

Föstudagurinn 15. desember 2000

154. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 8/2000

**Fyrirhugaður samruni
Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.**

Efnisyfirlit

I. Erindið	3
II. Samruni	3
III. Erlend fordæmi	6
1. Almennt	6
2. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins	8
2.1 Almennt	8
2.2 Markaðsskilgreining	10
3. Danmörk	12
4. Þýskaland	17
5. Bretland	19
6. Sviss	20
7. Bandaríkin	21
8. Kanada	24
9. Ástralía	26
IV. Skilgreining markaðarins	28
1. Inngangur	28
2. Þjónustumarkaðurinn	33
2.1 Innlán	34
2.1.1 Hlaupareikningur	37
2.1.2 Önnur óbundin innlán	38
2.1.3 Bundin innlán	39
2.2 Útlán	39
2.2.1 Lán til einstaklinga	39
2.2.1.1 Skammtímalán	39
2.2.1.2 Íbúðalán og önnur langtímalán	39
2.2.2 Lán til fyrirtækja	40
2.2.2.1 Rekstrarlán	45
2.2.2.2 Eignaleiga	45
2.2.2.3 Fjárfestingarlán	46
2.3 Greiðslumiðlun	46
2.3.1 Rekstur grunnkerfa	48
2.3.2 Handvirk greiðslumiðlun	50
2.3.2.1 Tékkar	51
2.3.2.2 Gíró	51

2.3.2.3	Greiðsluseðlar.....	52
2.3.3	Rafraen greiðslumiðlun.....	52
2.3.3.1	Debetkort.....	54
2.3.3.2	Kreditkort.....	55
2.3.3.3	Önnur greiðslukort.....	55
2.3.4	Þjónusta við greiðsluviðtakendur.....	56
2.4	Verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti.....	57
2.4.1	Verðbréfamíðlun.....	57
2.4.2	Fjárvarsla og rekstur verðbréfasjóða.....	58
2.4.3	Verðbréfaútboð.....	59
2.4.4	Viðskipti á millibankamarkaði með gjaldeyri og ísl. krónur og almenn gjaldeyrisviðskipti.....	60
3.	Landfræðilegi markaðurinn.....	61
V.	Samkeppnisleg áhrif fyrirhugaðs samruna	63
1.	Inngangur.....	63
2.	Ákvæði 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga.....	65
3.	Erlend fordæmi.....	66
3.1	Markaðshlutdeild.....	66
3.2	Herfindahl-Hirschman samþjöppunarstuðullinn (HHI).....	68
4.	Markaðurinn fyrir innlán.....	69
4.1	Markaðshlutdeild og samþjöppun.....	69
4.2	Núverandi samkeppni.....	74
4.3	Möguleg samkeppni og aðgangshindranir að markaðnum.....	77
4.4	Kaupendastyrkur.....	81
4.5	Niðurstaða.....	82
5.	Markaðurinn fyrir útlán.....	82
5.1	Markaðshlutdeild og samþjöppun.....	82
5.2	Núverandi samkeppni.....	93
5.3	Möguleg samkeppni og aðgangshindranir að markaðnum.....	94
5.4	Kaupendastyrkur.....	94
5.5	Niðurstaða.....	94
6.	Markaðurinn fyrir greiðslumiðlun.....	94
6.1	Markaðshlutdeild og samþjöppun.....	95
6.2	Niðurstaða.....	102
7.	Verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti.....	104
VI.	Hugsanleg hagræðing	117
VII.	Niðurstaða	120
Álitsorð	.....	121

I. Erindið

1.

Þann 6. nóvember sl. barst Samkeppnisstofnun erindi frá Árna Vilhjálmssyni hrl., f.h. bankaráða Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf. (hér eftir nefndir „álitsbeiðendur“), þar sem leitað er álits á því, með vísan til 3. mgr. 18. gr. samkeppnislaga, hvort fyrirhugaður samruni bankanna, á grundvelli „*Samkomulags um meginatriði samruna Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf.*“ sem undirritað var 5. nóvember sl., brjóti gegn ákvæðum 1. mgr. 18. gr. laganna.

Auk áður nefnds samkomulags bankaráðanna um meginatriði samruna fylgdi erindinu greinargerð með upplýsingum um fyrirhugaðan samruna, og tók hún mið af skrá yfir upplýsingar sem þurfa að koma fram vegna athugunar samkeppnisyfirvalda á samruna fyrirtækja.

2.

Auk upplýsinga frá samrunaaðilum hefur Samkeppnisstofnun við athugun á þessu máli leitað viðhorfa og aflað upplýsinga frá eftirtöldum aðilum: Kaupþingi hf., Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, Íslandsbanka-FBA hf., Frjálsa fjárfestingarbankanum hf., Tryggingamiðstöðinni hf., Seðlabanka Íslands, Reiknistofu bankanna, Fjármálaeftirlitinu, Sparisjóðabanka Íslands hf., Sparisjóði Hafnarfjarðar, Lífeyrissjóði verslunarmanna, Sambandi íslenskra bankamanna, Samtökum verslunarinnar og Neytendasamtökunum.

II. Samruni

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 15. desember 2000, var mál þetta afgreitt. Þátt í fundinum tóku Brynjólfur Sigurðsson, Hrund Hafsteinsdóttir, Jón Finnsson, Karítas Pálsdóttir og Sigurbjörn Magnússon.

2.

Í máli þessu er, með vísan til áður gildandi 3. mgr. 18. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, leitað álits samkeppnisráðs á því hvort fyrirhugaður samruni

Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands brjóti gegn ákvæðum 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga.¹

Þann 5. nóvember sl. var undirritað samkomulag bankaráða Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands um meginatriði samruna. Samkvæmt því hafa bankaráðin ákveðið að stefna að samruna bankanna í nýju félagi. Samruninn hafi það að meginmarkmiði að tryggja hámarksárangur fyrir hluthafa, viðskiptamenn og starfsmenn bankanna. Sameiningin sé sóknar- og umbreytingaraðgerð í senn, en með því að leggja grunn að félagi með sterkan heimamarkað og trausta fjárhagsstöðu myndist færi til sóknar erlendis og inn á ný svið á heimamarkaði.

Ráðgert er að samruninn fari fram með þeim hætti að stofnað verði nýtt hlutafélag sem taki við öllum rekstri, eignum, skuldum og skuldbindingum bankanna tveggja. Skrifaðar verði nýjar samþykktir sem gildi um nýtt félag. Samruninn skal miðast við árshlutauppgjör bankanna 30. september 2000 og stefnt er að því að nýtt félag hefji rekstur þann 1. janúar 2001.

Með lögum nr. 107/2000 voru gerðar breytingar á samkeppnislögum. Fela þær m.a. í sér breytingar á ákvæðum 18. greinar laganna um samruna fyrirtækja, og tóku þær gildi 6. desember 2000. Þar sem fyrirhugaður samruni hefur ekki enn átt sér stað er ljóst að verði af honum kemur samruninn til skoðunar á grundvelli breyttrar 18. gr. samkeppnislaga. Tilgangur áður gildandi 3. mgr. 18. gr. var að gefa aðilum sem hugðu á samruna kost á að afla sér fyrirfram álits á því hvernig samkeppnisráð myndi taka á samrunanum ef af honum yrði. Samkvæmt þessu er ljóst að miða verður hina efnislegu umfjöllun í máli þessu við 18. gr. samkeppnislaga eins og henni hefur verið breytt með lögum nr. 107/2000. Að öðrum kosti hefur álit þetta litla þýðingu. Tilvísun álitsbeiðenda til þeirra skilyrða 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga sem voru í gildi fyrir 6. desember sl. á því ekki við í þessu máli. Jafnframt verður almennt að hafa í huga í máli þessu að yfirlýstur tilgangur löggjafans með breytingum á 18. gr. samkeppnislaga var að styrkja samrunareglur til að auka möguleika samkeppnisyfirvalda til að taka á samruna sem raskar samkeppni.

Núgildandi ákvæði 1. og 2. mgr. 18. gr. samkeppnislaga hljóða svo:

¹ Heimild til að leita fyrirfram álits samkeppnisráðs á samruna er felld úr gildi með lögum nr. 107/2000.

„Telji samkeppnisráð að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða, eins eða fleiri fyrirtækja, verði til eða slík staða styrkist getur ráðið ógilt samruna sem þegar hefur átt sér stað. Samkeppnisráð getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal samkeppnisráð taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Enn fremur skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til þess hvort markaður er opinn eða aðgangur að honum er hindraður.

Ákvæði 1. mgr. tekur einungis til samruna þar sem sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja er 1 milljarður kr. eða meira. Telja skal með veltu móður- og dótturfélaga, fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu og fyrirtækja sem aðilar samrunans hafa bein eða óbein yfirráð yfir. Þá skulu a.m.k. tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild eiga að samrunanum hafa a.m.k. 50 millj. kr. ársveltu hvert um sig til að 1. mgr. taki til hans.“

Samkvæmt ársreikningi Búnaðarbanka Íslands fyrir árið 1999 (samstæðureikningur) voru heildarrekkstrartekjur bankans tæplega 12,5 milljarðar króna. Samkvæmt ársreikningi Landsbanka Íslands námu heildarrekkstrartekjur félagsins á sama tímabili rúmlega 19,1 milljarður króna. Er því ljóst að skilyrðum 2. mgr. 18. gr. er fullnægt, ef af samruna verður.

Í erindi álitsbeiðenda er athygli samkeppnisráðs vakin á því að unnt sé að halda því fram að bankarnir tveir séu samkeppnisleg eining, þar sem þeir eru báðir undir virkum yfirráðum viðskiptaráðherra, sbr. 4. gr. samkeppnislaga og 4. gr. laga nr. 50/1997. Því kunni að vera að samkeppnisráð telji að hinn fyrirhugaði samruni falli ekki undir ákvæði 18. gr. samkeppnislaga.

Beiðni bankaráðanna um álit samkeppnisráðs er til komin vegna tilmæla ríkisstjórnarinnar, sem samþykkt voru að tillögu viðskiptaráðherra. Er því ljóst að ríkisvaldið hefur litið svo á að þrátt fyrir eignarhlut ríkisins hafi Landsbankinn og Búnaðarbankinn starfað algjörlega sem sjálfstæð fyrirtæki. Samkeppnisráð er sammála því mati.

² Hér má einnig líta til þess að viðskiptaráðherra (í samtali við RÚV 7.11.2000) hefur bent á að ekki beri að líta á bankana sem eina efnahagslega einingu í þessu sambandi. Litið hafi verið á þessa banka sem algjörlega sjálfstæðar stofnanir, og hafi það raunar einnig verið svo á meðan þeir voru að fullu í eigu ríkisins.

Með þeirri málsástæðu álitsbeiðenda að Landsbankinn og Búnaðarbankinn séu ein samkeppnisleg eining er í raun verið að halda því fram að þessi fyrirtæki séu ígildi eins fyrirtækis í skilningi samkeppnisréttarins sem þurfi ekki að keppa sín á milli. Þessi túlkun álitsbeiðenda er í andstöðu við tilgang og markmið laga nr. 50/1997 um stofnun hlutafélaga um Landsbankann og Búnaðarbankann. Í lögskýringargögnum kemur fram að einn megintilgangurinn með þessari breytingu á rekstrarformi ríkisviðskiptabankanna hafi verið að jafna samkeppnisskilyrðin á markaðnum og gera þessum bönkum frekar kleift að bregðast við samkeppni. Jafnframt verður að hafa í huga í þessu samhengi að í skilningi samkeppnislaga er ekki unnt að öllu leyti að jafna stöðu viðskiptaráðherra skv. 4. gr. laga nr. 50/1997 við stöðu einkaaðila sem fer með ráðandi eignarhlut í tveimur eða fleiri einkafyrirtækjum, m.a. sökum þess að ráðherra ber við meðferð heimilda sinna skv. 4. gr. laga nr. 50/1997 að gæta almannahagsmuna. Ennfremur er ljóst að umræddir bankar hafa hingað til starfað sem sjálfstæð fyrirtæki með sérstökum bankastjórum og bankaráðum³. Samruni bankanna breytir þessari stöðu og hefur þar með umtalsverð áhrif á þá samkeppni sem getur ríkt á milli þeirra. Samkvæmt gildandi samkeppnislögum nægir slík breyting ein og sér til þess að fyrirhugaður samruni falli undir 18. gr. samkeppnislaga.⁴

III.

Erlend fordæmi

1.

Almennt

Miklar umbreytingar eiga sér nú stað í bankastarfsemi í hinum vestræna heimi. Í flestum löndum Evrópu, Norður-Ameríku og Ástralíu hefur samruni viðskiptabanka færst í vöxt á síðustu árum og misserum. Samrunamálum hefur fjölgað og stærð þeirra farið vaxandi. Þessi þróun á sér ýmsar samverkandi skýringar, einkum þó eftirfarandi: (1) frjálslægri löggjöf sem auðveldar fjármagnsflutninga og fjármálaviðskipti milli landa og dregur jafnframt úr þeirri hólfun sem verið hefur milli einstakra sviða fjármálastarfseminnar; (2)

³ Vísbending um að umræddir aðilar telji sig vera sjálfstæð fyrirtæki gagnvart hvorum öðrum er t.d. sú að í máli þessu krefjast þeir að gögn sem innihalda viðkvæmar samkeppnislegar upplýsingar berist ekki hvorum öðrum.

⁴ Hér má t.d. vísa til dóms undirréttar EB í máli nr. T-102/96, *Gencor v. Commission* [1999] 4 C.M.L.R. 971.

stöðugt aukin alþjóðavæðing á fjármálamörkuðum og í viðskiptalífinu almennt; (3) umframafköst fjármálastofnana og nauðsyn hagræðingar, og (4) tækniframfarir sem m.a. fela í sér þróun rafrænna banka- og fjármálaviðskipta.

Í greinargerð álitseidda er eðlilega mikil áhersla lögð á þessa markaðsþróun og hvaða áhrif megi vænta að hún hafi á íslenskan bankamarkað. Er þar m.a. að finna níu blaðsíðna langan kafla um samþjöppun á evrópskum bankamarkaði. Á hinn bóginn er í greinargerðinni fremur lítið fjallað um hvernig erlend samkeppnisyfirvöld hafa metið þessa þróun. Áður en fjallað verður um hinn fyrirhugaða samruna, er engu að síður talið nauðsynlegt að draga saman mikilvæga þætti í mati og stefnu erlendra samkeppnisyfirvalda á bankasamrunum, eftir því sem upplýsingar eru tiltækar. Er þetta sérstaklega mikilvægt hvað varðar skilgreiningu á mörkuðum.

Markmið samrunaefirlits er að fyrirbyggja samruna sem raskað getur samkeppni. Tilgangurinn er m.ö.o. að vernda neytendur gegn breytingum á markaðsgerðinni sem draga úr velferð þeirra og skert geta samkeppnishæfni atvinnulífsins.

Auk þess að greina almennt frá málum um bankasamruna, sem erlend samkeppnisyfirvöld hafa fjallað um, verður hér á eftir lögð megináhersla á að skýra frá þeim markaðsskilgreiningum sem stuðst hefur verið við, enda hefur markaðsskilgreining grundvallarþýðingu í þessu sambandi. Ástæða þessa er annars vegar sú að eðlilegt er talið að íslensk samkeppnisyfirvöld hafi hliðsjón af fordæmum erlendra samkeppnisyfirvalda í þessu efni, ekki síst á þeim sviðum þar sem mestur samhljómur er þeirra á milli og/eða þar sem aðstæðum er talið svipa til þess sem gerist hér á landi. Jafnframt er að vissu leyti óhjákvæmilegt að taka verulegt tillit til erlendra fordæma, þar sem þar liggja fyrir mun fjölbreyttari rannsóknarniðurstöður en hér á landi, sem unnt er að styðjast við, t.d. um hegðun kaupenda og seljenda á fjármálamörkuðum.

Taka verður fram að í ákvörðunum erlendra samkeppnisyfirvalda um samruna í bankastarfsemi er oft ekki talið nauðsynlegt að skilgreina nákvæmlega alla markaði sem í hlut eiga, heldur er leitast við að einbeita sér að mikilvægum mörkuðum, sem talið er að samruninn hafi mest áhrif á.

2.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins

2.1 Almenn

Frá því er reglugerð ráðsins nr. 4064/89 um samruna fyrirtækja kom til framkvæmda á árinu 1990 hefur framkvæmdastjórn ESB tekið ákvarðanir um u.þ.b. 85 samrunamál í bankastarfsemi, auk um 20 mála í skyldri fjármálastarfsemi, öðrum en tryggingum. Málum þessum hefur raunar fjölgað mikið undanfarin 2–3 ár. Þannig tók framkvæmdastjórnin t.d. 23 ákvarðanir um bankasamruna á árinu 1998 og 16 árið 1999.

Valdsvið framkvæmdastjórnar ESB í samrunamálum ræðst af veltu viðkomandi fyrirtækja á heimsmarkaði, Evrópumarkaði og í einstökum aðildarlöndum ESB. Í reynd fjallar framkvæmdastjórnin því um mál þar sem samruninn er talinn varða hagsmuni Evrópusambandsins (og EFTA-ríkjanna sem eiga aðild að EES), þ.e. þar sem samruni getur haft umtalsverð áhrif á viðskipti milli aðildarlanda. Samruni banka þar sem meira en 2/3 hlutar af veltu hvers samrunaaðila á sér stað í einu aðildarríki ESB fellur utan valdsviðs framkvæmdastjórnarinnar. Þegar ákvæði um samrunaefirlit er að finna í samkeppnislöggjöf viðkomandi ríkis, hafa slík mál verið rannsökuð af samkeppnisyfirköndum í viðkomandi landi.

Flest mál framkvæmdastjórnarinnar hafa því varðað samruna banka sem hefur áhrif í fleiru en einu aðildarlandi eða á annan hátt snert viðskipti milli aðildarlanda. Raunar hafa ýmis málanna fjallað um samruna alþjóðlegra banka, sem reka bankastarfsemi um allan heim og aðeins að hluta innan Evrópusambandsins. Aðeins í einu máli hefur framkvæmdastjórnin talið að teljandi samkeppnisvandamál væru til staðar, en þar var um að ræða undantekningu frá fyrnefndri reglu, þar sem málið snérist um samruna tveggja banka í Austurríki, Bank Austria og Creditanstalt.⁵

Sérstaklega verður að undirstrika að frá samkeppnislegu sjónarmiði er grundvallarmunur á því hvort samruni á sér stað milli banka sem starfa í mismunandi löndum eða á ólíkum markaðssviðum annars vegar eða hins vegar á milli banka sem starfa í sama landi og á sömu vöru- eða þjónustumörkuðum. Þegar tveir bankar renna saman, sem starfað hafa hvor í sínu landi, eru samkeppnisleg áhrif samrunans alla jafna lítil. Þannig var t.d. málum í

⁵ Mál nr. M.873, *Bank Austria/CA*

meginatriðum háttað varðandi samruna finnska bankans Merita og sænska bankans Nordbanken, en framkvæmdastjórn ESB fjallaði um þann samruna og taldi hann samrýmanlegan samrunareglum ESB fyrst og fremst af þessari ástæðu. Hið sama á við ef banki sem sérhæft hefur sig á smásöllumarkaði í þjónustu við einstaklinga o.fl. sameinast fjárfestingarbanka, sem hefur ólíka starfsemi, enda þótt þeir starfi á sama landfræðilega markaði. Slíkur samruni hefur yfirleitt lítil áhrif á markaðshlutdeild og því takmörkuð samkeppnisleg áhrif.

Í Evrópulöndum hefur tilhneiging til samruna banka sem starfa í mismunandi löndum verið mun meiri í smærri löndunum en hinum stærri. Þannig hafði framkvæmdastjórn ESB í maí á þessu ári alls fjallað um 20 bankasamruna sem snertu belgíska markaðinn og 12 sem snertu hollenska markaðinn. Samsvarandi þróun hefur síðan átt sér stað á Norðurlöndum utan Íslands, en þar hefur framkvæmdastjórnin eins og fyrr sagði tekið ákvarðanir um samruna Merita og Nordbanken í nóvember 1997 og síðan um samruna Merita-Nordbanken við danska bankann Unidanmark í apríl 2000 svo og um samruna sænska bankans FöreningsSparbanken og dönsku lánastofnunarinnar Finanseringsinstituttet for Industri og Håndværk A/S (FIH) í október 1999. Skýringu á þessari þróun má m.a. finna í því að bankar og lánastofnanir sem starfa á smærri mörkuðum hafa meiri þörf fyrir að færa út starfsemi sína á erlendum mörkuðum til þess að ná aukinni áhættudreifingu. Í öðrum Evrópulöndum hefur samruni banka á heimamarkaði hins vegar verið algengari eða samruni við banka utan Evrópu. Í sumum stærri Evrópulöndum hefur raunar gætt tregðu til sameiningar við erlenda banka, ekki síst í Þýskalandi, en þar í landi hafa bankar í opinberri eigu (þ.e. svonefndir „Landesbanken“, sem hafa aðalstöðvar í hverju sambandsríki, og svæðisbundnir sparisjóðir) mikið vægi, en talið er að þessar stofnanir skorti sveigjanleika til að geta sameinast erlendum bönkum.

Reynsla framkvæmdastjórnar ESB hefur sýnt að samruni á heimamarkaði hefur jafnan haft í för með sér meiri samkeppnisleg áhrif heldur en samruni við erlenda banka. Í slíkum tilvikum er oft um að ræða skörun í starfsemi bankanna, ekki síst á smásölustigi og í dreifingarkerfinu. Slík mál geta haft í för með sér samkeppnisleg vandamál. Á hinn bóginn eru risasamrunar (e. *mega mergers*) oft lausir við samkeppnisleg vandamál. Sem dæmi má nefna samruna milli svissnesku bankanna Schweizer Bank Verein (SBV, á frönsku skammst. UBS) og Schweizerische Bankgesellschaft (SBG, á frönsku skammst. SBS),

sem runnu saman í bankann UBS á árinu 1998.⁶ Á þeim tíma var UBS stærsti banki Evrópu og var með umsvif á heimsmælikvarða sem fjárfestingarbanki og í eignastýringu/rekstri verðbréfasjóða (e. *asset management*). Samruninn var þó ekki talinn hafa í för með sér samkeppnisleg vandamál innan Evrópusambandsins, og var hann því samþykktur af framkvæmdastjórn ESB. Á hinn bóginn hafði samruninn í för með sér vandamál á bankamarkaði í Sviss, eins og fjallað verður um í svissneska kaflanum hér á eftir.

Aðeins í einu bankasamrunamáli hefur framkvæmdastjórnin talið að veruleg samkeppnisvandamál væru til staðar, en þar var um að ræða samruna tveggja banka í Austurríki, Bank Austria og Creditanstalt, sem áður er getið og átti sér stað á árinu 1997.⁷ Mál þetta var í reynd undantekning frá þeirri meginreglu sem áður er nefnd, að framkvæmdastjórnin hafi fyrst og fremst fjallað um samruna banka sem starfa í mismunandi löndum, en bæði félögin voru viðskiptabankar, sem störfuðu á austurrískum markaði. Framkvæmdastjórnin taldi að hinn sameinaði banki yrði leiðandi í bankaþjónustu í Austurríki og um leið eini bankinn með umtalsverða markaðshlutdeild á öllum vöru- eða þjónustumörkuðum sem skiptu máli. Hin samkeppnislegu vandamál fólust að mati framkvæmdastjórnarinnar í því að sameiginlega höfðu bankarnir háa markaðshlutdeild á ýmsum bankamörkuðum og þeir hefðu jafnframt eigna- og stjórnunartengsl við tvo sérhæfða banka, Österreichische Kontrollbank (ÖKB) og Österreichische Investitionskredit AG. Gripið var til íhlutunar vegna samrunans.

2.2 Markaðsskilgreining

Framkvæmdastjórn ESB hefur á umliðnum árum og misserum fjallað um það mörg mál varðandi samruna banka að skapast hafa fordæmi um markaðsskilgreiningu. Fordæmi þessi hafa gjarnan verið lögð til grundvallar í ákvörðunum samkeppnisyfirvalda í aðildarlöndum Evrópusambandsins.

Framkvæmdastjórnin flokkar þá þjónustu sem boðin er af alhliða bönkum (e. *universal banks*) í eftirfarandi meginsvið:

- smásölubankaþjónustu / viðskiptabankaþjónustu (e. *Retail banking*)
- bankaþjónustu við fyrirtæki (e. *Corporate banking*)⁸
- fjárfestingarbankaþjónustu (e. *Investment banking*)

⁶ Mál nr. M.1108 *SBG/SBV*

⁷ Mál nr. M.873.

⁸ Hér mætti einnig styðjast við skilgreiningu í *Merita/Nordbanken* málinu, en þar virðast bankaþjónusta við fyrirtæki og fjárfestingarbankaþjónusta vera í einu lagi.

- viðskipti á fjármálamörkuðum (e. *Financial markets*)

Þessum meginmörkuðum er síðan gjarnan skipt í sjálfstæða undirmarkaði eins og nefnt er hér á eftir.

Með smásölumarkaði er átt við bankaþjónustu við heimilin og eftir atvikum lítil og meðalstór fyrirtæki, en slík þjónusta samanstendur t.d. af innlánsreikningum (hlaupa- og sparireikningum), útlánnum (til langs og skamms tíma), kreditkortum ásamt rekstri verðbréfasjóða og annarri eignastýringu.

Bankaþjónusta við fyrirtæki tekur einkum til þjónustu við stærri fyrirtæki (en stundum er þjónusta við lítil og meðalstór fyrirtæki einnig felld undir þetta megin svið). Þjónustan samanstendur m.a. af innlánnum, útlánnum, gjaldeyrishjónustu, bankaábyrgðum og eignastýringu. Eftir atvikum getur ýmis önnur þjónusta fallið hér undir, t.d. ýmis þjónusta við stofnanafjárfesta og aðra stærri fjárfesta.

Fjárfestingarbankastarfsemi felur einkum í sér ráðgjöf um umbreytingu fyrirtækja, s.s. um samruna, yfirtökur, einkavæðingu, endurfjármögnun eða uppskiptingu fyrirtækja, umsjón með útgáfu hlutabréfa og skuldabréfa, skammtímafjárfestingu í hlutabréfum og skuldabréfum, önnur verðbréfavíðskipti og viðskipti með afleiður.

Hvað varðar viðskipti á fjármálamörkuðum má líta svo á að eftirfarandi starfsemi tilheyri sérstökum þjónustumörkuðum: viðskipti með hlutabréf, skuldabréf og afleiður svo og viðskipti á gjaldeyrismörkuðum og peningamörkuðum (þ.e. ríkisvixla og skammtímaskuldaviðurkenningar banka, lánastofnana o.fl.).

Framkvæmdastjórnin hefur oft þurft að fjalla um það álitæfni hvort tiltekin þjónusta tryggingafélaga, t.d. greiðslutrygging, geti talist staðgöngubjónusta við þjónustu bankastofnana, s.s. bankaábyrgðir og kröfukaup, og öfugt. Niðurstaða slíks mats hefur hingað til jafnan orðið á þann veg, að enda þótt vaxandi samkeppni gætti milli banka og tryggingafélaga á tilteknum sviðum, geti viðkomandi þjónusta tryggingafélaga, vegna sérkenna sinna, verðlags og af

öðrum ástæðum, almennt ekki talist staðgönguvara eða þjónusta við skyldar afurðir bankastofnana.⁹

Við skilgreiningu á landfræðilegum markaði hefur framkvæmdastjórnin fram til þessa komist að þeirri niðurstöðu, að þrátt fyrir aukna alþjóðavæðingu séu flestir bankamarkaðir ennþá fyrst og fremst landsmarkaðir, að undanskildum viðskiptum á fjármálamörkuðum og tiltekinni þjónustu við stærri fyrirtæki, einkum eignastýringu. Hvað varðar aðra þætti í fjármálaþjónustu við fyrirtæki, s.s. þjónustu varðandi útflutningsstarfsemi, telur framkvæmdastjórnin að hinn landfræðilegi markaður sé yfirleitt landsmarkaður, þar sem slík þjónusta krefst jafnan náinna tengsla milli banka og viðskiptavinar til þess að fjármögnunin sé í samræmi við þarfir hins síðarnefnda. Þjónusta í tengslum við fjárfestingarbankastarfsemi krefst oft staðbundinnar þekkingar, s.s. á fyrirtækjalöggjöf, reikningsskilareglum og viðskiptavenjum, og er því talið að einnig á því sviði verði fyrst og fremst um landsmarkaði að ræða. Framkvæmdastjórnin hefur ávallt metið aðstæður svo að markaður fyrir smásölubankaþjónustu (viðskiptabankaþjónustu) sé landsmarkaður, vegna mismunandi samkeppnisskilyrða í aðildarlöndunum og mikilvægis útibúaneta.¹⁰ Telur framkvæmdastjórnin ólíklegt að þessi staða muni breytast í framtíðinni. Þvert á móti geti við mat á áhrifum samruna á smásölustigi stundum verið þörf á að skilgreina landfræðilega markaðinn þrengra og greina á milli staðbundinna markaða innanlands.

Að endingu má hér nefna að skv. samrunareglum ESB getur hugsanlegt aukið hagræði sem kann að leiða af samruna ekki verið grundvöllur til að fallast á samruna sem raskar samkeppni.

3.

Danmörk

Þann 1. október 2000 tók gildi breyting á dönsku samkeppnislögunum, sem m.a. fól í sér að tekið var upp eftirlit með samruna fyrirtækja. Meðal fyrstu mála sem dönsk samkeppnisyfirvöld hafa fjallað um á þessu sviði er samruni Danske Bank og RealDanmark (BG bank), en þann 2. október sl. var tilkynnt

⁹ Sem dæmi um mál þar sem slík álitaefni voru til umfjöllunar má nefna samruna þýsku tryggingafélaganna Allianz og Hermes (mál M.813), samruna þýska tryggingafélagsins Allianz og franska tryggingafélagsins AGF (mál M.1082), samruna þýska lánatryggingafélagsins Hermes við finnska félagið Sampo. Í nýjasta málinu, sem varðar Crédit Lyonnais og þýska félagið Allianz-Euler, staðfestu markaðsrannsóknir fyrri niðurstöður um að kröfukaup og lánatryggingar séu á aðskildum vöru- eða þjónustumörkuðum. (mál M.1661).

¹⁰ Sjá t.d. mál nr. M.1029, *Merita/Nordbanken* og mál M.597, *Swiss Bank Corporation/S.G. Warburg*.

um tilboð Danske Bank til RealDanmark um samruna (d. *ombytningsstilbud*). Í því fólst að öll starfsemi RealDanmark verði felld undir samsteypuna Danske Bank. Útibú Danske Bank og BG Bank verða áfram rekin aðskilin, en í reynd verða bankarnir reknir sem ein eining.

Danske Bank og RealDanmark hafa einnig starfsemi á öðrum fjármálamörkuðum. Báðir eiga veðlánastofnanir (d. *realkreditinstitutter*), tryggingafélög og fasteignamiðlanir (d. *ejendomsrådgivningsvirksomheder*). Hin nýja fasteignaveðlánastofnun (Realkredit Danmark) verður stærsta stofnun Danmerkur á sínu sviði. Báðir bankarnir eru meðeigendur í hinu fjármálalega grunnvirki og eiga hluti í PBS (Pengeinstitutternes betalingssystemer), þ.e. kerfinu sem sér um rafræna greiðslumiðlun, og í Københavns Fondbørs og Værdipapircentralen.

Þann 8. nóvember sl. ákvað danska samkeppnisráðið að samþykkja samrunann gegn samþykki samrunaaðila um að undirgangast skilyrði sem greint verður frá hér á eftir.

Í ákvörðun sinni taka dönsk stjórnvöld tillit til markaðsskilgreiningar framkvæmdastjórnar ESB. Báðir bankarnir voru alhliða bankar (d. *universalbanker*), sem bjóða ólíkum hópum viðskiptavina fjölbreytta þjónustu. Í þessu máli er því um ýmsa markaði að ræða. Með hliðsjón af danskri löggjöf skiptist danski fjármálamarkaðurinn í nokkra geira, s.s. innlánsstofnanir, veðlánastofnanir og tryggingastarfsemi. Auk þess verður að mati danskra samkeppnisyfirlýðinga að taka tillit til raunverulegra aðstæðna á markaðnum og meta hvaða vara eða þjónusta getur að verulegu leyti komið í stað annarrar. Niðurstaðan um markaðsskilgreiningu er sú að flokka megi vöru- eða þjónustumarkaði sem við eiga og samruninn getur haft áhrif á í eftirfarandi níu meginmarkaði, en auk þess skiptast sumir þeirra í sjálfstæða undirmarkaði, eins og fram kemur:

- Smásölumarkaður/viðskiptabankamarkaður (d. *detailbankmarkedet*), sem nær til innlána, útlána og þjónustu við neytendur og smærri fyrirtæki.
- Heildsölumarkaður, sem nær einkum til þarfa stærri fyrirtækja fyrir innlán, útlán og ráðgjöf í því sambandi.
- Greiðslumiðlun.
- Fjárfestingarbankamarkaður, sem nær til ráðgjafar við fyrirtæki m.a. um kaup, sölu og umbreytingu fyrirtækja ásamt útgáfu verðbréfa.

- Verðbréfavíðskipti og ráðgjöf við fjárfesta.
- Rekstur verðbréfasjóða.
- Veðlánastarfsemi.
- Líftryggingar og lífeyrissparnaður.
- Fasteignamiðlun (d. *ejendomsformidling*)

Fyrstu þrjú markaðirnir ná eingöngu til innlánsstofnana. Meðal röksemda fyrir þessari markaðsskilgreiningu er að starfsemi innlánsstofnana sé ólík starfsemi annarra fjármálastofnana að því leyti að lögum samkvæmt hafi innlánsstofnanir einkarétt á að taka við innlánnum frá almenningi jafnframt því sem á innlánsstofnunum hvíli sérstakar skyldur. Starfsemin er leyfisskyld og til þess að öðlast starfsleyfi þurfa aðilar að uppfylla skilyrði m.a. um innborgað lágmarksstofnfé og félagsform. Þá krefst greiðslumiðlun þess að fyrir hendi séu tiltekin grunnvirki. Það getur haft mikil áhrif á samkeppnistöðu fyrirtækja á markaðnum með hvaða skilmálum aðgangur að slíku kerfi er veittur.

Við skilgreiningu landfræðilegs markaðar komast dönsk samkeppnisyfírvöld að þeirri niðurstöðu að þau geti byggt á fordæmum framkvæmdastjórnar ESB, ekki síst í ákvörðun um samruna MeritaNordbanken og danska bankans Unidanmark, en þar var niðurstaðan sú að líta yrði á dönsku, sænsku og finnsku viðskiptabankamarkaðina (smásölumarkaðina) sem landsmarkaði, þar sem samkeppnisskilyrðin í ríkjunum þremur væru mismunandi svo og að útibúakerfi bankanna miðaðist við landsmarkaði. Á heildsölumarkaðnum er talið að munur sé á skilyrðum stærstu fyrirtækja annars vegar og lítilla og meðalstórra hins vegar. Er talið að markaðurinn sé fyrst og fremst landsmarkaður fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki, en alþjóðlegur hjá stærri fyrirtækjum. Tryggingamarkaðurinn er talinn vera landsmarkaður.

Í niðurstöðum danska samkeppnisráðsins í umræddu máli kemur m.a. fram að hinn sameinaði banki muni ná um 38% markaðshlutdeild í innlánnum á smásölumarkaði og um 33% í útlánnum, og gefi það í sjálfu sér til kynna að þar myndist markaðsráðandi staða.

Óttinn við að sterk staða hins nýja Danske Bank á fjármálamarkaðnum hafi í för með sér samkeppnisvandamál er meiri en ella vegna þess að á mörgum mörkuðum, þar sem staða bankans verður sterk, er annað stórt fyrirtæki, Unibank, sem nú er hluti af Nordic Baltic Holding, stærsta banka á Norðurlöndum. Hinn nýi Danske Bank og Unibank ná því sem nefnist

sameiginleg markaðsráðandi staða (d. *kollektivt dominerende stilling*). Í heild munu þessar stofnanir ná u.þ.b. 70% markaðshlutdeild á bankamarkaðnum og um 45% á veðlánamarkaðnum.

Sameiginleg markaðsráðandi staða Danske Bank og Unibank styrkist við það að aðrir aðilar á markaðnum eru mun minni, og af því að erlend samkeppni er takmörkuð. Þrátt fyrir að reglum innri markaðar ESB á fjármálasviðinu hafi í aðalatriðum verið framfylgt í Danmörku, leiðir tryggð viðskiptavina og þétt útibúanet bankanna til þess að Danmörk verður fremur lítið fyrir alþjóðlegri samkeppni á þessu sviði. Sú staðreynd að Danmörk hafnaði því að taka upp evruna hefur einnig dregið úr möguleikum á þrýstingi frá aukinni erlendri samkeppni.

Niðurstöður um markaðshlutdeild fyrir og eftir samruna koma fram í eftirfarandi töflu¹¹:

Tafla 1.

Markaður	Danske Bank	RealDanmark	Eftir samruna (án aðgerða)
Smásölumarkaðurinn	25%	10%	35%
Heildsölumarkaðurinn	50%	9%	59%
Greiðslumiðlun	25%	15%	40%
Verðbréfamarkaður o.fl.	13%	7%	20%
Veðlánastarfsemi	10%	25%	35%
Líftrygg. og lífeyrissparn.	20%	0%	22%
Fasteignasala	2%	25%	27%
Eignarhlutir:			
PBS	25,9%	17,7%	43,6%
Fondbørsen	12,5%	13,2%	25,7%
Værdipapircentralen	12,7%	13,5%	26,2%

Samruninn mun styrkja stöðu Danske Bank á danska bankamarkaðnum í heild svo og á flestum undirmörkuðum. Draga má saman niðurstöðu danska samkeppnisráðsins um áhrif samrunans á nokkra meginmarkaði sem hér segir:

- Á smásölumarkaði mun hinn sameinaði banki ná um 35% markaðshlutdeild og talið að þar með nái hann markaðsráðandi stöðu. Jafnframt leiðir af samrunanum að sameiginlega markaðsráðandi staða nýja bankans og

¹¹Miðað við skilgreiningu viðeigandi markaðar í þessu máli í 9 meginsvið, eins og getið var um að framan, hefur mörkuðum fyrir verðbréfavíðskipti og rekstur verðbréfasjóða verið slegið saman. Þá kemur í eftirfarandi töflu ekki fram sérstök niðurstaða fyrir fjárfestingarbankamarkað, en hugsanlega hefur sá markaður verið sameinaður heildsölumarkaði í eftirfarandi töflu.

Unibank mun styrkjast á ýmsum undirmörkuðum á smásölumarkaðnum, og þar með að samkeppni takmarkist þar verulega.

- Hinn sameinaði banki mun ná um 59% markaðshlutdeild á heildsölumarkaði. Hins vegar er hér horft til þess að á heildsölumarkaði búa danskir bankar ýmist við raunverulega og hugsanlega (d. *potential*) samkeppni frá erlendum bönkum. Með hliðsjón af markaðsuppyggingunni, litlum aðgangshindrunum, raunverulegri samkeppni og mikilli hugsanlegri samkeppni, er því ekki talið, þrátt fyrir háa markaðshlutdeild, að samruninn muni skapa eða styrkja markaðsráðandi stöðu.
- Almennt er talið að virk samkeppni ríki á peninga- og gjaldeyrismarkaði, m.a. vegna frjálslægri löggjafar sem leiðir af innri markaði ESB, tækniframfara og alþjóðavæðingar. Samruninn felur því almennt ekki í sér að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Markaðurinn fyrir verðbréfavíðskipti hefur þó sér-dönsk einkenni. Þannig eru það ennþá fyrst og fremst danskir fjárfestar sem fjárfesta í dönskum veðskuldabréfum og dönskum hlutabréfum sem ekki eru auðseljanleg. Hér skiptir máli að verslun með verðbréf í Danmörku á sér aðallega stað fyrir utan sölukerfin hjá Københavns Fondbørs. Þetta þýðir að samkeppni um verðbréf er ekki eins öflug og hún ætti að vera.

Með tilliti til samruna í flestum öðrum atvinnugreinum er samþjöppun í fjármálagreinum sérstakt vandamál. Ástæðan er sú að fjármálastarfsemin hefur þýðingu fyrir allt samfélagið, og að skilvirk fjármálastarfsemi er forsenda fyrir skilvirkni í nútímalegu samfélagi. Ef verðið í fjármálageiranum – t.d. í formi þjónustugjalda, vaxtamunar (d. *rentemarginaler*) og þóknunar á verðbréfum – er hátt, bitnar það í aðalatriðum á öllum neytendum og skerðir starfsskilyrði atvinnulífsins. Stefna innlánsstofnana í útlánum getur einnig haft áhrif á annað atvinnulíf.

Á hinn bóginn hefur þróunin í mörgum löndum verið í átt til stærri og stærri fjármálafyrirtækja, og því fylgja kostir að dönsk fjármálafyrirtæki fylgi þessari þróun. Samruninn hefur þannig einnig jákvæð áhrif, þar sem með honum verður til fyrirtæki sem stenst betur samkeppni við stóra erlenda keppinauta. Eftir samrunann verður Danske Bank í betri aðstöðu til að þjónusta stærstu dönsku atvinnufyrirtækin, bæði heima og erlendis.

Sameiginleg markaðsráðandi staða gefur fyrirtækjum möguleika til þess að ákveða saman skilmála – þ.e. verð og skilyrði – sem einkenna markaðinn. Þótt

Það sé ekki fyrirfram gefið að möguleikarnir til að hafa þannig áhrif á markaðinn verði nýttir, er viðurkennt í samkeppnisrétti, að hætta á þessu myndar næg skilyrði til þess að samkeppnisyfirvöld geti gripið inn í vegna samruna.

Heildarmat danska samkeppnisráðsins er að samruninn muni skapa verulega hættu á að það dragi úr samkeppni á viðeigandi mörkuðum. Samruninn muni gefa Danske Bank færi á að hafa áhrif á markaðinn sér til hagsbóta, en til óhagræðis fyrir neytendur og atvinnulífið. Samruni án hliðarráðstafana yrði því þjóðhagslega óhagkvæmur.

Í þessu ljósi hefur Danske Bank gefið viljrði fyrir ýmsum skilyrðum sem ætlað er að hindra að markaðsráðandi staða skapist eða styrkist, eða draga úr hættu á að misnotuð verði markaðsráðandi staða sem myndast við samruna. Helstu skilyrðin eru eftirfarandi:

- Sala á hlutabréfum í Københavns Fondbørs þannig að eignarhlutur verði ekki meiri en 15% (yrði annars 25,7%)
- Sala á hlutabréfum í Værdipapircentralen þannig að eignarhlutur verði ekki umfram 15% (yrði annars 26,2%)
- Sala á hlutabréfum í PBS (Pengeinstitutternes Betalingssystem) þannig að eignarhlutur verði ekki umfram 25,9% (yrði annars 43,6%).
- Þrjú skilyrði til sem ætlað er að tryggja öðrum aðgang að greiðslumiðlun og grunnvirki.
- Þegar Danske Bank lokar útibúum skulu eignirnar boðnar keppinautum til kaups.
- Danske Bank segi upp einkaréttarsamningi við pósthúsin.
- 6 skilyrði (um markaðshæðun) sem ætlað er að tryggja aukna samkeppni í verðbréfavíðskiptum.

4.

Þýskaland

Samkeppnisyfirvöld í Þýskalandi beita eftirfarandi skilgreiningu á þjónustumörkuðum í bankastarfsemi¹²:

Innlán:

¹² Sjá t.d. mál Bundeskartellamt nr. B8-138/97, *Bayerische Vereinsbank AG München/Bayerische Hypotheken- und wechselband AG Munchen*.

- óbundin
- bundin innlán:
 - til skemmri tíma en þriggja mánaða
 - frá 3 mánuðum til 4ra ára
 - yfir 4 ár
- sparireikningar
- skuldabréf

Útlán:

- yfirdráttarlán
- lán til ákveðins tíma:
 - lánstími allt að 4 ár
 - lánstími yfir 4 ár

Fasteignalán:

- húsnæðislán
- lán til fjármögnunar á atvinnuhúsnæði
- lán til sveitarfélaga

Önnur fjármálaþjónusta:

- verðbréfavíðskipti, þ.e. víðskipti með verðbréf fyrir hönd víðskiptavina
- eignaleigustarfsemi, en hún skiptist í eignaleigu á lausafjármunum og fasteignum
- kröfukaup
- umsjón með útgáfu verðbréfa
- þjónusta við byggingasamvinnufélög
- rekstur verðbréfasjóða
- fjármögnun fasteigna
- gjaldeyrisvíðskipti og erlendar greiðslur
- þjónusta við sprotafjárfesta

Þar sem við á eru framangreindir markaðir síðan gjarnan flokkaðir í einstaklings- og fyrirtækjamaðkaði. Telja þýsk samkeppnisyfirköld að þessi markaðsskilgreining samsvari í aðalatriðum markaðsskilgreiningu framkvæmdastjórnar ESB, sbr. mál M.873, samruni Bank Austria og Creditanstalt.

Hinn landfræðilegi markaður er venjulega skilgreindur sem svæðisbundinn innan Þýskalands fyrir bankaþjónustu þar sem viðskiptavinur þarf að treysta á bein tengsl við bankann. Slík þjónusta tekur til óbundinna innlána, yfirdráttarlána og spariinnlána (undir 100 þús. þýskra marka). Hið sama á við um útlán til skamms og miðlungslangs tíma, sem oft tengist sparnaði eða hlaupareikningi, að undanskildum hærri lánum, þar sem um landsmarkað er talið vera að ræða. Landfræðilegi markaðurinn fyrir aðra fjármálaþjónustu er talinn vera stærri, þ.e. ýmist allt Þýskaland, Evrópa eða um allan heim.

Þýsk samkeppnisyfirvöld telja að aukin útbreiðsla tölvubanka og tæknivæðing almennt kunni síðar að hafa áhrif á viðeigandi landfræðilegan markað, en telja að framangreind skilgreining taki mið af núverandi aðstæðum.

5.

Bretland

Bresk samkeppnisyfirvöld skilgreina smásölubankaþjónustu/viðskiptabanka (e. *retail banking*) sem bankaþjónustu við einstaklinga og lítil og meðalstór fyrirtæki. Markaður þeirra skiptist yfirleitt í veltureikninga (hlaupareikninga – current account), en þeir mynda gjarnan grundvallarþátt í bankaviðskiptum, sparireikninga, lán og kreditkort. Sumir bjóða einnig fasteignaveðlán, vissar tryggingar og lífeyrissparnað. Þá eiga margir bankar dótturfélög sem sérhæfa sig í verðbréfaviðskiptum, rekstri verðbréfasjóða, eignaleigum o.fl., en slík þjónusta er einnig boðin af öðrum aðilum. Þegar samkeppnisyfirvöld rannsaka samruna banka er einnig tekið tillit til áhrifa slíkra dótturfélaga á stöðu á viðkomandi mörkuðum.

Stofnanir sem einkum bjóða einstaklingum fasteignaveðlán bjóða oft einnig aðra bankaþjónustu, svo sem veltureikninga og lán og eru því oft í beinni samkeppni við viðskiptabankana, en raunar hefur sumum þessara félaga verið breytt í viðskiptabanka. Eignaleigur og fyrirtæki sem annast kröfukaup eru yfirleitt ekki tengd bankastarfsemi.

Landfræðilegi markaðurinn er misstór eftir því hvaða þjónusta á í hlut. Í mörgum tilvikum er litið svo á að um landsmarkað sé að ræða, t.d. varðandi fasteignaveðlán og tryggingar. Þar sem tengsl við útibú eru talin mikilvæg, t.d. varðandi hlaupareikninga, lán og aðra þjónustu við lítil og meðalstór fyrirtæki, er markaðurinn venjulega talinn vera staðbundinn. Eru lítil og meðalstór fyrirtæki talin sérlega háð staðbundnum bankaútibúum þar sem þekking er á aðstæðum þeirra.

Í ítarlegri skýrslu um samkeppni í breskri bankaþjónustu til fjármálaráðherra Bretlands, frá mars sl., var ástand athugað á þremur mörkuðum, þ.e. í greiðslumiðlun, þjónustu við einstaklinga og þjónustu við lítil og meðalstór fyrirtæki. Á öllum þremur mörkuðunum var samkeppni ekki talin nægjanleg.

Ein helsta niðurstaða skýrslunnar er sú að á markaði lítilla og meðalstórra fyrirtækja séu ríkjandi mikil vandamál. Ástandið sé þannig að fjórir bankar ráði meira en 83% markaðarins. Samþjöppun sé mikil, HHI-stuðull 1.834, og lítil von sé um virka samkeppni. Brýn þörf er talin á að einokunarástand markaðarins verði athugað og mögulega sé eina lausnin sú að að skipta viðkomandi bankastofnunum upp í smærri einingar.

6.

Sviss

Talsverð samþjöppun hefur átt sér stað í bankastarfsemi í Sviss undanfarinn áratug. Ákvæði um samrunaeftirlit voru þó ekki tekin upp í samkeppnislög þar í landi fyrr en á árinu 1996. Síðan hafa samkeppnisyfirvöld fjallað um 16 samruna í bankastarfsemi, þar af fóru tvö mál í ítarlega rannsókn. Í 15 tilvikum voru samkeppnisvandamál ekki talin vera til staðar. Hins vegar var samruni Union Bank of Switzerland (UBS) og Swiss Bank Corporation (SBC) talinn fela í sér samkeppnisvandamál á svissneskum bankamarkaði.

Svissnesk samkeppnisyfirvöld hafa byggt á eftirfarandi markaðsskilgreiningum:

Smásölumarkaður/viðskiptabankamarkaður:

- hlaupareikningar
- sparireikningar
- greiðslumiðlun
- neytendalán
- fasteignalán
- lán til lítilla og meðalstórra fyrirtækja.

Landfræðilega voru þessir markaðir skilgreindir sem svæðisbundnir.

- Einkabankaþjónusta (fyrir einstaklinga).
- Eignastýring fyrir stofnanafjárfesta.

- Geymsluþjónusta og tengd starfsemi
- Útgáfa verðbréfa.

Landfræðilegi markaðurinn fyrir einkabankaþjónustu, eignastýringu og verðbréfaútgáfu hefur verið talinn ná a.m.k. til alls landsins. Þá hafa svissnesk samkeppnisyfirvöld ályktað að landfræðilegi markaðurinn fyrir verkefnafjármögnun og ýmsa fjárfestingarbankastarfsemi, s.s. ráðgjöf um samruna, yfirtökur og umbreytingu fyrirtækja svo og einkabankaþjónusta við útlendinga sé alþjóðlegur.

Í máli varðandi samruna UBS og SBC voru markaðir fyrir fasteignaveðlán og lán til fyrirtækja, sem landfræðilega voru taldir svæðisbundnir, athugaðir sérstaklega, enda var ýmist um það að ræða að hvor samrunaaðila hafði meira en 20% markaðshlutdeild eða þeir sameiginlega hefðu hlutdeild umfram 30%. Voru lán til fyrirtækja í þessu sambandi skilgreind fremur víðtækt, þ.e. bæði sem rekstrarlán og fjárfestingarlán. Hins vegar var ekki talin ástæða til að taka tillit til annarra fjármögnunarforma, svo sem eignaleigu, kröfukaupa eða áhættufjármagns. Markaðurinn var ekki beinlínis skilgreindur eftir stærð fyrirtækja, en hins vegar aðeins tekið tillit til lána allt að 2 milljónum svissneskra franka (ca. 100 m.ISK), þar sem rannsóknir bentu til að markaðurinn fyrir stærri lán væri allt landið eða jafnvel alþjóðlegur³. Talið var að samruni UBS og SBC hefði í för með sér vandamál á átta staðbundnum mörkuðum í Sviss, en þar var sameiginleg markaðshlutdeild aðila á bilinu 25–40%, og í tveimur tilvikum 46–60%, en 33% á landsmarkaði.

7.

Bandaríkin

Á árinu 1997 voru um 7.000 bankar starfandi í Bandaríkjunum. Er það há tala miðað við önnur iðnvædd ríki. Auk þess voru þar um 2000 sparisjóðir (*thrifts or savings and loans institutions*). Undanfarin 10–15 ár hefur bönkum samt fækkað mikið, en þeir voru um 11.000 á árinu 1985. Á sama tíma bættust við um 2.500 nýir bankar, en um 1.500 hættu störfum. Fækkunin skýrist því af mikilli samrunabylgju sem átt hefur sér stað.

¹³ Einnig má nefna að við rannsókn á samruna General Electric Corp. og Bank Aufina komust svissnesk samkeppnisyfirvöld að þeirri niðurstöðu að neytendalán, bílalán, eignaleiga og vörukaupalán tilheyrðu mismunandi mörkuðum, m.a. vegna ólíkra lánsfjárhæða og vaxtakjara.

Flest mál tengd bandarískum bankasamruna lúta að samkeppnistöðu á afmörkuðum svæðum innan Bandaríkjanna fremur en að starfsemi banka sem starfa um öll Bandaríkin. Í mörgum tilvikum hefur samruni reyndar leitt til þess að markaðssvæði sameinaðs banka varð stærra en forvera þeirra. Meðal skýringa á hinum mikla fjölda samruna er einmitt að slaknað hefur á pólitískum takmörkunum um starfssvæði banka. Samþjöppun á staðbundnum bankamörkuðum er oft mikil, og er algengt að á hverju svæði séu aðeins 4–5 bankar með umtalsverða markaðshlutdeild og færri á dreifbýlli svæðum. Þótt bönkum í Bandaríkjunum í heild hafi fækkað mikið undanfarin 15 ár, hefur samt lítil breyting orðið á samþjöppun á svæðisbundnum mörkuðum.

Bandarísk samkeppnisyfirvöld hafa fengist við mikinn fjölda bankasamruna á undanförunum árum, stundum á annað þúsund á ári. Sum þessara mála hafa verið á meðal stærstu samrunamála sem þarlend yfirvöld hafa fjallað um. Aðeins mjög fá mál hafa samt kallað á nákvæma rannsókn. Skýringin er ekki síst sú, sem nefnd hefur verið, að margir samrunar hafa falið í sér að bankar hafa sameinast, sem áður störfuðu á ólíkum landfræðilegum mörkuðum, en slíkur samruni hefur alla jafna ekki samkeppnisvandamál í för með sér.

Nokkrar stofnanir koma að eftirliti með samruna banka í Bandaríkjunum, einkum The Antitrust Division of the Department of Justice (DOJ), sem annast samkeppniseftirlit, The Federal Reserve Board (FRB), sem fer með bankaeftirlit, og The Office of the Controller of the Currency (OCC), sem annast gjaldeyriseftirlit. Um tíma var ágreiningur milli FRB og DOJ um matsaðferðir á samruna, en FRB og OCC beittu þeirri aðferð að líta á bankastarfsemi sem „*cluster product market*“, þ.e. skilgreindu viðeigandi markað í einu lagi sem allar helstu tegundir vöru og þjónustu sem bankar bjóða viðskiptavinum sínum.¹⁴ Á árinu 1994 gáfu DOJ, FRB og OCC síðan sameiginlega út sértækar reglur um mat á samruna banka, *The Bank Merger Screening Guidelines*. Við mat á samruna fylgir DOJ hliðstæðri matsaðferð og fram kemur í almennum reglum ráðuneytisins um samruna fyrirtækja (*Merger Guidelines*) og skilgreinir bankamarkaði út frá eftirspurn neytenda. Þannig lítur DOJ á banka sem fyrirtæki er veita ólíkum hópum viðskiptavina margs konar þjónustu (e. *multi-product firms*) sem getur ekki komið í stað annarrar og tilheyra því mismunandi mörkuðum. Við mat á samruna banka sé því jafnan

¹⁴ Þessa markaðsskilgreiningu hefur Hæstiréttur Bandaríkjanna lagt til grundvallar, sbr. t.d. *United States v. Philadelphia National Bank*, 374 U.S. 321.

nauðsynlegt að skilgreina mismunandi markaði þar sem rannsaka þarf áhrif samrunans.

Áhyggjur bandarískra samkeppnisyfyrvalda af samruna banka hafa sérstaklega beinst að lánum til lítilla og meðalstórra fyrirtækja, ekki síst rekstrarlánnum (e. *lines of credit*), en auk þess veita bankar slíkum fyrirtækjum að sjálfsögðu ýmsa aðra nauðsynlega þjónustu, s.s. hlaupa- og sparireikninga, greiðslumiðlun og fasteignalán. Yfir 20 milljón bandarísk fyrirtæki teljast lítil og meðalstór og veita þau atvinnu meira en helmingi þess fólks sem starfar í einkageiranum. Staðbundnir bankar þekkja aðstæður og viðskiptasögu lítilla fyrirtækja í viðskiptum við þá, þeir halda utan um veltureikninga þeirra og geta því á mun ódýrari hátt en aðrar lánastofnanir metið áhættu við útlán til þeirra. Staðbundnir bankar eru mikilvægasta uppspretta lánsfjár slíkra fyrirtækja, enda hafa þau ekki sömu möguleika og hin stærri til að leita eftir fjármögnun annars staðar frá, bæði vegna smæðar og skorts á upplýsingum. Hafa rannsóknir ítrekað sýnt að lítil fyrirtæki eru mjög háð staðbundnum bönkum. Eftir því sem tengsl slíkra fyrirtækja við banka hafa varað lengur, því lægri vexti af lánum hafa þau greitt. Í þessu ljósi telja bandarísk samkeppnisyfyrvald mikilvægt að samruni banka dragi ekki úr samkeppni á staðbundnum bankamörkuðum. Jafnframt liggja fyrir rannsóknarniðurstöður sem gefa til kynna að á mörkuðum þar sem samruni hefur leitt til aukinnar samþjöppunar, greiði bankar viðskiptavinum sínum lægri vexti á bankainnstæður.¹⁵

Til þess að meta áhrif samruna á samþjöppun í bankastarfsemi er algengt að bandarísk samkeppnisyfyrvald styðjist við hlutdeild viðkomandi banka í bankainnstæðum á hinum landfræðilega markaði. Þykir þessi mælikvarði gefa góða vísbendingu um hlutdeild bankanna í lánum til lítilla fyrirtækja, auk þess sem upplýsingar um innstæður liggja fyrir í mikilli sundurliðun. Til að beita samræmdu mati á markaðsuppbyggingu er við slíka athugun jafnan notuð svonefndur HHI-stuðull eða samþjöppunarstuðull (*Herfindahl-Hirschman Index*) til að meta áhrif samrunans á samþjöppun, sbr. nánar kafla V.

¹⁵ Niðurstöður rannsóknar birtar í the Journal of Industrial Economics: „*Do substantial horizontal mergers generate significant price effects? Evidence from the banking industry*“, höfundar Robin A. Prager og Timothy H. Hannan.

8.

Kanada

Kanadísk samkeppnisyfirvöld, The Competition Bureau, hafa ekki vald til að ógilda samruna fyrirtækja. Hins vegar er þeim ætlað að rannsaka samruna og gefa um þá álit, en endanlegt vald liggur hjá fjármálaráðherra landsins.

Á árinu 1998 rannsökuðu samkeppnisyfirvöld tvo stærstu samruna sem þau hafa fjallað um, þ.e. fyrirhugaðan samruna Royal Bank of Canada og Bank of Montreal annars vegar og hins vegar samruna Canadian Imperial Bank of Commerce og Toronto Dominion Bank, en hér var um að ræða þrjá stærstu banka landsins og þann fimmta stærsta. Var fjallað um þessi mál samtímis. Jafnframt voru gefnar út sértækar reglur um bankasamruna, sem beitt var í þessum málum (*The Merger Enforcement Guidelines as Applied to a Bank Merger*). Niðurstaða samkeppnisyfirvalda varð sú að báðir þessir fyrirhuguðu samrunar myndu draga verulega úr eða jafnvel hindra samkeppni á mörgum þjónustusviðum og svæðum. Voru helstu vandamálin á sviði bankaþjónustu við einstaklinga (veltiinnlán, persónuleg lán og húsnæðislán) og þjónustu við lítil og meðalstór fyrirtæki (veltiinnlán og rekstrarlán). Meðal annars á grundvelli þessa álits ákvað fjármálaráðherra landsins að banna þessa samruna og var því horfið frá þeim.

Á árinu 1999 rannsökuðu samkeppnisyfirvöld síðan fyrirhugaðan samruna TD Bank og Canada Trust. Var niðurstaðan þar að samkeppnisvandamál sem þessum samruna fylgdi væru mun takmarkaðri en í fyrrnefndum málum. Á grundvelli þess álits var hann samþykktur með skilyrðum um að aðilar málsins seldu ýmsar eignir og kæmu þar með í veg fyrir að verulega drægi úr samkeppni.

Hafa kanadísk yfirvöld beitt eftirfarandi markaðsskilgreiningu gagnvart almennri viðskiptabankastarfsemi (e. *branch banking*):

Fjármálaþjónusta við einstaklinga:

- Veltiinnlán
- Skammtíma sparnaður
- Langtíma fjárfesting
- Persónuleg lán og yfirdráttur
- Húsnæðislán
- Námslán

Fjármálaþjónusta við fyrirtæki:

- Veltiinnlán og tengd þjónusta
- Rekstrarlán
- Lán með föstum lánstíma

Ofangreindar fyrirsagnir skýra sig að mestu sjálfar. Þó skulu nokkrar skýringar nefndar. Veltiinnlán einstaklinga eru hlaupa-, tékka- og debetkortareikningar. Segja má að þeir séu kjarninn í bankaviðskiptum einstaklinga, m.a. vegna þess sveigjanleika og þeirrar fjölbreytni sem þeir bjóða upp á. Þeir gera reikningshafa kleift að leggja inn fé, taka út með ávísun, debetkorti, millifærslu eða beinni úttekt og að fá yfirlit um þessi viðskipti. Einnig gefa þeir kost á yfirdrætti upp að vissu marki. Þessi viðskipti geta átt sér stað eftir ýmsum leiðum, t.d. í bankaútibúi, í hraðbanka, með debetkorti, á netbanka eða í gegnum síma.

Skammtímasparnaður einstaklinga tekur m.a. til óbundna sparireikninga, peningamarkaðsreikninga og ríkisvixla.

Fjárfesting einstaklinga til langs tíma taka til ýmiss sparnaðarforms til langs tíma, s.s. bundinna bankareikninga, verðbréfasjóða, skuldabréfa, hlutabréfa o.fl.

Húsnæðisveðlán eru helsta form langtímaskulda flestra einstaklinga. Flest slík lán eru notuð til að kaupa húsnæði. Þeir sem eiga nægjanlegt eigið fé eiga e.t.v. kost á því að fjármagna húsnæðis kaup með venjulegu bankaláni, þ.e. án veðtryggingar. Þessi möguleiki er hins vegar ekki fyrir hendi hjá kaupendum húsnæðis með lítið eigið fé. Húsnæðisveðlán eru því talin það ólík almennum bankalánnum einstaklinga að þau myndi sjálfstæðan markað.

Lítið er á almenn bankalán og yfirdráttarlán einstaklinga sem aðskilinn markað. Í Kanada eru almennt greiddir mun hærri vextir af kreditkortum en af almennum bankalánnum. Er því lítil staðgang milli almennra bankalána og kreditkorta.

Á sviði fjármálaþjónustu við fyrirtæki eru veltiinnlán (hlaupa- og tékkareikningar) kjarninn í viðskiptasambandi við banka. Þessir reikningar gera

fyrirtækjum kleift að greiða reikninga og taka við greiðslum, auk þess sem ýmis önnur þjónusta er gjarnan tengd þessum reikningum.

Rekstrarlán eru ætluð til að fjármagna skammtíma veltufjárþörf fyrirtækja, s.s. vegna birgða og óinnheimtra krafna. Fyrirtækjum gefst yfirleitt ekki kostur á rekstrarlánnum frá bönkum nema þau hafi þar hlaupareikning. Þetta gefur bankanum færi á að fylgjast með viðskiptum fyrirtækisins.

Varðandi skilgreiningu landfræðilegs markaðar hefur niðurstaðan almennt verið sú að markaðir fyrir fjármálaþjónustu við einstaklinga og lítil og meðalstór fyrirtæki eru svæðisbundnir, einkum vegna mikilvægis útibúa. Lítil og meðalstór fyrirtæki eru almennt talin háð staðbundinni bankaþjónustu. Markaður fyrir rekstrarlán þeirra, allt að einni milljón dollara, er talinn staðbundinn. Markaður fyrir lán til miðlungsstórra fyrirtækja sem taka lán á bilinu 1 til 5 milljónir dollara er talinn landshlutabundinn. Markaðurinn telst hins vegar landið allt eða jafnvel alþjóðlegur gagnvart stærri lánnum.

Hvað varðar mat kanadískra samkeppnisyrvalda á óhóflegri samþjöppun telja þau almennt að þegar samanlögð markaðshlutdeild, einkum á sviði veltiinnlána einstaklinga eða fyrirtækja, nær 45%, leiði samruninn til mikillar skerðingar á samkeppni, og íhlutun sé nauðsynleg. Í því tilviki þar sem samanlögð markaðshlutdeild er undir þessu viðmiði en nær samt 35%, er talið að vandamál geti verið til staðar sem þarf að rannsaka nánar.

9.

Ástralía

Í áströlskum lögum er að finna ákvæði sem heimilar samkeppnisyrvöldum, The Australian Competition and Consumer Commission, ACCC, að banna samruna fyrirtækja sem dregur verulega úr samkeppni, og gilda þau jafnt um banka sem önnur fyrirtæki.

Meðal einkenna ástralska bankamarkaðarins er að þar hafa starfað fjórir stórir bankar með útibú um allt landið og ýmsir smærri bankar sem starfa á afmörkuðu svæði, gjarnan í einu eða tveimur fylkjum. Hafa yfirvöld fjallað um ýmis samrunamál smærri banka við einn af hinum fjórum stóru. Gætt hefur tregðu hjá yfirvöldum að samþykkja samruna stærstu fjármálastofnana landsins. Til skamms tíma höfðu ríkisstjórnir verið mótfallnar samruna á meðal sex stærstu fjármálafyrirtækja landsins (þ.e. fjögurra banka og tveggja tryggingafélaga). Í kjölfar athugunar á fjármálakerfinu, sem birtist í svonefndri

Wallis-skýrslu á árinu 1997, en þar var m.a. fjallað um aukna alþjóðlega samkeppni við ýmsa innlenda fjármálaþjónustu, ákvað ríkisstjórnin að ekki væri lengur ástæða til að meina stærstu tryggingafélögunum að taka þátt í samruna, en enn um sinn væri ekki réttlætanlegt að heimila samruna fjögurra stærstu bankanna, einkanlega með hliðsjón af samþjöppun á sviði lánveitinga til lítilla fyrirtækja.

Fyrr á árum litu áströlsk samkeppnisyfirvöld á bankamarkaðinn sem „*cluster market*“ sem m.a. fól í sér að litið var á alla smásöluþjónustu sem einn markað. Á árinu 1997, skömmu eftir útkomu Wallis-skýrslunnar, fjallaði ACCC um yfirtöku Westpac á öðrum svæðisbundnum banka, Bank of Melbourne. Voru fyrri matsaðferðir teknar til endurskoðunar og ákveðið að beita ítarlegri skilgreiningu á vöru- eða þjónustumörkuðum, sem byggðist á því að skipa hinni fjölbreyttu þjónustu bankanna og mikilvægustu sviðum saman í eftirfarandi meginflokka þar sem mikil staðgang er á milli þeirra afurða sem falla innan hvers flokks:

- Innlán. Þessum markaði tilheyrja einkum bundin innlán og sparnaður til lengri tíma með viss einkenni fjárfestinga. Það sem mestu máli skiptir við mat á því hvort staðgang sé á milli innlána og annars peningalegs sparnaðar er seljanleiki, áhætta og ávöxtun. Talið var að lífeyrissparnaður tilheyrði ekki þessum markaði.
- Húsnæðislán.
- Persónuleg lán.
- Bankaþjónusta við lítil fyrirtæki. Litið var svo á að á þessu sviði væri sjálfstæður markaður („*cluster*“ markaður) fyrir hina ýmsu þjónustu sem lítil fyrirtæki sækja til banka.
- Kreditkort
- Hlaupareikningar

Á þessu ári fjallaði ACCC um samruna Commonwealth Bank og Colonial State Bank og samþykkti hann í maí sl. Var þar í meginatriðum stuðst við sömu markaðsskilgreiningu og í fyrnefnda málinu. Þar var bankaþjónusta við stærri fyrirtæki auk þess skilgreind sem sérstakur markaður. Einnig var þar fjallað um fjármálaþjónustu utan bankakerfisins, í formi trygginga og fjárfestinga í verðbréfasjóðum og talið að þar væri um sérstakan markað að ræða, sem væri aðskilinn t.d. frá bankainnlánum.

Landfræðilegi markaðurinn fyrir innlán, hlaupareikninga, persónuleg lán og þjónustu við lítil fyrirtæki hefur verið skilgreindur sem staðbundinn eða ríkjabundinn innan Ástralíu. Húsnæðislán og kreditkort hafa verið talin tilheyra landsmarkaði og þjónusta við stærri fyrirtæki hefur ýmist verið talin tilheyra landsmarkaði eða alþjóðlegum markaði.

IV.

Skilgreining markaðarins

1.

Inngangur

Fjármálastarfsemi hér á landi hefur einkennst af mikilli grósku á undanförunum árum og aukinni fjölbreytni í þjónustu. Skýrist þessi þróun m.a. af breyttri löggjöf og afnámi hindrana í gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnsflutningum milli landa. Í tengslum við aðild Íslands að EES-samningnum var ráðist í víðtæka nýsköpun í löggjöf um fjármálastarfsemi og á skyldum sviðum, og fjölmargar breytingar hafa síðan fylgt í kjölfarið, allt fram á þennan dag. Auk nýrra laga um viðskiptabanka og sparisjóði svo og um aðrar lánastofnanir, má nefna lög um verðbréfasjóði, lög um verðbréfaviðskipti, lög um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða og lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Jafnframt hafa verið stofnuð mörg ný fyrirtæki og önnur fyrirtæki verið sameinuð. Starfsemi fjármálafyrirtækja hefur þannig orðið margþættari og að ýmsu leyti einnig áhættusamari.

Í greinargerð álitsbeiðenda er réttilega vakin athygli á því að flóra fjármálafyrirtækja hefur stöðugt orðið fjölskrúðugri. Þar er því einnig haldið fram að allt fram á síðasta áratug hafi íslenski fjármálamarkaðurinn verið hólfaður. Hafi fjármálafyrirtæki starfað hvert á sínu sviði og á ákveðnum hlutum markaðarins. Til dæmis hafi bankar og sparisjóðir fyrst og fremst tekið við innlánnum og veitt veltilán, verðbréfafyrirtæki annast verðbréfaviðskipti, eignaleigur eignaleigustarfsemi og fjárfestingarlánasjóðir veitt langtímalán. Þessi mynd hafi hins vegar breyst verulega og starfssvið fjármálafyrirtækja skarist því í vaxandi mæli. Hafi því orðið grundvallarbreyting á rekstrarumhverfi bankastofnana, þar sem hin hefðbundnu svið í starfsemi þeirra keppi nú við starfsemi sérhæfðra fjármálafyrirtækja. Sé því ekki lengur unnt að líta einangrað á markað fyrir banka og sparisjóði þar sem þeir mæti á öllum sviðum staðgönguþjónustu t.d. frá verðbréfafyrirtækjum, tryggingafélögum og eignaleigum.

Að mati samkeppnisráðs felst nokkur einföldun í framsetningu álitshæfðenda um framangreind atriði. Eins og fram hefur komið er það vissulega rétt að fjármálastarfsemin verður stöðugt fjölbreyttari, seljendum þjónustu hefur fjölgað og þjónustuþættir margfaldast. Hins vegar er misvísandi að gefa til kynna að þróunin hafi fyrst og fremst falist í því að ný sérhæfð fjármálafyrirtæki séu farin að veita bönkunum aukna samkeppni. Eins og raunar er nefnt í greinargerð álitshæfðenda hefur m.a. sú breyting verið gerð á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði að starfsheimildir banka og sparisjóða hafa verið rýmkaðar verulega. Samkvæmt núgildandi ákvæði 44. gr. laganna felst starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða í geymslu og ávöxtun fjár, miðlun á peningum, verðbréfavíðskiptum og annarri þjónustustarfsemi sem er í eðlilegum tengslum við slík viðskipti. Er heimilað starfssvið viðskiptabanka síðan talið upp í 14 töluliðum ásamt undirliðum. Auk hefðbundinnar starfsemi, s.s. móttöku innlána, útlánastarfsemi og greiðslumiðlun, eru m.a. tilgreind fjármögnunarleiga, verðbréfavíðskipti fyrir eigin reikning og fyrir viðskiptavini, þátttaka í útboðum verðbréfa, ráðgjöf um umbreytingu fyrirtækja og varsla og ávöxtun verðbréfa. Starfsheimildir viðskiptabanka spanna því m.a. öll helstu svið annarra fjármálafyrirtækja.¹⁶ Hafa bankarnir og að hluta stærstu sparisjóðirnir nýtt sér þessar víðtæku starfsheimildir og þróast í alhliða fjármálafyrirtæki (*euniversal banks*). Á hinn bóginn hefur ekki verið um það að ræða að sérhæfðum fjármálafyrirtækjum hafi með sambærilegum hætti verið heimilað að starfa á hefðbundnu starfssviði viðskiptabanka.

Við athugun á samkeppnisaðstæðum innlánsstofnana verður í annan stað að hafa í huga eignarhald á fjármálafyrirtækjum. Þótt ýmis öflug fjármálafyrirtæki starfi á sérhæfðum sviðum markaðarins, er mikill meirihluti þeirra dótturfélög, hlutdeildarfélag eða fyrirtæki með önnur tengsl við banka eða sparisjóði. Á grundvelli upplýsinga í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um lánastofnanir, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og verðbréfasjóði má reikna út að miðað við niðurstöðu efnahagsreiknings í árslok 1999 hafi fyrirtæki með um 90% af heildarefnahag slíkra fyrirtækja verið undir yfirráðum eða tengd innlánsstofnunum. Þar af eru fyrirtæki með um 59% af heildarefnahag sömu aðila tengd viðskiptabönkunum

¹⁶ Hér er ekki horft til starfsemi lífeyrissjóða og tryggingafélaga, enda skarast starfsemi þeirra einungis að takmörkuðu leyti við starfsemi banka og sparisjóða, eins og vikið verður að síðar.

þremur, Landsbanka Íslands, Búnaðarbanka Íslands og Íslandsbanka-FBA.¹⁷

Sú markaðsskilgreining sem hér verður byggð á tekur tillit til þess að starfsemi viðskiptabanka er mjög fjölbætt og viðskiptamannahópar ólíkir eftir því hvaða þjónusta á í hlut. Einnig liggur fyrir að fjöldi seljenda og framboð er breytilegt eftir tegund fjármálaþjónustu. Er því nauðsynlegt að skilgreina ýmsar tegundir fjármálaþjónustu. Hinu verður ekki á móti mælt að oft eru ýmis tengsl á milli hinna ýmsu þjónustupátta, t.d. á milli innlánsviðskipta einstaklings eða fyrirtækis við banka og þeirrar lánaþjónustu sem viðkomandi nýtur. Það þarf hins vegar ekki að þýða að öll viðkomandi þjónusta sé á sama markaði í skilningi samkeppnislaga.

Í ljósi framangreindra tengsla fjármálaþjónustu voru áður dæmi þess að erlend yfirvöld, sem fjallað hafa um samruna banka, hafi skilgreint bankamarkaðinn mjög víðtækt sem einhvers konar „cluster“ markað, þ.e. litið var svo á að einstaklingar og fyrirtæki keyptu einhvers konar „pakka“ af fjármálaþjónustu. Þótt erlend samkeppnisyfirvöld hafi að mestu horfið frá slíkri skilgreiningu og samkeppnisráð telji að hún eigi ekki við hér á landi, getur engu að síður verið fróðlegt að líta í byrjun á mál þetta í einhverju slíku heildarsamhengi. Til þess að meta áhrif fyrirhugaðs samruna á samþjöppun á markaðnum mætti þannig hugsa sér að leggja til grundvallar vægi hins sameinaða banka og fyrirtækja undir yfirráðum hans í hreinum rekstrartekjum banka, sparisjóða, annarra lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.¹⁸ Á grundvelli upplýsinga Fjármálaeftirlitsins um rekstrarreikninga þessara aðila á árinu 1999 kemur í ljós að við samruna Landsbanka og Búnaðarbanka mundi heildarmarkaðshlutdeild hins sameinaða banka og fyrirtækja undir yfirráðum hans nema um 39,9% miðað við framangreindar forsendur.¹⁹ Næststærsta fjármálafyrirtækið,

¹⁷ Samanburður þessi nær til fjárfestingarbanka, fjárfestingarlánasjóða og eignarleiga sem starfa á grundvelli laga nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, verðbréfafyrirtækja og verðbréfamiðlana með starfsleyfi skv. lögum nr. 13/1996 um verðbréfavíðskipti og verðbréfasjóða með starfsleyfi skv. lögum nr. 10/1993 um verðbréfasjóði. Ekki er þó tekið tillit til fjárfestingarlánasjóða í opinberri eigu, enda eru þeir ekki taldir starfa á sömu mörkuðum og önnur fjármálafyrirtæki. Þá er tekið tillit til þess hér, eins og annars staðar í þessu áliti, að Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. hefur verið sameinaður Íslandsbanka hf.

¹⁸ Hér er verið að miða við mjög víðtæka skilgreiningu á „cluster“ markaði í fjármálaþjónustu með því að fella undir hann t.d. þjónustu verðbréfafyrirtækja. Hér má benda á skilgreiningu Hæstaréttar Bandaríkjanna á „cluster“ markaði vegna sameiningu banka: „[T]he cluster of products (various kinds of credit) and services (such as checking accounts and trust administration denoted by the term “commercial bank”... composes a distinct line of commerce“: *United States v. Philadelphia National Bank*, 374 U.S. 321.

¹⁹ Heildarmarkaðurinn í þessum samanburði eru allir viðskiptabankar, sparisjóðir, aðrar lánastofnanir (fjárfestingarbankar og eignaleigufyrirtæki), verðbréfafyrirtæki, verðbréfamiðlanir og verðbréfafyrirtæki. Opinberir fjárfestingarlánasjóðir eru ekki taldir með, enda ekki talið viðeigandi. Væru þeir taldir með, yrði hlutdeild hins sameinaða banka um 38,8%.

Íslandsbanki-FBA, hefði samkvæmt þessum mælikvarða um 27% markaðshlutdeild.

Með tilkynningu Samkeppnisstofnunar til álitsbeiðenda um þær upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru til þess að unnt sé að gefa fyrirfram álit um samrunann á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga fylgdi ábending um skilgreiningu á mörkuðum viðskiptabanka. Kom fram að ábending þessi væri ekki bindandi og einungis sett fram málsaðilum til leiðbeiningar. Var þjónustu bankanna þar skipt í eftirtalda fjóra meginþætti og undirmarkaði þeirra: (1) þjónustu við einstaklinga, (2) þjónustu við lítil fyrirtæki, (3) þjónustu við meðalstór og stærri fyrirtæki, fagfjárfesta og opinbera aðila og (4) aðra starfsemi. Af greinargerð álitsbeiðenda má ráða að í sumum atriðum eru þeir sammála ábendingu Samkeppnisstofnunar um markaðsskilgreiningu, en í ýmsum þýðingarmiklum þáttum koma hins vegar fram ólík viðhorf. Í álit samkeppnisráðs um viðeigandi markaðsskilgreiningu, sem hér fer á eftir, verður jafnframt getið um helstu frávik sem felast í greinargerð álitsbeiðenda.

Samkeppnisráð hefur nýlega fjallað um samruna á fjármálasviðinu. Þetta var í ákvörðun ráðsins nr. 22/2000, *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.* Markaðsskilgreining samkeppnisráðs í þessu máli tekur mið af því máli, eftir því sem við á. Jafnframt verður höfð hliðsjón af fordæmum erlendra samkeppnisyrvalda við mat á samruna banka, sbr. kafla III hér að framan. Ennfremur er tekið tillit til aðstæðna hér á landi að svo miklu leyti sem til staðar eru íslensk sérkenni sem kunna að réttlæta tiltekin frávik frá erlendum fordæmum. Loks skal nefnt að óhjákvæmilegt er að markaðsskilgreining sé aðlöguð þeim tölfræðilegu upplýsingum sem fyrir liggja.

Ef reynt er að draga saman kjarnann í markaðsskilgreiningu álitsbeiðenda þá má segja að þeir reyni að sýna fram á að viðskiptabankar og sparisjóðir eigi í flestum starfsþáttum sínum í samkeppni við fyrirtæki og stofnanir sem ekki falla undir lög nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði. Vísa álitsbeiðendur hér t.d. til tryggingafélaga, verðbréfafyrirtækja, verðbréfasjóða, hlutbréfasjóða, lífeyrissjóða og eignaleiga. Þessi víða skilgreining á markaðnum er almennt séð ekki í samræmi við erlend fordæmi samkeppnisyrvalda, sbr. kafla III. Jafnframt virðist það vera almennt viðhorf fræðimanna að í skilningi samkeppnisréttarins starfi innlánsstofnanir á

sérstökum markaði sem önnur fyrirtæki starfi ekki á.²⁰ Þessi niðurstaða virðist vera sérstaklega skýr þegar um er að ræða bankþjónustu fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki.²¹ Helstu rannsóknir á þessu sviði hafa verið gerðar í Bandaríkjunum en að mati OECD gildir það væntanlega fyrir fleiri lönd en Bandaríkin að innlánsstofnanir séu á sérstökum samkeppnismarkaði.²² Að mati samkeppnisráðs er óhjákvæmilegt að taka tillit til þessara viðhorfa í málinu.

Áður en vikið er að skilgreiningu á einstökum mörkuðum þessa máls þykir rétt að birta eftirfarandi töflu sem gefur heildaryfirsýn yfir þá markaði sem samkeppnisráð telur vera viðkomandi þessu máls. Eins og fram hefur komið er starfsemi bankanna mjög fjölbreytt. Í máli þessu verður ekki um að ræða tæmandi lýsingu á þeim mörkuðum sem bankarnir starfa á heldur verður lýst þeim mörkuðum sem samkeppnisráð sér sérstaka ástæðu til að fjalla um af þessu tilefni.²³

²⁰ Nýleg rannsókn á staðgöngu v/fjármálaþjónustu leiddi til þeirrar niðurstöðu að, ... *only commercial banks should be included as participants in the "antitrust market" relevant to proposed bank mergers.*“ Amel og Hannan (1999) „*Establishing banking market definitions through estimation of residual deposit supply equations*“. Journal of Banking & Finance, Vol. 23. 1667-1690.

²¹ Kwast, Starr-McCluer og Wolken (1997) „*Market definitions and the analysis of antitrust in banking.*“ Antitrust Bull. 973-995.

²² „... *the United States has one of the best developed sets of alternative savings vehicles and arguably the most sophisticated capital market in the world. If United States commercial banks are indeed in a separate antitrust market from non-depository institutions, this distinction probably holds as well for many other countries.*“ DAFPE/CLP(2000)17.

²³ Þannig er t.d. í þessu álita mjög takmörkuð umfjöllun um þjónustu fjármálfyrirtækja við ríki, sveitarfélög og fagfjárfesta.

Tafla 2.

Markaðurinn sem bankar og sparisjóðir starfa á og helstu undirmarkaðir hans

Markaðir	Kaupendur vöru og þjónustu:		
	Einstaklingar	Fyrirtæki	Ríki, sveitarfélög og fagfjárfestar
Innlán	Hlaupareikningar	Hlaupareikningar	Hlaupareikningar
	Önnur óbundin innlán	Önnur óbundin innlán	Önnur óbundin innlán
	Bundin innlán	Bundin innlán	Bundin innlán
Útlán	Skammtímalán	Rekstrarlán	
	Langtímalán vegna íbúðakaupa o.fl.	Eignaleiga	Lán vegna framkvæmda o.fl.
		Fjárfestingarlán	
Greiðslumiðlun ²⁴	Tékkar	Tékkar	Tékkar
	Gíró	Gíró	Gíró
	Greiðsluseðlar	Greiðsluseðlar	Greiðsluseðlar
	Debetkort		
	Kreditkort	Kreditkort	Kreditkort
Verðbréfa og gjaldeyrisviðskipti	Önnur greiðslukort	Önnur greiðslukort	Önnur greiðslukort
	Verbréfamiðlun	Verbréfamiðlun	Verbréfamiðlun
	Fjárvarsla og rekstur verðbréfasjóða	Fjárvarsla og rekstur verðbréfasjóða	Fjárvarsla og rekstur verðbréfasjóða
	Verðbréfaútboð	Verðbréfaútboð	Verðbréfaútboð
	Viðskipti á millibankamarkaði með gjaldeyri og ísl. krónur og almenn gjaldeyrisviðskipti	Viðskipti á millibankamarkaði með gjaldeyri og ísl. krónur og almenn gjaldeyrisviðskipti	Viðskipti á millibankamarkaði með gjaldeyri og ísl. krónur og almenn gjaldeyrisviðskipti

2.

Þjónustumarkaðurinn

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað sem við á. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn. Verður fyrst vikið að þjónustumarkaðnum.

Með tilteknum þjónustumarkaði er átt við markað fyrir alla þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguþjónustu vegna eiginleika hennar, verðs og áformaðrar notkunar. Markaður er sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguþjónusta er þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Við mat á því hvort þjónusta getur að fullu eða að verulegu leyti komið í stað annarrar er m.a. unnt að líta til þess hvort notendur telja viðkomandi þjónustu jafngilda eða hliðstæða vegna eðlis

²⁴ Að auki er skilgreindur markaður fyrir rekstur grunnkerfa, þar sem kaupendur þjónustunnar eru þau fyrirtæki sem taka þátt í greiðslumiðluninni.

eða einkenna, verðs, fyrirhugaðrar notkunar eða annars sem máli skiptir við skilgreiningu á markaðnum.

2.1 Innlán

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000 var stuttlega fjallað um innlánamarkaði. Í því máli voru aðstæður hins vegar þannig að samruninn hafði engin bein áhrif á innlánsmarkaði, heldur einungis hugsanleg áhrif vegna umsóknar FBA um viðskiptabankaleyfi. Var því í ákvörðuninni ekki um að ræða nákvæma greiningu á þessum markaði.

Að mati álitsbeiðenda tilheyrir kerfisbundinn sparnaður vegna skyldugreiðslna í lífeyrissjóði afmörkuðum markaði þar sem takmörkuð samkeppni ríkir vegna reglna um skylduaðild að sjóði verkalýðsfélaga. Er þessi sparnaður því ekki í samkeppni við annan sparnað. Samkeppnisráð er sammála því að þannig beri að líta á þennan markað. Hinn fyrirhugaði samruni hefur því ekki áhrif á þennan markað, og verður því ekki frekar fjallað um hann hér.

Að öðru leyti telja álitsbeiðendur að flokka skuli sparnað í tvennt; veltiinnlán og frjálsan sparnað. Veltiinnlán tilheyrir raunar fremur markaði fyrir greiðslumiðlun en markaði fyrir sparnað. Undir frjálsan sparnað falli spariinnlán, verðbréfasjóðir, hlutabréfasjóðir, einstök verðbréf og frjáls lífeyrissparnaður. Fullkomin staðgang sé milli þessara sparnaðarforma og tilheyrir þau því sama markaði.

Samkeppnisráð telur að rök skorti fyrir þessu mati álitsbeiðenda og getur því ekki fallist á það. Þar fyrir utan stangast þessi sjónarmið álitsbeiðenda í grundvallaratriðum á við fordæmi erlendra samkeppnisyfirvalda, sbr. kafla III í þessu áliti. Ekkert liggur fyrir sem bendir til að aðstæður hér á landi séu að þessu leyti sérstakar.²⁵

Efnislega eru ýmis atriði sem greina innlán frá öðrum sparnaðarformum. Samkvæmt 44. gr. laga nr. 113/1996 er viðskiptabönkum og sparissjóðum og öðrum stofnunum sem til þess hafa sérstaka lagaheimild einum heimilt að taka við innlánnum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar. Sambærileg ákvæði eru í bankalöggjöf í öðrum EES-löndum og raunar víðast annars staðar. Er þetta

²⁵ Vekja má athygli á tilteknu ósamræmi í málalíbúnaði álitsbeiðenda. Þannig er í greinargerð álitsbeiðenda við mat á samþjöppun á bankamarkaði erlendis m.a. stuðst við markaðsskilgreiningar þar sem innlán í bankakerfinu er sérstakur markaður og ekki leitast við að búa til víðtækari skilgreiningu, sem nær einnig yfir önnur sparnaðarform.

væntanlega ein meginskýringin á því að í markaðsskilgreiningum erlendra samkeppnisyfirvalda er jafnan litið á innlán í bankakerfinu sem sérstakan markað aðskilinn frá öðrum sparnaðarformum.

Bent hefur verið á að vægi innlána í efnahag bankastofnana hér á landi hafi dregist saman og hafi þýðing þeirra farið minnkandi. Minnkandi vægi innlána er staðreynd, m.a. vegna þess að starfssvið bankanna er nú víðtækara en áður og þeir fjármagna aukin útlán í vaxandi mæli með erlendum lánnum. Innlán mynda engu að síður áfram kjarna í starfsemi innlánsstofnana og eru jafnaðarlega hagkvæmast grundvöllur útlána.

Veigamikil rök mæla þannig með því að skilgreina innlán hjá innlánsstofnunum sem sérstakan markað. Í markaðsskilgreiningu erlendra samkeppnisyfirvalda eru innlán nánast undantekningarlaust skilgreind sem sérstakur markaður og því litið svo á að staðganganna annarra sparnaðarforma, s.s. í verðbréfum, sé ófullkomin og tilheyri þau því öðrum markaði. Þá eru mörg erlend fordæmi um að innlánnum sé skipt, t.d. í veltireikninga og önnur innlán.

Eins og áður sagði leggja álitsbeiðendur til að skilgreina sérstakan markað fyrir frjálsan sparnað og að undir hann falli öll spariinnlán, verðbréfasjóðir, hlutabréfasjóðir, einstök verðbréf og frjáls lífeyrissparnaður. Er því haldið fram að fullkomin staðganganna sé milli þessara sparnaðarforma. Samkeppnisráð telur að álitsbeiðendur hafi ekki fært haldbær rök fyrir þessari skilgreiningu.

Minnt skal á að eðlismunur er á bankainnlánnum annars vegar og verðbréfum hins vegar, hvort sem um er að ræða eign í verðbréfasjóðum, hlutabréfasjóðum eða einstök verðbréf. Höfuðstóll innstæðu á innlánsreikningum skerðist ekki, og hann ber síðan þekkta vexti og verðbætur, þegar um verðtryggt sparifé er að ræða. Verðmæti verðbréfa er hins vegar háð sveiflum á markaði og frá sjónarhóli kaupenda eru þau fjárfesting en ekki peningaleg eign. Má segja að það sem greini fjárfestingu í verðbréfum frá bankainnlánnum sé einkum mismunur á áhættu, ávöxtun og seljanleika. Auk þess er oftast um að ræða þóknun fyrir kaup eða sölu verðbréfa. Jafnframt skiptir hér máli að framangreind skilgreining álitsbeiðenda er í ósamræmi við erlendan samkeppnisrétt.

Frjáls lífeyrissparnaður hefur sérstöðu vegna skattfríðinda og annarra ívilnana sem honum fylgja. Hins vegar er þessum sparnaði ráðstafað í sparnað í ýmsu formi, bæði hjá innlánsstofnunum, í verðbréfasparnað o.fl. Hér er því ekki um

sjálfstætt sparnaðarform að ræða, heldur leitar þessi sparnaður á ýmsa staði í kerfinu. Vegna þessa fellur þessi sparnaður ekki undir hinn skilgreinda markað.

Hér á landi liggja ekki fyrir opinberar rannsóknir á hegðun neytenda á innláns- og verðbréfamörkuðum. Markaðsrannsóknir sem gerðar hafa verið á vegum álitsbeiðenda a.m.k. undanfarin 3 ár varpa heldur ekki ljósi á hugsanlega staðgöngu milli innlána og sparnaðar í verðbréfum. Hins vegar er vakin athygli á því að að undanskildum skammtíma- og peningamarkaðssjóðum eru kaup á verðbréfum langtíma fjárfesting. Ráðgjöf fjármálaráðgjafa um sparnað hefst jafnan á því að kanna til hve langs tíma viðskiptavinurinn er tilbúinn að binda fé sitt. Í þessu ljósi er rökrétt að yngra fólk og þeir sem geta og vilja tekið áhættu um sparnað sinn hallist að verðbréfum og verðbréfasjóðum, sem til lengdar eru líkleg til að gefa mikla ávöxtun. Á sama hátt er rökrétt að þeir sem eru komnir yfir miðjan aldur og/eða þeir sem ekki vilja eða geta hætt sparnaði sínum hallist að áhættuminni kostum, en þar eru innlán öruggust og auðveldust í meðförum. Með þetta í huga verður að telja líklegt að enda þótt fræðilega séð geti verið einhver staðganga milli innlána og sparnaðar í verðbréfum, séu aðstæður í reynd mjög mismunandi eftir hópum viðskiptamanna. Í þessu ljósi og með vísan til annars sem nefnt er að framan telur samkeppnisráð að ófullkomin staðganga sé á milli innlána og sparnaðar í verðbréfum. Í samkeppnislegum skilningi geti þau því ekki tilheyrt sama markaði.

Á fjármálamörkuðum er gjarnan greint á milli skammtíma- og langtímaskuldbindinga, bæði í innlánum, útlánum og verðbréfum. Erlend fordæmi um markaðsskilgreiningu endurspeglar þessa staðreynd, en þó í misríkum mæli. Íslenski markaðurinn hefur raunar sérstöðu hvað það varðar að hér á landi er að hluta við lýði verðtrygging sparifjár og lánsfjár. Samkvæmt gildandi reglum Seðlabanka Íslands um þetta efni er lágmarksbinditími verðtryggðra innlána þrjú ár og lágmarkslánstími verðtryggðra útlána fimm ár. Varðandi innlán og útlán í íslenskum krónum er því algengt að það gildi ólíkir skilmálar og endurspeglast þeir í mismunandi raunávöxtun, einkum á innlánahlið. Þetta sérkenni íslenska markaðarins gefur ástæðu til að greina á milli skammtíma- og langtímaskuldbindinga, eins og sum erlend samkeppnisyfirvöld gera.

Að mati samkeppnisráðs tilheyra innlán fyrirtækja og einstaklinga mismunandi samkeppnismörkuðum. Hins vegar leyfa fyrirliggjandi tölulegar upplýsingar um innlán ekki flokkun milli t.d. einstaklinga og fyrirtækja, heldur liggur

einungis fyrir tegundagreining innlána alls. Markaðsskilgreining á þessu sviði verður því að taka mið af þessari staðreynd.

2.1.1 Hlaupareikningar

Hlaupareikningar eru innlánsreikningar sem fé er lagt inn á og eiganda er unnt að ávísa á gagnvart þriðja aðila. Auk ávísana er unnt að taka út af og greiða af þessum reikningum með ýmsu móti, t.d. með debetkorti, í hraðbanka eða heimabanka. Þá felur hlaupareikningur það í sér að reikningseigandi getur samið um yfirdráttarheimild.

Í erindi álitsbeiðenda er því velt upp sem möguleika að veltiinnlán tilheyri fremur markaði fyrir greiðslumiðlun en fyrir sparnað, enda séu veltiinnlán nauðsynleg forsenda greiðslumiðlunarkerfisins. Einnig er því haldið fram að nokkur staðganga sé á milli veltireikninga og kreditkorta svo og að veltiinnlán beri lága vexti og skipti því litlu máli í ávöxtunarskyni.

Samkeppnisráð getur ekki fallist á þetta. Hér verður fyrst að líta til þess að þótt vægi hlaupareikninga í sparnaði sé fremur takmarkað, hafa þeir grundvallarþýðingu í bankaviðskiptum, bæði fyrir reikningseigendur og bankana. Þeir mynda jafnan kjarnann í viðskiptasambandi þessara aðila, og eru önnur viðskipti gjarna tengd þessum reikningum með beinum eða óbeinum hætti. Hvað einstaklinga varðar er t.d. algengt að slíkir reikningar séu notaðir sem launareikningar. Virðist raunar sem neytendur telji nánast ómissandi að hafa slíkan reikning.²⁶ Nánast öll fyrirtæki hafa hlaupareikninga, og eru þeir notaðir til að taka við greiðslum og greiða kostnað.

Í öðru lagi sýna fordæmi erlendra samkeppnisyfirvalda að veltiinnán eða hlaupareikningar eru hvarvetna taldir með innlánnum og raunar oft sem sérstakur markaður, í ljósi þess að þeir hafi alveg sérstaka þýðingu m.a. vegna þess sveigjanleika sem þeir bjóða upp á í notkun.

Til þess að varpa frekara ljósi á sérstaka eiginleika hlaupareikninga og það hlutverk sem þeir gegna einnig frá sjónarhóli bankastofnana má t.d. benda á þá skilmála sem gilda um svonefnda Vörðu hjá Landsbanka Íslands²⁷, en

²⁶ Ekki liggja fyrir opinberar upplýsingar um hve stór hluti þjóðarinnar hefur hlaupa- eða tékkareikning. Neyslukannanir Gallup hafa sýnt að yfir 80% Íslendinga á aldrinum 12–81 árs hafa debetkort, og yfir 90% þeirra sem eru á aldrinum 22 – 61 árs hafa slík kort. Öll debetkort grundvallast á hlaupareikningum, en auk þess má hafa slíka reikninga án debetkorts. Er því líklegt að yfir 90% þjóðarinnar á fjárræðisaldri hafi hlaupa- eða tékkareikning.

²⁷ Sjá upplýsingar á heimasíðu Landsbankans um Vörðu.

sambærileg dæmi um pakkalausnir í þjónustu mætti raunar nefna frá öðrum íslenskum innlánsstofnunum. Samkvæmt heimasíðu Landsbankans er Varðan sérsniðin fjármálaþjónusta fyrir fjölskyldur og einstaklinga, þar sem allir helstu þættir varðandi fjármál einstaklinga er færðir undir einn hatt. Þátttaka í Vörðunni opnar viðskiptavinum ýmsa möguleika, bæði í lánum og fleiru. Til þess að geta gerst Vörðufélagi þurfa viðskiptavinir að vera skilvísir, kaupa a.m.k. þrjá af níu tilgreindum þjónustupáttum og að hafa Einkareikning. Einkareikningur er tékkareikningur fyrir einstaklinga. Landsbankinn býður m.ö.o. sérsniðna fjármálaþjónustu sem þúsundir einstaklinga og fjölskyldna taka þátt í. Til þess að eiga kost á þessari þjónustu, sem að sögn býður upp á ýmis fríðindi, þarf m.a. að hafa tékkareikning í bankanum. Um leið selur bankinn aðra fjármálaþjónustu.

Hlaupareikningar eru vissulega mikilvægur þáttur í greiðslumiðlunarkerfinu. Hins vegar má benda á að án tillits til þess hvort eignarhald og aðgangur að greiðslumiðlunarstarfsemi sé með þeim hætti að engin samkeppnisvandamál hlytust af eður ei, skiptir eftir sem áður grundvallarmáli fyrir banka hver markaðsstaða hans í hlaupareikningum er.

Samkeppnisráð telur að hlaupareikningar hafi margvísleg sérkenni sem aðgreini þá frá annarri bankaþjónustu, og í reynd virðist engin önnur fjármálaþjónusta geta að verulegu leyti komið í stað hlaupareikninga. Er því talið rétt að skilgreina hlaupareikninga sem sérstakan markað, og beri í því sambandi að miða við þá skilgreiningu sem Seðlabanki Íslands notar við flokkun innlána í efnahagsreikningum innlánsstofnana.

2.1.2 Önnur óbundin innlán

Eins og fram hefur komið telur samkeppnisráð að skilgreina beri hlaupareikninga sem sérstakan markað. Jafnframt telur samkeppnisráð að vegna ólíkra ávöxtunarkjara og áhættu beri að aðgreina óbundin innlán, þ.e. innlán sem eru án umsamins binditíma eða uppsagnarfrests og eigandi getur því kafið um greiðslu á án fyrirvara, frá bundnum innlánnum.

Í ljósi þessa eru önnur óbundin innlán, að undanskildum innstæðum á hlaupareikningum, skilgreind sem sérstakur markaður.

2.1.3 Bundin innlán

Með hliðsjón af því sem að framan segir telur samkeppnisráð rétt að skilgreina bundin innlán sem sérstakan markað, en með bundnum innlánum er átt við innlán önnur en hlaupareikninga og önnur óbundin innlán.

2.2 **Útlán**

Í hagfræðilegum skilningi er lánakerfið hér á landi víðtækt hugtak sem auk banka og sparisjóða spannar fjárfestingarbanka, fjárfestingarlánasjóði og aðra opinbera lánasjóði, eignaleigur, verðbréfasjóði, lífeyrissjóði, tryggingafélög og erlenda lánveitendur. Þjónustuþættir sem þessir aðilar sinna eru hins vegar mismunandi og viðskiptamannahópar ólíkir. Til þess að meta áhrif fyrirhugaðs samruna á lánamarkaði er því nauðsynlegt að skilgreina nánar þá samkeppnismarkaði sem bankar og sparisjóðir starfa á í útlánastarfsemi sinni.

2.2.1 Lán til einstaklinga

Lántaka einstaklinga skiptist í meginatriðum í tvennt, skammtímalán og langtímalán.

2.2.1.1 Skammtímalán

Innlánsstofnanir eru meginuppspretta skammtímalána einstaklinga. Bankar og sparisjóðir flokka útlán sín til einstaklinga eingöngu í tvennt, þ.e. sem „íbúðalán“ eða „annað“. Engar frekari upplýsingar er að hafa um ráðstöfun síðarnefndu lánanna. Er þar því væntanlega m.a. um að ræða lán til kaupa á bílum, varanlegum neysluvörum og verðbréfum ásamt ýmsum neyslulánum. Upplýsingar benda til að meirihluti þessara lána séu til tiltölulega skamms tíma (hámark 3–5 ár).

Eignaleigur og tryggingafélög veita einstaklingum fyrst og fremst lán eða eignaleigusamninga til bílakaupa. Miðað við aðstæður hér á landi og erlend fordæmi væri í sjálfu sér ástæða til að skilgreina bílafjármögnun sem sérstakan samkeppnislegan markað. Þá má ætla að lánstími í bílafjármögnun sé jafnaðarlega fremur til miðlungslangs tíma en sem skammtímalán. Hins vegar er ekki unnt að aðgreina bílalán hjá innlánsstofnunum, og eru því ekki taldar forsendur til að skilgreina bílafjármögnun sem sérstakan markað.

2.2.1.2 Íbúðalán og önnur langtímalán

Stærstur hluti langtímalána heimilanna eru íbúðalán. Vegna ófullnægjandi tölulegra upplýsinga er hins vegar ekki talið mögulegt að greina íbúðalán einstaklinga frá öðrum langtímalánum þeirra. Ýmsir aðilar veita lán til smíði og

kaupa á nýju og notuðu íbúðarhúsnæði. Fjármögnun Íbúðalánasjóðs vegur þar þyngst. Þá veita lífeyrissjóðir sjóðfélögum sínum umtalsverð lán í þessu skyni. Loks veita innlánsstofnanir lán til fasteignakaupa.

2.2.2 Lán til fyrirtækja

Lán til fyrirtækja eru veigamikill þáttur í útlánastarfsemi bankakerfisins. Þannig námu útlán til atvinnulífsins um 55% af heildarútlánnum og markaðsverðbréfum innlánsstofnana í árslok 1999, næststærstu lántakar eru heimilin með um 27%, en hlutur ríkis, sveitarfélaga og annarra aðila er minni.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000, *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.*, voru rekstrarlán og fjárfestingarlán fyrirtækja skilgreind sem sérstakir markaðir. Þar kom einnig fram að æskilegt væri að greina á milli lánamarkaða fyrir lítil fyrirtæki og meðalstór og stærri fyrirtæki. Í því máli hafði hið síðarnefnda þó ekki þýðingu, þar sem FBA sinnti einungis fjármögnun miðlungsstórra og stærri fyrirtækja.

Eins og fram kemur í kafla III skilgreina erlend samkeppnisyfirvöld jafnan útlán til fyrirtækja sem sérstakan markað. Oft eru síðan skilgreindir undirmarkaðir, t.d. greint á milli fjárfestingarlána og rekstrarlána og/eða að greint er á milli lána til lítilla og meðalstórra fyrirtækja og stærri fyrirtækja.

Í greinargerð álitsbeiðenda telja þeir hins vegar að í stað þess að skilgreina lán banka og lánastofnana til fyrirtækja skuli markaðurinn skilgreindur sem „fjármögnun fyrirtækja“, þar sem auk hefðbundinnar lántöku skuli tekið tillit til þess að fyrirtæki geti fjármagnað rekstur sinn með aukningu eigin fjár, gjaldfresti hjá birgjum, verðbréfaútgáfu o.fl. Er því haldið fram að fjármögnun fyrirtækja hafi tekið miklum breytingum á síðustu árum og hafi möguleikar fyrirtækja á því að fjármagna sig með öðrum hætti en lántöku í bankakerfinu aukist verulega. Stærri fyrirtæki gefi nú út skuldabréf eða standi fyrir hlutafjárútboðum og smærri fyrirtæki selji fjárfestum eignarhluti og leiti eftir gjaldfresti frá birgjum. Af þessum sökum hafi fjármögnun fyrirtækja að stórum hluta flust frá bankakerfinu og yfir á annan vettvang.

Þá mótmæla álitsbeiðendur skilgreiningu í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000 þar sem lánnum til fyrirtækja var skipt í rekstrar- og fjárfestingarlán. Telja þeir að þótt sú greining kunni að hafa átt rétt á sér áður fyrr, endurspegli hún ekki rekstrarumhverfi fyrirtækja eins og það er nú. Fram kemur að samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu megi skipta fjármögnun fyrirtækja í þrjá

meginflokka: eigið fé, langtímaskuldir og rekstrarskuldir. Hins vegar leggi þeir ríka áherslu á að mikil staðganga sé á milli þessara flokka. Sífelldt algengara verði að íslensk fyrirtæki taki langtímalán til þess að brúa helstu hluta af samanlagðri fjármagnspörf sinni, í stað þess að fjármagna tímabundna rekstrarfjárför með greiðslufresti frá birgjum eða yfirdráttarlánum. Með virkri fjármagns- og skuldastýringu leitist fyrirtæki við að lágmarka fjármagnskostnað, með því að blanda saman skammtímafjármögnun, langtímalánum og eigin fé. Í ljósi þessa myndi rekstrarlán banka til fyrirtækja ekki afmarkaðan markað án staðgöngumöguleika, heldur séu þau óaðskiljanlegur hluti af heildarfjármögnunarmarkaði fyrirtækja, þar sem fyrirtæki hafi mikla valmöguleika hvað skuldasetningu varðar. Þá geti nú jafnvel fyrirtæki sem eingöngu starfa á innanlandsmarkaði auk þess fjármagnað sig í erlendum myntum, enda sé sífelldt algengara að íslensk fyrirtæki taki lán í erlendum myntum. Þá segja álitsbeiðendur að hvað sem líði aðgreiningu milli skammtíma- og langtímafjármögnunar yrði samanlögð hlutdeild Búnaðarbanka og Landsbanka á sviði langtímalánsfjármögnunar ekki meiri en 23,9%.

Álitsbeiðendur benda á að birgjar hafi í síauknum mæli boðið upp á fjármögnunarmöguleika. Er í því sambandi m.a. bent á greiðslufresti olíufélaganna, kreditkort sem þau hafi gefið út, reikningsviðskipti Húsasmiðjunnar o.fl. Engin rök séu til annars en að fella slíka lánastarfsemi fyrirtækja undir sama markað og rekstrarlán banka og sparisjóða.

Samkvæmt framansögðu er kjarninn í markaðsskilgreiningu álitsbeiðenda sá að aðstæður á íslenskum mörkuðum hafi breyst svo mjög að ekki sé lengur rétt að líta á lánveitingar banka og lánastofnana til atvinnulífsins sem sérstakan markað, heldur beri að viðurkenna að „*fjármögnun fyrirtækja hefur því að stórum hluta flust frá bankakerfinu og yfir á annan vettvang.*“ Þá séu hvorki rök fyrir því að greina á milli langtíma- og skammtímafjármögnunar né að aðgreina bankalán frá greiðslufrestum birgja.

Að mati samkeppnisráðs hefur ýmislegt breyst í fjármögnun fyrirtækja hér á landi á undanförunum árum, bæði vegna fjölbreyttari fjármálaþjónustu og með uppbyggingu öflugri hlutabréfa- og verðbréfamarkaðar. Mest breyting hefur orðið hjá þeim félögum sem skráð eru á Verðbréfaþingi Íslands, en minni hjá öðrum. Hins vegar telur samkeppnisráð að í greinargerð álitsbeiðenda séu áhrif þessara breytinga á markaðsskilgreiningar á fjármálamarkaði mjög ofmetin.

Samkeppnisráð telur í fyrsta lagi að álitsbeiðendur hafi ekki fært fullnægjandi rök fyrir þeirri fullyrðingu, sem markaðsskilgreining þeirra styðst við, að verulega hafi dregið úr vægi banka og lánastofnana í fjármögnun fyrirtækja. Samkvæmt upplýsingum í ársskýrslum Seðlabanka Íslands námu heildarútlán bankakerfisins til atvinnulífsins miðað við stöðu í árslok 1999 256.277 m.kr. eða sem nemur 40,2% af vergri landsframleiðslu þess árs. Í árslok 1985 námu útlán bankakerfisins til atvinnuveganna hins vegar 27.786 m.kr., eða 23% af vergri landsframleiðslu þess árs. Athugun á hlutfalli útlána lánakerfisins alls til atvinnuveganna af vergri landsframleiðslu undanfarin 10–15 ár leiðir sambærilega niðurstöðu í ljós. Þannig var þetta hlutfall 100,8% í árslok 1999, en árið 1989 var það 80,9%. Virðist því ljóst að á undanförunum 10–15 árum hefur ekki dregið úr vægi banka- og lánastofnana í fjármögnun fyrirtækja í þeim mæli sem álitsbeiðendur halda fram. Tölur benda raunar fremur til þess að þetta vægi hafi aukist.

Í annan stað er vakin athygli á því að þótt hlutabréfa- og verðbréfamarkaður hér á landi hafi náð auknum þroska á undanförunum árum, er ekki almennt um það að ræða að Íslendingar standi öðrum þjóðum í Vestur-Evrópu eða Norður-Ameríku framar á því sviði. Er því vafasamt að telja að tilkoma öflugri hlutabréfa- og verðbréfamarkaðar hér á landi geti réttlætt allt aðra markaðsskilgreiningu í samkeppnisrétti heldur en tíðkast hjá þjóðum þar sem verðbréfavíðskipti eiga sér almennt lengri hefð.

Auk þess er rétt að nefna að þótt fræðilega geti hugsanlega verið einhver staðganga milli lántöku annars vegar og útgáfu nýs hlutafjár eða útgáfu skuldabréfa hins vegar, er eðlismunur á þessu tvennu, m.a. hvað varðar undirbúning fjáröflunar svo og það hvort hlutafélag hefur vilja eða möguleika til að bjóða út aukið hlutafé, t.d. með því að fá nýja aðila að félaginu. Möguleikar þessir eru til staðar hjá nokkrum íslenskum fyrirtækjum, einkum hjá sumum þeirra félaga sem skráð eru á Verðbréfaþingi Íslands.²⁸ Hjá miklum meirihluta íslenskra fyrirtækja – ekki einungis þegar miðað er við fjölda, heldur einnig við umsvif – er hins vegar ekki unnt að tala um að viðunandi staðganga sé á milli lántöku annars vegar og útgáfu nýs hlutafjár eða skuldabréfa hins vegar. Þessar staðreyndir koma ennþá skýrar fram í kafla V, þar sem fjallað

²⁸ Í árslok 1999 voru skráð 45 hlutafélög á aðallista Verðbréfaþings Íslands og 19 á vaxtarlista, auk 11 hlutabréfasjóða. Verðbréfaþing Íslands gat ekki veitt upplýsingar um vergar rekstrartekjur þessara félaga. Hins vegar má benda á að samkvæmt lauslegri áætlun Þjóðhagsstofnunar nema vergar rekstrartekjur hlutafélaga á VPÍ um 20% af tekjum allra fyrirtækja í landinu. Fjármálafyrirtæki og tryggingafélög vege um 30% af markaðsvirði félaga á VPÍ. Að þeim slepptum er ljóst að vægi hlutafélaga á VPÍ í rekstrartekjum fyrirtækja alls er talsvert undir 20%.

verður nánar um ólíka aðstöðu fyrirtækja til fjáröflunar og m.a. greint frá skiptingu lána álitsbeiðenda til atvinnulífsins eftir fjárhæð (stærð) upphaflegs láns.

Eins og nefnt var hér að framan telur samkeppnisráð æskilegt að skilgreina lánamarkað fyrirtækja eftir stærð fyrirtækja eða þeirra lána sem þau taka. Er það mat byggt bæði á fordæmum erlendra samkeppnisyfirvalda og aðstæðum hér á landi, þar sem mikill meirihluti íslenskra fyrirtækja eru smáfyrirtæki, en fjármögnunarþörf þeirra og aðstæður á markaðnum eru jafnaðarlega mjög ólíkar stöðu stærstu fyrirtækja. Er ljóst að smærri aðilar byggja samband við viðskiptabanka fyrst og fremst á viðskiptasögu og trausti, en stærri aðilar eru í betri aðstöðu, m.a. vegna þess að þeir búa yfir betri upplýsingum um eigin fjárhag og geta því leitað sér fanga víðar. Opinber tölfræðileg gögn leyfa hins vegar ekki slíka skiptingu lána milli lítilla og stórra fyrirtækja. Fyrirliggjandi upplýsingar benda samt til að íslenskar fjármálastofnanir, þ.á.m. álitsbeiðendur, greini við lánveitingar beint eða óbeint á milli fyrirtækja eftir stærð eða fjárhæð lánveitinga til þeirra. Er það raunar að vissu marki eðlilegt og óhjákvæmilegt, til dæmis vegna nauðsynjar bankanna á virkri áhættustýringu. Í ljósi þessa óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum um það frá álitsbeiðendum að hvaða marki slík aðgreining tíðkaðist, hvaða skilgreiningar um stærð fyrirtækja væru notaðar í því sambandi svo og um fjölda fyrirtækja og fjölda og fjárhæð lána í hverju tilviki. Álitsbeiðendur töldu sér hins vegar ekki fært að veita þessar upplýsingar á þann hátt sem óskað var. Í ljósi þessa óskaði Samkeppnisstofnun eftir flokkun útlána bankanna tveggja eftir stærð lána miðað við upphaflega heildarfjáræð þeirra, þ.e. fjölda og heildarfjárhæð lána í tilteknum stærðarflokkum. Nánar verður fjallað um þessar upplýsingar í kafla V, en ljóst er að varðandi lánveitingar til fyrirtækja staðfesta þær þörf á því að hafa í huga stöðu smærri og miðlungsstórra lántaka.

Um það álitaefni hvort ástæða sé til að greina á milli rekstrarlána og fjárfestingarlána skal í fyrsta lagi nefnt að upplýsingar aðila á markaðnum benda til þess að á undanförunum árum hafi nokkuð dregið úr vægi rekstrarlána og að skil milli rekstrar- og fjárfestingarlána séu að nokkru óljósari en áður var. Þetta hafi þó einkum gerst gagnvart lánnum til stærri fyrirtækja með sterka fjárhagsstöðu, sem hafi nýtt sér fjárfestingu með fjölþættari fjármögnunarleiðum.

Í annan stað má nefna að skipting í rekstrar- og fjárfestingarlán er í samræmi við hefðbundin viðhorf í fjármálafræði og reikningsskilavenjum, eins og

greinargerð álitsbeiðenda ber raunar með sér. Þannig er rekstrarlánnum venjulega ætlað að fjármagna veltufjármuni, svo sem birgðir, útistandandi viðskiptakröfur, verk í vinnslu o.fl. og fjárfestingarlánnum er jafnaðarlega ætlað að fjármagna fastafjármuni. Er þörfin á hvoru um sig mismunandi eftir starfsemi og fjárhagslegri uppbyggingu fyrirtækja. Þá er algengt að skilmálar fjármálafyrirtækja séu aðrir vegna rekstrarlána en fjárfestingarlána, t.d. hvað varðar lánskjör og tryggingar, og meðferð lánsbeiðna mismunandi. Athugun á lánareglum álitsbeiðenda staðfestir að svo er einnig í þeirra tilviki. Einnig er nauðsynlegt að hafa í huga að ýmsar fjármálastofnanir aðrar en bankar hafa ýmist ekki lagaheimild til að annast veitingu rekstrarlána (t.d. lífeyrissjóðir og tryggingafélög) eða telja sig af öðrum ástæðum ekki geta sinnt henni, t.d. vegna þess að þar sem þeir hafi ekki viðkomandi fyrirtæki í heildarviðskiptum, með hlaupareikning o.fl., geti þeir ekki sinnt slíkri lánsþörf sökum skorts á upplýsingum og viðskiptasögu. Ennfremur skal minnt á að m.a. vegna hins séríslenska fyrirkomulags um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár, sem áður hefur verið fjallað um, er að öllu jöfnu mismunur á kjörum skammtímalána og lána til lengri tíma.

Loks skal nefnt að ekki er úr vegi að skoða málflutning álitsbeiðenda í ljósi staðreynda um starfsemi þeirra. Þannig má benda á eftirfarandi upplýsingar á heimasíðu Landsbanka Íslands, en einnig mætti benda á áþekkar upplýsingar varðandi hliðstæða starfsemi Búnaðarbanka Íslands:

„Lánveitingar

Lánveitingar til atvinnulífsins hafa ætíð skipað stærstan sess í útlánnum Landsbankans. Landsbanki Íslands hf. er stór lánveitandi til allra greina atvinnulífsins, bæði hefbundinna atvinnugreina og nýrra, og leggur bankinn kapp á að geta þjónað íslensku atvinnulífi af kostgæfni á þessu sviði.

Um er að ræða allar þær tegundir lána sem fyrirtæki þurfa á að halda í rekstri sínum og fjárfestingum. Rekstrarlán til skemmri tíma eru veitt bæði í krónum og erlendum myntum, ýmist í formi yfirdráttarlána eða reikningslána. Rekstrarlán fjármagna m.a. daglegan rekstur, útistandandi kröfur og birgðir. Fjárfestingarlán eru veitt til lengri tíma, ýmist í krónum eða erlendum myntum, og eru þau yfirleitt notuð til að fjármagna kaup á vélum, tækjum, fasteignum og öðrum fjárfestingum fyrirtækja og sveitarfélaga.“

Þessar upplýsingar benda hvorki til þess að ástæða sé til þess að álykta að dregið hafi svo mjög úr þýðingu lánveitinga bankastofnana til atvinnulífsins sem álitsbeiðendur gefa til kynna né að úrelt geti talist að greina á milli fjárfestingar- og rekstrarlána.

Álitsbeiðendur telja að greiðslufrestur birgja hafi færst í vöxt og sé á sama markaði og lán lánastofnana til fyrirtækja. Samkeppnisráð dregur þetta mat í efa. Greiðslufrestur birgja er viðtekið fyrirbæri í viðskiptalífínu, bæði hér á landi og erlendis. Ekkert sérstakt kemur fram í greinargerð álitsbeiðenda sem gefur tilefni til að ætla að sérstök breyting hafi orðið í þessu efni eða að sérstök ástæða sé til að taka tillit til þessa fyrirbæris í skilgreiningu á mörkuðum íslenskra banka. Þá gefa umsagnir aðila á markaðnum ekki tilefni til að ætla að t.d. skuldir sjávarútvegs við aðila utan lánakerfisins hafi aukist að undanfögnu. Greiðslufrestur dregur að sjálfsögðu úr annarri fjárförf fyrirtækis. Ekki er hins vegar hægt að jafna greiðslufresti við lán bankastofnunar. Fyrirtæki taka rekstrarlán til þess að fjármagna útgjöld almennt, hvort heldur sem um er að ræða kaup á aðföngum eða til greiðslu á virðisauka í fyrirtækinu (laun o.fl.). Greiðslufrestur birgja á einungis tilteknum aðföngum myndar hins vegar það ófullkomna staðgöngu að ekki er unnt að taka tillit til hans.

2.2.2.1 Rekstrarlán

Lánaflokkun Seðlabanka Íslands greinir útlán til fyrirtækja ekki nema að takmörkuðu leyti eftir því hvort þau eru til fjárfestingar eða rekstrar. Sömuleiðis gefur hún aðeins takmarkaða mynd af skiptingu eftir lánstíma. Ekki liggja heldur fyrir beinar upplýsingar um flokkun lána eftir tryggingu. Á grundvelli flokkunar eftir lánsformum má hins vegar, að vissum forsendum gefnum, áætla þessa skiptingu.

Með vísan til þess sem að framan segir telur samkeppnisráð rétt að skilgreina rekstrarlán til fyrirtækja sem sérstakan markað. Eru rekstrarlán skilgreind sem samtala eftirfarandi lánsforma: afurðalán (gengisbundin og önnur), víxlar (viðskiptavíxlar og aðrir), hlaupareikningslán og endurlánað erlent lánsfé til stutts tíma (lánstími minna en eitt ár).

2.2.2.2 Eignaleiga

Eignaleiga er samheiti yfir fjármögnunarleigu, kaupleigu og rekstrarleigu, og er hún eðlisólík lánveitingum fjármálastofnana. Þannig felur eignaleiga fyrst og fremst í sér fjármögnun atvinnutækja, og að nokkru atvinnuhúsnæðis. Þótt

eignaleigur fjármagni margvísleg atvinnutæki, er megináherslan á fjármuni þar sem góður eftirmarkaður er til staðar. Þá eru fjármunir á fjármögnunarleigu í eigu eignaleigufyrirtækisins en ekki notandans. Meginreglan er sú að trygging fyrir endurgreiðslu er tekin í því tæki sem fjármagnað er, og er því fasteignaveð sjaldnast nauðsynlegt. Með hliðsjón af þessum aðstæðum og erlendum fordæmum telur samkeppnisráð rétt að skilgreina eignaleigu sem sérstakan markað.

Eignaleigufyrirtækin veita jafnframt veðlán í nokkrum mæli. Í þessu álitu eru slík lán hins vegar talin með öðrum fjárfestingarlánnum fyrirtækja, en ekki sem eignaleiga.

2.2.2.3 Fjárfestingarlán

Þá telur samkeppnisráð ástæðu til að skilgreina fjárfestingarlán sem sérstakan markað. eru gefnar þær forsendur að samtala eftirfarandi lánsforma teljist vera fjárfestingarlán: skuldabréf (verðtryggð, gengisbundin og önnur), endurlánað erlent lánsfé til langs tíma og innleystar ábyrgðir, en síðasti þátturinn er í reynd minni háttar. Miðað við núgildandi reglur er lágmarkslánstími verðtryggðra skuldabréfa fimm ár.

Sama aðferð er viðhöfð gagnvart lánnum innlánsstofnana og annarra lánastofnana (þ.e. einkum fjárfestingarbanka), en eignaleigur, tryggingafélög og lífeyrissjóðir veita hins vegar almennt aðeins fjárfestingarlán.

Eins og ráða má af framangreindu ríkir nokkur óvissa um nákvæma skiptingu milli rekstrarlána og fjárfestingarlána vegna skorts á tölfræðilegum upplýsingum. Mest óvissa er gagnvart gengisbundnum og „öðrum“ skuldabréfum (þ.e. óverðtryggðum), sem geta verið bæði til lengri tíma og skemmri, en bæði lánsform teljast hér sem fjárfestingarlán. Er því líklegt að þessi nálgun feli í sér að fjárfestingarlán séu oftalin og rekstrarlán vantalin.

2.3 Greiðslumiðlun

Flæði fjármagns er mikilvægur þáttur daglegs lífs. Fjármagn skiptir um eigendur stöðugt, t.d. milli einstaklinga, fyrirtækja og stjórnvalda með greiðslum fyrir vörur og þjónustu, sem launagreiðslur eða sem skattar. Greiðslumiðlun gerir þessa tilfærslu fjármagns mögulega með hinum ýmsu greiðslumiðlum, s.s. peningum, tékkum, greiðslukortum og greiðsluseðlum.

Greiðslumiðlun er einn af grunnþáttum fjármálamarkaðar og verður að vera til staðar í öllum fjármálakerfum.²⁹ Bankar, sparisjóðir og fyrirtæki þeim tengd eru lykilaðilar í þessari starfsemi, s.s. með því að bjóða greiðslujöfnun (e. *clearing*), með útgáfu greiðslukorta, með því að gera fyrirtækjum mögulegt að taka við greiðslum og með rekstri hraðbanka. Jafnframt eiga bankar og sparisjóðir grunnkerfið sem heldur utan um þær skipulegu aðferðir sem notaðar eru við greiðslumiðlunina.

Í greinargerð álitsbeiðenda er markaður greiðslumiðlunar lítið skilgreindur umfram það að greiðslumiðlun snúist um að koma fjármunum milli tveggja eða fleiri aðila. Í skýrslu vinnuhóps Seðlabanka Íslands og Sambands íslenskra viðskiptabanka, Skipulag greiðslumiðlunar³⁰, er greiðslumiðlun talin skiptast í þrennt; heildsölu- og smásölugreiðslumiðlun og viðskiptaleg verkefni. Heildsölugreiðslumiðlun felur í sér færslur milli uppgjørsreikninga uppgjörsaðila í Seðlabankanum og er á forræði hans. Smásölugreiðslumiðlun eru þau kerfi og greiðslumiðlar sem tengjast m.a. tékkum, rafrænum viðskiptum, heimildagjöf vegna greiðslukorta, skilum á safni færslna í lok dags og jöfnun milli þátttakenda. Viðskiptaleg verkefni eru ýmis verkefni, s.s. bókhald, sem rekin eru fyrir aðila greiðslumiðlunarinnar.

Við skilgreiningu markaðar greiðslumiðlunar í máli þessu verður ekki litið til þeirra hluta hennar sem varða heildsölugreiðslumiðlun eða viðskiptaleg verkefni enda telur samkeppnisráð að fyrirhugaður samruni álitsbeiðenda myndi ekki hafa áhrif á þá starfsemi. Þá falla viðskiptaleg verkefni í sjálfu sér ekki undir eiginlega greiðslumiðlun, þ.e. færslu fjármuna milli aðila, heldur er um að ræða kerfi sem að stærstum hluta er rekið af Reiknistofu bankanna fyrir sjálfa sig og eigendur hennar. Um er að ræða samstarf um viðskiptalegan hug- og vélabúnað.

Erlend fordæmi í samkeppnisrétti varðandi skilgreiningu markaðarins í greiðslumiðlun gera í flestum tilvikum ráð fyrir skiptingu hans eftir notendum eða kaupendum þjónustunnar, s.s. í stór og lítil fyrirtæki og einstaklinga. Upplýsingar um greiðslumiðlun hérlendis gefa aftur á móti ekki möguleika á slíkri skiptingu og er því ekki unnt að notast við slíka markaðsskilgreiningu hér.

²⁹ Greiðslumiðlun – þróun og staða, Tómas Örn Kristinsson, Peningamál 2000/1

³⁰ Skipulag greiðslumiðlunar, Tillögur sameiginlegs vinnuhóps Seðlabanka Íslands og Sambands íslenskra viðskiptabanka, desember 1998.

Við skilgreiningu markaðar smásölugreiðslumiðlunar verður í upphafi að líta til þess hvort hún tilheyri öll sama markaði. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/1998, *Erindi Íslandspósts hf. um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða*, er við það miðað að greiðslumiðlun geti átt sér stað með tvennum hætti. Annars vegar með svokölluðum handvirkum hætti og hins vegar með rafrænum hætti. Handvirk greiðslumiðlun felur í sér notkun tékka, gíróseðla og annarra greiðsluseðla. Rafræn greiðslumiðlun felst í notkun greiðslukorta. Samkeppnisráð mun í máli þessu ganga út frá þessari skiptingu og ekki er ágreiningur við álitsbeiðendur hvað þetta varðar. Jafnframt telur samkeppnisráð, eins og álitsbeiðendur, rétt að skipta þessum mörkuðum upp í undirmarkaði og taka til athugunar áhrif fyrirhugaðs samruna á einstaka þætti greiðslumiðlunar.

Á greiðslumiðlunarmarkaðnum starfa bankar og sparisjóðir, sem sjá einstaklingum, fyrirtækjum, ríki og sveitarfélögum fyrir greiðslujöfnun, og greiðslukortafyrirtæki, sem sjá um útgáfu greiðslukorta til neytenda og gera greiðsluviðtakendum mögulegt að fá greitt. Jafnframt skapa þessir aðilar neytendum aðgang að hraðbönkum. Grunnkerfið sem gerir þessa starfsemi mögulega er rekið af fyrirtækjum í eigu banka, sparisjóða og greiðslukortafyrirtækja.

Í eftirfarandi köflum verða skilgreindir nánar undirmarkaðir greiðslumiðlunar. Fyrst verður litið á markað fyrir rekstur grunnkerfa og þá markað handvirkrar greiðslumiðlunar og einstaka undirmarkaði hennar. Síðan á markað rafrænnar greiðslumiðlunar og undirmarkaði. Að lokum verður litið á markaðinn fyrir þjónustu við greiðsluviðtakendur.

2.3.1 Rekstur grunnkerfa

Hér á landi hefur eingöngu verið rekið eitt greiðslumiðlunarkerfi. Erlendis eru dæmi um að starfrækt séu mörg ólík kerfi sem tengjast lítt eða ekki. Það kerfi sem rekið er hér þróaðist úr kerfi sem notað var þegar skipti á tékkum fóru fram handvirkt í Seðlabankanum.³¹ Kerfið hefur verið rekið af Reiknistofu bankanna sem er sameignarfélag banka, sparisjóða og Seðlabanka. Til skamms tíma hefur Reiknistofan séð um ýmsa sameiginlega þætti í rekstri eigenda sinna, s.s. bókhald og afgreiðslukerfi, auk greiðslujöfnunar og greiðsluuppgjörs. Við stofnun Fjölgreiðslumiðlunar, þann 30. maí sl., færðist forsjá greiðslujöfnunar frá Reiknistofunni til Fjölgreiðslumiðlunar. Í ljósi þess

³¹ Greiðslumiðlun – þróun og staða, Tómas Örn Kristinsson, Peningamál 2000/1

að Reiknistofan sér enn um rekstur kerfisins, samkvæmt rekstrarsamningi, telur samkeppnisráð rétt að fjalla í máli þessu um þátt Reiknistofu bankanna. Segja má að Reiknistofa bankanna sinni eingöngu störfum fyrir eigendur sína en verkefni fyrir aðra eru mjög lítil hluti starfseminnar. Í töflu 3 má sjá hverjir eru eigendur Reiknistofu bankanna og eignarhluta þeirra.

Tafla 3.

Eignarhlutdeild í RB 31.12.1999

Eigendur:	
Landsbanki Íslands hf.	38,3%
Búnaðarbanki Íslands hf.	16,5%
Íslandsbanki-FBA hf.	21,9%
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	4,5%
Sparisjóður Hafnarfjarðar	2,7%
Sparisjóður vélstjóra	1,9%
Sparisjóðurinn í Keflavík	1,9%
Sparisjóður Kópavogs	1,1%
Sparisjóður Mýrarsýslu	0,5%
Aðrir sparisjóðir	5,5%
Seðlabanki Íslands	1,5%
Greiðslumiðlun hf.	2,7%
Kreditkort hf.	1,0%
Samtals	100,0%

Heimild: Reiknistofa bankanna (RB)

Þann 30. maí 2000 stofnuðu bankar, sparisjóðir og greiðslukortafyrirtæki fyrirtækið Fjölgreiðslumiðlun hf. Verkefni Fjölgreiðslumiðlunar er m.a. að starfrækja greiðslujöfnunarstöð, sjá um rekstur sameiginlegrar greiðslurásar fyrir kortaviðskipti, samninga um greiðslumiðlunarform og millibankaþjónustu og setja reglur og sjá um aðgang nýrra aðila. Eins og fram hefur komið var við stofnun Fjölgreiðslumiðlunar gerður rekstrarsamningur við Reiknistofu bankanna um rekstur tölvukerfa vegna greiðslujöfnunarstöðvar. Jafnframt sér Fjölgreiðslumiðlun um þann þátt greiðslumiðlunar sem RÁS-þjónustan hefur hingað til annast. Með stofnun Fjölgreiðslumiðlunar telja eigendur fyrirtækisins að komið hafi verið til móts við kröfur samkeppnislaga um frjálsan aðgang nýrra aðila að rafrænni greiðslumiðlun og greiðslujöfnunarþjónustu. Samkeppnisráð mun að svo komnu máli ekki taka afstöðu til þessa atriðis. Í töflu 4 má sjá eigendur Fjölgreiðslumiðlunar og eignarhluta þeirra í fyrirtækinu.

Tafla 4.

Eignarhlutdeild í Fjölgreiðslumiðlun hf.

Eigendur:	
Landsbanki Íslands hf.	15,0%
Búnaðarbanki Íslands hf.	13,3%
Íslandsbanki-FBA hf.	14,4%
Sparisjóðir *)	13,8%
Seðlabanki Íslands	8,0%
Greiðslumiðlun hf.	26,5%
Kreditkort hf.	9,0%
Samtals	100,0%

Heimild: Fjölgreiðslumiðlun

*) Ekki er búið að ganga frá skiptingu 13,8% eignarhluta milli einstakra sparisjóða.

Í dag eru það því Reiknistofa bankanna og Fjölgreiðslumiðlun sem sjá um rekstur þeirra kerfa sem halda utan um greiðslumiðlunina. Þannig bókar Reiknistofa bankanna allar færslur í greiðslumiðlun nema póstgíró.

Eins og hér hefur verið rakið eiga bankar, sparisjóðir og fyrirtæki tengd þeim eina kerfið hér á landi fyrir greiðslumiðlun.³² Í greinargerð álitseiddenda er einungis fjallað um þátt Fjölgreiðslumiðlunar í rekstri grunnkerfanna. Samkeppnisráð telur að markaður fyrir rekstur grunnkerfa greiðslumiðlunar í máli þessu sé sú þjónusta sem Reiknistofa bankanna og Fjölgreiðslumiðlun veita eigendum sínum.

2.3.2 Handvirk greiðslumiðlun

Eins og nefnt var verður hér stuðst við skiptingu greiðslumiðlunar í handvirka og rafræna greiðslumiðlun. Samkeppnisráð er sammála álitseiddendum um að rétt sé að sundurgreina markaðinn fyrir handvirka greiðslumiðlun eftir notkun tékka, gíróseðla og greiðsluseðla. Erlend fordæmi skipta markaðnum einnig upp með þessum hætti. Skal þá vikið að einstökum þáttum handvirkrar greiðslumiðlunar.

³² Í grein Tómasar Arnar Kristinssonar, núverandi forstöðumanns peningamálasvið Seðlabanka Íslands, Greiðslumiðlun – þróun og staða, segir m.a. að eigið greiðslukerfi þurfi ekki að vera óyfistíganlegur þröskuldur fyrir nýjan aðila á greiðslumiðlunarmarkaði en kostnaðurinn við að koma upp nýju kerfi geti hins vegar verið svo mikill að hann skekki samkeppnisstöðu nýrra aðila miðað við hina sem fyrir eru. Jafnframt segir að eitt af lágmarksskilyrðum greiðslujöfnunarkerfis (Lamfalussy-skilyrðin) fjalli um það hversu mikilvægt sé að fjölbliða aðgengi að greiðslujöfnunarkerfum sé opið og ótálmað. Evrópusambandið hafi gengið lengra í þessu tilliti og gefið út þá túlkun að aðgangur að nauðsynlegum stofnunum verði að vera opin fyrir aðra þátttakendur háð því að þeir uppfylli eðlileg aðgönguskilyrði.

2.3.2.1 Tékkar

Þáttur tékka í greiðslumiðluninni hefur farið minnkandi á síðustu árum eins og sjá má í töflu 5.

Tafla 5.

Heildarvelta tékka 1994–1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fjöldi tékka í þús.	21.305	11.935	9.821	8.480	7.080	5.866
Heildarvelta í m.kr.	977.805	791.834	752.044	707.838	666.192	629.949

Heimild: Seðlabanki Íslands

Gera má ráð fyrir að fyrirtæki séu meirihluti notenda tékka í dag. Þannig hefur meðalvelta á tékka hækkað úr 40.000 kr. á árinu 1992 í rúmlega 107.000 kr. á árinu 1999. Skiptir þar mestu sívaxandi debetkortanotkun einstaklinga en notkun debetkorta hefur í vaxandi mæli komið í stað tékka.

Eins og fram kom hér að framan hefur samkeppnisráð skipt greiðslumiðlun upp í handvirka og rafræna greiðslumiðlun. Þrátt fyrir þessa skilgreiningu telur samkeppnisráð engan vafa leika á að notkun debetkorta hefur haft áhrif á útgáfu tékka og að ákveðin tengsl geti verið á milli þessara tveggja þátta. Úttektir af sama hlaupareikningi eru þannig mögulegar bæði með tékkum og debetkortum. Þrátt fyrir þetta telur samkeppnisráð að tékkar og debetkort tilheyri ekki sama þjónustumarkaðnum í máli þessu. Vísast hvað þetta varðar jafnframt til þess að af hálfu banka og sparisjóða hefur því verið lýst yfir að debetkort hafi yfirburði sem greiðslumiðill, hvort sem litið sé til kostnaðar, hraðvirkni, öryggis eða þæginda.³³

2.3.2.2 Gíró

Í erlendum fordæmum þar sem hlutur gíróþjónustu er í mörgum tilvikum hlutfallslega mikilvægari en hér á landi er þessi markaður skilgreindur sérstaklega. Gírófærslur eru í greiðslumiðlun hérlendis færðar eins og hverjar aðrar innborganir og falla undir sk. AH-kerfi í greiðslumiðlun (ávísana- og hlaupareikningskerfi). Þar sem ekki hefur reynst mögulegt að aðgreina þessar færslur frá öðrum í kerfinu telur samkeppnisráð ekki rétt að skilgreina þennan markað sem sérstakan markað í máli þessu. Þá telur samkeppnisráð, í ljósi lítils umfangs pósthólfstarfsemi Íslandspóst, ekki ástæðu til að telja Íslandspóst keppinaut banka og sparisjóða. Jafnframt er rétt að geta þess að framtíð pósthólf er á þessari stundu óviss og eru miklar líkur á að það færist á næstunni

³³ Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/1994, *Samstarf fjármálastofnana um debetkort*.

alfarið yfir til bankanna. Þessi undirmarkaður er ekki skilgreindur sérstaklega í greinargerð álitsbeiðenda.

2.3.2.3 Greiðsluseðlar

Undir markað greiðsluseðla falla innheimtukröfukerfi (IK), víxlakerfi (VX) og innheimtur skuldabréfa (SB). Á árinu 1999 var umfang þessa markaðar alls nærri 5,9 milljónir færslna með veltu upp á 324.284 m.kr. Aðilar á þessum markaði eru bankar, sparisjóðir og Seðlabanki.

2.3.3 Rafræn greiðslumiðlun

Rafræn greiðslumiðlun felur í sér notkun greiðslukorta, þ.e. debet-, kredit- og smartkorta. Rafræn greiðslumiðlun hefur vaxið ört frá því að Kreditkort hf. hóf útgáfu kreditkorta á Íslandi á árinu 1980. Er nú svo komið að kortanotkun Íslendinga er í algerum sérflokkum í heiminum.³⁴

Smartkort er ný tegund greiðslukorts á íslenskum markaði. Í greinargerð álitsbeiðenda segir að Smartkort ehf. hafi hafið umfangsmikla starfsemi sem greiðslumiðlunarfyrtæki og sé greiðslukortafyrtæki. Þetta fær ekki staðist. Hið rétta er að Smartkort er tækni- og þjónustufyrtæki fyrir sk. smartkort. Smartkort er í dag rafeyriskort fyrir lokað kerfi, sk. örgjörvakort. Fyrtækid Smartkort gefur ekki út kort og er ekki keppinautur banka, sparisjóða eða greiðslukortafyrtækja. Smartkort væri þjónustufyrtæki þessara aðila ef þeir kysu að gefa út kort sem byggði á lausn fyrirtækisins. Í dag er það eingöngu Sparisjóður Kópavogs sem gefur út smartkort, þ.e. Skólakort fyrir nemendur Þinghólsskóla og Sportkort fyrir félagi í Breiðabliki og Handknattleiksfélagi Kópavogs. Samkeppnisráð telur að þessi takmarkaða smartkortaútgáfa hafi ekki áhrif á þann markað sem hér er til umfjöllunar. Um þjónustu Smartkorta við greiðsluviðtakendur er fjallað í kafla IV.2.3.4.

Í greinargerð álitsbeiðenda er fyrirtækid Kort hf. einnig talið til greiðslukortafyrtækja. Við stofnun Korts, í júní 1999, var ráðgerð útgáfa greiðslukorta með örgjörva í samkeppni við Greiðslumiðlun og Kreditkort. Af slíkri starfsemi varð ekki. Þá var sl. sumar ráðgerð sameining Korts, Smartkorta og Rafrænnar miðlunar hf. en af henni varð ekki. Engin starfsemi hefur verið hjá Korti um hríð.

³⁴ Visa pósturinn í febrúar 2000: „Miðað við íbúafjölda er útbreiðsla greiðslukorta hérlendis með þ ví mesta sem þ ekkist í heiminum... Um 80% allra smásöluviðskipta hérlendis eru greidd með kortum í dag“.

Eins og komið hefur fram hér að framan telur samkeppnisráð að greiðslukort séu ekki á sama markaði í skilningi samkeppnislaga og aðrir greiðslumiðlar, s.s. reiðufé og tékkar. Við mat á því hver sé markaður rafrænnar greiðslumiðlunar í þessu máli verður í upphafi að líta til þess að þau debet- og kreditkort sem bjóðast neytendum hér á landi eru með beinum eða óbeinum hætti á vegum tveggja greiðslukortafyrirtækja, þ.e. Greiðslumiðlunar og Kreditkorts. Á árinu 1999 voru heildartekjur greiðslukortafyrirtækjanna tveggja rúmlega tveir milljarðar króna. Á síðastliðnu ári nam eigið fé Greiðslumiðlunar rúmum 1,4 milljörðum króna en rúmum milljarði hjá Kreditkorti. Í neðangreindri töflu má sjá eigendur greiðslukortafyrirtækjanna og eignarhluta þeirra.

Tafla 6.

Eignarhlutdeild í greiðslukortafyrirtækjum 31.12.1999

	Greiðslu- miðlun hf.	Kreditkort hf.
Landsbanki Íslands hf.	38,0%	20,0%
Búnaðarbanki Íslands hf.	21,0%	20,0%
Íslandsbanki-FBA hf.	18,5%	35,0%
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	3,9%	2,4%
Sparisjóður Hafnarfjarðar	3,4%	2,2%
Sparisjóðurinn í Keflavík	3,1%	2,2%
Sparisjóður Kópavogs	1,6%	0,8%
Sparisjóður Mýrasýslu	1,2%	0,9%
Sparisjóður vélstjóra	1,1%	13,0%
Aðrir sparisjóðir	8,2%	3,5%
Samtals	100,0%	100,0%

Heimild: Ársreikningar greiðslukortafyrirtækjanna

Á markaðnum fyrir útgáfu greiðslukorta starfa bankar, sparisjóðir og Kreditkort ásamt Greiðslumiðlun að því marki sem fyrirtækið sér um útgáfu kreditkorta f.h. og á ábyrgð banka og sparisjóða. Greiðslukortafyrirtækin sjá um markaðssetningu, þróun nýrra tegunda korta (upp á síðkastið einnig í samvinnu við ýmis fyrirtæki) og jafnvel útgáfu korta til neytenda ásamt því að semja við greiðsluviðtakendur um móttöku kortanna. Jafnframt taka þessi fyrirtæki þátt í að reka grunnvirki fyrir rafrænar millifærslur eins og fram kom hér að framan. Að þessu virtu virðist sem unnt sé að skipta markaðnum fyrir rafræna greiðslumiðlun í a.m.k. tvo hluta. Í fyrsta lagi er um að ræða markaðinn fyrir útgáfu greiðslukorta til neytenda og í öðru lagi markaðinn fyrir þá þjónustu sem er nauðsynleg til að sölu- og þjónustufyrirtæki geti veitt greiðslukortum viðtöku. Nánar verður litið á þann þátt markaðarins í kafla IV.2.3.4 hér á eftir.

Bæði Greiðslumiðlun og Kreditkort hafa sótt um og hlotið starfsleyfi sem lánastofnun, sbr. lög nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en banka og sparisjóði.

Í greinargerð álitsbeiðenda eru markaðir hrað- og netbanka tilgreindir en ekki skilgreindir nánar.

Samkeppnisráð telur að sá þáttur rafrænnar greiðslumiðlunar sem snýr að hraðbönkum skipti ekki máli í því álitamáli sem hér er til meðferðar. Hvað þetta varðar vísast m.a. til þess að öll debet- og kreditkort ganga í alla hraðbanka óháð útgefanda korta eða eigendum hraðbanka. Notkunarsvið korts sem útfíð er t.d. af Íslandsbanka er þó takmarkaðra í hraðbönkum annarra banka. Þá teljast viðskipti í hraðbönkum með öðrum færslum greiðslukorta.

Með Internetinu hafa skapast nýir möguleikar í rafrænni greiðslumiðlun og eru netbankar skýrt dæmi þar um. Með netbönkum geta neytendur haft aðgang að bankareikningum sínum og sinnt greiðslu reikninga í gegnum tölvu heima eða á vinnustað. Samkeppnisráð telur að varðandi skilgreiningu markaðar rafrænnar greiðslumiðlunar í máli þessu sé ekki þörf á sérstakri skilgreiningu fyrir þennan markað.

Næst er að líta á markað fyrir einstakar tegundir greiðslukorta en samkeppnisráð telur eðlilegt að skipta honum upp í debet- og kreditkort.³⁵

2.3.3.1 Debetkort

Markaðurinn fyrir debetkort hefur frá því að útgáfa þeirra hófst árið 1993 farið sífellt stækkandi. Það eru bandarískir sparisjóðir sem gefa út debetkort og eru þau annars vegar frá Greiðslumiðlun, þ.e. Visa Electron-debetkort, og hins vegar frá Kreditkort, þ.e. Maestro/Cirrus-debetkort. Báðir álitsbeiðendur, Búnaðarbanki og Landsbanki, eru því útfendur debetkorta. Álitsbeiðendur skilgreina markaðinn ekki með öðrum hætti. Í neðangreindri töflu má sjá heildarumfang debetkortamarkaðarins.

³⁵ Hér má hafa í huga að að mati bandarískra samkeppnisyfirvalda eru kreditkort á öðrum samkeppnismarkaði en debetkort: *U.S v. Visa U.S.A Inc. o.fl.*, Complaint 07.10.98.

Tafla 7.

Þróun debetkorta 1994–1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fjöldi debetkorta	105.746	154.927	189.146	207.358	243.196	270.266
Fjöldi færslna í þús.	3.182	12.763	17.807	22.371	27.445	34.208
Heildarvelta í m.kr.	37.829	111.639	147.228	177.934	218.586	254.199

Heimild: Seðlabanki Íslands

2.3.3.2 Kreditkort

Kreditkort gefa bankar, sparisjóðir og Kreditkort út. Greiðslumiðlun gefur eingöngu út VISA kort fyrir hönd og á ábyrgð banka og sparisjóða. Til skamms tíma var Kreditkort eini útgefandi Eurocard/Mastercard kreditkorta en á árinu 1998 hófu ýmsir bankar og sparisjóðir útgáfu Mastercard kreditkorta. Landsbankinn gefur út Mastercard kreditkort. Álitsbeiðendur skilgreina markaðinn ekki með öðrum hætti. Í eftirfarandi töflu má sjá heildarumfang kreditkortamarkaðarins.

Tafla 8.

Þróun kreditkorta 1994–1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fjöldi kreditkorta	125.710	132.424	145.633	161.574	167.048	183.734
Fjöldi færslna í þús.	17.350	18.837	20.068	21.775	24.313	28.279
Heildarvelta í m.kr.	58.316	62.929	74.896	82.408	94.026	111.180

Heimild: Seðlabanki Íslands

2.3.3.3 Önnur greiðslukort

Í greinargerð álitsbeiðenda kemur fram að ýmis fyrirtæki séu farin að nýta sér greiðslumiðlunarkerfið með því að gefa út eigin kreditkort. Í þessu sambandi eru olúfélögin nefnd. Þetta fær ekki að öllu leyti staðist. Hið rétta er að um er að ræða kort sem eingöngu er hægt að nota innan viðkomandi félags, þ.e. í lokuðu kerfi, og er í raun rafrænt fyrirkomulag á hefðbundnum reikningsviðskiptum. Þannig eru grunnkerfi greiðslumiðlunar ekki notuð. Í þessu sambandi má m.a. nefna að eitt olúfélaganna krefur viðskiptavini sína um greiðslu úttektar á korti viðkomandi olúfélags með því að yfirfæra hana yfir á kreditkort frá öðru hvoru greiðslukortafyrirtækjanna, Greiðslumiðlunar eða Kreditkorts. Annað olúfélag millifærir úttektina beint á bankareikning korthafa mánaðarlega. Samkeppnisráð telur að útgáfa olúfélaganna á greiðslukortum til viðskiptavina sinna hafi ekki áhrif á þann markað sem hér er til umfjöllunar.

Á markaði hér á landi eru einnig erlend kreditkort. Diners Club, sem er gefið út í Danmörku fyrir íslenskan markað, og American Express, sem Úrval Útsýn hefur umboð fyrir. Í dag er greiðslumiðlun þessara erlendu korta handvirk. Kreditkort er þjónustuaðili fyrir Diners Club-kortin vegna greiðsluviðtakenda þ.e. fyrirtækið sér um að þeir fái úttektir greiddar með milligöngu um sendingu nótna og greiðslna. Fyrirhugað er að móttaka Diners Club-korta verði rafræn. Þáttur þessara erlendu kreditkorta á markaðnum er hverfandi í dag og telur samkeppnisráð ekki ástæðu til að fjalla um þau frekar í máli þessu. Samkeppnisráð telur að staðganga við íslensk kort sé vart fyrir hendi sökum takmarkaðrar útbreiðslu þessara erlendu korta en helst eru það fyrirtæki í ferðapjónustu sem bjóða upp á móttöku þeirra. Í greinargerð álitsbeiðenda er þessa markaðar ekki getið en þó er í yfirliti minnst á erlenda aðila.

Samkeppnisráð telur því að í máli þessu sé markaðurinn fyrir rafræna greiðslumiðlun eingöngu debet- og kreditkort greiðslukortafyrirtækjanna Greiðslumiðlunar og Kreditkorts.

2.3.4 Þjónusta við greiðsluviðtakendur

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/2000, *Samkeppnishamlandi samráð Greiðslumiðlunar hf. og Kreditkorts hf. um úttektarheimildir greiðslukortshafa á næturklúbbum*, var markaðurinn fyrir þjónustu við greiðsluviðtakendur skilgreindur. Þar kemur fram að Greiðslumiðlun og Kreditkort sjá um öll samskipti við greiðsluviðtakendur, án tillits til þess hver gefur kortin út. Fyrirtækin hafi þannig sameiginlega markaðaráðandi stöðu á markaði fyrir þá þjónustu við greiðsluviðtakendur sem felst í samningum um móttöku greiðslukorta. Í samningunum er m.a. kveðið á um réttindi og skyldur og þau þjónustugjöld sem greidd eru til greiðslukortafyrirtækjanna. Þá kemur fram að samkeppnisráð telur að a.m.k. gagnvart greiðsluviðtakendum geti aðrir greiðslumiðlar ekki komið að fullu eða verulegu leyti í stað greiðslukorta.

Í máli þessu telur samkeppnisráð rétt að líta nánar á þann þátt þjónustunnar sem tekur til afgreiðslutækjanna sem nauðsynleg eru til móttöku greiðslukorta. Afgreiðslutæki greiðslukortanna eru ekki hluti grunnkerfis greiðslumiðlunar. Í dag er notkun rafræns búnaðar til móttöku kreditkorta alls ráðandi, sk. posar, en slíkur búnaður er nauðsynlegur við móttöku debetkorta. Handþrykkt móttaka kreditkorta er nær úrelt héraðis og á árinu 1999 var hún eingöngu um 5% allra færslna. Á markaðnum fyrir posa má segja að tvö fyrirtæki séu starfandi, RÁS-þjónustan (Greiðslumiðlun) og Smartkort. Jafnframt eru einnig ýmis búðakassakerfi í notkun sem bjóða upp á posa móttöku. Hlutur Smartkorta á

posa markaðnum er mjög lítil og telur samkeppnsráð hann ekki hafa áhrif á þann markað sem hér er til álita. Þá telur samkeppnisráð rétt að vekja athygli á að sk. vottun á hvers konar rafrænum búnaði sem tengist sameiginlegum greiðslurásum er á höndum Fjölgreiðslumiðlunar.

Þjónustumarkaður þessa máls er því sú þjónusta sem er nauðsynleg til að sölu- og þjónustufyrirtæki geti veitt greiðslukortum viðtöku.

2.4 Verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti

2.4.1 Verðbréfamiðlun

Samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti nr. 13/1996 felst verðbréfamiðlun í því að annast milligöngu gegn endurgjaldi um kaup eða sölu verðbréfa og sérfræðiráðgjöf um verðbréfaviðskipti. Er verðbréfamiðlunum einungis heimilt að taka við fjármunum eða verðbréfum viðskiptavina um skamman tíma. Jafnframt er verðbréfamiðlunum heimilt innan skilgreindra marka að eiga viðskipti með verðbréf fyrir eigin reikning. Heimild til verðbréfamiðlunar hafa þeir einir sem uppfylla skilyrði samkvæmt sömu lögum og fengið hafa starfsleyfi á grundvelli þeirra.

Í skilgreiningu álitsskiptenda á verðbréfamiðlun kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Verðbréfaþing Íslands (VPÍ) er vettvangur viðskipta með verðbréf sem þar eru skráð. Um er að ræða margvísleg bréf, þar sem þingið er í senn vettvangur fyrir þrjá markaði, þ.e. hlutabréfamarkað, skuldabréfamarkað og peningamarkað.³⁶ Starfsemi Verðbréfaþings Íslands fellur undir lög nr. 34/1998 um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða. Markmið laganna er m.a. að sjá til þess að skráning, viðskipti og verðmyndun í kauphöllum sé skýr og gagnsæ, stuðla að jafnræði sé með aðilum að viðskiptum sem þar fara fram og tryggja að starfrækt sé skipulegt viðskipta- og upplýsingakerfi. Alls voru þingaðilar að VPÍ 26 talsins í árslok 1999, Seðlabanki Íslands, Búnaðarbanki, Landsbanki og Íslandsbanki-FBA, átta sparisjóðir, fjárfestingarbankar, Lánasýsla ríkisins, verðbréfafyrirtæki, verðbréfamiðlanir og verðbréfamiðlun lífeyrissjóða.

³⁶ Skýrsla starfshóps um viðskiptahætti helstu aðila á skuldabréfamarkaði Viðskiptaráðuneytið 1996.

Viðskipti með skráð bréf fara fram í kauphöll (VPÍ) samkvæmt lögum um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaði.

Þegar verslað er með skráð bréf utan kauphalla er talað um utanþingsviðskipti en öll utanþingsviðskipti ber að tilkynna til kauphalla (VPÍ) samkvæmt reglum VPÍ. Slík viðskipti eru skráð í viðskiptakerfi þingsins og eru öllum þingaðilum o.fl. aðgengileg.

Viðskipti eiga sér einnig stað með skráð og óskráð bréf utan þings og bréf skráð á erlendum verðbréfamörkuðum innan og utan erlendra kauphalla. Viðskipti með skráð bréf fara fram á VPÍ eða einfaldlega beint milli seljenda og kaupenda. [...]. Viðskipti með erlend bréf eiga sér stað oftast fyrir milligöngu banka, sparisjóða og verðbréfafyrirtækja“

Lýsing álitseidda á markaði fyrir verðbréfamiðlun er í samræmi við umfjöllun um þennan markað í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000, um samruna Íslandsbanka og FBA, og er því ekki tilefni til athugasemda.

2.4.2 Fjárvarsla og rekstur verðbréfasjóða

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1996 um verðbréfavíðskipti er fjárvarsla skilgreind sem þjónusta, veitt samkvæmt sérstökum samningi gegn endurgjaldi sem felur í sér að taka við fjármunum til fjárfestingar í verðbréfum eða öðrum verðmætum fyrir eigin reikning viðskiptamanns. Auk verðbréfafyrirtækja hafa bankar og sparisjóðir og aðrar lánastofnanir heimild til að annast fjárvörslu. Fjárvarsla felur venjulega í sér marga verkþætti, s.s. ráðgjöf um eignasamsetningu, kaup og sölu verðbréfa, innheimtu og vörslu verðbréfa, eftirlit með arðgreiðslu og útgáfu jöfnunarhlutabréfa, ráðgjöf um skattamál og upplýsingagjöf til viðskiptavina m.a. með yfirlitum um stöðu og hreyfingar á fjárvörslureikningi þeirra. Viðskiptavinir í fjárvörslu eru m.a. eignameiri einstaklingar, fyrirtæki og þó einkum lífeyrissjóðir og stofnanafjárfestar.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 10/1993 um verðbréfasjóði felst starfsemi verðbréfasjóða í því „1. að veita viðtöku fé frá almenningi til sameiginlegrar fjárfestingar í framseljanlegum verðbréfum og öðrum eignum ... á grundvelli áhættudreifingar samkvæmt fyrir fram kunngerðri fjárfestingarstefnu og 2. gefa út hlutdeildarskírteini til þeirra sem fá félaginu fé til ávöxtunar og innleysa þau að kröfu eigenda af eignum félagsins.“ Verðbréfasjóðir fjárfesta í

skuldabréfum, hlutabréfum eða öðrum auðseljanlegum verðbréfum og ræðst samsetningin af fjárfestingarstefnu sjóðsins.

Samkvæmt skýrslu Fjármálaeftirlitsins um lánastofnanir, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og verðbréfasjóði voru í árslok 1999 starfandi sex rekstrarfélög verðbréfasjóða. Umsvifamestu félögin eru félög tengd viðskiptabönkum og sparisjóðum. Starfsemi Búnaðarbankans á þessu sviði er þó rekin sem deild í bankanum.

Samkeppnisráð gerir ekki athugasemdir við skilgreiningu álitsbeiðenda á mörkuðum fyrir fjárvörslu og rekstur verðbréfasjóða, enda samræmist hún hefðbundnum skilgreiningum erlendra samkeppnisyrvalda á þessum markaði. Á hinn bóginn er óhjákvæmilegt að vekja athygli á því að þessi markaðsskilgreining álitsbeiðenda er mótsögn við skilgreiningu þeirra á innlánnum og öðrum sparnaði. Eins og fram hefur komið halda álitsbeiðendur því fram að fullkomin staðganga sé á milli spariinnlána, eigna í verðbréfasjóðum, hlutabréfasjóðum, einstakra verðbréfa og frjáls lífeyrissparnaðar. Engu að síður er rekstur verðbréfasjóða og þeir fjármunir sem þar eru vistaðir skilgreindur sem sérstakur markaður af hálfu álitsbeiðenda.

2.4.3 Verðbréfaútboð

Bankar, aðrar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki hafa starfsheimildir til þess að bjóða umsjón og þátttöku í útboðum og skráningu verðbréfa á skipulegan verðbréfamarkað, sem og að annast ýmis þjónustuviðskipti tengd slíkum útboðum, sbr. 44. gr. laga nr. 113/1996, 8. gr. laga nr. 123/1993 og 8. gr. laga nr. 13/1996. Getur verið um margþætta þjónustu að ræða, s.s. greiningu á útgefanda verðbréfanna, undirbúning og útgáfu sölugagna, útgáfu verðbréfanna og milligöngu um skráningu þeirra á skipulegum verðbréfamörkuðum, umsjón og ráðgjöf við sölu o.fl. Jafnframt getur verið um sölutryggingu að ræða, en í því felst að útgefandi verðbréfanna semur við umsjónaraðila um að sá síðarnefndi skuldbindi sig til að kaupa ákveðinn hluta eða öll verðbréf í útboðinu innan tiltekinna tímamarka og fyrir umsamið verð.

Greint er á milli almennra útboða og lokaðra útboða. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1996 eru almenn útboð skilgreind sem „*Sala samkynja verðbréfa sem boðin eru almenningi til kaups í fyrsta sinn með almennri og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem jafna má til opinberrar auglýsingar.*“ Samkvæmt 20. gr. laga nr. 13/1996 skal almennt útboð verðbréfa, annarra en ríkisskuldabréfa, skuldabréfa með ríkisábyrgð og ríkisvíxla, fara fram fyrir

milligöngu verðbréfafyrirtækja. Lokað útboð er sala á verðbréfum sem ekki er boðin almenningi til kaups heldur einungis ákveðnum hópi fjárfesta eða sem að öðru leyti fellur ekki undir opin útboð.

Helstu útgefendur hlutabréfa eru skráð hlutafélög, stærri einkafyrirtæki á leið á markað, fyrirtæki í vexti sem þurfa aukið eigið fé og ríkisfyrirtæki sem verið er að einkavæða, en útgefendur skuldabréfa eru stærri sveitarfélög, bankar, sparisjóðir og aðrar lánastofnanir og fyrirtæki. Aðilar á peningamarkaði gefa út ýmsar tegundir verðbréfa. Lánasýsla ríkisins annast útboð ríkisskuldabréfa, skuldabréfa með ríkisábyrgð og ríkisvixla.

Samkeppnisráð gerir ekki athugasemdir við lýsingu álitsbeiðenda á markaði fyrir umsjón með verðbréfaútgáfu.

2.4.4 Viðskipti á millibankamarkaði með gjaldeyri og ísl. krónur og almenn gjaldeyrisviðskipti

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000 var fjallað um þá tvo millibankamarkaði sem starfræktir eru hér á landi, þ.e. millibankamarkaður með gjaldeyri og millibankamarkaður í íslenskum krónum, s.k. REIBOR-markaður (e. *Reykjavik interbank offer rate*). Kom þar m.a. fram að þessir markaðir eru eins konar heildsölumarkaðir banka hvor á sínu sviði. Viðskiptavinir banka og sparisjóða eru því ekki þátttakendur á þessum mörkuðum, en hins vegar hafa þeir þýðingu þar sem gengi íslensku krónunnar í almennum gjaldeyrisviðskiptum ræðst á millibankamarkaði og vextir á millibankamarkaði í krónum mynda grunn að vöxtum á almennum markaði á lánsfé til skamms tíma.

Um skilgreiningu millibankaviðskipta og almennra viðskipta með gjaldeyri kom eftirfarandi fram: „*Gjaldeyrisviðskipti á millibankamarkaði felast í markaðsmyndun eða viðskiptavakt. Auk Seðlabanka Íslands viðhalda bankarnir þar viðskiptum með gjaldeyri samfellt á opnunartíma banka. Millibankamarkaðurinn myndar verðgrunn á gjaldmiðlum fyrir miðlun gjaldeyris til viðskiptavina. Gjaldmiðla. Afleiðuviðskipti eru t.d. framvirkir samningar (gjaldmiðill og lán), valréttarsamningar (kaup- og söluréttur á gjaldmiðla) o.fl. Á þessu sviði á sér einnig stað töluverð ráðgjöf í viðskiptum við stærri fyrirtæki og fjárfesta sem ekki er greitt fyrir beint, en einnig áhætturáðgjöf sem er sérstök þjónusta. Gjalddeyrismiðlun á sér stað annars vegar í smásölu til einstaklinga og minni fyrirtækja á almennu gengi og hins vegar til stærri fyrirtækja og fjárfesta í*

gegnum síma og á Internetinu.“ Fyrirkomulagi gjaldeyrismarkaða var síðan nánar lýst í matshluta ákvörðunarinnar.

Framangreind skilgreining á einnig við í þessu máli, enda hafa álitsbeiðendur ekki gert kröfu til annars.

3.

Landfræðilegi markaðurinn

Til landfræðilegs markaðar í skilningi samkeppnislaga telst það landssvæði þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík, og það svæði 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 landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni þjónustunnar, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á skilgreindu svæði og aðliggjandi svæðum eða verulegur verðmunur.

Í greinargerð álitsbeiðenda er það niðurstaðan að líta beri svo á að landfræðilegi markaðurinn í máli þessu sé Ísland. Telja þeir að ekki skipti máli hvar einstaklingar, fyrirtæki og aðrir viðskiptavinir séu staðsettir, þar sem þeim sé unnt að skipta við hvaða banka sem er, þótt hann sé á öðru landshorni. Telja þeir að ekki komi til álita að skipta markaðnum eftir landssvæðum. Í því sambandi er vísað annars vegar til þess að þjónustukerfi banka og sparisjóða nái til landsins alls svo og að tæknibreytingar einkum vegna framboðs á fjármálaþjónustu á Internetinu hafi gjörbreytt aðstæðum og auðveldi þær einstaklingum og fyrirtækjum að nálgast þjónustu utan sinnar heimabyggðar. Jafnframt geta álitsbeiðendur þess að tiltekin þjónusta, einkum verðbréfavíðskipti, fjárvarsla fyrir stærri aðila og lán til stærri fyrirtækja, hafi alþjóðlegt umfang.

Fræðilega séð getur landfræðilegur markaður fyrir hinar ýmsu tegundir fjármálaþjónustu verið ýmist staðbundinn, svæðisbundinn, landsmarkaður eða alþjóðamarkaður. Stærð landfræðilega markaðarins veltur m.a. á því að hvaða marki þörf er talin á að kaupandinn sé í nálægð við seljandann. Þetta mat ræðst venjulega af því hvað einkennir þjónustuna og viðskiptavinina, eftir hvaða leiðum þjónustan er veitt svo og af eðli viðskiptanna.

Sérstaklega skiptir máli hversu mikil þörf er á beinu sambandi milli kaupanda og seljanda þjónustunnar og hver yrði tíma- og ferðakostnaður við að nálgast

seljanda í meiri fjarlægð. Svo kann að vera að viðskiptavinur sem þarf t.d. á tiltölulega litlu láni að halda sé ófús að ferðast um langan veg til að biðja um lán á ívið lægri vöxtum en honum býðst í bankanum næst sér. Markaðir hafa m.ö.o. tilhneigingu til að vera staðbundnir þegar mikil þörf er á beinum samskiptum viðskiptavinar við bankann og verðmæti einstakra viðskipta er fremur lágt. Á hinn bóginn skiptir slíkur viðskiptakostnaður minna máli þegar höndlað er um hærri fjárhæðir í hverju tilviki.

Eins og álitsbeiðendur benda á hefur landfræðileg skilgreining framkvæmdastjórnar ESB á markaði fyrir banka- og fjármálaþjónustu jafnan verið á þann hátt að þjónusta við einstaklinga og smærri fyrirtæki hefur verið talin tilheyra landsmarkaði. Almennt hefur framkvæmdastjórn ESB hins vegar takmarkaða þörf fyrir að meta hvort slíkir landsmarkaðir eru staðbundnir. Flest fordæmi erlendra samkeppnisyfirvalda einstakra landa, bæði stórra og smárra (t.d. Sviss), gefa til kynna að markaður fyrir þjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki sé staðbundinn. Er þar m.a. um nýleg dæmi að ræða þar sem lítið hefur verið t.d. til hugsanlegra áhrifa af netbönkum. Verða þetta að teljast veigamikil rök fyrir sambærilegri nálgun hér á landi.

Á hinn bóginn skortir að mestu tölfræðilegar upplýsingar til þess að skilgreina svæðisbundna markaði hér á landi. Er því í raun óhjákvæmilegt að ganga út frá þeirri forsendu að um landsmarkað sé að ræða. Þá er samkeppnisráð sammála þeirri ábendingu álitsbeiðenda að sú staðreynd að viðskiptabankarnir hafa dreifikerfi útibúa um allt land geti falið í sér rök fyrir því að skilgreina landið allt sem einn markað. Því til viðbótar má benda á að gjaldskrár og vextir hvers banka eru þeir sömu alls staðar á landinu.

Samkeppnisráð dregur hins vegar í efa þá miklu þýðingu sem álitsbeiðendur telja að tilkoma netbanka hafi haft varðandi skilgreiningu landfræðilegs markaðar. Erlendar rannsóknir benda ótvírætt til þess að tilkoma netbanka hafi a.m.k. enn sem komið er lítið dregið úr mikilvægi bankaútibúa sem dreifileiðar.³⁷ Hefur rekstur banka sem eingöngu byggja á þjónustu á Internetinu gengið illa, en hjá hefðbundnum bönkum hafa netbankar í reynd verið reknir sem viðbótardreifileið. Hefur það sýnt sig að þrátt fyrir að viðskiptavinir noti netbanka að vissu marki til einfaldrar afgreiðslu, eru þeir almennt fastheldnir og vilja geta rætt við ráðgjafa viðskiptabanka síns um ýmis þýðingarmeiri atriði. Bankaþjónusta byggist mjög á trausti milli banka og

³⁷ Sjá t.d. grein í *The Economist* frá 11. nóvember 2000.

viðskiptavinar, og til þess að rækta það er nauðsynlegt að viðskiptavinir geti haft aðgang að bankaútibúi og því fólki sem þar starfar. Raunar nægir í þessu sambandi að benda á aðstæður hér á landi, en viðskiptabankarnir bjóða allir netþjónustu, án þess að hún hafi haft merkjanleg áhrif á dreifingu útibúa og afgreiðslustaða þeirra. Verður að telja að t.d. í kaupstað þar sem starfrækt er útibú frá einum viðskiptabanka eða sparisjóði séu skilyrði annarra banka til að eiga föst viðskipti við einstaklinga og smærri fyrirtæki eftir rafrænum leiðum önnur og verri en þeirra sem reka útibú á staðnum.

Í ljósi viss ómöguleika varðandi tölfræðilegar upplýsingar er óhjákvæmilegt að skilgreina hinn landfræðilega markað í máli þessu sem Ísland. Á það skal hins vegar bent að væru upplýsingar fyrir hendi til þess að skipta landinu í svæðisbundna markaði, eins og rök mæla með varðandi þjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki, yrði niðurstaðan óhjákvæmilega sú að víðast hvar utan höfuðborgarsvæðisins teldist markaðurinn þrengri en mat miðað við landsmarkað sýnir. Samþjöppun sem af samrunanum leiðir yrði af þessum sökum meiri en fram kemur í kafla V, á þeim svæðum þar sem bæði Landsbanki og Búnaðarbanki reka nú útibú eða afgreiðslustaði. Framangreindur ómöguleiki getur því leitt til vanmats á samkeppnislegum áhrifum hins fyrirhugaða samruna.

V.

Samkeppnisleg áhrif fyrirhugaðs samruna

1.

Inngangur

Í máli þessu þarf að taka afstöðu til þess hvort fyrirhugaður samruni Landsbankans og Búnaðarbankans hafi skaðleg áhrif á samkeppni á hinum skilgreindu mörkuðum. Í upphafi þess mats ber að líta til tveggja atriða. Í fyrsta lagi hefur samkeppnislögum verið breytt með lögum nr. 107/2000. Í breytingunum felst að ákvæði samkeppnislaga sem ætlað er að vinna gegn samkeppnishömlum hafa verið styrkt til muna, þ.m.t samrunaákvæði 18. gr. samkeppnislaga. Af lögskýringargögnum má ráða að einn megintilgangurinn með þessari lagabreytingu hafi verið að sporna gegn þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af aukinni samþjöppun á markaði vegna samruna. Þannig segir í athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum:

„Þegar keppinautum fækkar og markaðsráðandi staða verður til eða þegar fákeppni ríkir er samkeppninni hættu búin. Fyrirtæki hafa ekki lengur sama vilja og getu til að keppa eða þau taka gagnkvæmt tillit hvert til annars. Til að örva samkeppni og koma í veg fyrir samkeppnishömlur við þá stöðu sem að framan er lýst þarf skörp samkeppnislög sem færa samkeppnisyfirvöldum nauðsynlegar heimildir til að grípa til viðeigandi ráðstafana til að uppræta hömlurnar. Annars fer þjóðarbúið á mis við þann ávinning sem hlýst af virkri samkeppni.

Eðli máls samkvæmt er meiri hættu á fákeppni á mörkuðum eins og þeim íslenska, bæði vegna smæðar þjóðarinnar og landfræðilegrar einangrunar. Gildandi samkeppnislög eru ekki það verkfæri sem dugar til að sporna við samkeppnishömlum markaðsráðandi fyrirtækja eða þróun í átt til fákeppni á mikilvægum sviðum markaðarins. Við þær aðstæður sem nú ríkja í efnahagslífi Íslendinga er því þörf á að breyta samkeppnislögum til samræmis við lög og reglur sem virkastar eru til að taka á þeim vanda sem aukin samþjöppun getur haft í för með sér. Frumvarp þetta hefur þann tilgang að bæta úr þessu með því að þeim ráðum sem unnt er að beita gegn samkeppnishindrunum er fjölgað, þau ákvæði sem nú gilda eru gerð skilmerkilegri og lögin að öðru leyti skýrari. Lagafrumvarpið hefur með öðrum orðum annars vegar það markmið að efla samkeppnislögin og hins vegar að auka réttaröryggi fyrirtækja..

Lög nr. 107/2000 fela í sér umtalsverðar breytingar á 18. gr. samkeppnislaga, bæði varðandi form og efni ákvæðisins. Ein mikilvægasta breytingin er að ákvæðið tekur nú til myndunar eða styrkingar sk. sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu (e. *oligopolistic eða collective dominance*). Í athugasemdum í frumvarpi til breytinga á samkeppnislögum segir að þessari breytingu sé ætlað að vinna gegn frekari myndun fákeppnismarkaða hér á landi.

Í öðru lagi hefur samkeppnisráð nýverið fjallað um þá markaði sem Landsbankinn og Búnaðarbankinn starfa á. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000, *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.*, kemur fram það mat ráðsins að fákeppni ríki í hefðbundinni viðskiptabankastarfsemi hér á landi. Síðan segir í ákvörðun ráðsins:

„Ráðstafanir, t.d. í formi samruna, sem koma í veg fyrir að nýr keppinautur hasli sér völl á markaðnum eða auka samþjöppun á honum enn frekar, hafa skaðleg áhrif á samkeppni.“

2.

Ákvæði 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga

Í máli þessu er um að ræða fyrirhugaðan láréttan samruna, þar sem aðilar eru starfandi á sama þjónustustigi. Að öllu jöfnu eru alvarlegustu samkeppnishömlurnar fólgnar í slíkum samruna. Slíkar samkeppnishömlur eru aðallega af þrennum toga. Í fyrsta lagi leiðir láréttur samruni til þess að keppinautar hætta að keppa og getur það haft í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir neytendur. Í öðru lagi getur slíkur samruni leitt til þess að hið sameinaða fyrirtæki öðlist það mikinn efnahagslegan styrk að það geti hækkað verð t.d. með því að draga úr framboði. Í þriðja lagi getur sú aukning á samþjöppun á markaðnum sem fylgir láréttum samruna auðveldað þeim fyrirtækjum sem eftir eru á markaðnum að draga úr samkeppni og taka þess í stað tillit hvert til annars í því skyni að hámarka sameiginlegan hagnað, t.d. með samstíga markaðshegðun sem lýtur að því að hækka verð.

Til þess að meta hvort samruni hafi framangreind skaðleg áhrif á samkeppni ber skv. 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga að athuga hvort samruni leiði til þess að markaðsráðandi staða eins fyrirtækis eða sameiginleg markaðsráðandi staða fleiri fyrirtækja verði til eða að slík staða styrkist. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða er fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Tilvist markaðsráðandi stöðu má leiða af ýmsum þáttum, sem ekki geta talist ráða úrslitum einir og sér.³⁸ Við mat á því hvort fyrirhugaður samruni leiði til markaðsráðandi stöðu verður m.a. að horfa til eftirfarandi atriða:

- Markaðshlutdeildar og samþjöppunar
- Núverandi samkeppni
- Mögulegrar samkeppni og aðgangshindrana að markaðnum
- Kaupendastyrks

³⁸ Sbr. dóm Evrópudómstólsins í *Hoffman-La Roche*, [1979] ECR 461.

Atriði sem tengjast markaðshlutdeild og samþjöppun eru hvað þýðingarmest varðandi mat á lögmæti samruna. Því telur samkeppnisráð rétt áður en vikið er að einstökum mörkuðum þessa máls að horfa til erlends samkeppnisréttar að þessu leyti.

3.

Erlend fordæmi

3.1 Markaðshlutdeild

Ef fyrst er vikið að EES-samkeppnisrétti þá hefur í dómum dómstóls EB komið fram að markaðshlutdeild sé ein veigamesta vísbendingin um það hvort viðkomandi fyrirtæki hafi markaðsráðandi stöðu.³⁹ Dómstóllinn hefur eðlilega ekki sett fram neina skýra reglu um það hvaða hlutdeild dugi til þess að fyrirtæki teljist hafa slíka stöðu. Segja má þó að niðurstöður dómstólsins bendi til þess að því hærrí sem hlutdeildin er því líklegra sé að um markaðsráðandi stöðu sé að ræða. Einnig skiptir miklu hver hlutdeild keppinauta er. Ef talsverður munur er á hlutdeild þeirra og viðkomandi fyrirtækis er það talin vera vísbending um markaðsráðandi stöðu. Af dómi dómstóls EB í Akzomálinu má ráða að 50% hlutdeild eða meira teljist ein og sér sýna fram á markaðsráðandi stöðu nema fyrir hendi séu sérstakar aðstæður (e. *exceptional circumstances*) sem bendi til annars.⁴⁰ Í Hoffman-La Roche málinu var fyrirtækið talið vera markaðsráðandi á markaðnum fyrir A-vítamín. Hlutdeild þess var 47%. Þótti skipta máli að hlutdeild keppinautanna var tiltölulega lítil (næst stærsti var með 27%, þriðji stærsti með 18% og sá fjórði með 7% hlutdeild). Fyrirtækið þótti einnig hafa markaðsráðandi stöðu á öðrum markaði þar sem hlutdeild þess var milli 40–45%.

Að mati framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins er ekki hægt að útiloka að fyrirtæki með 20–40% hlutdeild hafi markaðsráðandi stöðu. Hins vegar lítur framkvæmdastjórnin almennt svo á að markaðsráðandi staða verði til þegar fyrirtæki hafi náð á milli 40–45% hlutdeild á viðkomandi markaði að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.⁴¹ Segja má að nái fyrirtæki með samruna þessari hlutdeild eða hærrí líti framkvæmdastjórnin svo á að löglíkur (e.

³⁹ Sjá t.d. mál nr. 85/76, *Hoffman-La Roche v Commission*, [1979] ECR 461.

⁴⁰ Mál nr. C-62/86, *Akzo Chemie BV v Commission*, [1991] ECR I-3359.

⁴¹ Í tíundu skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um samkeppnismál segir m.a.: „A dominant position can generally be said to exist once a market share to the order of 40% to 45 % is reached. Although this share does not in itself automatically give control of the market, if there are large gaps between the position of the firm concerned and those of its closest competitors and also other factors likely to place it at an advantage as regards competition, a dominant position may well exist.“

presumption) séu fyrir því að markaðsráðandi staða hafi orðið til og samkeppninni þar með raskað. Til þess að hnekkja þessum löglíkum þarf að sýna fram á að einhver þau atriði sem leiða að því líkur að þrátt fyrir háa markaðshlutdeild sé ekki um markaðsráðandi stöðu að ræða. Í þessu sambandi er rétt að líta á hvaða markaðshlutdeild fyrirtæki hafa haft í samruna- og yfirtökumálum þar sem framkvæmdastjórnin hefur gripið til íhlutunar. Í máli Varta/Bosch⁴² var gripið til íhlutunar en samanlögð markshlutdeild viðkomandi fyrirtækja var 44% og öflugasti keppinauturinn var með 18% hlut. Í máli Du Pont/ICI⁴³ var gripið til íhlutunar þar sem sameiginleg markaðshlutdeild hins nýja fyrirtækis var 43% og stærsti keppinauturinn var með milli 20–25% hlutdeild og síðan nokkur fyrirtæki með milli 5–10% hlutdeild hvert. Í Bank Austria/Creditanstalt⁴⁴ var markaðshlutdeild um eða yfir 30% talin leiða til þess að hinn sameinaði banki myndi ná markaðsráðandi stöðu á tilteknum bankamörkuðum. Í því samhengi þótti skipta máli að keppinautar höfðu mun minni hlutdeild og aðgangshindranir væru að austurríska bankamarkaðnum.

Í þýskum samkeppnislögunum er fyrirtæki talið markaðsráðandi ef það hefur markaðshlutdeild sem nemur a.m.k. einum þriðja af markaðnum, nema hægt sé að sýna fram á annað.⁴⁵ Í dönskum samkeppnisrétti hefur 33% og 38% hlutdeild verið talin gefa markaðsráðandi stöðu til kynna.⁴⁶

Í bandarískum rétti er það ríkjandi viðhorf að markaðshlutdeild sé eitt meginatriði sem horfa verði til þegar lögmæti samruna og yfirtöku er metið.⁴⁷ Ef samruni eða yfirtaka leiðir til aukinnar samþjöppunar á markaði og verður til þess að til verður fyrirtæki sem ræður yfir stórum hluta markaðarins verður að líta svo á að yfirtakan sé „*inherently likely to lessen competition substantially*.”⁴⁸ Í bandarískum rétti virðist enn lægri markaðshlutdeild en framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins horfir til, gefa tilefni til íhlutunar í samrunamálum. Dæmi um þetta er mál alríkisstjórnar gegn Philadelphia National Bank fyrir Hæstarétti Bandaríkjanna. Í því máli höfðu annar og þriðji stærsti bankinn af 42 bönkum í Philadelphiu og nágrennasýslum runnið saman. Rétturinn féllst á að samruninn væri skaðlegur samkeppni og benti á þetta: „*[W]e think that a merger which produces a firm controlling an undue*

⁴² Mál nr. IV/M.012.

⁴³ Mál nr. IV/M.214.

⁴⁴ Mál nr. IV/M.873

⁴⁵ 19. gr. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

⁴⁶ Ákvörðun danska samkeppnisráðsins vegna samruna Danske Bank og RealDanmark frá 8. nóvember 2000.

⁴⁷ *Brown Shoe Co. v United States*, 370 U.S. 294

⁴⁸ *United States v Philadelphia National Bank*, 374 U.S. 321.

percentage share of the relevant market, and results in a significant increase in the concentration of firms in that market is so inherently likely to lessen competition substantially that it must be enjoined in the absence of evidence clearly showing that the merger is not likely to have such anticompetitive effects. ...The merger of the appellees will result in a single Bank's controlling at least 30% of the commercial banking business in the four-county Philadelphia metropolitan area. Without attempting to specify the smallest market share which would still be considered to threaten undue concentration, we are clear that 30% presents a threat.“

3.2 Herfindahl-Hirschman samþjöppunarstuðullinn (HHI)

Þegar samkeppnisyfirvöld víða um heim meta samþjöppun á einstökum mörkuðum og hættu á samkeppnishömlum vegna samruna er víða stuðst við ákveðinn samþjöppunarstuðul. Stuðull þessi, sk. Herfindahl-Hirschman samþjöppunarstuðull (HHI) er talinn einna áreiðanlegasta vísbendingin um það hve samþjöppun er mikil og hvort eða hvenær ástæða er til að fylgjast náið með mörkuðum og frekari samþjöppun í kjölfar samruna.

Áður fyrr var talsvert stuðst við svokallaðan CR4 (Concentration Ratio 4) samþjöppunarstuðul. Samkvæmt þeirri aðferð þótti ekki ástæða til að leyfa samruna ef markaðshlutdeild fjögurra stærstu fyrirtækjanna á tilteknum markaði var umfram 75%. Þessi aðferð sætti gagnrýni vegna þess að ekki var tekið tillit til stærðardreifingar fyrirtækjanna þannig að markaður með fjórum stærstu fyrirtækjunum sem hafa stærðarhlutföllin 20%, 20%, 20%, 15% virkar jafn samþjappaður og markaður með fjórum stærstu fyrirtækjum sem hafa stærðarhlutföllin 50%, 10%, 10%, 5%.

Á síðari árum hefur víða verið miðað við áður nefndan HHI-samþjöppunarstuðul. Má sem dæmi nefna *Horizontal Merger Guidelines* frá bandaríska dómsmálaráðuneytinu og Federal Trade Commission frá árinu 1992, með síðari breytingum. Evrópsk samkeppnisyfirvöld styðjast einnig við þennan stuðul.⁴⁹ Samþjöppunarstuðullinn er samanlagt margfeldi markaðshlutdeildar þeirra fyrirtækja sem eru á þeim markaði sem við á. (Sem dæmi um þetta má nefna markað með 10 fyrirtækjum sem hvert um sig er með 10% markaðshlutdeild. HHI væri þar $(10)^2 \cdot 10 = 1.000$). Gildi stuðulsins liggur

⁴⁹ Sjá t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000, *Íslandsbanki/FBA*, ákvörðun danska samkeppnisráðsins vegna samruna Danske Bank og RealDanmark frá 8. nóvember 2000, ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. IV/M.1524, *Airtours/First Choice* og skýrslu til breskra stjórnvalda

á milli talnanna 0 og 10.000. Eftir því sem það er hærra, þeim mun meiri er markaðssambjöppunin. Ef aðeins eitt fyrirtæki er á markaðnum sem við á, þ.e. fyrirtækið hefur 100% markaðshlutdeild þá er $HHI = 10.000$. Ef fyrirtækin á markaðnum eru mörg og öll með örlitla markaðshlutdeild er HHI því sem næst 0. Í fyrrnefndum *Horizontal Merger Guidelines* frá árinu 1992 eru settar fram þær leiðbeiningar við mat á samruna, að sé HHI undir 1.000 þá sé ekki ástæða til að hafast nokkuð að. Ef HHI er á milli 1.000 og 1.800 þurfi að kanna samruna vel til að meta áhrif hans á samkeppni á viðkomandi markaði. Þegar HHI er hærri en 1.800 eftir samruna og hefur aukist umfram 100 við samrunann eru miklar líkur taldar á því að hann raski með alvarlegum hætti samkeppni og sé þar með ólögmat. Athuga verður þó markaðsgerðina, stærð keppinauta og fleiri atriði. Engu að síðu er um „*presumption of illegality*“ að ræða.⁵⁰ Þar eð HHI byggir á markaðshlutdeild allra fyrirtækja á viðkomandi markaði og margfeldi einstakra fyrirtækja á markaðnum, er mæling á sambjöppun með HHI að mati samkeppnisráðs bæði nákvæmari en $CR4$ og hefur hliðsjón af vægi stærðar hvers fyrirtækis. Fyrirtæki með mikla markaðshlutdeild fá þá vægi sem er í samræmi við stöðu þeirra á markaðnum. Gagnlegt er því að skoða breytingu HHI -stuðulsins við mat á sambjöppuninni á þeim mörkuðum sem hér eru til umfjöllunar.

4.

Markaðurinn fyrir innlán

4.1 Markaðshlutdeild og sambjöppun

Innlán alls

Eins og fram hefur komið telur samkeppnisráð rétt að skilgreina innlán sem sérstakan markað, og skiptist hann í þrjá undirmarkaði, þ.e. hlaupareikninga, önnur óbundin innlán og önnur innlán (þ.e. einkum bundin innlán og gjaldeyrisreikninga). Er því ekki fallist á hina víðtæku skilgreiningu álitsbeiðenda á frjálsum sparnaði, sem innifelur spariinnlán og sparnað í verðbréfum. Engu að síður er í kafla V.7.1 hugað að því hvaða áhrif það hefði að skilgreina markaðinn með víðtækari hætti.

Á innlánamarkaði er einungis innlánsstofnunum heimilt að starfa. Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu heildarinnlána milli innlánsstofnana í árslok 1999,

um samkeppnisaðstæður á þarlandum bankamarkaði (Competition in UK Banking, A Report to the Chancellor of the Exchequer, mars 2000)

markaðshlutdeild þeirra og samþjöppunarstuðullinn HHI. Þess skal getið að til einföldunar eru hér einungis sýndar upplýsingar fyrir 6 stærstu sparisjóði landsins, en alls voru í árslok 1999 starfandi 25 sparisjóðir. Eru upplýsingar fyrir aðra sparisjóði og, þar sem við á, Sparisjóðabanka Íslands hf., sýndar í einu lagi.

Tafla 9.

Heildarinnlán innlánsstofnana í árslok 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Innlán alls	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	78.119	29,9%	893
Búnaðarbanki Íslands hf.	61.003	23,3%	545
Landsbanki og Búnaðarbanki	139.122	53,2%	2.833
Íslandsbanki-FBA hf.	57.112	21,8%	477
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	15.655	6,0%	36
Sparisjóður Hafnarfjarðar	7.905	3,0%	9
Sparisjóður vélstjóra	8.614	3,3%	11
Sparisjóðurinn í Keflavík	6.846	2,6%	7
Sparisjóður. Kópavogs	3.128	1,2%	1
Sparisjóður Mýrarsýslu	2.632	1,0%	1
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.	18.049	6,9%	48
Póstgíró	339	0,1%	0
Innlánsdeildir kaupfélaga	1.981	0,8%	1
Samtals	261.384	100,0%	
HHI fyrir samruna			2.029
HHI eftir samruna			3.424
Breyting			1.395

Heimild: Seðlabanki Íslands

Þegar litið er á innlánsmarkaðinn í heild leiðir fyrirhugaður samruni til þess að Landsbankinn og Búnaðarbankinn öðlast 53,2% markaðshlutdeild, en markaðshlutdeild Íslandsbanka-FBA yrði 21,8%. Samþjöppun á markaðnum er nú þegar talsverð, en yrði mjög mikil eftir samruna, þar sem HHI stuðullinn hækkar úr 2.029 í 3.424, eða um 1.395 stig. Ljóst er að eftir samruna yrði stuðullinn mun hærri en sú viðmiðun sem sett hefur verið fram til að meta hvort samþjöppun á markaði sé orðin það mikil að hún raski samkeppni.

⁵⁰Ágætt dæmi um beitingu HHI í bandarískum rétti e*Interstate Bakeries/Continental Baking* málið frá 1995. (United States of America v Interstate Bakeries Corporation and Continental Baking Company, mál nr. 95C 4194 við US District Court Northern District of Illinois.)

Þessi markaðshlutdeild og aukning á samþjöppun gefur ein og sér mjög sterka vísbendingu um að fyrirhugaður samruni leiði til markaðsráðandi stöðu og raski samkeppni á heildarinnlánsmarkaðnum.

Hlaupareikningar

Hlaupareikningar eru eins og fram hefur komið að öllu jöfnu kjarninn í bankaviðskiptum einstaklinga, enda er algengast að laun og aðrar tekjur fari um þennan reikning. Þá er sala á ýmissi annarri þjónustu bankanna gjarnan tengd slíkum reikningum, beint eða óbeint. Á sama hátt bendir allt til þess að nánast öll fyrirtæki hafi hlaupareikninga og mynda þeir oftast grundvöll að öðrum tengslum milli fyrirtækja og banka. Verður að telja líklegt að almennt líti bæði einstaklingar og fyrirtæki svo á að aðalviðskiptabanki þeirra sé sá banki þar sem þeir hafa hlaupareikning sinn.

Samkeppnisráð er sammála álitsbeiðendum að gildi hlaupareikninga sem sparnaðarforms er takmarkað. Vegna sérstöðu þessara reikninga og fjölbreyttra möguleika þeirra og þeirrar kjölfestu sem þeir mynda í sambandi milli banka og viðskiptavinar, telur samkeppnisráð samt nauðsynlegt að skilgreina þá sem sérstakan markað. Má segja að innstæða á þessum reikningum á hverjum tíma sé ekki einhlítur mælikvarði á þýðingu þeirra frá sjónarhóli innlánsstofnana. Einnig skiptir máli hve marga virka hlaupareikninga í eigu einstaklinga og fyrirtækja innlánsstofnun hefur og hve mikil velta er á þeim. Ekki liggja hins vegar fyrir upplýsingar um fjölda reikninga. Í kafla V.6.1, töflu 27, eru hins vegar settar fram upplýsingar um veltu á hlaupareikningum og kemur þar m.a. fram að samanlögð hlutdeild Landsbankans og Búnaðarbankans í veltu fjárhagslegra færslna í ávísana- og hlaupareikningskerfi (AH-kerfi) var á árinu 1999 52,2%, eftir að viðeigandi leiðrétting hefur verið gerð á veltu Seðlabanka Íslands og Sparisjóðabanka Íslands.

Á eftirfarandi yfirliti kemur fram staða á hlaupareikningum í árslok 1999, ásamt markaðshlutdeild helstu aðila á markaðnum og HHI stuðullinn.

Tafla 10.

Staða innlána á hlaupareikningum í árslok 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Hlaupa- reikningar	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	16.074	25,8%	665
Búnaðarbanki Íslands hf.	10.820	17,4%	301
Landsbanki og Búnaðarbanki	26.894	43,1%	1.861
Íslandsbanki-FBA hf.	16.909	27,1%	736
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	5.064	8,1%	66
Sparisjóður Hafnarfjarðar	1.926	3,1%	10
Sparisjóður vélstjóra	2.297	3,7%	14
Sparisjóðurinn í Keflavík	1.289	2,1%	4
Sparisjóður. Kópavogs	660	1,1%	1
Sparisjóður Mýrarsýslu	439	0,7%	0
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.	6.517	10,5%	109
Póstgíró	339	0,5%	0
Samtals	62.333	100,0%	
HHI fyrir samruna			1.907
HHI eftir samruna			2.802
Breyting			895

Heimild: Seðlabanki Íslands

Samkvæmt framansögðu leiðir fyrirhugaður samruni til þess að Landsbankinn og Búnaðarbankinn öðlast 43,1% markaðshlutdeild á sviði hlaupareikninga, en markaðshlutdeild Íslandsbanka-FBA yrði 27,1%. Samþjöppun á markaðnum er nú þegar talsverð, en yrði mikil eftir samruna, þar sem HHI stuðullinn hækkar úr 1.907 í 2.802, eða um 895 stig. Ljóst er að eftir samruna yrði stuðullinn hærri en sú viðmiðun sem sett hefur verið fram til að meta hvort samþjöppun á markaði sé orðin það mikil að hún raski samkeppni.

Samkvæmt framansögðu yrðu yfirburðir hins sameinaða banka á sviði hlaupareikninga ekki jafn afgerandi og þegar litið er á innlánamarkað í heild Hins vegar telur samkeppnisráð að þessi markaðshlutdeild og aukning á samþjöppun gefi sterka vísbindingu um að fyrirhugaður samruni leiði til markaðsráðandi stöðu og raski samkeppni á heildarinnlánsmarkaðnum.

Önnur óbundin innlán

Önnur óbundin innlán eru almennar sparisjóðsbækur og annað óbundið sparifé hjá innlánsstofnunum, þ.e. innlán önnur en á hlaupareikningum sem eigandi getur krafið bankann um án fyrirvara. Þessi innlán eru þó tiltölulega lágt

hlutfall af innánum alls, eða 19,4%. Eftirfarandi tafla sýnir yfirlit yfir þennan markað.

Tafla 11.

Önnur óbundin innlán í árslok 1999⁵¹

Fjárhæðir í m.kr.

	Önnur óbundin innlán	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	16.296	32,1%	1.028
Búnaðarbanki Íslands hf.	12.731	25,0%	627
Landsbanki og Búnaðarbanki	29.028	57,1%	3.261
Íslandsbanki-FBA hf.	8.576	16,9%	285
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	2.048	4,0%	16
Sparisjóður Hafnarfjarðar	1.920	3,8%	14
Sparisjóður vélstjóra	1.404	2,8%	8
Sparisjóðurinn í Keflavík	1.665	3,3%	11
Sparisjóður. Kópavogs	585	1,2%	1
Sparisjóður Mýrarsýslu	317	0,6%	0
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.	3.305	6,5%	42
Innlánsdeildir kaupfélaga	1.981	3,9%	15
Samtals	50.830	100,0%	
HHI fyrir samruna			2.048
HHI eftir samruna			3.654
Breyting			1.606

Heimild: Seðlabanki Íslands

Fyrirhugaður samruni leiðir til þess að Landsbankinn og Búnaðarbankinn öðlast 57,1% markaðshlutdeild, en markaðshlutdeild Íslandsbanka-FBA yrði 16,9%. Samþjöppun á markaðnum er nú þegar talsverð, en yrði mjög mikil eftir samruna, þar sem HHI stuðullinn hækkar úr 2.048 í 3.654, eða um 1.606 stig. Ljóst er að eftir samruna yrði stuðullinn mun hærri en sú viðmiðun sem sett hefur verið fram til að meta hvort samþjöppun á markaði sé orðin það mikil að hún raski samkeppni.

Þessi markaðshlutdeild og aukning á samþjöppun gefur ein og sér mjög sterka vísbendingu um að fyrirhugaður samruni leiði til markaðsráðandi stöðu og raski samkeppni á þessum markaði.

⁵¹ Sjá skilgreiningu samkeppnisyfirvalda á hugtakinu „önnur óbundin innlán“ í texta.

Bundin innlán

Bundin innlán eru hér skilgreind sem samtala verðtryggðra innstæðna, annars bundins sparifjár (í ísl. kr.), gjaldeyrisreikninga, gengisbundinna krónureikninga og innlána vegna viðbótarlífeyrissparnaðar. Fyrstu tveir þættirnir veiga þó langþyngst, þannig að fyrst og fremst er hér um að ræða verðtryggð og önnur bundin innlán. Eins og eftirfarandi tafla sýnir voru um 148 milljarðar króna alls á þessum reikningum í árslok 1999, eða 56,7% af innlánnum alls.

Tafla 12.

*Bundin innlán í árslok 1999*⁵²

Fjárhæðir í m.kr.

	Bundin innlán	Markaðs-hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	45.749	30,9%	953
Búnaðarbanki Íslands hf.	37.452	25,3%	638
Landsbanki og Búnaðarbanki	83.201	56,1%	3.151
Íslandsbanki-FBA hf.	31.627	21,3%	455
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	8.544	5,8%	33
Sparisjóður Hafnarfjarðar	4.060	2,7%	8
Sparisjóður vélstjóra	4.913	3,3%	11
Sparisjóðurinn í Keflavík	3.892	2,6%	7
Sparisjóður. Kópavogs	1.883	1,3%	2
Sparisjóður Mýrarsýslu	1.876	1,3%	2
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.	8.226	5,6%	31
Póstgíró	0	0,0%	0
Innlánsdeildir kaupfélaga	0	0,0%	0
Samtals	148.221	100,0%	
HHI fyrir samruna			2.139
HHI eftir samruna			3.699
Breyting			1.560

Heimild: Seðlabanki Íslands

Ljóst er að á þessum stóra hluta innlánsmarkaðarins mundi hinn sameinaði banki öðlast markaðsráðandi stöðu. Af þessu hlytist of mikil samþjöppun, þar sem HHI-stuðullinn hækkaði úr 2.139 í 3.699 eða um 1.560.

4.2 Núverandi samkeppni

Keppinautar á innlánsmarkaði eru eins og fram hefur komið einungis bankar og sparisjóðir og aðrar innlánsstofnanir. Aðrir helstu keppinautar en Landsbankinn

⁵² Sjá skilgreiningu samkeppnisyfirvalda á hugtakinu „önnur innlán“ í texta.

og Búnaðarbankinn eru Íslandsbanki-FBA og sparisjóðirnir. Mikill munur er þó á stöðu þessara keppinauta. Í greinargerð álitsbeiðenda er byggt á því að líta verði á sparisjóði sem einn öflugan keppinaut á markaðnum. Þetta fær ekki staðist. Í skilningi samkeppnislaga ber að líta á hvern og einn sparisjóð sem sjálfstætt fyrirtæki á markaðnum. Hið sama er lagt til grundvallar í lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. t.d. 52. gr. laganna. Sparisjóðirnir, sem allir hafa staðbundinn markað, eru hæst með markaðshlutdeild 4–8% (SPRON), næstu 5 sparisjóðir hafa hver um sig markaðshlutdeild á bilinu 1–5%, en aðrir hafa markaðshlutdeild undir 1%. Möguleikar sparisjóðanna til að veita hinum sameinaða banka aðhald eru því mjög takmarkaðir.

Mikill styrkleikamunur blasir einnig við þegar litið er á efnahag fyrirtækjanna. Miðað við efnahagsreikninga Landsbankans og Búnaðarbankans í árslok 1999 (samstæðureikninga) var samanlögð niðurstaða efnahagsreikninga þeirra um 310 milljarðar króna og samanlagt eigið fé um 18,5 milljarðar króna. Á sama tíma var niðurstaða efnahagsreiknings Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis um 27,4 milljarðar króna og eigið fé um 1,8 milljarðar króna.

Markaðshlutdeild Íslandsbanka-FBA á innlánamörkuðum er á bilinu 17–27%. Fyrir innlán alls er hlutdeildin 21,8%. Þótt staða Íslandsbanka sé þannig mun sterkari en sparisjóðanna, yrði hinn sameinaði banki samt að þessu leyti í yfirburðastöðu, þar sem hlutdeild hans á innlánsörkuðum alls yrði 53,2%, eða meira en helmingi hærri en hlutdeild Íslandsbanka.

Efnahagsleg staða Íslandsbanka-FBA er hins vegar styrkari en hlutdeild bankans í innlánum gefur til kynna. Þannig var samanlögð niðurstaða efnahagsreiknings í ársreikningum annars vegar Íslandsbanka og hins vegar FBA í árslok 1999 um 226,4 milljarðar króna og eigið fé um 18,5 milljarðar króna. Skýrist þetta fyrst og fremst af því að innlán vega hlutfallslega minna hjá Íslandsbanka og FBA en hjá Landsbankanum og Búnaðarbankanum, enda var FBA fjárfestingarbanki. Endurspeglast þetta í stöðu innlána Íslandsbanka-FBA eftir samruna þeirra banka sem að honum stóðu. Í ljósi þessa má segja að e.t.v. hafi Íslandsbanki-FBA meiri styrk en markaðshlutdeildin segir til um til að veita samkeppnislegt aðhald. Samkeppnisráð telur hins vegar að það dugi í sjálfu sér ekki til, auk þess sem óvist er að Íslandsbanki-FBA muni keppa að verulegu marki við hinn sameinaða banka, sbr. það sem síðar segir um gagnkvæmt tillit. Einnig er hugsanlegt að aðrir þættir geti dregið úr getu

Íslandsbanka-FBA til að veita fullnægjandi aðhald, t.d. útibúakerfi bankans, sem er mun takmarkaðra að umfangi en útibúakerfi hins sameinaða banka Landsbankans og Búnaðarbankans.

Hér að framan hefur verið lýst því mati samkeppnisráðs að keppinautar hins fyrirhugaða sameinaða banka verði ekki færir um að veita honum fullnægjandi samkeppnisaðhald. Í ljósi þessa og með hliðsjón af markaðshlutdeild telur samkeppnisráð að hinn sameinaði banki muni ná markaðsráðandi stöðu hvort sem litið er á markaðinn fyrir innlán í heild sinni eða einstaka undirmarkaði hans. Slíkt hefur skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 18. gr. samkeppnislaga og er fullnægjandi forsenda fyrir íhlutun skv. ákvæðinu.

Hér ber einnig að líta til þess að 18. gr. hefur verið breytt með þeim hætti að ákvæðinu er ætlað að taka til myndunar eða styrkingar sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu. Samkvæmt lögskýringagögnum er tilgangur þessarar breytingar að vinna gegn frekari myndun skaðlegrar fákeppni hér á landi. Markaðurinn fyrir innlán hér á landi er fákeppnismarkaður. Með hinum fyrirhugaða samruna myndi keppinautum fækka og samþjöppun aukast. Innlán eru til þess að gera einsleit vara, markaðurinn fyrir innlán er nokkuð stöðugur, verð er almennt gagnsætt. Þetta leiðir til þess að samanburður á markaðshegðun er auðveldur, auk þess sem hagsmunir fyrirtækja á þessum markaði eru um flest líkir. Hér skiptir einnig máli að aðgangshindranir eru að markaðnum, sbr. kafla V.4.3, og bankar og sparisjóðir hafa með sér víðtæka samvinnu á ýmsum sviðum. Hér má benda á að viðskiptabankarnir og Sparisjóðabankinn mynda með sér hagsmunasamtök er nefnast Samband íslenskra viðskiptabanka (SÍV). Umræddir aðilar hafa með sér umtalsvert og náið samstarf innan SÍV. Fyrir liggur að innan SÍV hafa aðildarfyrirtæki haft með sér ólögmett samkeppnishamlandi samráð, sbr. ákvörðun nr. 12/1998, *Erindi Íslandspóstshf. um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða* Jafnframt hafa viðskiptabankar og sparisjóðir með sér samstarf og geta skipst á upplýsingum á grundvelli sameiginlegs eignarhalds á eftirfarandi fyrirtækjum:

- Reiknistofu bankanna,
- Fjölgreiðslumiðlun⁵³,
- Greiðslumiðlun (VISA),

⁵³ Sem dæmi má nefna að í skýrslu álitsbeiðenda segir m.a.,...er markaðurinn fyrir greiðslumiðlun mjög sérstaks eðlis. Í raun má segja að þetta sé ekki markaður í samkeppnislegum skilningi, þar sem markaðurinn einkennist í dag fremur af samvinnu heldur en samkeppni.“

- Kreditkort,
- Rafrænni skráningu ehf.,
- Auðkenni hf.

Telja verður að með fækkun keppinauta á íslenskum bankamarkaði muni hið víðtæka samstarf og margvíslegu samráðsfletir sem að framan er lýst óhjákvæmilega fela í sér kjöraðstæður fyrir fyrirtæki á markaðnum til þess að samræma markaðshegðun sína.

Þegar þetta er allt haft í huga telur samkeppnisráð mjög líklegt að hinn fyrirhugaði samruni muni gefa þeim fyrirtækjum sem eftir eru á markaðnum tækifæri til að hegða sér saman eins og eitt markaðsráðandi fyrirtæki, þau muni með öðrum orðum öðlast nk. sameiginlega einokunarstöðu, sbr. 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga.⁵⁴ Aukin samþjöppun með samruna, markaðsgerðin á bankamarkaðnum og samráðsfletir muni þannig hafa það í för með að fyrirtækin á markaðnum hafi enn frekari tækifæri til að draga úr samkeppni og taka tillit til hvers annars í því skyni að hámarka sameiginlegan hagnað, t.d. með samstíga aðgerðum í því skyni að hækka verð.⁵⁵ Slíkt yrði mjög skaðlegt fyrir hagsmuni neytenda og annarra viðskiptavina banka og sparisjóða og í andstöðu við tilgang breyttra samkeppnislaga.

4.3 Möguleg samkeppni og aðgangshindranir að markaðnum

Í samrunamálum verður að taka til athugunar hvort um er að ræða aðgangshindranir inn á viðkomandi markað sem takmarkað geta möguleika nýrra keppinauta til að hasla sér þar völl. Í því sambandi verður að meta hversu líklegt sé að nýr keppinautur komi inn á markaðinn og hvort hugsanleg innkoma hans verði með þeim hætti að hún hafi áhrif á viðkomandi markað.

⁵⁴ Þessu atriði er m.a. lýst svo í athugasemdum með frumvarpi til breytinga á samkeppnislögum: „Þar sem mikil samþjöppun er á tilteknum mörkuðum getur orðið töluverð hættu á því að fyrirtæki taki gagnkvæmt tillit hvert til annars og fákeppni, markaðurinn er t.d. gagnsær og vörurnar eða þjónustan sem boðin er á viðkomandi markaði er einsleit. Fyrirtækin geta m.a. við þær aðstæður vitað með nokkurri vissu hver viðbrögð keppinauta verða við tilteknum markaðsaðgerðum. Þetta hefur þau áhrif að fyrirtækin hafa ekki lengur nauðsynlegt samkeppnislegt aðhald heldur leiða markaðsaðstæður til þess að þau verða samstíga í markaðshegðun, t.d. takmarka þau framboð á vöru eða þjónustu til þess að geta hækkað söluverð með það að leiðarljósi að samræmd markaðshegðun leiði til hámarks sameiginlegs hagnaðar. Hér liggur til grundvallar sú kenning hagfræðinnar að tengsl séu á milli annars vegar stærðar og fjölda fyrirtækja á markaðinum og hins vegar þess hvaða líkur eru á samstilltum aðgerðum milli fyrirtækja, án þess að endilega sé um að ræða ólöglegt samráð, t.d. um verðhækkningar. Er þessari breytingu ætlað að vinna gegn frekari myndun fákeppnismarkaða hér á landi.“

⁵⁵ Í samkeppnisrétti hefur því verið haldið fram að sérstakrar tilhneigingar gæti til slíkrar hegðunar á bankamörkuðum ef samþjöppun er þar mikil: Faull & Nikpay, *The EC Law of Competition*, bls. 663-664.

Þetta er gert í því skyni að athuga hvort nýir keppinautar verði til þess að veita hinu sameinaða fyrirtæki nægjanlegt aðhald. Aðgangshindranir í samkeppnisrétti geta verið margskonar, t.d. auglýsingakostnaður, þekkt vörumerki fyrir á markaðnum, lög og reglur, nauðsyn á að koma sér upp dreifikerfi o.s.frv.

Við mat á mögulegri samkeppni verður í upphafi að líta til þess að almennt virðist talið að talsverðar hindranir séu á aðgangi að bankamörkuðum.⁵⁶ Þessar aðgangshindranir leiði til þess að það dragi úr líkum á að inn á markaðinn komi nýr aðili sem minnki tjónið sem samruni á bankamarkaði getur valdið viðskiptavinum og neytendum.

Lagalegar hindranir

Að mati samkeppnisráðs fela ákvæði laga í sér aðgangshindrun að markaðnum í skilningi samkeppnislaga. Samkvæmt lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði er óheimilt að hefja starfsemi viðskiptabanka eða sparisjóðs nema að fengnu starfsleyfi viðskiptaráðherra. Meginskilyrðin eru eftirfarandi:

- Umsókn um starfsleyfi skal vera skrifleg og skal henni fylgja lýsing á starfseminni og innra skipulagi. Jafnframt skulu m.a. fylgja upplýsingar um stofnendur, hlutafé, hluthafa og hlut hvers um sig ásamt samþykktum. Þá skulu fylgja upplýsingar um hugsanleg nán tengsl einstaklinga eða lögaðila sem að félaginu standa og gætu falið í sér beina eða óbeina hlutdeild þeirra sem nemur a.m.k. 20% af eigin fé.
- Einungis einstaklingar og lögaðilar búsettir á Íslandi geta verið stofnendur viðskiptabanka eða sparisjóðs. Ríkisborgarar og lögaðilar annarra ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins eru þó undanþegnir búsetuskilyrði. Ráðherra er heimilt að veita ríkisborgurum annarra ríkja sömu undanþágu.
- Lágmarkshlutafé eða stofnfé vegna stofnunar viðskiptabanka eða sparisjóðs er að meginreglu 400 m.kr.⁵⁷, og er óheimilt að hefja starfsemi fyrr en hlutafé eða stofnfé hefur verið greitt að fullu í reiðufé.
- Ákvörðun um umsókn um starfsleyfi skal ávallt liggja fyrir innan þriggja mánaða frá því að fullbúin umsókn barst. Skal birta tilkynningar um útgefin starfsleyfi í Lögbirtingablaði.

⁵⁶ Sjá t.d. Faull & Nikpay, *The EC Law of Competition*, bls. 663-664. Einnig skýrsla til breskra stjórnvalda um samkeppnisaðstæður á þarlandum bankamarkaði *Competition in UK Banking, A Report to the Chancellor of the Exchequer*, mars 2000) Sjá einnig: Rozanski og Rubinfeld „*Mergers and Other Competition Policy Issues in Banking*“ Daffe/CLP (1998b)

⁵⁷ Skv. 6. gr. laganna er þessi fjárhæð bundin við gengi evrópsku mynteiningarinnar ECU miðað við kaupgengi hennar á útgáfudegi laganna (12. júlí 1996).

Lögformlegar kröfur sem gilda um stofnun banka eru m.ö.o. almenns eðlis og fyrst og fremst ætlað að tryggja rekstraröryggi fjármálafyrirtækja. Vegna undirstöðuhlutverks þessara stofnana í efnahagslífinu þykir hins vegar nauðsynlegt að þessar kröfur séu tiltölulega strangar. sbr. sérstaklega kröfu um að hlutafé verði að vera a.m.k. 400 m.kr.

Kostnaður við að hefja rekstur banka

Að mati samkeppnisráðs felur kostnaður við að hefja rekstur banka í sér aðgangshindrun að markaðnum. Við stofnun banka þarf að leggja út í margvíslegan kostnað við fjárfestingu í húsnæði, tækjum, tölvu- og hugbúnaði, þjálfun starfsfólks, dreifi- og útibúakerfi, auglýsingum o.fl. Augljóst er að mati samkeppnisráðs að þessi kostnaður er mjög hár, enda eru t.d. bankar og fjármálastofnanir meðal stærstu viðskiptavina á auglýsingamarkaði. Til marks um það má t.d. nefna háan og stöðugan auglýsingakostnað starfandi banka, en líta má á hann í stórum dráttum sem fjárfestingu í auglýstum vörumerkjum. Stór hluti þessa kostnaðar er óafturkræfur (*e sunk cost*), þ.e. endurheimtist ekki ef fyrirtækið dregur sig út af markaðnum eða mistekst að ná þar fótfestu. Eftir því sem óafturkræfur kostnaður hækkar minnka líkur á innkomu nýs aðila inn á markaðinn.

Meðal annars vegna hins háa stofnkostnaðar er það mjög sjaldgæft, bæði hér á landi og erlendis, að nýir aðilar hefji frá grunni rekstur viðskiptabanka. Innkoma nýrra aðila á sér yfirleitt stað með yfirtöku á eða samruna við starfandi aðila á markaðnum eða að aðilar sem starfa í annarri fjármálaþjónustu sækji um starfsleyfi sem viðskiptabanki.

Útibú og netbankar

Álitsbeiðendur hafa haldið því fram að Internetið og sk. netbankar geti auðveldað nýjum aðilum að komast inn á íslenska bankamarkaðinn, m.a. vegna þess að um sé að ræða mun ódýrar dreifileið. Samkeppnisráð telur að miðað við núverandi ástand fái þetta vart staðist.

Nýleg umfjöllun í fjölmiðlum um netbanka bendir eindregið til þess að flestir viðskiptavinir telji að netbankar geti ekki komið að öllu leyti í stað hefðbundinna bankaútibúa.⁵⁸ Ástæður þessar eru sagðar margvíslegar, t.d. að margir neytendur kjósi að taka ákvarðanir um ýmis fjármál í beinum

persónulegum samskiptum við bankastarfsmenn og efasemdir um öryggi bankaviðskipta á netinu. Mat aðila á íslenska bankamarkaðinum virðist vera svipað.⁵⁹

Að mati samkeppnisráðs eru útibú enn nauðsynleg til þess að bankar geti keppt á innlánsmarkaðnum, sérstaklega varðandi viðskipti við einstaklinga og lítil og meðalstór fyrirtæki.⁶⁰ Kostnaður við að koma upp slíku dreifikerfi hindrar aðgang að hinum smáa íslenska markaði.

Að mati samkeppnisráðs er augljóst að hinn sameinaði banki muni öðlast framangreinda stöðu. Það muni skapa honum samkeppnislegt forskot og vinna gegn innkomu nýrra aðila að markaðnum.

Ný fyrirtæki á markaðnum

Eins og fram hefur komið hafa álitsbeiðendur lagt til þá markaðsskilgreiningu að bankainnlán teljist hluti af víðtækari markaði fyrir sparnað, sem felur í sér sparnaði í formi verðbréfa. Í beiðni Samkeppnisstofnunar um upplýsingar vegna fyrirhugaðs samruna var m.a. óskað eftir upplýsingum um ný fyrirtæki sem tekist hefði að hasla sér völl á undanförunum fimm árum, skipt eftir mörkuðum. Samkvæmt svörum þeirra um sparnaðarmarkað er m.a. nefnt að á tímabilinu 1995–2000 hafi tvö ný verðbréfafyrirtæki verið stofnuð, svo og að lífeyrissjóðir og fleiri eigi vaxandi viðskipti við erlend verðbréfafyrirtæki. Hins vegar er engin breyting nefnd varðandi starfsemi innlánsstofnana. Má því draga þá ályktun að á þessum tíma hafi enginn nýr aðili hafið að bjóða þjónustu á innláns sviði. Þess má geta að í greinargerð álitsbeiðenda kemur jafnframt fram

⁵⁸ Sjá hér grein í Economist frá 11. nóvember: „*The hollow promise of Internet banking*“. Sjá einnig grein í Financial Times frá 27. október 2000: „*How banking on the internet has become a fallen icon*.“

⁵⁹ Í Morgunblaðinu 30. nóvember 2000 er haft eftir framkvæmdastjóra Viðskiptabanka Íslandsbanka FBA „... að Netið sem sjálfstæð dreifileið hafi verið stórlega ofmetinn. Margir bankar sem hafi farið með sjálfstæða starfsemi út á Netið hafi í vaxandi mæli beint sjónum sínum að því að setja upp hefðbundin útibú: „Margir halda því fram að til þess að traust skapist nægi ekki viðskiptavinum að geta einvörðungu haft aðgang að þjónustunni á vefnum heldur vilji þeir sjá raunverulegt fyrirtæki með lifandi fólki og ég held raunar að þá sé mikið til í því.“ Í sömu grein er haft eftir forstöðumanni S24: „Við höfum aldrei verið þeirrar skoðunar að þá yrði einhver gerbylting í bankaviðskiptum með tilkomu netbanka eins og sumir virtust halda.“

⁶⁰ Ýmis samkeppnisýfirvöld eru þessarar skoðunar. Í kanadísku samrunamáli á bankamarkaði frá 1998 var bent á þetta: „*Personal contact, including advice and problem solving, remains key for sales of many financial products. All of the major banks are in the process of reconfiguring their branches to improve their sales capability, and have underlined the continuing importance of branch banking to build and maintain the relationship between bankers and their personal and business customers.*“

það mat að markaður innlána hafi verið í hæðum vexti⁶¹. Mjög ör vöxtur hafi hins vegar verið í öðrum sparnaðarformum.

Samkvæmt upplýsingum Fjármálaeftirlitsins sótti Fjárfestingarbanki atvinnulífsins um starfsleyfi sem viðskiptabanki á þessu ári og var veitt það þann 30. mars 2000. Að öðru leyti hefur ekki verið sótt um starfsleyfi á þessu sviði undanfarin ár.

Samkvæmt 82. gr. laga nr. 113/1996 geta erlendir viðskiptabankar og sparisjóðir, sem hafa staðfestu í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins og hlotið hafa starfsleyfi lögbærra yfirvalda í því ríki, stofnsett útibú hér á landi tveimur mánuðum eftir að Fjármálaeftirlitið hefur fengið tilkynningu þess efnis frá eftirlitsaðilum í heimaríkinu. Enn sem komið er hafa erlendir bankar ekki nýtt sér þessa heimild, og hér á landi starfa ekki útibúa frá erlendum bönkum. Verður í þessu tilliti að telja að íslenski fjármálamarkaðurinn sé fremur einangraður og að á innlánssviði mæti íslenskir bankar lítilli beinni samkeppni erlendis frá.⁶²

Þegar framangreind atriði eru öll virt telur samkeppnisráð að verulegar aðgangshindranir séu að innlánsörkuðum og möguleg samkeppni geti því ekki komið í veg fyrir þær alvarlegu samkeppnishömlur sem stafa munu af hinum fyrirhugaða samruna Landsbanka og Búnaðarbanka.

4.4 Kaupendastyrkur

Við mat á samruna verður eftir atvikum að taka til athugunar hvort viðskiptavinir hins sameinaða fyrirtækis hafi það mikinn styrk (e. *buying power*) að þeir geti með beitingu styrks síns eytt eða dregið verulega úr þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af samruna.

Miðað við gögn málsins telur samkeppnisráðs að fæstir viðskiptavinir hins sameinaða banka muni búa yfir nægjanlegum kaupendastyrk til að vinna gegn skaðlegum áhrifum hins fyrirhugaða samruna.

⁶¹ Hlutfall innlána af vergri landsframleiðslu (VLF) hefur yfirleitt verið fremur stöðugt undanfarin ár, á bilinu 36 – 38%. Í árslok 1992 námu innlán 37,8% af VLF þess árs, en innlán í árslok 1999 voru 41,1% af VLF þess árs.

⁶² Í Financial Times 19. september sl. er þetta haft eftir öðrum bankastjóra Íslandsbanka-FBA: „*For most foreign banks this market is too small to bother with.*“

4.5 Niðurstaða

Miðað við fyrirbyggjandi forsendur telur samkeppnisráð að fyrirhugaður samruni Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands muni með alvarlegum hætti raska samkeppni á innlánsörkuðum og fari því gegn 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga.

5.

Markaðurinn fyrir útlán

5.1 Markaðshlutdeild og samþjöppun

Lán til einstaklinga

Lán alls

Innlánsstofnanir veita lán til einstaklinga til að uppfylla fjölbreyttar þarfir og með ýmsum lánsformum. Hins vegar liggur einungis fyrir mjög takmörkuð sundurliðun á upplýsingum sem þetta varða, þar sem lán innlánsstofnana eru einungis flokkuð eftir ráðstöfun í „íbúðalán“ og „annað“⁶³, auk þess sem lánin eru flokkuð eftir lánsformum (verðtryggð skuldabréf, óverðtryggð skuldabréf, hlaupareikningslán, víxlar o.s.frv.). Eins og fram kemur í kafla IV lítur samkeppnisráð ekki svo á að öll lán til einstaklinga séu á sama samkeppnislega markaði og því ekki þörf að fjalla um markaðinn sem eina heild.

Skammtíma lán

Sundurliðun á tölfraðilegum upplýsingum um lánveitingar banka og lánastofnana til einstaklinga er mjög lítil og takmarkar það því mögulega greiningu á þeim. Hér er því farin sú leið að skilgreina skammtímalán sem öll þau lán til einstaklinga sem innlánsstofnanir flokka sem „önnur“ lán, þ.e. lán önnur en íbúðalán. Augljóst er að slíkum lánnum er ráðstafað á margvíslegan hátt, en engar upplýsingar liggja fyrir um það efni. Meðal annars liggur fyrir að þessum lánnum er ráðstafað til kaupa á bílum, nýjum og notuðum, en einnig til kaupa á varanlegum neysluvörum og fjölbreyttra annarra þarfa. Hins vegar liggur fyrir að veiting slíkra skammtímalána til einstaklinga er nánast alfarið á hendi innlánsstofnana.

⁶³ Lausleg athugun Samkeppnisstofnunar á fyrirbyggjandi gögnum bendir raunar til þess að hjá sumum innlánsstofnunum sé þessi tvíþætta flokkun útlána til einstaklinga ekki nákvæm.

Tafla 13.

Skammtímalán til einstaklinga í árslok 1999⁶⁴

Fjárhæðir í m.kr.

	Skammtíma lán	Markaðshlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	27.736	27,2%	741
Búnaðarbanki Íslands hf.	14.881	14,6%	213
Landsbanki og Búnaðarbanki	42.617	41,8%	1.750
Íslandsbanki-FBA hf.	27.054	26,6%	705
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.*)	7.359	7,2%	52
Sparisjóður Hafnarfjarðar*)	6.594	6,5%	42
Sparisjóður vélstjóra*)	3.944	3,9%	15
Sparisjóðurinn í Keflavík*)	3.547	3,5%	12
Sparisjóður Kópavogs*)	1.894	1,9%	3
Sparisjóður Mýrarsýslu*)	1.473	1,4%	2
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.*)	7.404	7,3%	53
Samtals	101.884	100,0%	
HHI fyrir samruna			1.839
HHI eftir samruna			2.634
Breyting			795

Heimild: Seðlabanki Íslands

*) Vegna skorts á upplýsingum eru skammtíma lán einstakra sparisjóða til einstaklinga áætluð sem sama hlutfall af heildarútlánum og er fyrir sparisjóðina í heild.

Samkvæmt framansögðu leiðir fyrirhugaður samruni til þess að Landsbankinn og Búnaðarbankinn öðlast 41,8% markaðshlutdeild, en markaðshlutdeild Íslandsbanka-FBA yrði 26,6%. Samþjöppun á markaðnum er nú þegar talsverð, en yrði mikil eftir samruna, þar sem HHI stuðullinn hækkar úr 1.839 í 2.634, eða um 795 stig. Ljóst er að eftir samruna yrði stuðullinn hærri en sú viðmiðun sem sett hefur verið fram til að meta hvort samþjöppun á markaði sé orðin það mikil að hún raski samkeppni.

Þessi markaðshlutdeild og aukning á samþjöppun gefur sterka vísbendingu um að fyrirhugaður samruni leiði til markaðsráðandi stöðu og raski samkeppni á markaðnum fyrir skammtímalán til einstaklinga.

Bílalán

Eins og fram hefur komið telur samkeppnisráð eðlilegt að skilgreina fjármögnun til bifreiðakaupa sem sérstakan markað, enda um sérhæfða

⁶⁴ Sjá skilgreiningu samkeppnisyfirvalda á hugtakinu „skammtímalán til einstaklinga“ í texta.

fjármögnun að ræða, og ýmsir starfandi á þeim markaði sem að öðru leyti veita einstaklingum ekki lánaþjónustu.

Helstu aðilar sem veita bílalán eru eignaleigufyrirtækin þrjú, tryggingafélög og bankar og sparisjóðir. Þar sem ekki eru fyrir hendi upplýsingar um lán banka og sparisjóða á þessu sviði er ekki unnt að fjalla um þennan markað frekar.

Íbúðalán og önnur langtímalán

Innlánsstofnanir veita einstaklingum nokkur lán til byggingar, kaupa og viðgerða á íbúðarhúsnæði, og eru þau flokkuð sérstaklega í útlánaflokkun þeirra. Aðrir, einkum Íbúðalánasjóður og lífeyrissjóðir (sjóðsfélagalán), veita hins vegar mun hærri fjárhæðir í þessu skyni, eins og fram kemur í eftirfarandi töflu. Ætla má að a.m.k. hluti íbúðalána bankanna séu til tiltölulega skamms tíma, sem eins konar framkvæmdalán, á meðan beðið er eftir húsbreffi eða húsnæðisláni. Upplýsingar leyfa hins vegar ekki að aðgreina þennan þátt sérstaklega. Tekið skal fram að í reynd er ekki unnt að aðgreina íbúðalán frá öðrum lánnum til einstaklinga til langs tíma. Þannig eru hér t.d. tilgreind öll lán lífeyrissjóða til sjóðsfélaga.

Tafla 14.

Íbúðalán og önnur langtímalán til einstaklinga í árslok 1999⁶⁵

Fjárhæðir í m.kr.

	Íbúðalán og önnur langtíma- lán	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	8.006	2,3%	5
Búnaðarbanki Íslands hf.	6.222	1,8%	3
Landsbanki og Búnaðarbanki	14.228	4,1%	17
Íslandsbanki-FBA hf.	897	0,3%	0
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.*)	2.536	0,7%	1
Sparisjóður Hafnarfjarðar*)	2.272	0,7%	0
Sparisjóður vélstjóra*)	1.359	0,4%	0
Sparisjóðurinn í Keflavík*)	1.222	0,4%	0
Sparisjóður Kópavogs*)	653	0,2%	0
Sparisjóður Mýrarsýslu*)	508	0,1%	0
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.*)	2.551	0,7%	1
Kaupþing hf.	952	0,3%	0
Frjálsi fjárfestingarbankinn hf. **)	6.284	1,8%	3
Íbúðalánasjóðir	266.793	77,4%	5.990
Lífeyrissjóðir***)	44.462	12,9%	166
Samtals	344.719	100,0%	
HHI fyrir samruna			6.170
HHI eftir samruna			6.179
Breyting			8

Heimild: Seðlabanki Íslands

*) Vegna skorts á upplýsingum eru íbúðalán og önnur langtíma lán einstakra sparisjóða til einstaklinga áætluð sem sama hlutfall af heildarútlánunum og er fyrir sparisjóðina í heild.

**) Áður Samvinnusjóður Íslands

***) Vegna skorts á upplýsingum eru lán lífeyrissjóða tilgreind í einu lagi.

Augljóst er að þáttur bankanna í íbúðalánunum og öðrum langtímalánunum til einstaklinga er það takmarkaður að áhrif samrunans á þennan markað eru mjög óveruleg.

Lán til fyrirtækja

Útlán og eignaleiga alls

Samkvæmt upplýsingum Seðlabanka Íslands námu heildarútlán í íslenska lánakerfinu 1.368,7 milljörðum króna í árslok 1999. Atvinnuvegirnir eru stærsti einstaki hópur lántakenda, með um 47,3% útlána. Því næst koma heimilin, með um 37,3% útlána, en ríkissjóður, ríkisstofnanir og bæjar- og sveitarfélög skipta

⁶⁵ Sjá skilgreiningu samkeppnisyfirvalda á hugtakinu „íbúðalán og önnur langtíma lán til einstaklinga“ í texta.

með sér um 15,4%. Eins og fram kom í kafla IV lítur samkeppnisráð ekki svo á að öll lán fjármálastofnana til atvinnulífsins séu á sama samkeppnislega markaði. Er því ekki unnt að fjalla um samrunann á þeim grunni. Hins vegar hafa verið skilgreindir þrír markaðir fyrir lánveitingar til atvinnuveganna, og verður hér á eftir fjallað um áhrif samrunans á þeim mörkuðum.

Rekstrarlán

Minnt er á að í kafla IV voru rekstrarlán innlánsstofnana og fjárfestingarbanka til atvinnuveganna skilgreind sem samtala eftirfarandi lánsforma: afurðalán (gengisbundin og önnur), víxlar (viðskiptavíxlar og aðrir), hlaupareikningslán og endurlánað erlent lánsfé til stutts tíma (lánstími minna en eitt ár).

Á þessum markaði starfa fyrst og fremst bankar og sparisjóðir, en lánveitingar fjárfestingarbanka í þessu skyni eru takmarkaðar.

Eins og getið hefur verið um áður ríkir nokkur óvissa um nákvæma skiptingu milli rekstrarlána og fjárfestingarlána, m.a. vegna þess að allar lánveitingar í formi skuldabréfa eru hér taldar til fjárfestingarlána. Er því líklegt að þessi nálgun feli í sér að fjárfestingarlán séu oftalin og rekstrarlán vantalin. Engin sérstök ástæða virðist hins vegar til að ætla að þetta hafi teljandi áhrif á hlutfallslega skiptingu markaðarins milli einstakra aðila.

Tafla 15.

Rekstrarlán til atvinnuveganna í árslok 1999⁶⁶

Fjárhæðir í m.kr.

	Skamm- tíma lán	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	23.675	28,6%	816
Búnaðarbanki Íslands hf.	18.053	21,8%	474
Landsbanki og Búnaðarbanki	41.728	50,3%	2.535
Íslandsbanki-FBA hf.	19.834	23,9%	573
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.*)	3.930	4,7%	22
Sparisjóður Hafnarfjarðar*)	3.522	4,2%	18
Sparisjóður vélstjóra*)	2.107	2,5%	6
Sparisjóðurinn í Keflavík*)	1.894	2,3%	5
Sparisjóður Kópavogs*)	1.012	1,2%	1
Sparisjóður Mýrarsýslu*)	787	0,9%	1
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.*)	8.064	9,7%	95
Samtals	82.878	100,0%	
HHI fyrir samruna			2.013
HHI eftir samruna			3.257
Breyting			1.244

Heimild: Seðlabanki Íslands

*) Vegna skorts á upplýsingum eru rekstrarlán einstakra sparisjóða til atvinnuveganna áætluð sem sama hlutfall af heildarútlánunum og er fyrir sparisjóðina í heild.

Samkvæmt þessum upplýsingum leiðir fyrirhugaður samruni til þess að hinn sameinaði banki öðlast 50,3% markaðshlutdeild í rekstrarlánunum til fyrirtækja. Samþjöppunin á markaðnum er nú þegar umtalsverð, en yrði mjög mikil eftir samruna, þar sem HHI stuðullinn hækkar úr 2.013 stigum í 3.257, eða um 1.244 stig. Stuðullinn yrði því mun hærri en sú viðmiðun sem sett hefur verið fram til að meta hvort samþjöppun sé það mikil á markaði að hún raski samkeppni.

Samkeppnisráð telur að þessi markaðshlutdeild og aukning á samþjöppun gefi mjög sterka vísbendingu um að fyrirhugaður samruni leiði til markaðsráðandi stöðu og raski samkeppni á markaðnum fyrir rekstrarlán til fyrirtækja.

Eignaleiga

Eftirfarandi upplýsingar sýna stöðu eignaleigusamninga eignaleigufyrirtækjanna þriggja gagnvart atvinnulífinu í árslok 1999.

⁶⁶ Sjá skilgreiningu samkeppnisyfirvalda á hugtakinu „rekstrarlán“ í texta.

Lánveitingar sömu fyrirtækja til atvinnulífsins eru hins vegar taldar með fjárfestingarlánum.

Tafla 16.

Staða eignaleigusamninga við fyrirtæki í árslok 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Eigna- leiga	Markaðs- hlutdeild	HHI
Lýsing hf.	8.353	47,6%	2.268
Glitnir hf.	6.341	36,2%	1.307
SP-Fjármögnun hf.	2.846	16,2%	263
Samtals	17.540	100,0%	
HHI fyrir samruna			3.838
HHI eftir samruna			3.838
Breyting			0

Heimild: Seðlabanki Íslands

Fyrirhugaður samruni hefur engin áhrif á markaðshlutdeild á þessum markaði. Á hinn bóginn leiðir af honum að hinn sameinaði banki öðlast yfirráð yfir Lýsingu hf. með 80% eignarhlut, en fyrir eiga Landsbankinn og Búnaðarbankinn 40% hlut hvor. Mun hinn sameinaði banki því stjórna eignaleigufyrirtæki, sem hefur stærsta markaðshlutdeild af þeim þremur sem á þessum markaði starfa, eða 47,6%.

Fjárfestingarlán

Í kafla IV voru fjárfestingarlán skilgreind sem samtala eftirfarandi forma á lánum innlánsstofnana og fjárfestingarbanka til fyrirtækja; skuldabréf (verðtryggð, gengisbundin og önnur), endurlánað erlent lánsfé til langs tíma og innleystar ábyrgðir, en síðasti þátturinn er í reynd minni háttar. Miðað við nógildandi reglur er lágmarkslánstími verðtryggðra skuldabréfa fimm ár. Útlán eignaleiga, tryggingafélaga og lífeyrissjóða til atvinnulífsins eru almennt til langs tíma og teljast því öll fjárfestingarlán.

Upplýsingar um markaðinn fyrir fjárfestingarlán eru dregnar saman í eftirfarandi töflu.

Tafla 17.

Fjárfestingarlán til atvinnuveganna í árslok 1999⁶⁷

Fjárhæðir í m.kr.

	Fjár- festingar- lán	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	67.906	19,3%	373
Búnaðarbanki Íslands hf.	41.164	11,7%	137
Lýsing hf.	1.163	0,3%	0
Landsbanki, Búnaðarbanki og Lýsing	110.233	31,3%	982
Íslandsbanki-FBA hf. og Glitnir hf.	107.543	30,6%	934
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.*)	7.477	2,1%	5
Sparisjóður Hafnarfjarðar*)	6.700	1,9%	4
Sparisjóður vélstjóra*)	4.007	1,1%	1
Sparisjóðurinn í Keflavík*)	3.604	1,0%	1
Sparisjóður Kópavogs*)	1.924	0,5%	0
Sparisjóður Mýrarsýslu*)	1.496	0,4%	0
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.*)	11.855	3,4%	11
Kaupþing hf.	4.222	1,2%	1
Frjálsi fjárfestingarbankinn hf. ****)	1.835	0,5%	0
SP-Fjármögnun hf.	302	0,1%	0
Lífeyrissjóðir**)	27.189	7,7%	60
Tryggingafélög**)	24.224	6,9%	47
Erlendir lánveitendur***)	39.200	11,1%	124
Samtals	351.811	100,0%	
HHI fyrir samruna			1.699
HHI eftir samruna			2.172
Breyting			472

Heimild: Seðlabanki Íslands

*) Vegna skorts á upplýsingum eru fjárfestingarlán einstakra sparisjóða til atvinnuveganna áætluð sem sama hlutfall af heildarlánunum og er fyrir sparisjóðina í heild.

**) Vegna skorts á upplýsingum eru lán lífeyrissjóða og tryggingafélaga tilgreind í einu lagi.

***) Hér er um að ræða áætlun Seðlabanka Íslands um erlend langtímalán atvinnufyrirtækja, án lánastofnana og opinberra fyrirtækja. Erlendir lánveitendur eru tilgreindir í einu lagi, en væntanlega er um allmarga aðila að ræða.

****) Áður Samvinnusjóður Íslands

Vekja verður athygli á því að vegna skorts á upplýsingum eru lánveitingar lífeyrissjóða, tryggingarfélaganna og erlendra banka í ofangreindri töflu tilgreindar í einu lagi fyrir hvern hóp. Í reynd er um marga aðila að ræða sem hver um sig hafa mun lægri markaðshlutdeild en fram kemur.

Fyrirhugaður samruni leiðir til nokkurrar samþjöppunar á þessum markaði. Samþjöppunaráhrifin er þó mun minni en á öðrum mörkuðum fyrir lánþjónustu við fyrirtæki og myndi hinn sameinaði banki ekki öðlast

⁶⁷ Sjá skilgreiningu samkeppnisyfirvalda á hugtakinu „fjárfestingarlán“ í texta.

markaðsráðandi stöðu á þessum markaði. Markaðurinn yrði samt þröngur, þar sem einungis einn innlendur aðili, Íslandsbanki-FBA, yrði fær um að veita hinum sameinaða banka samkeppnislegt aðhald. Samkeppnisráð telur verulegar líkur á því að hin sameinaði banki og Íslandsbanki-FBA yrðu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á þessum markaði.

Eins og fram kom í kafla IV telur samkeppnisráð æskilegt við mat á lánamarkaði fyrirtækja að greina á milli lána til minni og stærri fyrirtækja. Tölulegar upplýsingar skortir hins vegar til þess að það sé unnt. Þá töldu álitsbeiðendur sér ekki fært að skilgreina á hvern hátt þeir flokka fyrirtæki með þessum hætti eða að veita upplýsingar um lánveitingar til þeirra.

Í þessu ljósi óskaði Samkeppnisstofnun eftir greiningu álitsbeiðenda á lánveitingum þeirra til fyrirtækja eftir stærð lána, þ.e. eftir upphaflegri lánsfjárhæð. Var beiðni Samkeppnisstofnunar m.a. sett fram með það í huga að sum erlend samkeppnisyfirvöld greina á milli lána til lítilla og stórra fyrirtækja á grundvelli upphaflegrar lánsfjárhæðar þeirra. Þannig hafa t.d. svissnesk samkeppnisyfirvöld litið svo á að markaður fyrir lán undir 2 milljónum svissneskra franka (um 100 m.ISK) væri stað- eða svæðisbundinn innan Sviss. Kanadísk samkeppnisyfirvöld hafa talið að markaður fyrir rekstrarlán lítilla og meðalstórra fyrirtækja allt að einni milljón dala (um 57 m.ISK) sé staðbundinn og markaður fyrir lán til miðlungsstórra fyrirtækja á bilinu 1–5 milljónir dala (um 57–285 m.ISK) sé landshlutamarkaður. Í ljósi þessa var óskað eftir upplýsingum um fjölda og heildarfjárhæð lána skipt eftir upphaflegri lánsfjárhæð á þann hátt sem sýnt er í eftirfarandi töflum. Álitsbeiðendur hafa sérstaklega tekið fram í svörum sínum að upplýsingar þessar hafi verið unnar með hraði og að hér sé ekki um hefðbundna lánaflokkun að ræða. Gera þeir því fyrirvara um áreiðanleika upplýsinganna. Niðurstöður svara Landsbankans má draga saman á eftirfarandi hátt:

Tafla 18.

Hlutfallsleg skipting lána Landsbanka Íslands til fyrirtækja þann 24.11.2000, skipt eftir upphaflegri lánsfjárhæð þeirra

Upphafleg lánsfjárhæð	Miðað við fjölda lána	Miðað við eftirstöðvar lána alls
Undir 50 m.kr.	93,4%	42,1%
50 - 100 m.kr.	5,2%	18,8%
100 - 500 m.kr.	1,2%	29,1%
Yfir 500 m.kr.	0,1%	10,0%
Samtals	100,0%	100,0%

Heimild: Landsbanki Íslands

Samsvarandi upplýsingar fyrir Búnaðarbanka Íslands fara hér á eftir.

Tafla 19.

Hlutfallsleg skipting lána Búnaðarbanka Íslands til fyrirtækja í nóvember 2000, skipt eftir upphaflegri lánsfjárhæð þeirra

Upphafleg lánsfjárhæð	Miðað við fjölda lána	Miðað við eftirstöðvar lána alls
Undir 50 m.kr.	97,9%	41,3%
50 - 100 m.kr.	0,9%	7,9%
100 - 500 m.kr.	1,1%	27,0%
Yfir 500 m.kr.	0,2%	23,8%
Samtals	100,0%	100,0%

Heimild: Búnaðarbanki Íslands

Samkeppnisráð telur að svör bankanna við þessari fyrirspurn sýni ljóslega hve tiltölulega lítil lán hafa mikið vægi í útlánnum íslenskra banka, enda eru íslensk fyrirtæki augljóslega almennt smá. Þannig má t.d. sjá að hjá Landsbankanum voru um 98–99% af fjölda allra lána til fyrirtækja og um 60–62% af heildarverðmæti eftirstöðva þeirra vegna lána sem upphaflega voru með höfuðstól undir 100 m.kr., en hvarvetna myndu slík lán almennt teljast lán til lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Samsvarandi tölur fyrir Búnaðarbankann voru 98–99% miðað við fjölda og 48–50% miðað við verðmæti. Telur samkeppnisráð því ljóst að við mat á áhrifum samruna verði hér á landi sérstaklega að hafa í huga þau sjónarmið sem erlend samkeppnisyfirvöld hafa oft bent á, að lítil og meðalstór fyrirtæki eru almennt mjög háð viðskiptabanka í sínu nánasta umhverfi. Treysta þau mjög á viðskiptasögu sína við þann banka sem þau hafa tekið tryggð við og eru mun síður fær en stærri fyrirtæki, sem búa yfir betri upplýsingum og eru e.t.v. skráð á verðbréfamarkaði, til þess að leita

víða fanga um lána- og fjármálaþjónustu. Þá eru slík fyrirtæki almennt alls ófær um að leita eftir beinum lánum erlendra banka án ábyrgðar íslenskra banka, en minnt skal á að í töflu 17. hér að framan er tekið tillit til beinna lána erlendra banka til íslenskra fyrirtækja, og hafa þau um 11,1% af íslenska markaðnum.

Með hliðsjón af framangreindu, svo og þeirri staðreynd að tölulegar upplýsingar leyfa ekki að skilgreina staðbundna lánamarkaði, er sú ályktun dregin að gagnvart litlum og meðalstórum íslenskum fyrirtækjum séu lánamarkaðir, bæði vegna rekstrar- og fjárfestingarlána, yfirleitt þrengri en fram hefur komið í töfluyfirlitum um slík lán.

Alhliða lánveitingar til fyrirtækja

Eins og fram hefur komið ríkir nokkur óvissa um nákvæma skiptingu milli rekstrarlána og fjárfestingarlána. Auk þess getur slík aðgreining átt misvel við eftir starfsemi og fjárhagslegri uppbyggingu fyrirtækja. Þannig hafa aðilar á markaðnum gefið til kynna að slík skipting ætti e.t.v. síður við varðandi lánveitingar til stærri og fjárhagslega sterkari fyrirtækja. Í þessu ljósi er eðlilegt að kanna hvernig markaðurinn liti út ef hann væri skilgreindur sem alhliða lánveitingar til fyrirtækja. Einungis innlánsstofnanir veita í reynd slíka þjónustu. Eftirfarandi tafla um heildarlán banka og sparisjóða til fyrirtækja varpar því ljósi á hvaða áhrif það hefði að skilgreina alhliða lánveitingar til fyrirtækja sem einn markað.

Tafla 20.

Lánveitingar banka og sparisjóða til fyrirtækja í árslok 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Lánveitingar banka og sparisjóða alls	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	91.581	27,2%	740
Búnaðarbanki Íslands hf.	59.217	17,6%	310
Landsbanki og Búnaðarbanki	150.798	44,8%	2.008
Íslandsbanki-FBA hf.	127.377	37,8%	1.432
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.*)	11.407	3,4%	11
Sparisjóður Hafnarfjarðar*)	10.222	3,0%	9
Sparisjóður vélstjóra*)	6.114	1,8%	3
Sparisjóðurinn í Keflavík*)	5.498	1,6%	3
Sparisjóður Kópavogs*)	2.936	0,9%	1
Sparisjóður Mýrarsýslu*)	2.283	0,7%	0
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.*)	19.919	5,9%	35
Samtals	336.554	100,0%	
HHI fyrir samruna			2.545
HHI eftir samruna			3.503
Breyting			958

Heimild: Seðlabanki Íslands

*) Vegna skorts á upplýsingum eru lán einstakra sparisjóða til fyrirtækja áætluð sem sama hlutfall af heildarútlánunum og er fyrir sparisjóðina í heild.

Samkvæmt framansögðu liggur fyrir að hefði samkeppnisráð talið rétt að skilgreina markaðinn sem heildarlánaþjónustu við fyrirtæki, burtséð frá því hvort um rekstrar- eða fjárfestingarlán er að ræða, mundi samruni Búnaðarbankans og Landsbankans leiða til þess að hinn sameinaði banki næði um 45% markaðshlutdeild. Er því ljóst að þessi nálgun breytir í raun litlu, þar sem veruleg hætta yrði á annað hvort að hinn sameinaði banki næði markaðsráðandi stöðu eða að aðstæður byðu upp á sameiginlega markaðsráðandi stöðu með Íslandsbanka-FBA.

5.2 Núverandi samkeppni

Helstu keppinautarnir á útlánamarkaðnum eru viðskiptabankar, sparisjóðir og fjárfestingarbankar svo og lífeyrissjóðir, tryggingafélög og erlendir bankar þegar um fjárfestingarlán er að ræða. Að mati samkeppnisráðs eiga hér í aðaltriðum við sömu sjónarmið og komu fram í kafla V.4.2 hér að framan. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð að keppinautar hins fyrirhugaða sameinaða banka verði ekki færir um að veita honum fullnægjandi samkeppnislegt aðhald. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð að hinn sameinaði banki myndi ná

markaðsráðandi stöðu á þeim útlánamörkuðum sem tilgreindir eru í kafla V.5.1 hér að framan.

Jafnframt telur samkeppnisráð með sömu rökum og lýst er í kafla V.4.2 að aðilar á þessum mörkuðum muni mynda nk. sameiginlega einokunarstöðu í andstöðu við 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga. Slíkt yrði mjög skaðlegt fyrir hagsmuni neytenda og annarra viðskiptavina banka og sparisjóða.

5.3 Möguleg samkeppni og aðgangshindranir að markaðnum

Með sömu rökum og lýst er í kafla V.4.3 hér að framan telur samkeppnisráð að verulegar aðgangshindranir séu að útlánsmörkuðum. Sérstaklega skal ítrekað að mikill meirihluta íslenskra fyrirtækja eru smá fyrirtæki sem ekki eru í aðstöðu til að taka lán hjá erlendum bönkum. Þannig má benda á að samkeppnisráð telur, með hliðsjón af upplýsingum frá Seðlabanka Íslands, að einungis um 30 íslensk fyrirtæki, önnur en opinber fyrirtæki og lánastofnanir, hafi nýlega tekið langtímalán hjá erlendum bönkum án ábyrgðar íslenskra banka. Í ljósi þessa og með vísan til þess sem fram kom í kafla V.4.3 geti möguleg samkeppni því ekki komið í veg fyrir þær alvarlegu samkeppnishömlur sem stafa munu af hinum fyrirhugaða samruna.

5.4 Kaupendastyrkur

Miðað við gögn málsins telur samkeppnisráð að fæstir viðskiptavinir hins sameinaða banka búi yfir nægjanlegum kaupendastyrk til að vinna gegn skaðlegum áhrifum hins fyrirhugaða samruna.

5.5 Niðurstaða

Miðað við fyrirbyggjandi forsendur og að undanskildum markaði fyrir íbúðalán og önnur langtímalán einstaklinga telur samkeppnisráð að fyrirhugaður samruni Landsbankans og Búnaðarbankans muni með alvarlegum hætti raska samkeppni á tilgreindum útlánamörkuðum, sbr. kafla V.5.1, og fari því gegn 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga.

6.

Markaðurinn fyrir greiðslumiðlun

Í þessum kafla verður metið hvort fyrirhugaður samruni álitsbeiðenda hafi skaðleg áhrif á samkeppni með því að gera grein fyrir stöðu þeirra banka, sparisjóða og fyrirtækja sem starfa á greiðslumiðlunarmarkaði eins og undirmarkaðir hans hafa verið skilgreindir í kafla IV.2.3, hér að framan.

Áður en áfram er haldið er rétt að geta þess að í öllum eftirfarandi töflum um stöðu á greiðslumiðlunarmarkaði eru tilgreindar fjöldatölur miðaðar við innlausnarbanka eða –sparisjóð. Veltutölur miðast aftur á móti við reikningsbanka eða –sparisjóð. Þessi munur stafar af því að upplýsingar um veltu skipt á innlausnarstofnanir var ekki unnt að nálgast. Til frekari skýringar þá er reikningsbanki sá banki sem viðskiptareikningur einstaklings eða fyrirtækis tilheyrir. Innlausnarbanki er sá banki þar sem aðgerð er framkvæmd í. Innlausnarbanki og reikningsbanki geta verið einn og hinn sami.

6.1 Markaðshlutdeild og samþjöppun

Eins og fram hefur komið eru það Reiknistofa bankanna og Fjölgreiðslumiðlun sem standa að rekstri grunnkerfa greiðslumiðlunar héraendis. Eignaraðild einstakra banka og sparisjóða að þessum tveimur fyrirtækjum kemur fram í eftirfarandi töflu.

Tafla 21.

Eignarhlutdeild í Reiknistofu bankanna og Fjölgreiðslumiðlun hf.

	Reiknistofa bankanna		Fjölgreiðslumiðlun hf.	
	Fyrir samruna	Eftir samruna	Fyrir samruna	Eftir samruna
Landsbanki Íslands hf.	38,3%		15,0%	
Búnaðarbanki Íslands hf.	16,5%		13,3%	
Landsbanki og Búnaðarbanki		57,5%		54,8%
Íslandsbanki-FBA hf.	21,9%	21,9%	14,4%	14,4%
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	4,5%	4,5%	**)	**)
Sparisjóður Hafnarfjarðar	2,7%	2,7%	**)	**)
Sparisjóður vélstjóra	1,9%	1,9%	**)	**)
Sparisjóðurinn í Keflavík	1,9%	1,9%	**)	**)
Sparisjóður Kópavogs	1,1%	1,1%	**)	**)
Sparisjóður Mýrarsýslu	0,5%	0,5%	**)	**)
Aðrir sparisjóðir	5,5%	5,5%	13,8%	13,8%
Seðlabanki Íslands	1,5%	1,5%	8,0%	8,0%
Greiðslumiðlun hf.	2,7%	*)	26,5%	*)
Kreditkort hf.	1,0%	1,0%	9,0%	9,0%
Samtals	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Heimild: Reiknistofa bankanna, staða 31.12.1999, og Fjölgreiðslumiðlun hf., stofnuð á árinu 2000.

*) Við samruna Landsbanka og Búnaðarbanka verður Greiðslumiðlun að dótturfyrirtæki nýs banka sbr. hér síðar.

***) Ekki er búið að ganga frá skiptingu 13,8% eignarhluta milli einstakra sparisjóða.

Eins og sjá má eru það sömu aðilarnir sem eru eigendur beggja fyrirtækjanna en í mismunandi eignarhlutföllum. Verði af fyrirhuguðum samruna álitsbeiðenda er ljóst að sameinaður banki öðlast yfirráð yfir bæði Reiknistofu bankanna og Fjölgreiðslumiðlun. Þannig yrðu þau í reynd dótturfyrirtæki nýs

banka. Hann yrði með 57,5% eignarhluta í Reiknistofu bankanna og 54,8% í Fjölgreiðslumiðlun. Öðrum aðilum á markaði fyrir rekstur grunnkerfa greiðslumiðlunar er ekki til að dreifa.

Önnur stór fyrirtæki á markaði greiðslumiðlunar eru greiðslukortafyrirtækin Greiðslumiðlun og Kreditkort. Eins og fram hefur komið eru bankar og sparisjóðir eigendur þeirra og í töflu 22 má sjá hvaða áhrif samruni hefði á eignarhlutdeild fyrirtækjanna.

Tafla 22.

Eignarhlutdeild í greiðslukortafyrirtækjum.

	Greiðslumiðlun hf.		Kreditkort hf.	
	VISA		EURO	
	Fyrir samruna	Eftir samruna	Fyrir samruna	Eftir samruna
Landsbanki Íslands hf.	38,0%		20,0%	
Búnaðarbanki Íslands hf.	21,0%		20,0%	
Landsbanki og Búnaðarbanki		59,0%		40,0%
Íslandsbanki-FBA hf.	18,5%	18,5%	35,0%	35,0%
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	3,9%	3,9%	2,4%	2,4%
Sparisjóður Hafnarfjarðar	3,4%	3,4%	2,2%	2,2%
Sparisjóðurinn í Keflavík	3,1%	3,1%	2,2%	2,2%
Sparisjóður Kópavogs	1,6%	1,6%	0,8%	0,8%
Sparisjóður Mýrasýslu	1,2%	1,2%	0,9%	0,9%
Sparisjóður vélstjóra	1,1%	1,1%	13,0%	13,0%
Aðrir sparisjóðir	8,2%	8,2%	3,5%	3,5%
Samtals	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Heimild: Greiðslumiðlun hf. og Kreditkort hf., staða 31.12.1999

Ljóst er að verði af fyrirhuguðum samruna verður Greiðslumiðlun að dótturfyrirtæki nýs banka með 59% eignarhluta. Jafnframt mun sameinaður banki öðlast veruleg ítök í eina keppinaut Greiðslumiðlunar, Kreditkorti, með 40% eignarhluta. Á mörkuðum greiðslukortaútgáfu, s.s. gagnvart greiðsluviðtakendum og korthöfum, mun sameinaður banki því öðlast markaðsyfirráð og í reynd mögulega einokunarstöðu.

Sé nánar litið á stöðu þessarra tveggja greiðslukortafyrirtækja þá eru þau debetkort sem bankar og sparisjóðir gefa út annars vegar frá Greiðslumiðlun, þ.e. Visa Electron-debetkort, og hins vegar frá Kreditkorti, þ.e. Maestro/Cirrus-debetkort. Stöðu greiðslukortafyrirtækjanna á debetkortamarkaði má sjá hér að neðan.

Tafla 23.

Debetkortamarkaður á árinu 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Debetkort			
	Fjöldi debetkorta	Markaðs-hlutdeild	Velta debetkorta *)	Markaðs-hlutdeild
Greiðslumiðlun hf.	179.710	66,5%	173.377	68,2%
Kreditkort hf.	90.556	33,5%	80.935	31,8%
Samtals	270.266	100,0%	254.312	100,0%

Heimild: Seðlabanki Íslands

*) Debetkortagreiðslur í bönkum eru meðtaldar.

Eins og sjá má er Greiðslumiðlun með yfirburðastöðu á markaði debetkorta hvort heldur litið er til fjölda korta eða veltu þeirra. Sé síðan nánar litið á markaðshlutdeild einstakra banka á debetkortamarkaði kemur eftirfarandi í ljós:

Tafla 24.

Fjöldi og velta í debetkortum á árinu 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Fjöldi færslna með debetkorti	Markaðs-hlutdeild	HHI	Velta debetkorta	Markaðs-hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	**)	28,4%	807	**)	30,7%	943
Búnaðarbanki Íslands hf.	**)	20,9%	436	**)	21,0%	442
Landsbanki og Búnaðarbanki	**)	49,3%	2.431	**)	51,7%	2.677
Íslandsbanki-FBA hf.	**)	26,7%	710	**)	25,3%	639
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	**)	6,2%	39	**)	6,4%	41
Sparisjóður Hafnarfjarðar	**)	3,9%	15	**)	3,9%	15
Sparisjóður vélstjóra	**)	3,2%	10	**)	3,7%	14
Sparisjóðurinn í Keflavík	**)	2,5%	6	**)	2,0%	4
Sparisjóður Kópavogs	**)	1,6%	3	**)	1,7%	3
Sparisjóður Mýrarsýslu	**)	0,6%	0	**)	0,6%	0
Aðrir sparisj., Sparisj. banki *)	**)	6,0%	3	**)	4,6%	2
Samtals	**)	100,0%		**)	100,0%	
HHI fyrir samruna			2.030			2.103
HHI eftir samruna			3.217			3.395
Breyting			1.187			1.292

Heimild: Reiknistofa bankanna

*) HHI-stuðull er reiknaður út m.v. markaðshlutdeild hvers einstaks sparisjóðs.

**) Felld niður vegna trúnaðar

Í ofangreindri töflu má sjá að markaðshlutdeild sameinaðs banka væri um og yfir 50% á debetkortamarkaðnum. Samþjöppun í dag er mikil með HHI-stuðul yfir 2.000. Við samruna myndi hann hækka um 1.200–1.300 stig hvort heldur

litið er til fjölda færslna eða veltu á debetkortum. Fyrirhugaður samruni mun því raska með alvarlegum hætti samkeppni á markaði debetkorta.

Kreditkort eru, eins og fram hefur komið, ekki nema að hluta til gefin út af bönkum og sparisjóðum. Sökum þessa er ekki unnt að sýna hlutdeild banka og sparisjóða á kreditkortamarkaðnum eins og gert er fyrir debetkort. Staða greiðslukortafyrirtækjanna tveggja á markaði kreditkorta er aftur á móti eins og sjá má í töflu 25.

Tafla 25.

Kreditkortamarkaður á árinu 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Kreditkort			
	Fjöldi kreditkorta	Markaðs-hlutdeild	Velta kreditkorta	Markaðs-hlutdeild
Greiðslumiðlun hf.	126.593	66,4%	82.479	74,2%
Kreditkort hf.	64.173	33,6%	28.701	25,8%
Samtals	190.766	100,0%	111.180	100,0%

Heimild: Seðlabanki Íslands

Á markaði fyrir kreditkort, eins og á markaði fyrir debetkort, er Greiðslumiðlun, dótturfyrirtæki sameinaðs banka, með yfirburðastöðu hvort heldur litið er til fjölda korta eða veltu. Samkeppnisráð telur að Greiðslumiðlun hafi markaðsráðandi stöðu á markaði rafrænnar greiðslumiðlunar.

Hvað varðar markað handvirkrar greiðslumiðlunar er staðan eftirfarandi sé litið á tækka:

Tafla 26.

Fjöldi og velta tékka á árinu 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Fjöldi tékka	Markaðs- hlutdeild	HHI	Velta tékka	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	**)	29,4%	866	**)	32,7%	1.069
Búnaðarbanki Íslands hf.	**)	19,9%	398	**)	16,9%	285
Landsbanki og Búnaðarbanki	**)	49,4%	2.438	**)	49,6%	2.458
Íslandsbanki-FBA hf.	**)	24,2%	583	**)	19,2%	369
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	**)	5,4%	29	**)	9,0%	81
Sparisjóður Hafnarfjarðar	**)	3,3%	11	**)	2,9%	8
Sparisjóður vélstjóra	**)	2,7%	7	**)	2,2%	5
Sparisjóðurinn í Keflavík	**)	2,6%	7	**)	2,5%	6
Sparisjóður Kópavogs	**)	1,6%	3	**)	1,1%	1
Sparisjóður Mýrarsýslu	**)	0,9%	1	**)	0,9%	1
Aðrir sparisj., Sparisj. banki *)	**)	6,1%	2	**)	3,9%	2
Seðlabanki Íslands	**)	1,4%	2	**)	8,8%	78
Aðrir ***)	**)	2,5%	6	**)	0,0%	0
Samtals	**)	100,0%		**)	100,0%	
HHI fyrir samruna			1.915			1.904
HHI eftir samruna			3.089			3.009
Breyting			1.174			1.104

Heimild: Reiknistofa bankanna

*) HHI-stuðull er reiknaður út m.v. markaðshlutdeild hvers einstaks sparisjóðs.

**) Fellt niður vegna trúnaðar

***) Innleystir tékkar í pósthúsum. RB sér ekki um bókun fyrir Íslandspóst og því eru engar upplýsingar fyrirleggjandi um tekjur.

Markaðshlutdeild sameinaðs banka á tékkamarkaði er rétt tæplega 50% hvort heldur litið er til fjölda tékka eða veltu. Þá er mikil samþjöppun á markaðnum með HHI-stuðul um 1.900 stig. Verði af samruna hækkar hann um rúmlega 1.100 stig og fer í rúmlega 3.000 stig. Eins og á markaði fyrir debetkort er því mikil hætta á að fyrirhugaður samruni raski samkeppni á tékkamarkaði.

Sé síðan litið til allra færslna í AH-kerfinu, þ.e. ávísana- og hlaupareikningskerfi, kemur hið sama í ljós eins og sést í töflu 27. AH-kerfið tekur til tékka, debetkorta og allra annarra færslna vegna hlaupareikninga, s.s. inn- og útborgana, millifærslna o.þ.h. Í töflunni er í veltutölum Seðlabankans og Sparisjóðabankans eingöngu að finna veltutölur fyrir tékka og debetkort. Þannig er sleppt hreinum bankafærslum, innbyrðisfærslum sparisjóða og ýmsum færslum ríkissjóðs. Um er að ræða gífurlega háar færslu sem að mati samkeppnisráðs eiga lítið sameiginlegt með færslum viðskiptabankanna.

Tafla 27.

Fjöldi og velta færslna í AH-kerfi á árinu 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Fjöldi fjár- hagslegra færslna í AH	Markaðs- hlutdeild	HHI	Velta fjár- hagslegra færslna í AH	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	**)	29,8%	890	**)	35,4%	1.255
Búnaðarbanki Íslands hf.	**)	20,7%	427	**)	16,8%	283
Landsbanki og Búnaðarbanki	**)	50,5%	2.549	**)	52,2%	2.729
Íslandsbanki-FBA hf.	**)	24,0%	576	**)	23,0%	528
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	**)	6,0%	36	**)	14,9%	222
Sparisjóður Hafnarfjarðar	**)	3,2%	10	**)	2,2%	5
Sparisjóður vélstjóra	**)	2,8%	8	**)	1,6%	3
Sparisjóðurinn í Keflavík	**)	2,4%	6	**)	1,4%	2
Sparisjóður Kópavogs	**)	1,4%	2	**)	0,6%	0
Sparisjóður Mýrarsýslu	**)	0,6%	0	**)	0,3%	0
Aðrir sparisj., Sparisj. banki *)	**)	5,4%	2	**)	2,2%	204
Seðlabanki Íslands	**)	1,3%	2	**)	0,5%	0
Greiðslumiðlun	**)	1,2%	2	**)	0,0%	0
Aðrir	**)	1,0%	1	**)	0,9%	1
Samtals	**)	100,0%		**)	100,0%	
HHI fyrir samruna			1.962			2.503
HHI eftir samruna			3.195			3.694
Breyting			1.233			1.191

Heimild: Reiknistofa bankanna

*) HHI-stuðull er reiknaður út m.v. markaðshlutdeild hvers einstaks sparisjóðs.

**) Fellt niður vegna trúnaðar

Eins og sést í töflunni er staða á þessum heildarmarkaði hlaupareikninga sú sama og varðandi tékka og debetkort. Markaðshlutdeild sameinaðs banka er rúmlega 50% bæði hvað fjölda og veltu varðar. Þá er nú þegar mikil samþjöppun á markaðnum með HHI-stuðul frá tæplega 2.000 til rúmlega 2.500 sem mun hækka við samruna um 1.200 stig.

Annar undirmarkaður handvirkrar greiðslumiðlunar tekur til greiðsluseðla. Staða einstakra banka og sparisjóða má sjá í töflu 28.

Tafla 28.

Fjöldi og velta greiðsluseðla á árinu 1999

Fjárhæðir í m.kr.

	Fjöldi afgreiddra greiðsluseðla	Markaðshlutdeild	HHI	Velta afgreiddra greiðsluseðla	Markaðshlutdeild	HHI
Landsbanki Íslands hf.	**)	28,5%	811	**)	28,5%	813
Búnaðarbanki Íslands hf.	**)	11,9%	141	**)	11,4%	130
Íbúðalánasjóður ***)	**)	13,7%	189	**)	18,3%	333
Landsbanki og Búnaðarbanki	**)	54,1%	2.929	**)	58,2%	3.381
Íslandsbanki-FBA hf.	**)	23,4%	550	**)	25,8%	664
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	**)	6,2%	39	**)	4,1%	17
Sparisjóður Hafnarfjarðar	**)	2,7%	7	**)	2,1%	4
Sparisjóður vélstjóra	**)	1,7%	3	**)	2,2%	5
Sparisjóðurinn í Keflavík	**)	2,0%	4	**)	1,3%	2
Sparisjóður Kópavogs	**)	1,6%	3	**)	1,1%	1
Sparisjóður Mýrarsýslu	**)	0,7%	1	**)	0,6%	0
Aðrir sparisj., Sparisj. banki *)	**)	6,9%	2	**)	3,3%	1
Seðlabanki Íslands	**)	0,5%	0	**)	1,5%	2
Greiðslumiðlun	**)	0,1%	0	**)	0,0%	0
Samtals	**)	100,0%		**)	100,0%	
HHI fyrir samruna			1.750			1.972
HHI eftir samruna			3.537			4.078
Breyting			1.787			2.106

Heimild: Reiknistofa bankanna

*) HHI-stuðull er reiknaður út m.v. markaðshlutdeild hvers einstaks sparisjóðs.

**) Fellt niður vegna trúnaðar

***) Íbúðalánasjóður hefur sérstakt bankanúmer en Búnaðarbanki sá um innheimtu sjóðsins á árinu 1999.

Á markaði greiðsluseðla er Íbúðalánasjóður tilgreindur sérstaklega. Enginn munur er á innheimtu Íbúðalánasjóðs og annarri innheimtu með greiðsluseðlum en um áraskeið hefur sjóðurinn haft sérstakt bankanúmer. Á árinu 1999 var það Búnaðarbankinn á Sauðárkróki sem sá um innheimtuna, á árinu 1998 var það Landsbankinn en í ár er það Sparisjóður Hólahrepps sem hefur hana með höndum. Í töflunni hér að ofan er Íbúðalánasjóður talinn með umfangi sameinaðs banka þar sem uppgefnar tölur eru fyrir árið 1999.

Markaðshlutdeild sameinaðs banka er 54,1% (40,4% án Íbúðalánasjóðs) hvað fjölda afgreiddra greiðsluseðla varðar og 58,2% af veltu (39,9% án Íbúðalánasjóðs). Sem fyrr sýnir HHI-stuðull mikla samþjöppun á markaðnum með 1.750–1.972 stig. Verði af fyrirhuguðum samruna hækkar HHI-stuðullinn um nærri 1.800–2.100 stig (680–650 stig án Íbúðalánasjóðs). Eins og á öðrum

mörkuðum greiðslumiðlunar verður að telja að fyrirhugaður samruni raski samkeppni.

6.2 Niðurstaða

Miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar er ljóst að fyrirhugaður samruni álitsbeiðenda myndi hafa mikil áhrif á markaði greiðslumiðlunar. Verði af fyrirhuguðum samruna munu álitsbeiðendur öðlast yfirburðastöðu á öllum undirmörkuðum greiðslumiðlunar með frá 49,3% til 74,2% markaðshlutdeild. Helsti keppinautur sameinaðs banka yrði Íslandsbanki-FBA með 23,0–26,7% markaðshlutdeild. Sparisjóðirnir, sem ekki er hægt að líta á sem heild, eru hæst með um 6% markaðshlutdeild sé litið á færslufjölda og 14,9% af veltu (SPRON í AH-kerfi). Flestir sparisjóðanna eru með innan við 1% hlutdeild. Möguleikar sparisjóðanna til að veita hinum sameinaða banka aðhald eru því almennt mjög takmarkaðir.

Fyrir samruna býr markaðurinn við mikla samþjöppun með HHI-stuðul um 2.000 stig. Þá sýna tölur að breyting HHI-stuðulsins við fyrirhugaðan samruna er að lágmarki 1.100 stig eða ellefuföld þau hættumörk sem almennt eru talin 100 stig. Jafnframt mun fyrirhuguð sameining leiða til þess að þrjú lykilfyrirtæki á greiðslumiðlunarmarkaðnum verði að dótturfyrirtækjum álitsbeiðenda.

Með vísan til þessa telur samkeppnisráð að sameinaður banki muni ná markaðsráðandi stöðu á greiðslumiðlunarmörkuðum. Slíkt hefur skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 18. gr. samkeppnislaga.

Aðgengi nýrra fyrirtækja að markaðnum getur þó dregið úr hættu á röskun og telur samkeppnisráð ástæðu til að líta til þess atriðis næst hvað varðar greiðslumiðlunarmarkaðinn.

Í skýrslu álitsbeiðenda segir að stofnun Fjölgreiðslumiðlunar hafi breytt miklu hvað varðar aðkomu nýrra aðila á greiðslumiðlunarmarkaðinn. Stofnendur Fjölgreiðslumiðlunar telja að með stofnun fyrirtækisins hafi aðgangur nýrra aðila að greiðslumiðluninni verið auðveldaður. Samkeppnisráð hefur ekki tekið afstöðu til stofnunar Fjölgreiðslumiðlunar eða aðgengis þar að en telur almennt að aðgerðir sem miði að því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum hafi jákvæð áhrif á samkeppni. Hins vegar felst í fyrirhuguðum samruna að Fjölgreiðslumiðlun verður að meirihluta í eigu hins sameinaða banka. Það kann að gefa honum færi á því að takmarka aðgang nýrra aðila að

markaðnum og leiða til alvarlegra hagsmunaárekstra sem raskað geta samkeppni, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/1999, *Erindi Tals hf. um verðlagningu á GSM-þjónustu Landssíma Íslands hf.* Stofnun Fjölgreiðslumiðlunar getur því ekki ráðið úrslitum varðandi áhrif hins fyrirhugaða samruna á greiðslumiðlunarmarkaðinn.

Jafnframt segir í skýrslu álitsbeiðenda að ýmsir aðilar séu þegar farnir að leggja drög að greiðslukortautgáfu hér á landi. Samkeppnisráð hefur þegar bent á misskilning álitsbeiðenda hvað varðar það að Kort, Smartkort og Rafræn miðlun séu greiðslukortauitgefendur. Aftur á móti telur samkeppnisráð ljóst að á næstu árum muni sú breyting verða á íslenskum greiðslukortamarkaði að ný kort með örgjörva muni hasla sér völl. Smartkort hefur t.d. þróað lausn sem Sparisjóður Kópavogs hefur notað í lokuðu kerfi. Aftur á móti liggur líka fyrir að greiðslukortafyrirtækin, Greiðslumiðlun og Kreditkort, hafa ásamt bönkum og sparisjóðum ákveðið að sameinast um lausn í örgjörvakortum. Þá er t.d. fyrirhugað að setja örgjörva í öll debetkort, og verður kortið þá m.a. einnig að rafeyriskorti. Eins og fram hefur komið eru öll debetkort á markaðnum undir merkjum greiðslukortafyrirtækjanna tveggja. Í ljósi stöðu þessara fyrirtækja telur samkeppnisráð að gera megri ráð fyrir að nokkuð verði við ramman reip að draga fyrir nýja aðila að hasla sér völl á þessum markaði í framtíðinni.

Jafnframt telur samkeppnisráð ljóst að einhver aukning verði á því að fyrirtæki gefi út sk. fyrirtækjakort. Þrátt fyrir öflugna bakhjarla hefur slík útgáfa ekki náð að festa rætur á markaðnum. Í dag er ekkert sem bendir til breytinga hvað þetta varðar í nánustu framtíð.

Þá er rétt að benda á að á Íslandi er markaðurinn fyrir samninga við greiðsluviðtakendur á færri höndum en tíðkast í öðrum löndum. Í nær öllum öðrum löndum eru það bankar sem semja við seljendur vöru og þjónustu um móttöku greiðslukorta. Hér á landi eru það greiðslukortafyrirtækin, Greiðslumiðlun og Kreditkort, sem sinna þessu hlutverki. Samningar þessara fyrirtækja eru svo til samhljóða og gilda um móttöku annars vegar debetkorta og hins vegar kreditkorta. Ekki er fyrirsjáanleg breyting á þessu fyrirkomulagi.

Í greinargerð álitsbeiðenda segir m.a. „...er markaðurinn fyrir greiðslumiðlun mjög sérstaks eðlis. Í raun má segja að þetta sé ekki markaður í samkeppnislegum skilningi, þar sem markaðurinn einkennist í dag fremur af samvinnu heldur en samkeppni.“ Samkeppnisráð telur ástæðu til að gera athugasemd við þá fullyrðingu sem þarna kemur fram. Aðilar á

greiðslukortmarkaði eru keppinautar, sem sökum eðlis greiðslumiðlunarkerfa, hafa ákveðna samráðsfleti. En slík tillitssemi við keppinauta sem þarna kemur fram dregur úr samkeppni. Slíkt er skaðlegt hagsmunum neytenda og andstætt tilgangi samkeppnislaga.

Miðað við fyrirliggjandi forsendur telur samkeppnisráð að fyrirhugaður samruni Landsbankans og Búnaðarbankans muni leiða til mikillar röskunar á samkeppni á greiðslumiðlunarmörkuðum og fari því gegn 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga.

7.

Verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti

Verðbréfamíðlun

Eins og fram kom í kafla IV er í viðskiptum með verðbréf greint á milli viðskipta með bréf sem fara fram á Verðbréfaþingi Íslands (VÞÍ) og viðskipta sem fara fram utan þingsins. Öll utanþingsviðskipti ber hins vegar að tilkynna til VÞÍ og eru þau skráð í viðskiptakerfi þingsins. Eftirfarandi yfirlit sýnir viðskipti þingaðila með skráð verðbréf á VÞÍ og utan þings á árinu 1999.

Tafla 29.

Markaðshlutdeild þingaðila á Verðbréfabingi Íslands (VPÍ) í verðbréfaviðskiptum á VPÍ og utan þess árið 1999

Þingaðilar:	Hlutabréf		Skuldabréf		Peninga- markaður		Samtals	
	Á VPÍ	Utan	Á VPÍ	Utan	Á VPÍ	Utan	Á VPÍ	Utan
Landsbanki Íslands hf.	6,1%	2,7%	12,6%	12,5%	7,7%	3,3%	10,3%	8,0%
Landsbréf hf.	6,4%	8,8%	3,7%	20,9%	5,2%	33,2%	4,5%	19,7%
Búnaðarbanki Íslands hf.	17,1%	16,5%	17,6%	11,8%	10,8%	7,0%	16,1%	12,2%
Landsbanki og Búnaðarbanki	29,6%	28,0%	33,9%	45,2%	23,7%	43,5%	30,9%	39,9%
Íslandsbanki hf.	13,0%	19,6%	14,3%	15,2%	14,1%	36,9%	14,0%	20,4%
VÍB hf.	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,5%	0,0%
FBA	7,7%	12,7%	18,4%	8,5%	14,6%	8,1%	15,6%	9,6%
<i>Íslandsbanki, FBA og VÍB</i>	<i>22,9%</i>	<i>32,3%</i>	<i>32,7%</i>	<i>23,7%</i>	<i>29,1%</i>	<i>45,0%</i>	<i>30,1%</i>	<i>30,0%</i>
Kaupþing hf.	29,5%	27,9%	17,1%	18,1%	5,3%	6,5%	17,0%	18,8%
Íslensk verðbréf	4,0%	3,8%	2,4%	1,9%	0,0%	0,0%	2,2%	2,1%
Sparisjóðabanki Íslands	0,6%	0,0%	0,8%	0,0%	4,2%	0,0%	1,5%	0,0%
Sparisjóðirnir	3,1%	0,2%	4,5%	4,9%	9,9%	5,0%	5,4%	3,5%
<i>Sparisj.banki og sparisjóðir</i>	<i>3,7%</i>	<i>0,2%</i>	<i>5,3%</i>	<i>4,9%</i>	<i>14,1%</i>	<i>5,0%</i>	<i>6,9%</i>	<i>3,5%</i>
Aðrir þingaðilar alls	10,4%	7,8%	8,6%	6,3%	27,8%	0,0%	12,9%	5,7%
Samtals	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Heimild: Landsbanki Íslands og Búnaðarbanki Íslands

Taka verður fram að þegar lögð er saman hlutdeild tveggja eða fleiri á markaðnum, kunna að vera innifalin innbyrðis viðskipti þeirra.

Minnt er á að verðbréfaviðskipti á VPÍ er starfsemi sem lýtur sérstökum, ströngum reglum, sem grundvallast á lögum nr. 34/1998 um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða. Markmið þeirra er m.a. að sjá til þess að skráning, viðskipti og verðmyndun í kauphöllum sé skýr og gagnsæ, stuðla að því að jafnræði sé með aðilum að viðskiptum sem þar fara fram og tryggja að starfrækt sé skipulegt viðskipta- og upplýsingakerfi.

Taflan hér að framan sýnir viðskipti stærstu þingaðila á VPÍ og utan þess, en í árslok 1999 voru þingaðilar, þ.e. þeir aðilar sem eru skráðir og hafa heimild til að kaupa og selja verðbréf í gegnum upplýsingakerfi þess, 26 talsins. Auk viðskiptabankanna, fjárfestingarbankanna og ýmissa sparisjóða er hér um að ræða fyrirtæki í verðbréfapjónustu, svo og Seðlabanka Íslands og Lánasýslu ríkisins. Hvorki liggja hins vegar fyrir upplýsingar um viðskipti hér á landi með óskráð verðbréf né um miðlun erlendra verðbréfa.

Eins og fram kemur mundi fyrirhugaður samruni leiða til þess að markaðshlutdeild hins sameinaða banka yrði í heild um 31% miðað við viðskipti á VPÍ og um 40% miðað við viðskipti utan VPÍ. Hæst yrði markaðshlutdeildin á peningamarkaði (utan VPÍ) og skuldabréfamarkaði, 43–45%. Þá yrði talsverð samþjöppun, þar eð bæði Landsbankinn (ásamt dótturfyrirtækinu Landsbréfum) og Búnaðarbankinn höfðu almennt svipaða hlutdeild fyrir.

Jafnframt verður þó að hafa í huga að tveir aðrir aðilar á markaðnum hafa einnig fremur háa markaðshlutdeild, en aðstæður eru samt nokkuð mismunandi eftir mörkuðum. Þannig er ljóst að viðskiptabankarnir hafa hvað sterkasta stöðu á peningamarkaði, en á hlutabréfamarkaði eru viðskipti dreifðari.

Erlend samkeppnisyfirvöld hafa oft litið svo á að landfræðilegar hindranir á sviði verðbréfavíðskipta séu fremur litlar og búi stærri aðilar á markaðnum því oft við samkeppnislegt aðhald frá erlendum aðilum. Þetta er þó háð aðstæðum í hverju landi. Þannig koma t.d. fram sérstakar áhyggjur danskra samkeppnisyfirvalda í úrskurði þeirra um samruna Danske Bank og RealDanmark um að samkeppni á dönskum verðbréfamarkaði sé ekki nægjanlega virk, m.a. vegna þess að of lítill hluti af viðskiptunum fari fram í kauphöll og of stór hluti séu innbyrðis viðskipti meðal fjármálasamsteypa. Þá hafi markaðurinn um of sérdönsk einkenni og séu það fyrst og fremst danskir fjárfestar sem fjárfesti í dönskum verðbréfum.

Ljóst er að íslenskur verðbréfamarkaður er einnig tiltölulega einangraður. Þannig liggur fyrir að þátttaka erlendra fjárfesta á íslenskum verðbréfamarkaði hefur fram til þessa verið lítil. Hafa forráðamenn Verðbréfaþings Íslands leitað leiða til að bæta hér úr, einkum með því að þingið tengdist erlendum kauphöllum. Var ákveðið að leita samninga við norrænar kauphallir sem starfa undir merkjum NOREX um að VPÍ tengdist sameiginlegu viðskiptakerfi sem sænska og danska kauphöllin reka og nefnist SAXESS⁶⁸. Hafa þessir samningar nýlega komið til framkvæmda, og er vonast til að það muni smám saman hjápa til við að auka áhuga erlendra aðila á íslenskum verðbréfum.

Í ljósi framanritaðs telur samkeppnisráð ekki einsýnt að hinn fyrirhugaði samruni myndi leiða til markaðsráðandi stöðu hins sameinaða banka. Hins

⁶⁸ Kauphöllin í Ósló hefur einnig gengið til samninga við NOREX.

vegar verður að teljast hætta á því að fækkun aðila á markaðnum leiddi til þess að markaðurinn yrði grynri og það dragi úr samkeppnislegri virkni hans. Með vísan til þessa og með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram koma í kafla V.4.2 telur samkeppnisráð að á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga öðlist hin sameinaði banki sameiginlega markaðsráðandi stöðu með helstu keppinautum sínum.

Fjárvarsla og rekstur verðbréfasjóða

Fjárvarsla

Fjárvarsla felst í því að verðbréfafyrirtæki og aðrir þeir sem til þess hafa lagaheimild taka samkvæmt sérstökum samningi við fjármunum viðskiptamanna til fjárfestingar í verðbréfum eða öðrum eignum fyrir eigin reikning viðskiptamanna. Reiknast þóknun vörsluaðila sem hlutfall af fjárhæð fjárvörslunnar. Lífeyrissjóðir eru meðal stærstu viðskiptavina í fjárvörslu, en einnig er þar um að ræða eignameiri einstaklinga. Til að meta heildarsparnað í þjóðfélaginu ber því ekki að taka með fjármuni í vörslu, þar sem þeir eru almennt ekki frumsparnaður heldur eiga uppruna sinn í lífeyrissparnaði og fleiru.

Eftirfarandi tafla sýnir yfirlit um heildarfjármuni í vörslu hjá stærri aðilum á markaðnum miðað við árslok 1996–1999. Er tafla þessi byggð á greinargerð álitsbeiðenda, en þar er þess sérstaklega getið að vegna skorts á opinberum hagtölum sé byggt á upplýsingum frá einstökum aðilum á markaðnum. Ekki sé ljóst hvort allir aðilar á markaðnum leggja sama skilning í merkingu orðsins fjárvarsla, enda um víðtækt hugtak að ræða. Þá skal tekið fram að ekki liggja fyrir upplýsingar frá öllum þeim sem bjóða fjárvörslu, og er markaðshlutdeild einstakra aðila því væntanlega nokkuð oftalin.

Tafla 30.

Heildarfjármunir í vörslu fjárvörsluaðila í árslok 1996–1999

Fjárhæðir í milljörðum króna

	1996	1997	1998	1999
Landsbréf hf.	40,0	61,0	93,0	130,0
Búnaðarbanki Íslands hf.	0,3	3,0	17,0	34,0
Landsbréf og Búnaðarbanki	40,3	64,0	110,0	164,0
Kaupþing hf.	30,0	43,0	75,0	138,0
VÍB hf.	30,0	44,0	65,0	93,0
Aðrir*	...	...	...	...
Samtals*	100,3	151,0	250,0	395,0
<i>Markaðshlutdeild:</i>				
Landsbréf hf.	39,9%	40,4%	37,2%	32,9%
Búnaðarbanki Íslands hf.	0,3%	2,0%	6,8%	8,6%
Landsbréf og Búnaðarbanki	40,2%	42,4%	44,0%	41,5%
Kaupþing hf.	29,9%	28,5%	30,0%	34,9%
VÍB hf.	29,9%	29,1%	26,0%	23,5%
Aðrir*	...	...	...	...
Samtals*	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Ekki liggja fyrir upplýsingar um fjármuni í vörslu hjá öðrum aðilum en þeim sem nefndir eru.

Markaðshlutdeild sýnir hlutfall af samtölu þeirra sem upplýsingar liggja fyrir um.

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum er markaðurinn nú í meginatriðum skiptur milli þriggja stórra aðila, sem hver um sig hefur um 24–35% hlut, en Búnaðarbankinn er með mun lægri hlut, eða um 9%. Fyrirhugaður samruni myndi því hafa það í för með sér að staða hins sameinaða banka yrði sterkust, en hann keppti einkum við tvo meginkeppinauta sem væru áþekkir að styrk. Þá skal þess getið að erlend fjármálafyrirtæki annast umtalsverða fjárvörslu fyrir innlenda aðila, einkum lífeyrissjóði. Í ljósi þessa verður að mati samkeppnisráðs ekki talið að hinn sameinaði banki myndi öðlast markaðsyfirráð, en á hinn bóginn er ljóst að markaðurinn verður þrengri en verið hefur og hætta er á að samkeppnisleg virkni hans minnki.

Rekstur verðbréfasjóða

Starfsemi verðbréfasjóða felst í því að taka við fé frá almenningi til sameiginlegrar fjárfestingar í auðseljanlegum verðbréfum. Verðbréfasjóðir dreifa áhættu og gefa fjárfestum sem hópi tækifæri á að eignast hlut í dreifðu safni verðbréfa sem þeim gæfist ekki kostur á sem einstökum fjárfestum. Byggist fjárfesting sjóðanna á áhættudreifingu samkvæmt skilgreindri fjárfestingarstefnu. Kaupendur bréfa verðbréfasjóðs eignast í honum hlutdeildarskírteini að tilteknu nafnverði og eru þau keypt á sölugengi sjóðsins á kaupdegi. Hlutdeildarskírteini verðbréfasjóða eru innleysanleg hvenær sem er

og leysir sjóðurinn bréfin til sín bréfin á skráðu kaupgengi þess dags þegar innleyst er.

Samkvæmt upplýsingum Fjármálaeftirlitsins voru í árslok 1999 starfandi nú verðbréfasjóðir samkvæmt lögum nr. 10/1993 um verðbréfasjóði. Var starfsemi þeirra einkum í höndum sex rekstrarfélaga, sem hvert um sig rak ýmsar sjóðdeildir. Auk Kaupþings og Fjárvangs (nú Frjálsi fjárfestingarbankinn) eru þessi félög í eigu viðskiptabankanna. Eftirfarandi yfirlit sýnir heildareignir verðbréfasjóða helstu vörslufyrirtækja miðað við árslok 1995–1999.

Tafla 31.

Heildareignir í verðbréfasjóðum og markaðshlutdeild í árslok 1995–1999
Fjárhæðir í m.kr.

Vörslufyrirtæki:	1995	1996	1997	1998	1999
Landsbréf hf.	4.019	5.742	8.508	18.927	20.807
Búnaðarbanki hf.	0	169	1.693	4.934	6.895
Landsbréf og Búnaðarbanki	4.019	5.911	10.201	23.861	27.702
VÍB hf.	3.412	5.741	10.929	28.211	38.136
Kaupþing hf.	5.789	7.478	10.644	20.277	22.315
Aðrir	1.861	2.054	2.173	2.431	3.430
Samtals	15.081	21.184	33.947	74.780	91.583
<i>Markaðshlutdeild</i>					
Landsbréf hf.	26,6%	27,1%	25,1%	25,3%	22,7%
Búnaðarbanki hf.	0,0%	0,8%	5,0%	6,6%	7,5%
Landsbréf og Búnaðarbanki	26,6%	27,9%	30,0%	31,9%	30,2%
VÍB hf.	22,6%	27,1%	32,2%	37,7%	41,6%
Kaupþing hf.	38,4%	35,3%	31,4%	27,1%	24,4%
Aðrir	12,3%	9,7%	6,4%	3,3%	3,7%
Samtals	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Heimild: Landsbanki Íslands og Búnaðarbanki Íslands

Fyrirhugaður samruni Lansbankans og Búnaðarbankans myndi fela í sér að hinn sameinaði banki næði um 30% markaðshlutdeild. Hlutdeild Verðbréfamarkaðar Íslandsbanka hf. á þessum markaði er hins vegar talsvert hærri, eða 41,6% miðað við árslok 1999 og hlutdeild Kaupþings um 25%. Einnig er rétt að hafa í huga að ýmsir verðbréfasjóðir og verðbréfamíðlarar selja í umboðssölu hlutdeildarskírteini í erlendum verðbréfasjóðum. Er því ekki ástæða til að ætla að hinn fyrirhugaði samruni raski samkeppni á meðal þeirra sem stýra verðbréfasjóðum.

Hlutabréfasjóðir

Hlutabréfasjóðir eru hlutafélög sem fjárfesta í hlutabréfum fyrirtækja. Eigendur kaupa hlutabréf í slíkum sjóðum en ekki hlutdeildarskírteini eins og í verðbréfasjóðum. Hins vegar fjárfesta ýmsir verðbréfasjóðir sem starfa á grundvelli laga nr. 10/1993 einnig í hlutabréfum. Engin heildarlöggjöf gildir um starfsemi hlutabréfasjóða, og þeir falla ekki undir lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, eins og flest önnur fjármálastarfsemi gerir.

Tafla 32.

Heildareignir hlutabréfasjóða og markaðshlutdeild í árslok 1996–1999

Fjárhæðir í m.kr.

Rekstraraðili	1996	1997	1998	1999
Landsbréf hf.	2.817	3.465	3.701	5.595
Búnaðarbanki Íslands hf.	413	941	1.530	3.331
Landsbréf og Búnaðarbanki	3.230	4.406	5.231	8.926
VÍB hf.	3.651	5.506	5.809	6.440
Kaupþing hf.	3.139	4.387	4.743	4.991
Aðrir	1.172	2.698	3.232	3.333
Samtals	11.192	16.997	19.015	23.690
Landsbréf hf.	25,2%	20,4%	19,5%	23,6%
Búnaðarbanki Íslands hf.	3,7%	5,5%	8,0%	14,1%
Landsbréf og Búnaðarbanki	28,9%	25,9%	27,5%	37,7%
VÍB hf.	32,6%	32,4%	30,5%	27,2%
Kaupþing hf.	28,0%	25,8%	24,9%	21,1%
Aðrir	10,5%	15,9%	17,0%	14,1%
Samtals	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Heimild: Landsbanki Íslands og Búnaðarbanki Íslands

Bæði Landsbréf og Búnaðarbankinn stýra hlutabréfasjóðum. Samkvæmt ofangreindum upplýsingum myndi samruni Landsbankans og Búnaðarbankans hafa í för með sér að hinum stærri aðilum á markaðnum fækkaði úr fjórum í þrjá og að hinn sameinaði banki næði um 37,7% markaðshlutdeild. Yrði hann þar með öflugasti aðilinn á markaðnum. Hins vegar eru a.m.k. tveir aðrir öflugir aðilar á markaðnum. Einnig ber að hafa í huga að a.m.k. hinar lögformlegu aðgangshindranir að þessum matakði eru litlar, þar sem í raun hver sem er, sem uppfyllir ákvæði hlutafélagalaga, getur stofnað hlutabréfasjóð. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð að hinn fyrirhugaði samruni myndi ekki raska samkeppni á markaði fyrir rekstur hlutabréfasjóða.

Sjónarmið álitsbeiðenda um frjálsan sparnað

Eins og fram hefur komið halda álitsbeiðendur því fram að fullkomin staðganga sé á milli sparnaðar í formi spariinnlána, hlutdeildarskírteina í verðbréfasjóðum, eigna í hlutabréfasjóðum, einstakra verðbréfa og frjáls lífeyrissparnaðar. Samkeppnisráð fellst hins vegar ekki á þessa víðtæku og óhefðbundnu markaðsskilgreiningu. Þá skal á það bent að í greinargerð sinni hafa álitsbeiðendur, við umfjöllun um markaði fyrir rekstur verðbréfasjóða og hlutabréfasjóða, skilgreint þessa markaði sem sérstaka samkeppnismarkaði og lagt mat á samþjöppun á þeim. Er því ekki samræmi milli umfjöllunar þeirra um frjálsan sparnað annars vegar og um verðbréfa- og hlutabréfasjóði hins vegar.

Samkeppnisráði þykir engu að síður ástæða til að leggja mat á það hvaða áhrif það hefði ef fallist yrði á víðtækari markaðsskilgreiningu fyrir sparnað. Í þessu skyni verður litið á hugsanlegan markað fyrir innlán og sambærilegan sparnað í verðbréfa- og hlutabréfasjóðum. Er þessi hugsanlegi markaður nánar skilgreindur hér sem samtala fyrir innlán hjá innlánsstofnunum, eignir einstaklinga og fyrirtækja í ríkisskuldabréfum, hlutdeildarskírteini í verðbréfasjóðum og hlutafjáreignir í hlutabréfasjóðum. Hins vegar telur samkeppnisráð að vegna gjörólíkrar áhættu komi ekki til álita að líta svo á að eignir í formi annarra einstakra verðbréfa gætu haft viðunandi staðgöngu við þennan markað. Upplýsingar um þennan markað miðað við framangreindar forsendur eru sýndar í eftirfarandi töflu.

Tafla 33.

*Innlán og hugsanlega sambærilegur sparnaður í verðbréfum í árslok 1999
Fjárhæðir í m.kr.*

	Innlán og hugsanlega sambærilegur sparnaður í verðbréfum)	Markaðs- hlutdeild	HHI
Landsbanki Ísl. hf. og Landsbréf	102.641	24,2%	584
Búnaðarbanki Íslands hf.	71.221	16,8%	281
Landsbanki og Búnaðarbanki	173.862	40,9%	1.674
Íslandsbanki-FBA og VÍB	101.661	23,9%	573
Sparisjóður Reykjavíkur og nágr.	15.655	3,7%	14
Sparisjóður Hafnarfjarðar	7.905	1,9%	3
Sparisjóður vélstjóra	8.614	2,0%	4
Sparisjóðurinn í Keflavík	6.846	1,6%	3
Sparisjóður Kópavogs	3.128	0,7%	1
Sparisjóður Mýrarsýslu	2.632	0,6%	0
Aðrir sparisj. og Sparisj.banki Ísl.	18.049	4,2%	18
Póstgíró	339	0,1%	0
Kaupfélög	1.981	0,5%	0
Kaupþing	27.211	6,4%	41
Frjálsi fjárfestingarbankinn **)	4.820	1,1%	1
Aðrir	3.333	0,8%	1
Ríkissjóður Íslands ***)	25.800	6,1%	37
Samtals	424.877	100,0%	
HHI fyrir samruna			1.526
HHI eftir samruna			2.336
Breyting			810

Heimild: Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið.

*) Þessi sparnaður er skilgreindur sem samtala innlána, ríkisskuldabréfa í eigu einstaklinga og fyrirtækja, hlutdeildarskírteina í verðbréfasjóðum og heildareignar hlutabréfasjóða (þar sem upplýsingar skortir um hlutafé og annað eigið fé hjá einstökum hlutabréfasjóðum).

**) Áður Fjárvangur hf.

***) Áætlun Seðlabanka Íslands

Miðað við framangreinda markaðsskilgreiningu, sem samkeppnisráð fellst þó ekki á, yrði markaðurinn ívið dreifðari en upplýsingar um innlánamarkaði hafa sýnt og samþjöppun því nokkru minni en ella. Engu að síður er ljóst að þessi ítrasta markaðsskilgreining leiðir til þess að hinn fyrirhugaði sameinaði banki myndi ná um 40,9% hlutdeild á þessum markaði. Er því ljóst að vegna mikilla eignatengsla milli bankakerfisins og verðbréfafyrirtækja, hefði það takmörkuð áhrif á niðurstöðu þessa máls að skilgreina sparnaðarmarkaði með víðtækari hætti en samkeppnisráð hefur talið rétt að gera.

Verðbréfaútboð

Bæði Landsbankinn (ásamt Landsbréfum) og Búnaðarbankinn hafa annast milligöngu um útboð og skráningu verðbréfa. Opinberar upplýsingar um útboð á

verðbréfum liggja ekki fyrir með samræmdum hætti, og er því nokkrum vandkvæðum bundið að mæla markaðshlutdeild í milligöngu um útböð og skráningu verðbréfa. Sérstaklega á þetta við um mat á verðmæti hlutabréfaútböða. Þannig birtir Seðlabankinn upplýsingar um hlutabréf útgefin í almennum útböðum, en tilkynningarskylda til Seðlabankans nær hins vegar ekki til útböða félaga sem þegar eru skráð á Verðbréfaþingi Íslands. Meðal annars er misjafnt hvort fyrirliggjandi upplýsingar mæli verðmæti útböða miðað við nafnverð bréfa eða markaðsverð, en á þessu getur verið verulegur munur, einkanlega í tilviki hlutabréfa.

Með þessum fyrirvörum er í eftirfarandi töflu gefið yfirlit um heildarfjárhæðir í umsjón með útgáfu verðbréfa á árinu 1999, en upplýsingarnar eru komnar frá álitsbeiðendum.

Tafla 34.

Umsjón með útböðum verðbréfa og markaðshlutdeild á árinu 1999

Fjárhæðir í m.kr.

Umsjónaraðili	Skuldabréf	Hlutabréf	Vixlar	Alls
Landsbanki Íslands hf. og Landsbréf hf.	23.157	5.692	286	29.135
Búnaðarbanki Íslands hf.	6.836	5.348	2.536	14.720
Landsbanki, Landsbréf og Búnaðarbanki	29.993	11.040	2.822	43.855
Íslandsbanki, FBA og VÍB *)	14.233	2.559	12398	29.190
Kaupþing hf. *)	8.705	1.599	10.744	21.048
Aðrir	4.294	9.825	0	13.636
<i>Ofangreindir aðilar alls</i>	<i>56.742</i>	<i>25.023</i>	<i>25.964</i>	<i>107.729</i>
Lánasýsla ríkisins			35.648	35.648
Samtals			61.612	143.377
<i>Markaðshlutdeild í útböðum annarra en Lánasýslu:</i>				
Landsbanki Íslands hf. og Landsbréf hf.	40,8%	22,7%	1,1%	27,0%
Búnaðarbanki Íslands hf.	12,0%	21,4%	9,8%	13,7%
Landsbanki, Landsbréf og Búnaðarbanki	52,9%	44,1%	10,9%	40,7%
Íslandsbanki, FBA og VÍB *)	25,1%	10,2%	47,8%	27,1%
Kaupþing hf. *)	15,3%	6,4%	41,4%	19,5%
Aðrir	7,6%	39,3%	0,0%	12,7%
Samtals	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Heimild: Landsbanki Íslands og Búnaðarbanki Íslands

*) FBA og Kaupþing voru með sameiginlegt hlutafjárútböð fyrir Baug hf. að fjárhæð 995 m.kr.

Landsbankinn hefur þegar háa markaðshlutdeild í milligöngu með útböðum skuldabréfa, og helgast það einkum af útböði Landsbréfa á húsnæðisbréfum.

Fyrirhugaður samruni Landsbankans og Búnaðarbankans mundi leiða til þess að hinn nýi banki hefði ríflega helming markaðar í umsjón með útgáfu skuldabréfa. Á sviði hlutabréfa hafa Landsbankinn og Búnaðarbankinn svipaða markaðshlutdeild, um 22% hvor. Samruni hefði í för með sér að hið sameinaða félag næði mjög sterkri stöðu á því sviði. Þess ber þó að geta að fjárhæðir um útboð eigin verðbréfa eru oft innifaldar í tölum einstakra aðila. Þannig sáu t.d. Landsbankinn og Búnaðarbankinn um sölu á eigin hlutabréfum við sölu ríkisins á hlut þess í bönkunum á árinu 1999. Þá gefa fjármálastofnanir út skuldabréf og víxla til að fjármagna eigin starfsemi. Virðist því ljóst að í framangreindum upplýsingum um markaðshlutdeild felst ofmat á hlut einstakra aðila í verðbréfaútboðum, þar sem þeir eru ekki sjálfir útgefendur.

Þá skal á það bent, sem fram kom í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000, að markaður fyrir milligöngu um útboð verðbréfa er mjög sveiflukenndur, bæði heildarútgáfa og hlutdeild einstakra aðila á honum. Loks skal minnt á það sem fram kom í sömu ákvörðun, að „viðskipti með þessa þjónustu, þ.e. val á aðila til að hafa umsjón með útgáfu verðbréfa, eiga sér stað í stórum „einingum“ og fara oftast fram með útboðum sem yfirleitt eru öllum opin er hafa til að bera nauðsynlega sérfræðipækkingu. Eina skilyrðið sem þarf að uppfylla til að mega hafa umsjón með útgáfu og skráningu verðbréfa á Verðbréfaþingi Íslands er að viðkomandi þarf að vera aðili að þinginu.“ Viðskipti á þessum markaði eru fyrst og fremst í höndum viðskiptabankanna og Kaupþings, en þáttur verðbréfafyrirtækja er óverulegur. Fækkun um einn aðila á markaðnum eykur því enn á samþjöppun. Á hinn bóginn er ljóst að vegna útboðsfyrirkomulagsins er ekki um það að ræða að markaðsaðilar geti tryggt sér tiltekna markaðshlutdeild, heldur er umsjón með einstökum útboðum boðin út og ræðst niðurstaðan af tilboðum aðila í hverju tilviki.

Með vísan til framanritaðs telur samkeppnisráð að þrátt fyrir háa markaðshlutdeild, sé ekki unnt að fullyrða að samruni Landsbankans og Búnaðarbankans myndi leiða til þess að hinn sameinaði banki öðlaðist markaðsráðandi stöðu á þessum markaði. Á hinn bóginn keppa einungis fáir aðilar á þessum markaði og verður að teljast óæskilegt frá samkeppnislegu sjónarmiði að þeim fækki.

Almenn gjaldeyrisviðskipti og viðskipti á millibankamarkaði með gjaldeyri. Millibankamarkaður með íslenskar krónur.

Síðastliðin ár hefur orðið mikil breyting á fyrirkomulagi gjaldeyrisviðskipta hér á landi, m.a. vegna aðildar Íslands að EES-samningnum, og hafði flestum

hömlum á gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar milli landa verið aflétt í ársbyrjun 1995. Eru almenn viðskipti með gjaldeyri því í reynd opinn markaður, og njóta bankar og lánastofnanir þar ekki sérstöðu. Allir aðilar sem til þess hafa fjármagn eða lánstraust, þ. á m. erlendir bankar, geta átt hliðstæð viðskipti og tekið sams konar áhættu og íslenskir bankar gera.

Hér á landi er jafnframt starfræktur millibankamarkaður með gjaldeyri, þar sem á sér stað viðskiptavakt. Auk Seðlabanka Íslands viðhalda bankarnir þar viðskiptum með gjaldeyri samfelt á opnunartíma bankanna. Var þessum markaði ítarlega lýst í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000. Millibankamarkaðurinn hefur þá sérstöku þýðingu að hann myndar verðgrunn á gjaldeyri fyrir öll almenn gjaldeyrisviðskipti. Einnig er starfræktur hér á landi millibankamarkaður með krónur, þar sem fram fer viðskiptavakt sem myndar markaðskjör á fjármagni til skamms tímaum. Hefur Seðlabankinn sett reglur um viðskipti á báðum þesum mörkuðum⁶⁹, auk þess sem Seðlabankinn hefur vissu eftirlitshlutverki að gegna og getur með afskiptum sínum haft áhrif á þessa markaði. Í ljósi þessa óskaði Samkeppnisstofnun, með bréfi dags. 15. nóvember sl., eftir greinargerð Seðlabankans um hugsanleg samkeppnisleg áhrif fyrirhugaðs samruna Landsbankans og Búnaðarbankans á millibankamarkaði með gjaldeyri og íslenskar krónur.

Greinargerð Seðlabankans barst með bréfi dags. 27. nóvember sl. Er þar í upphafi gerður sá fyrirvari að um svipað leyti og Íslandsbanki-FBA tók formlega til starfa hafi orðið verulegur órói á innlendum mörkuðum, sem kunni að skekkja þá mynd sem dregin er upp í greinargerðinni. Hér á eftir fer tilvitnun í helstu niðurstöður í greinargerð Seðlabankans:

„Helstu niðurstöður

Miðað við óbreyttar reglur má ætla að viðskipti og samkeppni á millibankamarkaði með gjaldeyri minnki við samruna LÍ og BÍ. Samanlögð hlutdeild þeirra m.v. sl. 5 mánuði var um 45% af heildarviðskiptum en sennilegt er þó að sameinaður banki tapi markaðshlutdeild umfram það sem skýra má með innbyrðis viðskiptum. Hafa má í huga að millibankamarkaðirnir

⁶⁹ Reglur um gjaldeyrismarkað dags. 19. október 2000 og reglur um viðskipti á millibankamarkaði í íslenskum krónum dags. 26. janúar 2000.

eru sérhæfðir heildsölumarkaðir sem lúta ekki sömu samkeppnislögmálum og smásölumarkaðir.

Fækkun viðskiptavaka á gjaldeyrismarkaði mun sennilega fremur hafa áhrif á markaðinn vegna uppbyggingar hans en vegna hlutdeildar í veltu. Virkni hans mun skerðast vegna fækkunar viðskiptavaka og vegna þess að viðskipti sem áður fóru um markaðinn kunna að fara fram innan veggja viðskiptavakanna sjálfra. Þessi áhrif verða þó e.t.v. ekki eins sterk og ætla mætti þar sem gera má ráð fyrir að markaðshlutdeild sameinaðs Landsbanka og Búnaðarbanka verði minni en samanlögð markaðshlutdeild þeirra fyrir sameiningu. Sem stendur eru viðskiptavakar á markaði fjórir, þ.e. LÍ, BÍ, ÍB-FBA og Kaupþing (KÞ). Að auki var á markaði til 8. ágúst Sparisjóðabanki Íslands hf. og fram til 1. júní voru viðskiptavakar sex talsins. Við fækkun um enn einn umfram það sem þegar er orðið geta þessar aðstæður breyst. Seðlabankinn hefur hugað að leiðum til að mæta þessu. Meðal lausna sem til greina koma er að mynda tvíþættan markað, annars vegar með stærri viðskiptavökum sem hefðu þá ríkari skyldur, m.a. hærri lágmarksfjárhæð viðskipta, og hins vegar með smærri viðskiptavökum sem gætu eftir sem áður nýtt sér aðgengi að stærri viðskiptavökum og aukið aðhald að eðlilegri markaðsmyndun. Aðrar leiðir verða einnig kannaðar.

Á millibankamarkaði með krónur eru innbyrðis áhrif töluvert minni en á gjaldeyrismarkaði og að auki eru þar fleiri þátttakendur. Sennilegt er að þar verði hlutdeild sameinaðs banka svipuð sameiginlegri hlutdeild beggja bankanna. Önnur áhrif yrðu sennilega óveruleg, bæði vegna fjölda þátttakenda og ekki síður vegna eðlis markaðarins, en hann hefur að mestu beinst að skammtímaffjármögnun sem er í eðli sínu mjög sveiflukennd og háð daglegum aðstæðum hvers og eins fremur en hugsanlegri yfirburðastöðu með einhverjum hætti til lengri tíma.“

Að mati samkeppnisráðs má draga þá ályktun af greinargerð Seðlabankans að bankinn telji að fyrirhugaður samruni Landsbankans og Búnaðarbankans hafi í för með sér vandamál á millibankamarkaði fyrir gjaldeyri. Muni virkni markaðarins skerðast vegna fækkunar viðskiptavaka og vegna þess að viðskipti sem áður fóru um markaðinn kunni að fara fram innan veggja viðskiptavakanna sjálfra. Jafnframt bendir Seðlabankinn á hugsanlegar leiðir til úrbóta.

VI. Hugsanleg hagræðing

Í máli þessu halda álitsbeiðendur því fram að talsverð hagræðing muni leiða af fyrirhuguðum samruna. Eru færð fyrir því rök að árlegur sparnaður við sameiningu Landsbanka og Búnaðarbanka verði 1.050 m.kr. Hér er t.d. um að ræða sparnað í launa- og húsnæðiskostnaði, markaðskostnaði og kostnaði vegna upplýsingatækni. Einskiptiskostnaður vegna samrunans er talinn vera 1.250 m.kr.

Ekki er að fullu ljóst af erindi álitsbeiðenda hvaða þýðingu þeir telja hugsanlega hagræðingu hafa varðandi mat á lögmæti skv. 18. gr. samkeppnislaga. Í beiðni um álit á fyrirhuguðum samruna segir einungis að leitast verði við að sýna fram á þá hagræðingu sem næst með fyrirhuguðum samruna og þá þjóðhagslegu hagkvæmni sem af samrunanum verður. Það er þannig óljóst hvort álitsbeiðendur telji að hagræðing geti falið í sér vörn gegn íhlutun skv. 18. gr.

Í kafla V og VI hér að framan hefur samkeppnisráð komist að þeirri niðurstöðu að fyrirhugaður samruni milli Landsbanka og Búnaðarbanka muni með alvarlegum hætti raska samkeppni á mörgum af þeim mörkuðum sem samruninn hefur bein áhrif. Þar sem því er haldið fram í málinu að hagræðing verði við samrunann þykir samkeppnisráði rétt að fjalla um það hvort núgildandi ákvæði 18. gr. samkeppnislaga leyfi vörn byggða á hagræðingu, þ.e. hvort unnt sé að heimila samruna sem raskar samkeppni ef hagræðing hlýst af honum.

Með þeim breytingum sem gerðar voru á samkeppnislögum með lögum nr. 107/2000 var verið að laga íslenskar samkeppnisreglur, þ.m.t samrunaákvæði 18. gr., enn frekar að þeim samkeppnisreglum sem gilda annars staðar í Evrópu. Samkvæmt samrunareglum EES-samningsins⁷⁰ er ekki unnt að heimila samruna sem raskar samkeppni þótt hann kunni hugsanlega að hafa í för með sér hagræðingu.⁷¹ Þetta er talið byggjast m.a. á því að nánast sé ómögulegt að sanna að hagræðing leiði af samruna og að sú röskun sem samruni getur haft á samkeppni geri það ólíklegt að hugsanleg hagræðing skili

⁷⁰ Reglugerð ráðsins nr. 4064/89, með síðari breytingum, um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja.

⁷¹ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. IV/M.490, *Nordic Satellite Distributin*. Sjá einnig Faull og Nickpay, *The EC Law of Competition*, bls. 250.

sér til neytenda.⁷² Aðalatriðið við mat á samruna skv. EES-samkeppnisrétti er hvort samruninn raskar samkeppni eða ekki.⁷³ Almennt séð er mjög sjaldgæft í erlendum samkeppnisrétti að samruni sem raskar samkeppni sé heimilaður þó hann kunni að hafa einhverja hagræðingu í för með sér.⁷⁴

Í þessu samhengi er ekki hægt að líta framhjá því að flestar hagrannsóknir virðast gefa til kynna að samruni skili mjög oft lítilli eða engri hagræðingu.⁷⁵ Sökum þessa hefur því verið haldið fram að samkeppnisyfirvöldum beri að taka yfirlýsingum um áætlaða hagræðingu af samruna með fyrirvara.⁷⁶ Rannsóknir sem sérstaklega hafa verið gerðar á hagræðingu við samruna banka virðast fela í sér sömu niðurstöðu og almennar hagrannsóknir á þessu sviði.⁷⁷

Orðalag 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga gefur það skýrlega til kynna að samkeppnissjónarmið eiga að ráða því hvort gripið er til íhlutunar í samruna.

⁷² Sjá t.d. Jones og Gonzáles-Días, *The EEC Merger Regulation*, bls. 153-156.

⁷³ Í 20. skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um samkeppnismál kemur fram að „*merger control is to be based on the principle of protecting free competition.*“

⁷⁴ Hér má t.d. benda á að Hæstiréttur Bandaríkjanna hefur lýst því yfir að hugsanleg hagræðing geti aldrei leitt til þess að samruni sem raskar samkeppni verði heimilaður: „*Possible economies cannot be used as a defense against illegality. Congress was aware that some mergers which lessen competition may also result in economies but it struck the balance in favour of protecting competition.*“ *Federal Trade Commission v. Procter & Gamble*, 386 U.S. 568. Er einnig í þessu sambandi vitnað til eftirfarandi orða Shermans öldungardeildarþingmanns sem bandarísku samkeppnislögin eru kennd við (Sherman Act): „*Some trusts may have lower costs, but they should nevertheless be condemned because these costs are not passed to the consumer.*“

⁷⁵ Hér má t.d. benda á að Prófessor F.M. Scherer við Harvard háskóla hefur í ritum, sem hann annars vegar hefur samið með próf. D. Ravenscraft; *Mergers, Sell-Offs, and Economic Efficiency* (1987) og hins vegar með próf. D. Ross; *Industrial Market Structure and Economic Performance* (3. útg. 1990), sýnt fram á að fyrirtæki sem farið hafa í gegnum samruna hafa sem heild ekki bætt rekstur sinn og að arðsemi flestra samrunafyrirtækja hefur dregist saman eftir samrunann. Nýleg rannsókn hins alþjóðlega ráðgjafafyrirtækis KPMG á 700 stærstu samrunum 1996-1998 sýnir að 83% þeirra leiða til minni arðsemi í kjölfar samruna. (sjá t.d. tilkynningu frá KPMG í Bandaríkjunum, dags. 29 nóvember 1999). Tímaritið *The Economist* („*The trouble with mergers, contd.*“, November 28, 1998) hefur bent á þetta: „*Academic studies of all the big merger waves of this century have shown clearly that, although shareholders of acquired firms have tended to benefit, those in the acquiring firm have lost. That is mainly because the merged companies perform badly. Efficiency gains from economies of scale or cost-savings prove elusive; the losses and managerial trouble associated with trying to make the merged company work are all too concrete.*“

⁷⁶ John Bridgeman, *Merger efficiency- fact or fiction?*, Office of Fair Trading 1999.

⁷⁷ Í grein þar sem dregnar eru saman niðurstöður 250 rannsókna varðandi samruna banka er bent m.a. á þetta: „*The evidence is consistent with increases in market power from some types of consolidation; improvements in profit efficiency and diversification of risks, but little or no cost efficiency improvements on average.*“ Berger, Demsetz og Strahan (1999) „*The consolidation of the financial services industry: Causes, consequences, and implications for the future.*“: *Journal of Banking & Finance*, Vol 23, 135-194. Rannsókn á samruna á spænska bankamarkaðnum á árunum 1986-1998 sýnir: „*[t]he actual effect of Spanish savings bank mergers (relative to what was occurring in the rest of the industry) was to raise, not lower, average banking costs.*“ Humphrey og Valverde (1999) „*Cost & Profits Plus Convenience & Prices: Measuring the gains from financial institution mergers.*“ Sjá DAFPE/CLP(2000)17.

Ákvæðið veitir þannig samkeppnisráði valdheimildir til að grípa til aðgerða gegn samruna þegar samruni hindrar virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist. Orðalag ákvæðisins ber þannig með sér að það eru áhrifin á samkeppni sem eiga að ráða lögmæti samruna en ekki hugsanleg hagræðing sem stafa kann af honum. Þegar þetta er virt og höfð er hliðsjón af samkeppnisreglum EES-samningsins verður að telja að almennt séð sé það ekki í samræmi við 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga að heimila samruna sem raskar samkeppni þó hann kunni að hafa í för með sér hagræðingu. Jafnframt ber að líta til þess að í samkeppnislögunum birtist það mat löggjafans að það sé samkeppni milli fyrirtækja sem knýi þau til að hagræða.

Hér verður þó að líta til þess að 18. gr. er heimildarákvæði. Því er ekki fyrirfram hægt að útiloka að í mjög sérstökum tilvikum geti sannanleg umtalsverð hagræðing haft áhrif á mat samkeppnisráðs á samruna.

Miðað við niðurstöður hagrannsóknna þurfa samkeppnisyfirvöld hins vegar að hafa mikinn fyrirvara gagnvart áætlunum þeirra sem hyggja á samruna um hugsanlega hagræðingu. Í raun verður að gera þá kröfu að samrunaaðilar sýni nánast með óyggjandi hætti hver hagræðing verður við samrunann og hvernig hún muni bæta hag neytenda, áður en ljáð er máls á því að taka tillit til hagræðingarinnar til mótvægis við minnkaða samkeppni. Jafnframt verður að gera þá kröfu að aðilar sýni fram á að ekki sé unnt að ná fram hugsanlegri hagræðingu með öðrum aðferðum sem raska ekki samkeppni.

Að mati samkeppnisráðs hafa álitsbeiðendur ekki uppfyllt framangreind skilyrði. Þó að ekki verði lagt ítarlegt mat á áætlun þeirra um hagræðingu ber hún keim af því að vera mjög lausleg samanber eftirfarandi: „*Svo virðist sem loka megji... Áætlað er að með þessu megji spara um... stöðugildi... Alls er gert ráð fyrir að mögulegt sé að spara... stöðugildi... Mat á mögulegu hagræði vegna þessa er um... árlega.*“ Loks hafa álitsbeiðendur ekki sýnt fram á að ekki megji hagræða, t.d. í útibúarekstri, og spara með því útgjöld án þess að gripið sé til samkeppnishamlandi aðgerða eins og sameiningar bankanna. Í þessu sambandi má benda á fullyrðingar aðila um aukið vægi netbanka og minnkað vægi útibúþjónustu.

Álitsbeiðendur telja að samruni Landsbankans og Búnaðarbankans myndi leiða til þess að lánskjör hins sameinaða banka á erlendum lánamörkuðum myndu batna miðað við kjör fyrirtækjanna fyrir samruna. Það myndi síðan

skila sér í hagstæðari kjörum til neytenda. Samkeppnisráð dregur það í sjálfu sér ekki í efa að lánskjör kynnu að batna í kjölfar samrunans. Hins vegar verður að telja með öllu óljóst að neytendur myndu njóta ávinnings bættra lánskjara í kjölfar þeirrar minnkandi samkeppni sem samruninn ylli. Jafnframt má benda á að annars konar sameining á bankamarkaði en sú sem hér er til umfjöllunar, samvinna af öðrum toga eða hagræðing, sem ekki hefði í för með sér takmörkun á samkeppni, kynni að leiða til bættra lánskjara banka.

Í ljósi þess og með hliðsjón af framangreindri túlkun á 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga getur hugsanleg hagræðing ekki haft afgerandi áhrif í þessu máli.

VII.

Niðurstaða

Á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga og eins og málið hefur verið lagt fyrir samkeppnisráð hefur ráðið komist að þeirri niðurstöðu að fyrirhugaður samruni Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. leiði til of mikillar samþjöppunar og markaðsráðandi stöðu og raski samkeppni á tilteknum mörkuðum á eftirfarandi sviðum:

- Markaði fyrir innlán
- Markaði fyrir útlán
- Greiðslumiðlunarmörkuðum
- Markaði fyrir verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti.

Samþjöppun er almennt séð mjög mikil á þessum mörkuðum og eykst umtalsvert með fyrirhuguðum samruna. Að mati samkeppnisráðs verða núverandi keppinautar ekki færir um að veita hinum sameinaða banka nægjanlegt samkeppnislegt aðhald. Þvert á móti telur samkeppnisráð mjög líklegt að með fækkun keppinauta og aukinni samþjöppun muni fyrirhugaður samruni leiða til skaðlegrar fákeppni á umræddum mörkuðum. Ósennilegt er að nýir keppinautar geti dregið úr þessum skaðlegu afleiðingum hins fyrirhugaða samruna þar sem aðgangshindranir eru að bankamörkuðum.

Þegar þetta er virt telur samkeppnisráð að samruninn muni hafa í för með sér mikla röskun á samkeppni og valda þar með neytendum og öðrum viðskiptavinum á umræddum mörkuðum tjóni. Í því sambandi verður að hafa í

huga að samkeppni í fjármálastarfsemi hefur mikla þýðingu fyrir neytendur og allt íslenskt atvinnulíf. Ef skortur á samkeppni á umræddum mörkuðum leiðir til óhagstæðra viðskiptakjara bitnar það bæði á neytendum og atvinnulífinu. Í því samhengi verður ekki framhjá því horft að erlendar rannsóknir gefa til kynna að of mikil samþjöppun á bankamarkaði leiðir t.d. til þess að viðskiptavinir þurfi að greiða hærri vexti fyrir útlán og njóta lægri vaxta á innlánnum sínum.

Álitsorð:

„Á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga og eins og málið hefur verið lagt fyrir samkeppnisráð hefur ráðið komist að þeirri niðurstöðu að fyrirhugaður samruni Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. leiði til of mikillar samþjöppunar og markaðsráðandi stöðu á tilteknum mörkuðum á eftirfarandi sviðum; markaði fyrir innlán, markaði fyrir útlán, greiðslumiðlunarmörkuðum og markaði fyrir verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti. Það er niðurstaða samkeppnisráðs að samruninn hafi skaðleg áhrif á samkeppni og brjóti í bága við 18. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. lög nr. 107/2000.“