engar formkröfur eru gerðar til samnings til að hann teljist samningur í skilningi 10. gr. Almenn umgjörð samkomulags nægir. Ekki er heldur nauðsynlegt að skilgreina nákvæmlega hvað felst í samningi þar sem hugtakið samstilltar aðgerðir er það vítt að það nær til hvers konar samvinnu fyrirtækja.

Í máli þessu er því nauðsynlegt að skoða hvort að samvinna lífeyrissjóðsins við hina tilteknu fasteignasala falli undir 10. gr. samkeppnislaga og þar með hvort að hún takmarki samkeppni. Sjóðsfélögum í lífeyrissjóðnum er bent á tiltekna fasteignasala sem sjóðurinn tilnefnir vegna verðmats í tengslum við umsóknir um sjóðsfélagalán. Sjóðurinn krefst ekki verðmats nema fasteignamat húsnæðis sé svo lágt að frekari veðsetning sé ekki möguleg en líklegt sé að markaðsvirði fasteignar sé hærra. Sé það raunin skapist grundvöllur fyrir láni hjá sjóðnum. Eins og staða er á fasteignamarkaðnum í dag, þ.e. að markaðsvirði fasteigna er oft hærra heldur en

fasteignamatið sjálf segir til um, er talsvert um að sjóðurinn óski eftir matsverði löggilts fasteignasala.

Samkeppnisráð hefur fengið þær upplýsingar hjá sjóðnum að sérstaklega hafi verið samið við þessa tilteknu fasteignasala um að veita sjóðfélögum þessa þjónustu gegn tilteknu gjaldi sem sé lægra en gjaldskrá fasteignasölnunnar segir til um. Þar af leiðandi er að mati samkeppnisráðs um samvinnu í skilningi 10. gr. að ræða milli lífeyrissjóðsins og þessara tilteknu fasteignasala.

3.

Liggur því fyrir að skoða hvort að samvinna sjóðsins og fasteignasalanna hafi að markmiði eða af henni leiði að samkeppni sé takmörkuð eða henni sé raskað.

Ekkert í gögnum málsins gefur til kynna að samvinna lífeyrissjóðsins og fasteignasalanna hafi haft að markmiði að takmarka samkeppni. Slíkir samningar og slík samvinna fela að jafnaði í sér sk. harðkjarnabrot á samkeppnislögum, s.s. verðsamráð, markaðsskiptingu, takmörkun framleiðslu eða sölu eða útflutningsbann.

4.

Til að meta hvort samvinnan hafi leitt af sér takmörkun á samkeppni er nauðsynlegt að skoða þann markað sem samvinnan hefur haft áhrif á.

Markaður er sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar, sbr. 4. gr. samkeppnislaga.

Að mati samkeppnisráðs hefur samkomulag lífeyrissjóðsins við hina tilteknu fasteignasala á höfuðborgarsvæðinu tæplega áhrif á alla þjónustu fasteignasala eins og kvartandi heldur fram þar sem það tekur eingöngu til gerðar verðmata. Verðmat tiltekins fasteignasala er skilyrði fyrir lánveitingu sjóðsins til sjóðsfélaga í þeim tilfellum þar sem markaðsverð fasteignar er hærra en fasteignamatsverð hennar.

Slík lán eru eingöngu veitt gegn veði í íbúðarhúsnæði, sem umsækjandi á eða er að kaupa. Samkeppnisráð fellst ekki á þá röksemd kvartanda að verið sé að festa sjóðsfélaga í viðskiptum við hinn tiltekna fasteignasala og að samkomulagið hafi í för með sér að aðrir fasteignasalar en þeir sem eru aðilar að samkomulaginu séu útilokaðir frá fasteignaviðskiptum sjóðsfélaga. Við lánveitingu til sjóðsfélaga er kostnaður við verðmat aðeins brot af þeim lántökukostnaði sem sjóðsfélagi þarf að greiða til sjóðsins og hins opinbera við töku lánsins. Þar af leiðandi er að mati samkeppnisráðs ósennilegt að kostnaður einn og sér við gerð verðmats fasteignasala verði þess valdandi að sjóðsfélagi komi til með að eiga öll sín fasteignaviðskipti hjá þeim fasteignasala. Þóknun fasteignasala, hvort sem er sölu- eða umsýsluþóknun er að

mati samkeppnisráðs mun stærri þáttur í ákvörðun seljanda eða kaupanda fasteignar um það hjá hvaða fasteignasala hann kys að eiga viðskipti sín. Umræddar þóknar eru í dag mjög mismunandi hjá fasteignasölum og í flestum tilvikum umsemjanlegar. Upphæð slíkra þóknana eru oftar en ekki ákvörðunarástæða fyrir viðskiptum.

Að teknu tilliti til alls ofangreinds er það mat samkeppnisráðs að markaðurinn í máli þessu sé gerð verðmata.

Til að kortleggja áhrif samkomulagsins á viðkomandi markað sendi Samkeppnisstofnun 39 fasteignasölum á höfuðborgarsvæðinu bréf þann 14. desember 2004 þar sem óskað var eftir upplýsingum um tekjur viðkomandi fasteignasölu vegna fasteignaviðskipta, tekjum af gerð verðmata og fjölda gerðra verðmata. Óskað var eftir upplýsingum frá árinu 2003 og fyrstu níu mánuðum ársins 2004. Beiðnin var jafnframt ítrekuð þann 11. janúar 2005.

Svör bárust aðeins frá 23 fasteignasölum svo einnig var óskað eftir tekjufirlit þeirra 16 fasteignasala sem ekki svöruðu frá embætti Ríkisskattstjóra. Ætla má að hlutfall verðmata af heildartekjum þeirra sé sambærilegt og hjá þeim fasteignasölum sem svöruðu.

Heildartekjur fasteignasalanna sem svöruðu voru rúmlega 953 milljónir króna árið 2003 þar af var hlutur verðmata um 6,8 milljónir króna. Hlutur verðmata var þá 0,7 % af heildartekjum vegna fasteignaviðskipta á umræddu ári. Árið 2004 voru heildartekjur þeirra fasteignasala sem svöruðu 1.066 milljónir króna og hlutur verðmata rúmlega 10 milljónir króna. Hlutur verðmata af heildartekjum hafði því árið 2004 hækkað upp í 0,9 %. Samkvæmt upplýsingum Ríkisskattstjóra voru heildartekjur þeirra fasteignasala sem ekki svöruðu árið 2003 um 600 milljónir króna. Ekki er hægt að sundurgreina þær tekjur en samkeppnisráð áætla að hlutfall heildartekna vegna verðmata sé það sama og þeirra sem svöruðu þ.e. 0,7% eða 4,2 milljónir króna. Tekjur af verðmötum voru því alls um 11 milljónir króna á árinu 2003.

Lífeyrissjóður sá sem kvartað er yfir er skv. upplýsingum Fjármálaeftirlitsins sá fimmti stærsti á landinu. Stærstur er Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og næst stærstur er Lífeyrissjóður verslunarmanna. Sjóðsfélagar í báðum þessum sjóðum geta leitað til hvaða löggilts fasteignasala sem er um gerð verðmata. Samkomulag það sem kvartað er yfir hefur því að mati samkeppnisráðs ekki þau áhrif að útiloka aðra fasteignasala frá gerð verðmata.

Í ljósi alls ofangreinds er það mat samkeppnisráðs að takmörkun sú á samkeppni sem samkomulag Sameinaða lífeyrissjóðsins við hina tilteknu fasteignasala sé svo óveruleg að ekki sé um brot á 10. gr. samkeppnislaga að ræða.

5.

Kvartandi telur að ef 10. gr. samkeppnislaga eigi ekki við um samkomulag það sem mál þetta snýst um þá hljóti að koma til skoðunar hvort að 11. gr. samkeppnislaga eigi við, þ.e. að lífeyrissjóðurinn sé markaðsráðandi.

Í gögnum frá Fjármálaeftirlitinu kemur fram að árið 2004 hafi verið starfandi 49 lífeyrissjóðir sem flestir veiti sjóðsfélögum sínum lán til húsnæðiskaupa. Stærsti lífeyrissjóður landsins er Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins með hreina eign í desember 2003 að upphæð 146 milljarða króna, annar stærsti er Lífeyrissjóður verslunarmanna með hreina eign að verðmæti 123 milljarðar króna árið 2003, þriðji stærsti er Lífeyrissjóðurinn Framsýn með hreina eign 64 milljarðar króna, fjórði stærsti er Lífeyrissjóður sjómanna með hreina eign árið 2003 kr. 56.246.990 þús. og fimmti stærsti er lífeyrissjóðurinn sem mál þetta snýst um, Sameinaði lífeyrissjóðurinn, með hreina eign 52 milljarðar króna.

Af ofangreindu má sjá að lífeyrissjóðurinn sem mál þetta snýst um er ekki markaðsráðandi í skilningi samkeppnisréttarins og þar af leiðandi er að mati samkeppnisráðs ekki ástæða til að skoða hvort um misbeitingu sé að ræða eður ei í skilningi 11. gr. samkeppnislaga.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er ástæða til að hafast frekar að í máli þessu.“