



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ



Ritröð Samkeppniseftirlitsins

Framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið Svör Samkeppniseftirlitsins við spurningum Hvítbókarnefndar

Skýrsla 1/2018

Send Hvítbókarnefnd 15. júlí 2018.

Birt í framhaldi af útgáfu skýrslu Hvítbókarnefndarinnar

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Borgartúni 26, 125 Reykjavík,
www.samkeppni.is





15. júlí 2018

Svör við spurningum starfshóps um Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið

Efnisyfirlit

	bls.
I. Inngangur	3
II. Þýðing virkrar samkeppni í fjármálakerfinu.....	4
1. Almenn um mikilvægi samkeppni.....	4
2. Samkeppnishömlur valda tjóni, líka á fjármálamörkuðum.....	5
3. Virk samkeppni er mikilvæg fyrir heilbrigði fjármálamarkaðar.....	8
4. Sjálfstæði keppnauta mikilvægt, ekki síst á fákeppnismörkuðum.....	13
III. Framtíðarsýn, gagnsæi, traust og stöðugleiki.....	16
1. Mikilvægustu þættir varðandi gerð fjármálakerfisins næstu 5-10 ár.....	16
2. Um traust á fjármálakerfinu	21
2.1 Bæta þarf traust á fjármálakerfinu – Samkeppniseftirlitið hefur hlutverki að gegna	21
2.2 Fjármálastöðugleikasjónarmiðið	23
2.2.1 Tengsl samkeppni og fjármálastöðugleika	23
2.2.2 Sterk eiginfjárstaða	25
2.2.3 Áskoranir vegna uppbyggingar nýrrar grunnstoðar í efnahagslífinu	26
2.3 Viðskiptatraustssjónarmiðið	27
2.3.1 Hlutverk Samkeppniseftirlitsins við að efla samkeppni og þar með viðskiptatraust	27
2.3.2 Styrking óhæðis milli stýringar sjóða og bankastarfsemi	28
2.3.3 Háir grunnvextir í hagkerfinu.....	30
2.3.4 Vaxta- og þóknanakjör bankanna í ljósi rekstrarkostnaðar	32
2.3.5 Vaxta- og þóknanakjör bankanna í ljósi eiginfjárbindingar þeirra	34
3. Skatta- og gjaldaumhverfi íslenska bankakerfisins	36
3.1 Áhrif skatta á fjármálafyrirtæki á samkeppni við lífeyrissjóði	37
3.2 Áhrif skatta á fjármálafyrirtæki á samkeppni við erlenda aðila.....	38
3.3 Eftirlitsgjöld	38
IV. Sala og eignarhald.....	39
4. Meginsjónarmið í sölufurli ríkisins á eignarhlutum í bönkunum	39
5. Æskilegt eignarhald og mögulegar skorður umfram almennar reglur....	41



6.	Möguleg erlend eignaraðild að bönkunum eða opnun starfsstöðvar.....	41
7.	Afstaða til mögulegrar sameiningar á tveimur stóru bankanna	42
7.1	Fyrirvari	42
7.2.	Fyrri umfjöllun og ályktanir út frá þróuninni undanfarin ár	42
7.3	Um mat í samrunamálum	43
7.4	Hugsanlegt hagræði af samrunum banka.....	46
7.5	Greiningar á aðgangshindrunum að viðskiptabankamarkaði	49
7.6	Fjártæknihlíðin	50
8.	Afstaða til uppskiptingar eins eða fleiri stóru bankanna	50
V.	Samkeppni og skilvirkni	52
9.	Samkeppni erlendra banka við innlenda, einkum á sviði fyrirtækjalána	52
10.	Málefni lífeyrissjóða m.t.t. fyrirferðar þeirra og eignarhalds á fyrirtækjum	52
10.1	Þátttaka lífeyrissjóða í atvinnulífinu – eignarhald í fleiri en einum keppinaut á sama markaði.....	52
10.2	Útlánastarfsemi lífeyrissjóða á íbúðalánamarkaði	57
11.	Afstaða til starfsemi Íbúðalánasjóðs og hlutverks hans til framtíðar	57
12.	Afstaða til skuggabankastarfsemi	58
13.	Aðgerðir til að auka skilvirkni og hag neytenda í fjármálakerfinu	60
13.1	Aðgerðir á mörkuðum fyrir greiðsluþjónustu og greiðslumiðlun	61
13.2	Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankapjónustu	61
13.3	Undanþágumál.....	64
13.4	Verkefni Samkeppniseftirlitsins framundan á fjármálamarkaði.....	64
14	Varðandi samstarf banka	64
14.1	Ákvæði samkeppnislaga varðandi samstarf keppinauta	65
14.2	Almennt um samstarf milli banka	66
14.3	Samstarf milli banka héraðs og aðkoma Samkeppniseftirlitsins	67
14.4	Umræða um frekara samstarf	68
14.5	Varðandi skýrari ramma um afstöðu til samstarfs	70
VI.	Fjártækni.....	71
15	Möguleg áhrif fjártækni á samkeppnisumhverfi fjármálamarkaðar	72
16	Afstaða til innkomu nýrra aðila á sviði fjártækni	74
17	Áhrif fjártækniþróunarinnar á framtíðarskipan fjármálakerfisins.....	75
18	Áhrif nýrra aðila á sviði greiðslumiðlunar á hefðbundna bankastarfsemi	75
VII.	Hvítbók.....	77
19	Afstaða varðandi megináhersluþætti í hvítbókinni	77



I. Inngangur

1. Með bréfi starfshóps um Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið frá 20. apríl 2018 var óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið setti fram álit, áherslur og sjónarmið sín varðandi málefni er varða fjármálakerfið, framtíðargerð þess og þróun en starfshópnum hefur verið falið að skapa traustan grundvöll fyrir umræðu, stefnumörkun og ákvarðanatöku um þessi mál.¹ Með bréfi starfshópsins fylgdi ítarlegur spurningalisti um ýmis efnisatriði, en fram kemur í bréfinu að starfshópurinn telji mikilsvert að fá sjónarmið Samkeppniseftirlitsins varðandi þau atriði. Þá er tekið fram að starfshópurinn fagni hvers konar greiningum, skýrslum, kynningum eða öðru efni sem Samkeppniseftirlitið kunni að búa yfir sem að gagni gæti komið í þessu sambandi.
2. Í umfjölluninni hér á eftir setur Samkeppniseftirlitið m.a. fram eftirfarandi sjónarmið, til svars við álitsbeiðni starfshópsins, sbr. og nánar yfirlit í kafla III.1 (málsgr. 44):
 - 1) Við aðgerðir og eftirlit stjórnvalda til að tryggja fjármálastöðugleika þarf að gæta að samkeppnissjónarmiðum.
 - 2) Samþjöppun á viðskiptabankamarkaði er áhyggjuefni.
 - 3) Efling samkeppni er besta leiðin til hagræðingar, en afmarkað samstarf getur átt rétt á sér að tilteknum skilyrðum uppfylltum.
 - 4) Huga þarf að aðskilnaði mismunandi hagsmuna innan banka.
 - 5) Eignarhald á bönkum þarf að styðja við virka samkeppni.
 - 6) Stuðla þarf að nýjungum í fjármálaþjónustu.
 - 7) Vinna þarf gegn aðstæðum sem renna stoðum undir þögla samhæfingu, m.a. með því að stuðla að auknu aðhaldi viðskiptamanna.
 - 8) Æskilegt er að aðferðafræði OECD við samkeppnismat (e. *OECD Competition Assessment Toolkit*) sé nýtt til að takmarka samkeppnishindranir og draga úr reglubyrði.
3. Umfjöllunin hér á eftir er sett fram með eftirfarandi hætti:
 - KAFLI II: Fjallað almennt um samkeppni og mikilvægi hennar í fjármálakerfinu.
 - Kafli III - VII: Sett fram svör við spurningum sem fram koma í erindi starfshópsins til Samkeppniseftirlitsins, undir yfirskriftinni „*efnisatriði til hliðsjónar*“. Til hægðarauka eru svörin sett fram í sömu röð og þau koma fram í erindi starfshópsins, í tölusettri röð 1 – 19.
4. Í svörum sínum hér á eftir byggir Samkeppniseftirlitið á skilgreiningu starfshópsins á hugtakinu „*fjármálakerfið*“. Í bréfi starfshópsins til Samkeppniseftirlitsins segir að

¹ Í bréfinu segir að starfshópnum sé ætlað að leiða fram framtíðarsýn fyrir íslenskt fjármálakerfi sem stuðlar að trausti, gagnsæi (m.a. um eignarhald) og fjármálastöðugleika. Greina þurfi leiðir til að ná fram frekari skilvirkni í fjármálakerfinu og lækka kostnað neytenda. Ennfremur þurfi að tryggja að áhætta í starfsemi fjármálafyrirtækja sé skilgreind og ábyrgðarskil skýr. Þá kemur m.a. fram að ríkisstjórnin vilji leita leiða til að draga úr eignarhaldi ríkisins á fjármálafyrirtækjum. Við mat og umfjöllun um viðfangsefni þurfi að taka tillit til tækniframfara og breytinga á regluverki í Evrópu, m.a. þeirra sem eiga að stuðla að opnari fjármálamörkuðum, aukinni nýsköpun og eru líklegar til ýta enn frekar undir breytta neytendahegðun og fjölbreyttari þjónustuveitendur á komandi árum.



með hugtakinu „fjármálakerfi“ sé átt við þá starfsemi sem fram fer í viðskiptaböndum og í þeim fyrirtækjum og stofnunum sem veita almenningi lán og fjármálaþjónustu, þ.m.t. séu sparisjóðir, lífeyrissjóðir og Íbúðalánasjóður („ÍLS“) að því marki sem starfsemi þeirra skarast við starfsemi viðskiptabanka.²

II. Þýðing virkrar samkeppni í fjármálakerfinu

5. Kjarnaskilaboð Samkeppniseftirlitsins í þessum svörum er að við stefnumörkun og ákvarðanatöku stjórnvalda skuli reynt eftir fönngum að tryggja virka samkeppni í fjármálakerfinu. Mikilvægi fjármálakerfisins fyrir íslenskt samfélag er óumdeilt. Því er það sérstaklega brýnt fyrir almenning og atvinnulífið að sem virkust samkeppni ríki á þessu sviði sem öðrum. Ella er vegið að líf skjörum almennings og dregið úr þrótti og samkeppnishæfni í atvinnurekstri hér á landi.
6. Rannsóknir og ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á fjármálamarkaði hafa miðað að því. Má þar nefna rannsóknir og ákvarðanir sem breytt hafa skipulagi greiðslukortamarkaðar³, ákvarðanir sem miða að því að efla samkeppni í almennri viðskiptabankaþjónustu⁴, ákvarðanir er varða eignarhald á stóru böndum⁵, ákvarðanir um samstarf milli bankanna⁶ og ákvarðanir sem varða samruna á við stóru bankana⁷. Umræddar rannsóknir og ákvarðanir liggja m.a. til grundvallar svörum eftirlitsins við álitseiddni starfshópsins.

1. Almennt um mikilvægi samkeppni

7. Með hliðsjón af framangreindu er ástæða til að rifja upp þýðingu samkeppni í atvinnulífinu. Breið samstaða ríkir um það að samkeppni milli fyrirtækja sé mjög æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.⁸ Nánar tiltekið er virk samkeppni talin hafa þessa kosti:

² Benda má á að Seðlabankinn skýrir merkingu orðsins „fjármálakerfið“ með svofelldum hætti í nýjustu útgáfu ritsins Fjármálastöðugleiki (2018-1): „Innlánsstofnanir, ýmis lánafyrirtæki (þ. á m. Íbúðalánasjóður), lífeyrissjóðir, tryggingafélög, verðbréfa-, fjárfestingar- og fagfjárfestasjóðir og lánasjóðir ríkisins.“ Þá segir m.a. í rammagrein III-1 í sama riti: „Fjármálainviðir eru ein af þremur meginstöðum fjármálakerfisins en hinar tvær eru fjármálastofnanir og fjármálamarkaðir.“ Af þessu má draga þá ályktun að skilgreining starfshópsins á hugtakinu „fjármálakerfið“ sé nokkru þrengri en skilgreining Seðlabankans.

³ Hér má nefna ákvörðun nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*, ákvörðun nr. 2/2011, *Yfirtaka Seðlabanka Íslands á Fjölgreiðslumiðlun hf. (nú Greiðsluveitunni)*, ákvörðun nr. 8/2013, *Misnotkun Valitors á markaðsráðansi stöðu og brot gegn ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008* og ákvörðun nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði*.

⁴ T.d. ákvarðanir nr. 22, 24 og 25/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki*.

⁵ T.d. ákvörðun nr. 48/2009, *Yfirtaka Glitnis banka hf. á Íslandsbanka*, ákvörðun nr. 49/2009, *Samruni Kaupþings banka hf. og Arion banka hf.* og ákvörðun nr. 9/2016, *Framsál Glitnis hf. á 95% hlutafjár í Íslandsbanka til Ríkissjóðs Íslands*.

⁶ T.d. ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf.* og ákvörðun nr. 46/2017, *Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers*.

⁷ T.d. álit nr. 8/2000, *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.*, ákvörðun nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.* og ákvörðun nr. 33/2001, *Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.*

⁸ Á heimasíðu International Competition Network er t.d. að finna tilvísanir í rannsóknir sem sýna mikinn ábata af samkeppni. Þar segir m.a.: „There is broad empirical evidence supporting the proposition that



- Samkeppni stuðlar að auknu vöruframboði og betri þjónustu.
- Agi samkeppninnar knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun.
- Samkeppni stuðlar að nýsköpun og framförum í atvinnurekstri.
- Samkeppni stuðlar að því að neytendur fái vörur og þjónustu á sem lægstu verði.
- Samkeppni stuðlar að þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (þ.e. ábata neytenda og framleiðenda).

8. Vísar Samkeppniseftirlitið í þessu samhengi til t.d. rita alþjóðastofnana þar sem kostir samkeppni eru dregnir fram, m.a. með skírskotun til fjölmargra rannsókna í hagfræði og reynslu á einstökum mörkuðum.⁹
9. Sökum mikilvægis samkeppni hafa ríki á undanförnum áratugum t.d. fellt niður einkarétt og sérréttindi á ýmsum sviðum atvinnulífsins og komið þar á eða eftir verulega samkeppni, sbr. t.d. á sviði fjarskipta og í flugrekstri.¹⁰

2. Samkeppnishömlur valda tjóni, líka á fjármálamörkuðum

10. Samkeppnislög hafa þannig þann tilgang að vernda samkeppnina með því að leggja bann við samkeppnishamlandi aðgerðum sem skaða hagsmuni bæði neytenda og viðskiptalífsins.¹¹ Jafnframt eiga samkeppnislög að tryggja að öll fyrirtæki, stór sem smá, hafi möguleika til að taka þátt í heilbrigðri samkeppni og þurfi ekki að þola óeðlilega eða skaðlega viðskiptahætti af hálfu annarra fyrirtækja. Samkeppnislög eiga þannig að stuðla að því að nýir aðilar geti hafið atvinnurekstur og smærri fyrirtæki stækkað og eru því liður í að efla eða viðhalda öflugu atvinnulífi.

competition is beneficial for the economy. Economists agree that competition policy has an important role to play in improving the productivity and therefore the growth prospects of an economy."

⁹ Sjá almennt framangreinda heimasíðu International Competition Network (ICN) Sjá einnig t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can 'cascade' to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely."

Sjá einnig t.d. rit frá Alþjóðabankanum, View Point, frá september 2012, „Competition Policy“: „Competition drives productivity growth through two key mechanisms: it shifts market share toward more efficient producers, and it induces firms to become more efficient so as to survive. Theoretical and empirical studies provide evidence that product market competition boosts innovation, productivity, and economic growth. Firms facing vigorous competition have strong incentives to reduce their costs, to innovate, and to become more efficient and productive than their rivals. This process motivates firms to offer competitive prices, higher quality, and new and more varied goods and services. Conversely, lack of competition adversely affects productivity."

¹⁰ Í umfjöllun um kosti samkeppni hefur OECD í dæmaskyni bent á flugmarkaðinn í Evrópu. Hefur stofnunin dregið það fram að frá því að ESB greip til aðgerða á árinu 1993 til að auka samkeppni í flugi hafi á tímabilinu 1993–2002 verið hjá þeim flugfélögum sem buðu lægsta verðið hverju sinni lækkað um 66%.

¹¹ Sjá t.d. ræðu Neelie Kroes framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá ESB, *In defence of competition policy*, 13. október 2008: „The core of our understanding of the world is that markets do NOT work best when left alone ... this is what our enforcement record and independent evidence shows, and it is the only practical approach to take. Competition policy is a tool that has worked well for 50 years – for Member States, for Europe, for consumers and for law-abiding companies everywhere. It has spread to more than 100 economies, including every major economy in both the developed and developing world – and for one reason: because it helps to increase and protect prosperity."



Með þessu er einnig stuðlað að nýsköpun og framförum í hvers kyns atvinnurekstri.¹²

11. Á sama hátt og ljóst er að samkeppni í viðskiptum hefur jákvæð áhrif liggur fyrir að samkeppnishömlur geta valdið almenningi og atvinnulífinu miklum skaða. Ef samkeppnisreglum er ekki framfylgt aukast líkur á óæskilegri samþjöppun og hegðun fyrirtækja, störf tapast og samkeppnishæfni atvinnulífsins minnkar. Sökum framangreinds er mikilvægt að samkeppnisreglum sé framfylgt af festu af samkeppnisyfirvöldum og að önnur stjórnvöld leitist eftir föngum við að efla og vernda virka samkeppni.¹³
12. Samkeppnishömlur geta verið af ýmsum toga. Samrunar fyrirtækja geta leitt til þess að samkeppni hverfi eða minnki verulega. Brot fyrirtækja á bannreglum samkeppnislaga geta haft í för með sér mikið tjón bæði fyrir neytendur og önnur fyrirtæki í atvinnulífinu. Fyrir liggur t.d. að ólögmaett samráð keppinauta um verð og önnur mikilvæg viðskiptamálefni (e. *cartel*) er alla jafna mjög skaðlegt og mikill ábáti fyrir ríki að vinna gegn slíkri háttsemi.¹⁴ Þá geta löggjafinn og stjórnvöld raskað samkeppni með lagasetningu eða öðrum aðgerðum.

¹² Sjá t.d. Renata Hesse (yfirmaður samkeppnismála hjá bandaríska dómsmálaráðuneytinu), ræða 20. september 2016, „And Never the Twain Shall Meet? Connecting Popular and Professional Visions for Antitrust Enforcement“: „... *competition is fair because it gives a chance to the small business owner to succeed in her business venture, because it delivers lower prices to consumers, and because it drives the innovation that improves products, business processes, and more.*“

¹³ Í framangreindu riti Alþjóðabankans frá 2012 segir m.a. eftirfarandi um mikilvægi þess að samkeppnisreglur gildi og að þeim sé fylgt eftir af samkeppnisyfirvöldum:

„The importance of effective competition enforcement

It is not the existence of competition rules, but their effective enforcement, that matters most for economic performance. In a study of 42 countries Kee and Hoekman (2007) found that in industries where competition rules were actively enforced, enforcement increased the number of domestic firms by 7.2 percent (table 2). Buccirossi and others (forthcoming) looked at the relationship between productivity growth and the overall quality of institutional and enforcement policies as measured by a competition policy index. A 20 percent increase on the index scale—roughly equivalent to moving from the level of enforcement in the Czech Republic to that in the United Kingdom—results in total factor productivity growth of 1 percent.

Savings to consumers and firms

Cross-country studies reveal that antitrust enforcement has a significant positive effect on productivity growth. This result is robust across developed and developing countries alike. In developing countries de facto independence of the competition authority—as reflected in the autonomy of its decisions—and an emphasis on promoting competition play a crucial part in driving total factor productivity growth. For a developing country, de facto independence of the competition authority will translate into a 17 percentage point reduction in the productivity gap with the United States (Voigt 2009). Country studies confirm these findings. In Australia competition policy reforms boosted GDP by 2.5 percent, or US\$20 billion, through higher productivity and lower prices during the 1990s (Australian Productivity Commission 2005; Crawford 2009). Similarly, conservative estimates for the United Kingdom suggest that the enforcement of competition law has led to US\$112 million a year in direct consumer savings (U.K. Office of Fair Trading 2010). In the Netherlands the competition agency’s overall activities are estimated to increase social welfare by US\$426 million (a three year rolling average) (Netherlands Competition Authority 2012). And recent studies provide evidence that budgetary commitments to competition agencies and institutions are associated with higher per capita GDP growth (Clougherty 2009).“

¹⁴ Ávinningi af því að vinna gegn samráði keppinauta og hærra verði sem því leiðir (e. *cartel* overcharges) er lýst svo í umræddu riti Alþjóðabankans: „*Addressing cartel behavior is a critical area of antitrust enforcement. In developing countries cartels have been associated with price increases of 10–45 percent (Levenstein, Suslow, and Oswald 2003; Yu 2003). Besides increasing the cost of goods and services to do business, cartels are associated with low labor productivity and low incentives to innovate (Broadberry and Crafts 2001; Evenett, Levenstein, and Suslow 2001; Symeonidis 2003). Tough cartel enforcement is an effective tool for reducing the adverse effects of anticompetitive behavior (Symeonidis 2008; Alexander 1994). Moreover, evidence suggests that international cartels target countries without cartel enforcement (Evenett and Clarke 2002). Eliminating anticompetitive agreements has had a big impact in markets affected. Evenett, Levenstein, and Suslow (2001), analyzing a sample of 40 international cartels in the 1990s, found price drops on the order of 20–40 percent after cartels were*



13. Alvarlegar samkeppnishömlur geta átt sér stað á fjármálamörkuðum eins á og öðrum mörkuðum. Í skýrslu sem OECD birti í desember 2017 er fjallað um samkeppni á bankamarkaði, fjármálastöðugleika og eftirlit með fjármálafyrirtækjum. Í henni er bent á það að í kjölfar fjármálakreppunnar hafi orðið aukning á alvarlegu ólögmætu samráði milli fjármálafyrirtækja og það sé viðfangsefni aðildarríkja að tryggja að samkeppnisyfirlit og fjármálaeftirlit hafi með sér samvinnu til þess m.a. að uppræta slík brot.¹⁵ Nefna má t.d. að á árunum 2013 – 2016 lagði framkvæmdastjórn ESB sektir á fjármálafyrirtæki vegna þátttöku ólögmætu í samráði í tveimur málum sem námu samtals um tveimur milljörðum evra.¹⁶
14. Hér landi hefur Samkeppniseftirlitið lagt á sektir vegna alvarlegra brota fjármálafyrirtækja á samkeppnislögum. Einnig hefur verið gripið til aðgerða til að efla samkeppni í kjölfar brotanna, sbr. ákvörðun nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*¹⁷, sáttir við Arion banka, Landsbankann, Íslandsbanka, Borgun og Valitor frá 2014¹⁸ (sbr. og ákvörðun nr. 8/2015¹⁹), dóm Hæstaréttar Íslands frá 28. apríl 2016 í máli nr. 419/2015, *Valitor gegn Samkeppniseftirlitinu*.²⁰ Gripið var til frekari aðgerða til

broken up. Werden (2008) estimated consumer savings from cartel enforcement in the United States between 2000 and 2007 at about US\$1.85 billion. Evidence suggests that cartel overcharges vary with the level of antitrust scrutiny. Bolotova, Connor, and Miller (2007), looking at time-series data covering 270 food product markets between 1780 and 2004, found that food cartels imposed an average overcharge of 19 percent. The longer the cartels were in place, the more successful they became in imposing higher prices; every five additional years a cartel operated added 1.54 percentage points to the overcharge. Cartel overcharges were lower in regions and periods with tougher antitrust enforcement."

¹⁵ OECD, 10 years on from the Financial Crisis: Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector, Note by Professor Elena Carletti and Agnieszka Smolenska, DAF/COMP/WP2(2017)8.

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2017\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2017)8/en/pdf). Í grein sem birtist á Mondaq 9. júlí 2018 er fjallað um aukna áherslu víða um heim um rannsóknir á ólögmætu samráði á fjármálamarkaði: „In the past, competition enforcement in the financial services sector focused mainly on the areas of State aid and merger control, before the swathe of manipulation of financial benchmarks (e.g. Libor, Euribor) and collusion in bid-ask spread cases, which were investigated by both financial and antitrust regulators. This was followed by a flurry of allegations and investigations by regulators across asset classes, including credit default swaps, interest rate derivatives, FX, precious metals and bonds.

Interestingly, following a number of very recent IPO, bond offering and syndicated securities cases in the UK, Australia, US, Mexico, Spain and Japan, there now appears to be a subtle shift in the focus of new antitrust investigations in the financial services sector. There is a move towards primary market activities and the trading off the back of such activities where it is considered that traders should be competing independently.

Banks, insurance companies, brokers and private equity houses - as well as entities considering a fundraising - are among those being advised to revisit their compliance programmes and practices in light of these recent developments, to ensure that they do not inadvertently fall foul of the competition rules. Especially given the frequency and importance of collaborations between competitors in the financial services sector, which makes this sector a focus for competition authorities worldwide keen to ensure that all such contacts are strictly limited to those permitted by competition law. ... Unquestionably, the financial services sector continues to remain in the competition law spotlight."

http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=716420&email_access=on&chk=1662628&q=946208

¹⁶ Um var að ræða samráð t.d. Barclays, Deutsche Bank, HSBC og fleirri öflugra banka. Í fréttatilkynningu framkvæmdastjórnar ESB frá 7. desember 2016 sagði m.a.: „Commissioner Margrethe Vestager, in charge of competition policy, said: "A sound and competitive financial sector is essential for investment and growth. Banks have to respect EU competition rules just like any other company operating in the Single Market."

¹⁷ Sjá reifun hér: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/221>

¹⁸ Sjá reifun hér: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2455>

¹⁹ Sjá reifun hér: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2497>

²⁰ Sjá reifun hér: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2789>



að efla samkeppni á viðskiptabankamarkaði með sáttum sem gerðar voru við Landsbankann²¹, Arion banka²², og Íslandsbanka²³ á árinu 2017.²⁴

3. Virk samkeppni er mikilvæg fyrir heilbrigði fjármálamarkaðar

15. Í riti Samkeppniseftirlitsins frá 2011, *Samkeppni á bankamarkaði*, er fjallað um mikilvægi fjármálakerfisins í efnahagslífi hveftrar þjóðar. Hún miðli fjármagni frá sparifjáreigendum til lántaka, tryggji örugga greiðslumiðlun og skapi grundvöll fyrir verðmyndun fjármálagerna. Með þessum hætti smyrji fjármálamarkaður gangverk hagkerfisins.
16. Einnig er fjallað um þá sérstöðu fjármálakerfisins að erfiðleikar mikilvægra fjármálafyrirtækja geta haft, eins og dæmin sanna, mjög skaðleg áhrif á samfélagið allt. Í þessu ljósi er í ritinu fjallað um samband samkeppni, samþjöppunar og stöðugleika. M.a. er vitnað til skýrslu OECD frá árinu 2009,²⁵ en í þeirri skýrslu kemur m.a. fram að samkeppni og stöðugleiki geti farið saman í fjármálageiranum. Í reynd styðji markaðsuppbygging byggð á samkeppni við stöðugleika því slíkt markaðsumhverfi feli í sér fækkun banka sem talist gætu of stórir til að falla (e. too big to fail). Að auki eigi samkeppni á milli banka að öðru jöfnu að auka hagkvæmni í greininni, þ.m.t. í áhættustjórnun, sem leiði til aukins stöðugleika kerfisins í heild.
17. Í riti Alþjóðabankans frá 2013 er umfjöllun um samkeppni og fjármálastöðugleika dregin svo saman:

- *Competition in the banking sector promotes efficiency and financial inclusion, without necessarily undermining financial stability.*
- *Even if the recent crisis is perceived as an episode where competition exacerbated private risk taking and helped destabilize the system, the correct public policy is not to restrict competition. What is needed is a regulatory framework that ensures that private incentives are aligned with public interest.*
- *The state can play a role in enhancing banking competition by designing policies that guarantee market contestability through healthy entry of well-capitalized institutions and timely exit of insolvent ones and by creating a market-friendly informational and institutional framework.*
- *Governments should be mindful of the consequences of their intervention during crises and limit negative consequences on bank competition and risk taking.*

26

18. Í riti Samkeppniseftirlitsins frá 2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, kom fram það mat að samkeppnislegt aðhald skorti á fjármálamörkuðum hér á landi. Var lögð áhersla á mikilvægi samkeppni á þessu sviði:

²¹ Sjá reifun hér: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2943>

²² Sjá reifun hér: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2944>

²³ <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2956>

²⁵ „Competition and Financial Markets“. DAF/COMP/M(2009)3/ANN3:

²⁶ Worldbank, The role of the state in promoting bank competition, Global Financial Development Report 2013: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOBALFINREPORT/Resources/8816096-1346865433023/8827078-1346865457422/Chapter-3.pdf>



„Aukin samkeppni er lykillinn að hagræðingu og aukinni framleiðni í bankastarfsemi á Íslandi að mati Samkeppniseftirlitsins. Samkeppni stuðlar að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, hvetur stjórnendur til að hagræða í rekstri og leiðir til nýrra hugmynda, nýsköpunar og tækninýjunga.“

19. Í þessu sambandi má einnig vitna í ítarlega umfjöllun í bók Vives frá árinu 2016 um samspil samkeppni og fjármálastöðugleika.²⁷ Í henni bendir Vives á að í nokkrum tilvikum fari stefna á sviði fjármálaeftirlits og samkeppniseftirlits sjálfkrafa saman og vinni greiðlega saman hvor annarri til styrkingar. Nefnir hann þrjú dæmi í þessu sambandi:²⁸ Í fyrsta lagi skapi samkeppniseftirlit og samkeppnisstefna aðhald gagnvart bönkum sem eru of stórir til að falla (*e. too big to fail*) og fer þannig saman við fjármálastöðugleikastefnu.²⁹ Í öðru lagi fari stefnurnar saman að því er lýtur að sambærilegum vörum og þjónustu á fjármálamarkaði. Þannig séu lög um fjármálafyrirtæki og fjármálaeftirlit sniðin að því að koma í veg fyrir að hægt sé að stunda regluhögnun (*e. regulatory arbitrage*) og séu þannig til þess fallin að auka samkeppni á grundvelli þess að sömu ákvæði gildi um fjármálavörur/-þjónustu sem eru sambærilegar, jafnvel þótt ólíkar tegundir fyrirtækja á fjármálamarkaði bjóði upp á viðkomandi vörur.³⁰ Í þriðja lagi geti leiðir fjármálaeftirlits og samkeppnisyfirvalda legið saman að því er lýtur að stuðningi við fjármálainnviði sem hafa bæði jákvæð áhrif á fjármálastöðugleika og samkeppni (t.d. sameiginlegt aðgengi að lánshæfisupplýsingum).
20. Vives bendir á að samkeppni geti ekki aðeins haft hvetjandi áhrif á skilvirkni og nýsköpun í bankastarfsemi (og auki þar með neytendavelferð þegar lagaramminn og eftirlit á fjármálamarkaði sé viðhlítandi), heldur geti öflug framfylgni samkeppnisyfirvalda við samkeppnislög jafnframt stutt við endurreisn trausts á bankastarfsemi (sem minnkaði í alþjóðlegu fjármálakreppunni 2008).³¹ Í þessu sambandi vísar höfundur t.d. til aðgerða bandarískra og evrópskra yfirvalda vegna ólögsmæts samráðs banka um viðmiðunarvexti (t.d. Libor). Einnig kemur fram í bók Vives að empirískar rannsóknir bendi til þess að jákvætt samband sé á milli fjármálastöðugleika og tiltekinna mælikvarða fyrir samkeppnisstig (s.s. aðgengileika að markaði, þ.m.t. innkomu erlendra keppinauta).³²

²⁷ Xavier Vives: *Competition and Stability in Banking*. Princeton University Press. 2016

²⁸ Xavier Vives: *Competition and Stability in Banking*. Princeton University Press. 2016. Sjá kafla 8.2.4: „First, to control the TBTF problem, competition policy that attacks the distortion of competition of TBTF entities is aligned with macroprudential policy, but competition policy should not substitute for regulation. Second, prudential regulation avoids regulatory arbitrage and at the same time increases competition by treating financial products in the same way when they are similar, even if they are provided by different types of institutions (banks, insurance companies, asset management firms, or other nonbank financial intermediaries). Third, the prudential regulator and the competition authority may be aligned in promoting infrastructure for financial services, which fosters both financial stability and competition (e.g. information sharing in credit bureaus or centralized clearing for derivative instruments).“

²⁹ Vives tekur fram að fjármálaeftirliti ætti þó ekki að skipta út fyrir samkeppnisstefnu að þessu leyti.

³⁰ Nefnir höfundur banka, tryggingafélög, sjóðastýringarfyrirtæki og önnur fjármálafyrirtæki sem ekki eru bankar í þessu sambandi.

³¹ Xavier Vives: *Competition and Stability in Banking*. Princeton University Press. 2016. Sjá kafla 8.2.3: „Competition nurtures efficiency and innovation, and delivers consumer welfare when regulation is appropriate. Furthermore, vigorous conduct enforcement may help restore diminished trust in banking post-crisis.“

³² Ein aðferð til að skilja sambandið milli samkeppni og fjármálastöðugleika, skv. Vives, felst í því að hugsa sér að við skilyrði markaðsbrests geti annar markaðsbrestur hjálpað. Þannig geti markaðsbresturinn markaðsstyrkur vegið upp á móti þeim markaðsbresti sem leiðir af því að samfélagslegi kostnaðurinn af bankagjaldþroti er ekki tekinn með í reikninginn af einstökum bönkum.



21. Úrlausnir samkeppnisyfirvalda á sviði samrunaeftirlits og vegna ríkisstuðnings geta orðið til þess að vinna gegn freistnivanda (e. *moral hazard*) í bankastarfsemi en hann eykst ef bankar verða of stórir til að falla (e. *too big to fail*).³³ Þannig getur sú staða komið upp að samkeppnisyfirvöld hafni samruna sem annars myndi leiða til þess að sameinaður banki yrði svo stór að hann hefði hvata til að taka enn meiri áhættu í skjóli þess að hann sé svo kerfislega mikilvægur að stjórnvöld yrðu ætíð knúin til að koma honum til bjargar ef illa færi og taka þannig á sig hluta tapsins af áhættusamri hegðun bankans, en ef allt gengi upp hjá bankanum myndu eigendurnir einir skipta á milli sín hagnaðinum. Samrunar á bankamarkaði geta þannig bæði raskað samkeppni og leitt til aukins freistnivanda í bankastarfsemi.³⁴
22. Í ræðu stjórnarmanns í stjórn Seðlabanka Evrópu frá 22. júní 2017 er fjallað um mikilvægi samkeppni á fjármálamarkaði og samspil við stöðugleika:

„Today I want to speak to you about the state of competition in the European banking market.

My starting point is that, overall, competition in the banking sector benefits both consumers and society as a whole. This could be considered a controversial statement. There have been long and heated academic discussions on the perceived trade-off between banking competition and financial stability. The counterargument is that intense banking competition can lead to a race to the bottom in terms of banking stability.

However, I would argue that this problem can be avoided by providing a robust prudential environment. This can allow the well-known advantages of competition to be achieved in the banking sector, such as value-adding innovation, a wide range of competitively priced products, and resources shifting over time to the most efficient providers. The benefits of such competition will be greater if supervisors and regulators avoid micromanaging banks and give

Þá bendir Vives á að vísbendingar empirískra rannsókna gefi til kynna að samkeppnisstig af meðalstyrkleikagráðu (e. *intermediate level of competition*) kunni að hámarka fjármálastöðugleika. Fræðilega er hægt að skýra þessar empirísku niðurstöður með skírskotun til hugtaksins starfsleyfisvirði (e. „*charter value*“) og til hættunnar sem skapast þegar bankar verða of stórir til að falla. Starfsleyfisvirði sprettur af ábata banka af orðspori, einokunarrentu, stærðarhagkvæmni og upplýsingaforskoti. Verulegur hluti þessa forgirta ábata fer forgörðum þegar starfsemi banka er stöðvuð af yfirvöldum vegna hættu á gjaldþroti, t.d. þegar þeir uppfylla ekki lengur lágmarkseiginfjárfkvaðir. Því minna sem starfsleyfisvirðið er (og þar með því minni markaðsstyrk sem banki hefur), kann áhættusækni banka að aukast því hann hefur minna að tapa. Á hinn bóginn er hætt við að mjög stór banki gæti gerst óhæfilega áhættusækinn í skjóli þess að vera talinn of stór og kerfislega mikilvægur til að falla. Þar af leiðandi kann samkeppnisstig af meðalstyrkleikagráðu, að mati Vives, að vera hagfeldast m.t.t. fjármálastöðugleika. Að mati Samkeppniseftirlitsins kann þetta sjónarmið að hafa átt við í fortíðinni en vafasamt er að það eigi lengur við þar sem lög og reglur og eftirlit á fjármálamarkaði hafa verið hert verulega í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar 2008 og því erfiðara fyrir banka að taka mikla áhættu. Empírískar rannsóknir í framtíðinni munu varpa ljósi á það hvort þetta sjónarmið kunni enn að eiga sér einhverja stoð.

³³ Í bók Vives, kafla 7.3.3, segir: „*The realm of competition policy is extended to limit the size of an institution with divestiture once they receive public help. Competition policy may avoid the consolidation of an anticompetitive market structure with entities that are TBTF [too big to fail] and therefore cannot exit the market. That is, competition policy is part of the solution of the TBTF problem, and in Europe the competition policy authority has basically been the only authority that has taken effective action after the 2007-2009 crisis in relation to the TBTF issue.*“

³⁴ Aðstæður af því tagi sem hér er lýst auka freistnivanda (e. *moral hazard*). Tilvist freistnivanda í bankastarfsemi er meðal helstu raka fyrir sérstökum lögum um fjármálafyrirtæki og starfrækslu fjármálaeftirlits.



them leeway to compete in various respects, going beyond simple cost efficiency."³⁵

23. Í framangreindri skýrslu, sem OECD birti í desember 2017, er fjallað um samkeppni á bankamarkaði og fjármálastöðugleika. Niðurstaðan er þessi:

„80. The Great Financial Crisis in a number of jurisdictions has reframed the aims of financial regulation, and therefore also the terms of engagement between different financial regulators and competition authorities. The much-discussed trade-off between financial stability and competition has become more nuanced, by recognition that optimal implementation of policies can be ensured through institutional design, that is, a clear repartitioning of responsibilities and appropriate procedures. It is now well recognised that both policies -notwithstanding different tools and enforcement mechanisms- are both to serve the same objectives of establishing efficient banking markets that serve consumers. At the same time, even as financial stability concerns became paramount, new competition policy-related competences have been granted to supervisors. Co-operation and engagement between regulators and competition authorities are in this context a precondition for policy coherence and consistency.

81. The complex post-crisis architecture of financial oversight with numerous new authorities as well as new regulatory objectives raises concerns from the perspective of high barriers to entry and differentiated impact of regulation on market actors. The challenge of ensuring contestability of financial markets as well as a level playing field remains a key concern from a competition point of view in emerging areas such as FinTech, growing challenges such as consumer protection as well as established fields such as competition policy enforcement. Different forms of engagement allowing competition authorities to play their role are required, including through the build-up of sector-specific expertise, advocacy and participation in the rule-making processes through policy engagement.”³⁶

24. Samkvæmt þessu er almennt litið svo á að samkeppni sé afar mikilvæg í fjármálaþjónustu. Fjármálastöðugleiki krefjist þess ekki að samkeppni sé takmörkuð heldur sé hann tryggður með því að skapa fjármálastarfsemi viðeigandi reglu- og stofnanaumgjörð. Til þess að tryggja að slík reglusetning gangi ekki óþarflega langt og fari að hamla samkeppni að óþörfu hafi sum ríki breytt lögum og gert eftirlitsstjórnvöldum með fjármálamörkuðum skylt að hafa hliðsjón af samkeppnissjónum við reglusetningu og eftirlit.
25. Dæmi um framangreint er Bretland. Ljóst er að þar í landi er samkeppni í fjármálakerfinu talin afar æskileg.³⁷ Hefur lagaumhverfinu verið breytt í því skyni

³⁵ „Enhancing the environment for banking competition“ Keynote address by Pentti Hakkarainen, Member of the Supervisory Board of the ECB, at the FIBI International Banking Conference 2017, Dublin, 22 June 2017” Sjá: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp170622.en.html>

³⁶ OECD, 10 years on from the Financial Crisis: Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector, Note by Professor Elena Carletti and Agnieszka Smolenska, DAF/COMP/WP2(2017)8.

³⁷ Sem dæmi um þetta má nefna að á heimasíðu Seðlabanka Englandis er gerð grein fyrir mikilvægi samkeppni í fjármálakerfinu. Er því lýst að samkeppni banka m.a. stuðli að stöðugleika, hagkvæmni, nýsköpun og betri rekstri. Sjá:



m.a. að koma í veg fyrir að samkeppnissjónarmiðum sé vikið til hliðar við framkvæmd fjármálaeftirlits. Í þessu fólst m.a. að eftirlitsaðilum með fjármálakerfinu (Financial Conduct Authority (FCA), Payment Systems Regulator (PSR) og Prudential Regulation Authority (PRA) var gert skylt að gæta að samkeppni í starfi sínu. Hefur því ekki aðeins breska samkeppniseftirlitið (CMA) hlutverki að gegna við að vernda og efla samkeppni í fjármálakerfinu.³⁸

26. Gagn má einnig hafa af umfjöllun í Ástralíu.³⁹ Þar í landi er starfandi óháð nefnd sérfræðinga sem ætlað er að veita ríkisstjórnnum ráðgjöf um m.a. efnahagsmál og samkeppni (Productivity Commission). Það gerir nefndin m.a. með rannsóknum og útgáfu skýrslna.⁴⁰ Í febrúar 2018 birti nefndin drög að afar ítarlegri skýrslu um samkeppni í ástralska fjármálakerfinu (draft report, *Competition in the Australian Financial System*).⁴¹ Er þar fjallað m.a. um samkeppni og stöðugleika í fjármálakerfinu og komist að þeirri niðurstöðu að auka þurfi samkeppni. Það sem m.a. hamli samkeppni milli fjármálafyrirtækja sé að stjórnvöld sem hafi eftirlit með fjármálakerfinu gæti ekki nægjanlega að samkeppnissjónarmiðum. Er þetta reifað svo í fréttatilkyngingu nefndarinnar:

„The financial system needs a competition champion

'The early 2000s was the last time Australia's financial system saw a period of fierce competition. If we are to see its like again, we will need a series of policy shifts, and a champion to own them,' Chairman of the Productivity Commission Peter Harris said on the release of the Commission's draft report into Competition in the Australian Financial System.

Amongst other issues, the report finds some notable failings in competitive behaviour evident in markets of home loans and for small and medium enterprise (SME) finance.

...

The Productivity Commission has accordingly recommended financial regulators collectively place more emphasis on competition, after a sustained period since the Global Financial Crisis emphasising stability.

The Commission noted that competition in Australia's financial system is without a champion among the existing regulators — no agency is tasked with overseeing and promoting competition in the financial system.

'We need one of the regulators to be appointed by government as the competition champion — to take primary responsibility for putting the case for competition inside what are otherwise closed shop discussions,' Productivity Commission Chair Peter Harris said.

The Inquiry draft report recognises that both competition and financial stability are important to the Australian financial system, and are an uncomfortable mix

<http://edu.bankofengland.co.uk/knowledgebank/why-is-competition-important-for-banks/>

³⁸ Gott yfirlit yfir þessa skipan má finna á þessari vefslóð:

<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2015/the-pras-secondary-competition-objective.pdf?la=en&hash=41B85216F3205D007E629D1CF89758A7D753EB0E>

³⁹ Alþjóðastofnanir og samtök vísa einatt til Ástralíu sem dæmi um ríki sem hefur mikinn metnað til þess að tryggja samkeppni.

⁴⁰ Sjá um nefndina; <http://www.pc.gov.au/about>

⁴¹ <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/financial-system/draft/financial-system-draft.pdf>



at times. The legislators' solution to date has been to specify a need for balance between the two. But balance is not evident — decisions have persistently favoured stability."⁴²

27. Virðist sama hugsun liggja hér til grundvallar og leiddi til m.a. framangreindra breytinga í Bretlandi: Bæði stöðugleiki og samkeppni eru mikilvæg í fjármálakerfinu. Það verði hins vegar að tryggja að ráðstafanir til að tryggja stöðugleika raski ekki samkeppni að óþörfu og skilvirk aðferð til að stuðla að því sé að gera viðkomandi stjórnvöldum skylt að horfa til samkeppnissjónarmiða.
28. Ástralska nefndin skilaði lokaskýrslu til ríkisstjórnar þann 29. júní sl. Þegar þetta er ritað hefur hún ekki verið birt opinberlega.
29. Framangreind umfjöllun sýnir að mati Samkeppniseftirlitsins að samkeppni er nú sem fyrr afar mikilvæg í fjármálakerfinu og varast ber að draga úr henni nema aðrir brýnir almannahagsmunir geri það óhjákvæmilegt.

4. Sjálfstæði keppinauta mikilvægt, ekki síst á fákeppnismörkuðum

30. Forsenda fyrir virkri samkeppni er m.a. sú að á viðkomandi markaði starfi fyrirtæki sem virði bannreglur samkeppnislaga og að ekki eigi sér stað samrunar sem minnki samkeppni verulega.
31. Grundvallarþýðingu hefur að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samskipti eða samvinnu um framangreind atriði. Þessi krafa um sjálfstæði keppinauta er lykilatriði við skýringu á banninu við samráði.⁴³ Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004 segir t.d.: „Í samkeppnisrétti er það meginatriði að eðlileg samkeppni gerir ráð fyrir sjálfstæðum fyrirtækjum sem taka sjálfstæðar ákvarðanir þegar þau ákveða viðskiptastefnu sína. Sá grundvöllur raskast þegar fyrirtæki hafa einhvers konar samráð sín á milli í því skyni að hafa áhrif á samkeppni. Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga er reist á þessari forsendu.“
32. Í þessu samhengi hefur verið bent á að sú áhætta sem leiðir af óvissu á markaðnum (e. *risks of uncertainty*) sé afar mikilvæg fyrir samkeppni. Sjálfstæði keppinauta og

⁴² <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/financial-system/draft>

⁴³ Sjá t.d. Bellamy & Child, European Union Law of Competition, sjöunda útgáfa 2013, bls. 135: „It is inherent in the concept of undistorted competition that each economic operator must determine independently the policy which it intends to adopt on the internal market“.

⁴³ Sjá hér einnig Stefán Már Stefánsson, Samkeppnisreglur, 1993, bls. 41-42: „Meginatriðið við skýringu samkeppnisreglnanna er það að eðlileg samkeppni gerir ráð fyrir sjálfstæðum fyrirtækjum sem taka sjálfstæðar ákvarðanir þegar þau ákveða samkeppnisstefnu sína. Þau bera því sjálf áhættu af þeirri stefnu sem þau taka. Þessar forsendur raskast hins vegar ef fyrirtæki hafa einhvers konar samráð sín á milli í því skyni að hafa áhrif á samkeppnina.“ Í álit Kokott aðallögsögumanns við dómstóls ESB frá 19. febrúar 2009 er meginreglan um sjálfstæði keppinauta orðuð svo: „Regard must be had to the fact that independence of economic participants constitutes one of the basic requirements for competition to function. Accordingly, the provisions of the Treaty relating to competition are based on the concept that each economic operator must determine independently the policy which he intends to adopt on the common market.“, sbr. mgr. 52 í álit í máli nr. C-8/08, EU:C:2009:110, T-Mobile Netherlands.



Þessi æskilega óvissa fyrirtækja um m.a. fyrirætlanir keppinauta séu grunnstoðir fyrir virkri samkeppni.⁴⁴

33. Framangreind krafa um sjálfstæði keppinauta og æskilega óvissu er enn ríkari ef fákeppni ríkir á viðkomandi markaði.⁴⁵ Eru fákeppnismarkaðir „viðkvæmir fyrir áhrifum“ ef samskipti eða samstarf milli keppinauta á sér stað, sbr. úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2008. Hnykktt er á þessu dómi Hæstaréttar Íslands frá 1. desember 2016 í máli nr. 360/2015. Þar kemur fram að að óvissa fyrirtækja sem í hlut eiga, um hegðun keppinautanna sé „*ein af meginforsendum þess að óheft verðsamkeppni geti átt sér stað. Þetta á ekki síst við á fákeppnismarkaði þar sem gagnkvæm skipti á upplýsingum um verð geta auðveldað ráðandi fyrirtækjum að halda uppi vöruverði og auka þar með framlegð sína á kostnað viðskiptavinanna.*“
34. Í framangreindu riti Samkeppniseftirlitsins frá 2011, *Samkeppni á bankamarkaði*, segir:

„Íslenskur fjármálamarkaður er fákeppnismarkaður. Á fákeppnismörkuðum geta stærstu fyrirtækin verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Í því felst að ef markaðsgerðin er með tilteknum hætti getur myndast jarðvegur fyrir þegjandi samhæfingu (e. tacit collusion). Viðkomandi fyrirtæki geta á slíkum markaði komist upp með að taka gagnkvæmt tillit hvert til annars í stað þess að keppa af hörku. Fyrirtækin geta séð sér hag í því að verða samstíga í markaðshegðun, t.d. geta þau takmarkað framboð á vöru eða þjónustu til þess að geta hækkað söluverð með það að leiðarljósi að samræmd markaðshegðun leiði til hámarkunar sameiginlegs hagnaðar. Vart þarf að rökstyðja að slík hegðun fyrirtækja er skaðleg fyrir almenning.

35. Í skýrslunni er einnig vakin athygli á því sýna þurfi ítrustu aðgætni í starfi hagsmunasamtaka á mörkuðum þar sem slíkar aðstæður eru fyrir hendi:

„Dæmi sanna, bæði hér á landi og erlendis, að starfsemi hagsmunasamtaka fyrirtækja getur verið mjög viðkvæm í samkeppnislegu tilliti, ekki síst þegar aðildarfyrirtæki starfa á fákeppnismarkaði.“

36. Sömu sjónarmið eiga enn við að mati Samkeppniseftirlitisins. Brýnt er að við stefnumörkun og ákvarðanatöku stjórnvalda sé reynt að stuðla að sem mestu sjálfstæði viðskiptabankanna. Liður í því er að stjórnvöld eigi frekar viðræður við

⁴⁴ Sjá t.d. Bellamy & Child, European Union Law of Competition, sjöunda útgáfa 2013, bls. 139: „The case law under Article 101(1) is based on the premise that each undertaking must determine independently the policy which it intends to adopt on the internal market and the conditions which it intends offer to its customers. The decision-making independence of competing undertakings and the risks of uncertainty are regarded as two „attributes of competition in its ideal form.““

⁴⁵ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2013 segir t.d.: „Ljóst er að félögin sem standa að Olíudreifingu og Skeljungur hafa algjöra yfirburðastöðu almennt á olíumarkaði á Íslandi. Á fákeppnismarkaði eins og olíumarkaðurinn er getur nánast hvers konar viðskiptalegt samstarf keppinauta verið til þess fallið að raska samkeppni.“ Sjá einnig t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-141/94, ECLI:EU:T:1999:48, Thyssen Stahl AG gegn framkvæmdastjórninni: „As regards the structure of the market, the Court finds that, in 1989, 10 of the undertakings engaged in the Poutrelles Committee monitoring accounted for two-thirds of apparent consumption. Given such an oligopolistic market structure, which can reduce competition ipso facto, it is all the more necessary to protect the decision-making independence of undertakings as well as residual competition.“ Sjá einnig t.d. Ross, Principles of Antitrust Law, 1. útgáfa, bls. 189: „[T]he exchange of almost any information can significantly facilitate price agreements in an oligopolistic industry prone to collusion.“



hvern og einn banka um mikilvæg málefni í stað þess að kalla eftir því að þeir samræmi sjónarmið á vettvangi hagsmunasamtaka.



III. Framtíðarsýn, gagnsæi, traust og stöðugleiki

37. Bankar hafa um aldir gegnt mikilvægu hlutverki í efnahagslífi ríkja. Þeir sjá einstaklingum og fyrirtækjum fyrir greiðslumiðli og aðgangi að öruggu og skilvirku greiðslukerfi og gegna lykilhlutverki í flestum ríkjum við miðlun fjármagns frá sparifjáreigendum til lántakenda í hagkerfinu. Bankar hafa þannig stuðlað að því viðskipti geti gengið fyrir sig með skilvirkum hætti og auðveldað aðilum hagkerfisins að hrinda fjárfestingum í framkvæmd. Fyrirtæki sem starfa á fjármálamarkaði byggja tilvist sína á trausti og trúverðugleika; þverri traust getur það haft kerfisbundin áhrif á önnur fyrirtæki í greininni og að lokum á hagkerfið í heild. Þessu er á annan hátt farið á flestum öðrum vöru- og þjónustumörkuðum þar sem gjaldþrot eins fyrirtækis skapar tækifæri fyrir keppinauta á markaði.
38. Á síðustu áratugum fóru fjárfestingarbankar að veita hefðbundnum bönkum vaxandi samkeppnisaðhald á útlánamarkaði með því að annast sölu og útgáfu skuldabréfa á verðbréfamarkaði. Þannig hafa stærri fyrirtæki gefið út skuldabréf (og hlutabréf) með útboði á markaði til fjármögnunar á starfsemi sinni og einnig eru dæmi um að settir séu á fót fjárfestingarsjóðir sem fjárfesta í skuldabréfum smærri fyrirtækja. Hérlandis og erlendis hafa alhliða bankar brugðist við slíkri markaðssamkeppni með því að auka markaðstengda þjónustu sína, s.s. með eflingu eignastýringar, ráðgjafar og markaðstengdar þjónustu almennt. Með því að bregðast við með þessum hætti, þ.e. með því bjóða einfaldlega sömu þjónustu og hinir sérhæfðari markaðsdrifnu keppinautar, hafa alhliða bankar náð að verjast samkeppni verðbréfamarkaðarins.
39. Nú standa bankar frammi fyrir samkeppni úr nýjum áttum. Samkeppni sprotafyrirtækja á sviði svonefndrar fjártækni og áhrif nýrrar löggjafar ESB á fjármálamarkaði eru nýjustu áskoranirnar sem hefðbundnir bankar standa frammi fyrir. Hvarvetna móta nú bankar viðbrögð við þessari nýju þróun. Áætlað hefur verið að evrópskir bankar muni verja jafnvirði um 5000 milljarða króna í nýja fjárfestingu í upplýsingatækni til að laga sig að samkeppni úr nýjum áttum.⁴⁶ Á þessu stigi máls er hins vegar of snemmt að fullyrða um hver raunveruleg áhrif þessarar þróunar mun hafa á samkeppni á fjármálamarkaði. Það er alls ekki sjálfgefið að þessi þróun muni breyta í grundvallaratriðum markaðsstyrk öflugra banka.
40. Hér á eftir er svarað þeim spurningum sem starfshópur um Hvítbók setti fram í erindi sínu til Samkeppniseftirlitsins. Er umfjöllunin sett fram í sömu röð og í erindi starfshópsins (númerað 1-19 í eftirfarandi köflum II-VII).

1. Mikilvægustu þættir varðandi gerð fjármálakerfisins næstu 5-10 ár

„Hvaða þætti metur Samkeppniseftirlitið mikilvægasta þegar kemur að gerð fjármálakerfisins til næstu 5-10 ára“

⁴⁶ Heimild um áætlaðar fjárfestingar evrópskra banka: Ársrit Samtaka fjármálafyrirtækja 2017.



41. Eins og fyrr segir eykur samkeppni hagsæld neytenda og stuðlar að hagkvæmni og samkeppnishæfu atvinnulífi. Agi heilbrigðrar samkeppni stuðlar að bættri stjórnun fyrirtækja, enda sé viðkomandi atvinnurekstri búin eðlileg og örugg starfsumgjörð að öðru leyti. Vísast hér til umfjöllunar í kafla II hér að framan.
42. Frá samkeppnissjónarmiði er því mikilvægt að sjálf gerð fjármálakerfisins hamli ekki heilbrigðri samkeppni, heldur þvert á móti stuðli að henni.
43. Horfa má á gerð fjármálakerfisins út frá innra skipulagi stóru viðskiptabankanna, eignarhaldi á stærstu fyrirtækjunum á markaðnum, út frá því hversu mikil samþjöppun markaðshlutdeildar er á mismunandi mörkuðum fyrir fjármálaþjónustu, út frá ólíkri gerð og fjölbreytileika fjármálaþjónustuveitenda og út frá því hvernig innviðaskipulagi fjármálakerfisins er háttað.
44. Hér á eftir eru tekin saman nokkur mikilvæg atriði sem varða gerð fjármálamarkaðarins á næstu árum:⁴⁷

1) Við aðgerðir og eftirlit stjórnvalda til að tryggja fjármálastöðugleika þarf að gæta að samkeppnissjónarmiðum: Heilbrigð samkeppni er afar mikilvæg í fjármálakerfinu, samhliða því að starfsemi á fjármálamarkaði lúti á hverjum tíma fullnægjandi reglum og eftirliti. Því er mikilvægt að við alla umfjöllun stjórnvalda um fjármálastöðugleika sé hugað að samkeppnismálum á fjármálamarkaði.⁴⁸ Fjallað er nánar um þetta í kafla II.3 og kafla III.2.2.

2) Samþjöppun á viðskiptabankamarkaði er áhyggjuefni: Ljóst er að því meiri sem samþjöppun markaðshlutdeildar er á einstökum mörkuðum, þeim mun meiri hættu er á því að virkri samkeppni sé raskað. Í bankastarfsemi getur stærðarhagkvæmni vissulega skipt verulegu máli, einkum hvað varðar kostnaðarsama innviði. Á hinn bóginn er aukinn markaðsstyrkur yfirleitt fylgífiskur aukinnar stærðar og getur hann ekki síst leitt til skerðingar á þeim kjörum sem bjóðast einstaklingum og smáum fyrirtækjum í viðskiptum við banka.⁴⁹

Aukin stærð, t.d. vegna samruna, getur því valdið neytendum meira velferðartapi vegna skerðingar á samkeppni heldur en sem nemur ábata af aukinni hagkvæmni stærðarinnar. Jafnframt er alls ekki sjálfgefið að samrunar banka skili miklu rekstrarlegu hagræði eða það hagræði skili sér með eðlilegum hætti til viðskiptavina. Nánar er vikið að þessu í svari við spurningu 7 (kafla IV.7). Með vísan til þess er þar kemur fram er að frummati

⁴⁷ Sambærileg áhersluatriði eru sett fram í umsögn Samkeppniseftirlitsins við drög að eigendastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki, sbr. bréf eftirlitsins til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 21. mars 2017, sem birt er á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins sem umsögn nr. 5/2017, sjá eftirfarandi slóð:

http://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2017/Umsogn_5_17_umsogn-SE-vid-drog-ad-eigandastefnu-rikisins-fyrir-fjarmaalafyrirtaeki.pdf.

⁴⁸ Í nýlegum tillögum sérfræðinganefndar sem fjallaði um þetta fyrir áströlsk stjórnvöld er lögð áhersla á að ráðstafanir til að tryggja stöðugleika raski ekki samkeppni að óþörfu. Skilvirk aðferð til að stuðla að því sé að gera viðkomandi stjórnvöldum skylt að horfa til samkeppnissjónarmiða.

⁴⁹ Í þessu sambandi má geta þess að framkvæmdastjórn ESB gerði á sínum tíma mjög viðamikla rannsókn á almennri viðskiptabankastarfsemi (e. *retail banking*). Birti framkvæmdastjórnin á árinu 2007 skýrslu vegna þessa. Meðal annars kom fram í skýrslunni að mikil samþjöppun og vísbendingar um aðgangshindranir væru áhyggjuefni þar sem slíkt gæti veitt bönkum möguleika á að nýta sér markaðsstyrk gagnvart einstaklingum og smáum fyrirtækjum. Sjá hér: http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/banking.html



Samkeppniseftirlitsins ólíklegt að sameining tveggja af stóru viðskiptabönkunum þremur gæti samrýmst markmiðum samkeppnislaga. Í svari við spurningu 14 (kafla V.14) er vikið að afstöðu Samkeppniseftirlitsins til aukins samstarfs bankanna.⁵⁰

- 3) Efling samkeppni er besta leiðin til haгрæðingar, en afmarkað samstarf getur átt rétt á sér að tilteknum skilyrðum uppfylltum: Samkeppniseftirlitið hefur á fyrri tíð beint sjónum sínum að háum rekstrarkostnaði banka hér á landi, sem m.a. endurspeglast í háum vaxtakostnaði heimila og fyrirtækja. Hefur eftirlitið bent á að besta leiðin til að fást við þennan vanda til lengri tíma sé að örva samkeppni á markaðnum, því virk samkeppni knýr fyrirtæki til hagkvæmari rekstrar.

Tiltekið samstarf á ákveðnum sviðum bankastarfsemi getur verið óumflýjanlegt í því skyni að leysa úr læðingi aukna hagkvæmni og neytendaábata sem annars yrði farið á mis við. Á þetta einkum við um sameiginlega staðla og innviði er lúta að rekstri nettengdra kerfa á borð við greiðslukerfi. Á hinn bóginn er mikilvægt að útfærsla samstarfs á fjármálamarkaði samrýmst samkeppnislögum, þ.m.t. að það hindri ekki að nýir aðilar geti haslað sér völl á markaði. Dæmi er um slíkt, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, sem fyrr er getið.

Til þess að samvinna af þessu tagi geti komið til álita verður m.a. að búa svo í hagin að ábatinn af stærðarhagkvæmni skili sér til samfélagsins, en ekki einungis til eigenda viðkomandi fyrirtækja. Við mat á samstarfi keppinauta horfir Samkeppniseftirlitið til sömu viðmiða og gert er í samkeppnisrétti á hinu Evrópska efnahagssvæði. Í ákvörðun nr. 46/2017, *Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers*, er gerð ítarleg grein fyrir mati af þessu tagi.

- 4) Huga þarf að aðskilnaði mismunandi hagsmuna innan banka: Í kjölfar fjármálakreppunnar hafa reglur á fjármálamarkaði verið hertar og fjármálaeftirlit eftl. Þá hefur sprottið upp umræða víða um heim, einkum í Bandaríkjunum og Evrópu, um það hvort aðskilja beri almenna viðskiptabankapjónustu frá fjárfestingarbankastarfsemi.⁵¹

Í skýrslu sinni, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, vék Samkeppniseftirlitið að mögulegum aðskilnaði á viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi. Benti eftirlitið á að aðskilnaður milli þóknadrifinna sviða bankanna, svo sem fyrirtækjaráðgjafar og miðlunar, frá lánasviðum kynni að hafa jákvæð áhrif á samkeppni þar sem með því móti yrði komist hjá hagsmunaárekstrum.⁵² Á hinn bóginn taldi Samkeppniseftirlitið að nauðsynlegt væri að rannsaka vel önnur áhrif aðskilnaðar af þessu tagi áður

⁵⁰ Sjá einnig um þetta skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, kafla 7, og skýrslu nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*, kafla 3.6.

⁵¹ Ekki eru allir sammála um hvornig beri að skilgreina fjárfestingarbankastarfsemi.

⁵² Sjá bls. 80-81 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*.



en afstaða yrði tekin til slíks aðskilnaðar. Huga þyrfti m.a. að alþjóðlegri samkeppnishæfni bankanna í þessu sambandi.

Nefnd fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem skipuð var árið 2017 til að leggja mat á skipulag bankastarfsemi á Íslandi, tók afstöðu til þess hvort ástæða væri til að aðskilja fjárfestingarbankastarfsemi frá almennri viðskiptabankastarfsemi. Í skýrslu nefndarinnar sem kom út í janúar sl.⁵³ kemur fram það álit nefndarinnar að í ljósi sögunnar teldi nefndin skynsamlegt að draga varnarlínu um það hve mikið fjárfestingarbankastarfsemi á grunni beinnar og óbeinnar stöðutöku geti vaxið hjá hinum stóru kerfislega mikilvægu bönkum. Jafnframt beindi nefndin því til stjórnvalda, sbr. kafla 6.2.6 í skýrslunni, að skoða nánar leiðir til að fyrirbyggja hagsmunaárekstra, m.a. í þeim tilgangi að armslengdarsjónarmið séu ávallt viðhöfð í viðskiptum milli starfssviða. Samkeppniseftirlitið tekur undir þessi sjónarmið nefndarinnar.⁵⁴

- 5) Eignarhald á bönkum þarf að styðja við virka samkeppni: Það er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að leggja mat á hvort breyting á yferráðum yfir bönkum skaði samkeppni, sbr. t.d. ákvörðun nr. 9/2016, *Framsál Glitnis á 95% hlutafjár í Íslandsbanka til Ríkissjóðs Íslands*. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti einskorðast hins vegar við rannsóknir á samrunum sem samið hefur verið um eða rannsóknum á mögulegum samkeppnishindrunum að öðru leyti.

Það er því mikilvægt að stjórnvöld sem skipuleggja sölu á eignarhlut ríkisins í viðskiptabönkunum hugi að samkeppnismálum á undirbúningsstigi slíkra aðgerða. Samkeppniseftirlitið hefur talað fyrir því að horft sé til langtímahagsmuna samfélagsins í þessu sambandi. Bæði almenningur og atvinnulífið hafa mikla hagsmuni af því til skemmri og lengri tíma að virk samkeppni ríki í fjármálakerfinu.

Út frá samkeppnissjónarmiði er æskilegt að eignarhald á fyrirtækjum í fjármálakerfinu sé sem ólíkast og fjölbreytilegast. Fjölbreytilegt eignarhald vinnur gegn því að mögulegir sameiginlegir hagsmunir valdi samkeppnishömlum og fjölbreytileiki fjármálaþjónustuveitenda ætti að vera af hinu góða þar sem hann ætti að draga úr líkum á samhæfðri hegðun og skaðlegri fákeppni að öðru leyti. Vísast í þessu sambandi einkum til svara við spurningum í kafla IV.

- 6) Stuðla þarf að nýjungum í fjármálaþjónustu: Við alla stefnumótun á fjármálamarkaði, ekki síst varðandi sölu og eignarhald, þarf að hafa í huga að viðskiptabankarnir eru að ýmsu leyti í lykilstöðu að því er varðar þróun

⁵³ Skipulag bankakerfis – Tillögur nefndar um skipulag bankastarfsemi á Íslandi, janúar 2018, <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7397bcff-0ce4-11e8-9424-005056bc4d74>

⁵⁴ Nefndin beindi því einnig til stjórnvalda að í næstu heildarendurskoðun á lögum um fjármálafyrirtæki yrði hugað sérstaklega að samspili þeirra við samkeppnislög, með það að markmiði að stuðla að virkri samkeppni og aukinni samkeppnishæfni fjármálamarkaðarins.



atvinnustarfsemi á öllum sviðum í landinu.⁵⁵ Fátt bendir til annars en að þeir muni áfram verða í slíkri stöðu eftir 5 ár þrátt fyrir að fjártæknifyrirtæki og PSD2 greiðslutillskipunin kunni hafa áhrif á samkeppnisstöðu þeirra. Vísast í þessu sambandi m.a. til svara við spurningum í kafla IV.

Mikilvægt er að stjórnvöld tryggji að umgjörð fjármálamarkaðar styðji við nýsköpun á fjármálamarkaði, innan þeirra öryggismarka sem setja þarf starfseminni. Virk samkeppni knýr fyrirtæki til að leita nýjunga í starfsemi sinni. Því þarf að fylgjast vel með því á næstu misserum hvaða áhrif fjártæknifyrirtæki og aðrar nýjungar í fjármálaþjónustu hafa á starfsemi bankanna. Þurfa stjórnvöld að leita allra leiða til að stuðla að því nýir keppinautar sæti ekki óeðlilegum takmörkunum og starfandi fjármálafyrirtæki geti ekki hindrað innkomu þeirra og þar með aukna samkeppni í fjármálakerfinu.

- 7) *Vinna ætti gegn aðstæðum sem rennt geta stöðum undir þögla samhæfingu, m.a. með því að stuðla að auknu aðhaldi viðskiptamanna:* Mikil samþjöppun markaðshlutdeildar á markaði, áþekk kostnaðaruppbygging helstu fyrirtækjanna, mikið gagnsæi um verð, einsleitni vöru og þjónustu, aðgangshindranir og formbundin tengsl (s.s. gegnum eignarhald og samstarf) eru þættir sem skapað geta jarðveg fyrir þögla samhæfingu. Í fyrri úrlausnum hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað talið að slíkar aðstæður væru fyrir hendi í almenntri viðskiptabankaþjónustu og fært fyrir því rök að bankarnir væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á því sviði, sbr. t.d. ákvörðun nr. 50/2008, *Samruni SPRON og Kaupþings*. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2016 segir að viðskiptabankarnir þrír „*njóta hver fyrir sig sterkrar stöðu á hinum ýmsu undirmörkuðum fjármálaþjónustu. Í aðalatriðum eru þeir áþekkir að stærð og samanlögð markaðshlutdeild þeirra á sviði innlánastarfsemi nemur nú um 97-98% á landsvísu. Íslandsbanki og Landsbanki, sem nú er gert ráð fyrir að verði undir sameiginlegu eignarhaldi ríkissjóðs, eru samtals með um 65-70% hlutdeild í innlánunum frá einstaklingum og atvinnufyrirtækjum.*”

Stefnumörkun af því tagi sem vikið er að í liðum 1) – 5) hér að framan getur meðal annars, ef vel tekst til, unnið gegn hættu á þögulli samhæfingu. Jafnframt er mikilvægt að auka aðhald viðskiptamanna, en almennt er hreyfanleiki viðskiptavina bankanna talinn fremur lítill. Víða leggja stjórnvöld áherslu á að draga úr ýmsum hindrunum fyrir því að færa sig á milli banka (oft nefnt skiptikostnaður, e. switching cost)⁵⁶. Hár skiptikostnaður getur dregið úr samkeppni á tvo vegu. Annars vegar getur hann aukið markaðsstyrk einstakra banka og hins vegar getur hann útilokað

⁵⁵ Þetta var m.a. augljóst þegar hinir endurreistu bankar stóðu frammi fyrir því að endurskipuleggja fjárhag fjölmargra fyrirtækja eftir hrún. Vð þær aðstæður beindi Samkeppniseftirlitið því til bankanna þriggja að horfa til tíu meginreglna um samkeppni við ákvarðanir þeirra um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum, sbr. álit nr. 3/2008. Álitið er aðgengilegt á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins.

⁵⁶ Sjá m.a. breska skýrslu: Retail Banking Market Investigation – Final Report – 9. August 2016.

Vefslóð að skýrslunni:

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retail-banking-marketinvestigation-full-final-report.pdf>.



eða takmarkað árangur nýrra aðila sem reyna að hasla sér völl á markaðnum.

Með ákvörðunum nr. 22, 24 og 25/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankajónustu við einstaklinga og lítill fyrirtæki*, var kynnt sátt við viðskiptabankana þrjá sem miðuðu að því að draga úr kostnaði viðskiptavina þegar skipt er um banka, stuðla að víðtækara samkeppnisaðhaldi einstaklinga og lítilla fyrirtækja og vinna gegn aðstæðum sem renna stoðum undir þögla samhæfingu. Í þessu sambandi skal á það bent að talið er að ein af þremur grundvallarforsendum fyrir því að þögul samhæfing geti varað til langs tíma sé sú að viðskiptavinir á viðkomandi markaði séu vanmáttugir til að raska samhæfingu. Það er því mikilvægt að efla getu viðskiptavina til að veita aðhald á markaðnum. Er mikilvægt að stefnumörkun stjórnvalda á fjármálamarkaði styðji við þessar aðgerðir, en þær miða að opnun markaða og aukinni samkeppni og nýsköpun.

- 8) Æskilegt er að nýta aðferðafræði OECD við samkeppnismat (e. OECD Competition Assessment Toolkit) til að takmarka samkeppnishindranir og draga úr reglubyrði: OECD hefur um árabil bent á mikilvægi þess fyrir efnahag ríkja að hugað sé að áhrifum laga, reglna og stjórnvaldsákvarðana á samkeppni. Í þessu efni hefur OECD mótað verklag við svokallað samkeppnismat (e. *Competition Assessment Toolkit*).⁵⁷ Hefur Samkeppniseftirlitið mælt til þess að samkeppnismati sé beitt hér á landi, sbr. álit nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*.⁵⁸ Stjórnvöld geta beitt því til að efla samkeppni eða takmarka samkeppnishindranir sem stafað geta af lögum, reglum og stjórnvaldsfyrirmælum. Þetta verklag dregur m.a. úr óþarfa reglubyrði á atvinnulíf, en slík reglubyrði felur alla jafna í sér samkeppnishindranir.

2. Um traust á fjármálakerfinu

„Telur Samkeppniseftirlitið að traust ríki á fjármálakerfinu í dag og ef ekki, hverjar telur eftirlitið helstu ástæður þess? Hvernig er hægt að endurvinnna traust og hvert er hlutverk Samkeppniseftirlitsins í því?“

2.1 Bæta þarf traust á fjármálakerfinu – Samkeppniseftirlitið hefur hlutverki að gegna

45. Samkeppniseftirlitið telur að leggja megi tvenns konar skilning í hugtakið „traust á fjármálakerfinu“: Annars vegar getur traust á fjármálakerfinu snúist um það hvort almennt ríki sú trú að lítil hætta sé á að mikilvægustu fjármálafyrirtækin lendi í fjárhagslegum vandræðum sem leitt geti til þrots. Er þetta nefnt fjármálastöðugleikasjónarmiðið í umfjölluninni hér á eftir. Hins vegar má leggja þann skilning í traust í þessu sambandi að það snúist um viðskiptatraust, þ.e. hvort viðskiptavinir trúu því að fjármálafyrirtæki á markaðnum bjóði þeim almennt góð og samkeppnishæf kjör og viðhlítandi þjónustugæði og að þau séu rekin með

⁵⁷ Sjá m.a. þessa slóð: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2901>

⁵⁸ Sjá þessa vefslóð: http://www.samkeppni.is/media/alit-2009/alit_2_2009_samkeppnismat_stjornvalda.pdf



hagkvæmum hætti. Er þetta nefnt viðskiptatraustssjónarmiðið í umfjölluninni hér á eftir. Viðskiptatraustssjónarmiðið er nátengt því hve virk samkeppni er fyrir hendi á markaðnum en eins og bent hefur verið á hér frammar getur virk samkeppni jafnframt stutt við markmið um fjármálastöðugleika. Fjallað er nánar um þetta í kafla 2.2 og 2.3 hér á eftir.

46. Við mat á trausti á fjármálastöðugleika og viðskiptatrausti er gagnlegt að horfa til reynslunnar. Óþarft er að rekja hér þær hremmingar sem íslenskur almenningur og efnahagskerfið gengu í gegnum við hrun bankanna haustið 2008. Slá má því föstu að þá hafi fjármálakerfið verið rúið trausti, bæði að því er varðar fjármálastöðugleika og traust viðskiptamanna. Þá hafa m.a. rannsóknir Samkeppniseftirlitsins sem fyrr er getið varpað ljósi á háttsemi (þ.m.t alvarleg brot) sem til þess hefur verið fallin að grafa undan viðskiptatrausti.
47. Á hinn bóginn hefur margt verið gert til að vinna til baka traust á fjármálakerfinu við endurreisn þess á liðnum árum. Þannig hafa stjórnvöld og fjármálakerfið sjálf leitast við að læra af reynslunni.
48. Samkeppniseftirlitið hefur ótvírætt litið svo á að það hafi hlutverki að gegna að endurvinnu traust á fjármálakerfinu. Nefna má að Samkeppniseftirlitið hefur fjallað ítarlega um þýðingu samkeppni og samkeppnissjónarmið sem hafa þurfi að leiðarljósi við endurreisn fjármálakerfis og atvinnulífs í kjölfar bankahrunsins. Nefna má eftirfarandi í þessu sambandi:
 - Álit nr. 3/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*. Með álitinu var því beint til bankanna að hafa tilteknar 10 meginreglur til hliðsjónar þegar ákvarðanir væru teknar um framtíð fyrirtækja í rekstrarvanda. Álitið var unnið í samráði við samtök á vettvangi atvinnulífs og neytenda, stjórnvöld o.fl.
 - Skýrsla nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja – stefnumörkun*. Fjallað um viðmið sem bankar þurfi að hafa að leiðarljósi við endurskipulagningu fyrirtækja.
 - Skýrsla nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*. Fjallað um samþjöppun á bankamarkaði, aðgangshindranir, rekstrarkostnaði og mikilvægi virkrar samkeppni til þess að draga úr honum, o.fl.
 - Skýrsla nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*. Greint frá rannsókn eftirlitsins á fjárhagslegri endurskipulagningu 120 fyrirtækja og skilgreindir fimm tilteknir hvatar sem togi í ranga átt við endurskipulagningu atvinnulífsins. Flestir þessara hvata tengdust starfsemi bankanna og þátttöku þeirra í endurskipulagningunni.
 - Skýrsla nr. 3/2012, *Endurreisn fyrirtækja 2012 – Aflaklær eða uppvakningar?* Fjallað um framhalds fyrrgreindrar rannsóknar á 120 fyrirtækjum, skuldsetningu fyrirtækja og þátttöku bankanna í endurreisninni.
 - Skýrsla nr. 3/2013, *Er týndi áratugurinn framundan? – Öflug samkeppni læknar stöðnun*. Greint frá þriðju rannsókninni á stöðu 120 fyrirtækja.
 - Skýrsla nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*. Fjallað um stærð og umfang banka, gerð grein fyrir samkeppnisaðhaldi á markaðnum og fjallað



um fyrirtækjaráðgjöf, eignastýringu og miðlun. Þar á meðal er fjallað um aðskilnað viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi.

49. Framangreindar skýrslur og álit eiga það sammerkt að í þeim er fjallað um veikleika og úrbótatækifæri í fjármálakerfinu. Meginverkefni Samkeppniseftirlitsins á þessu sviði er hins vegar hið eiginlega samkeppniseftirlit, þ.e. að grípa inni brot á samkeppnislögum eða stöðva samkeppnishamlandi samruna og stuðla þannig að bættri samkeppnisháttsemi og heilbrigðum viðskiptaháttum á fjármálamarkaði, en það er ein grunnforsenda trausts á fjármálakerfinu.
50. Í umræðu um traust á fjármálakerfinu er mikilvægt að hafa í huga að bankastarfsemi og fjármálamarkaðir bera einkenni margvíslegra markaðsbresta í hagfræðilegum skilningi. Er hér einkum átt við ytri áhrif (s.s. smitáhrif), viðskiptakostnað, ósamhverfar upplýsingar (e. *asymmetric information*) og markaðsstyrk.⁵⁹ Vandinn sem felst í ósamhverfum upplýsingum er bæði fyrir hendi milli einstaklinga og banka og á milli fyrirtækja og banka. Hrakval (e. *adverse selection*) er gjarnan fylgifiskur ósamhverfra upplýsinga sem leitt getur til óhóflegrar áhættu í fjármálastarfsemi. Þannig geta þeir bankar sem fyrir eru á markaði forðast áhættusamari lánveitingar á grundvelli þess að búa yfir meiri upplýsingum varðandi viðskiptamenn heldur en t.d. nýir keppinautar sem geta endað uppi með áhættusamt lánasafn.
51. Þá getur freistnivandi (e. *moral hazard*) einnig verið fyrir hendi, m.a. á grundvelli þess að einstakir bankar geti skákað í skjóli þess að þeir séu álitnir of kerfislega mikilvægir til að þurfa að taka afleiðingum af áhættusamri starfsemi og útlánastefnu. Einnig getur bjögun í neytendahegðun á fjármálamarkaði ýtt undir ófullkomleika markaðarins en í því sambandi hefur verið bent á tilhneigingu neytenda til að skuldsetja sig meira eða skrifa undir kostnaðarsamari fjármálasamninga en hyggilegt getur talist. Í þessu sambandi getur spilað inn í að sérfræðilþekking á fjármálum er ekki eins almenn meðal viðskiptavina banka og meðal starfsmanna banka og mikinn tíma getur tekið almenna viðskiptavini að bera saman kjör og skilmála mismunandi banka. Framangreint felur í sér hættu á að visst vantraust kunni ætíð að loða við fjármálakerfið.

Allt eru þetta atriði sem hafa verður í huga í umfjöllun um fjármálakerfið, traust á því og samkeppnismál.

2.2 Fjármálastöðugleikasjónarmiðið

2.2.1 Tengsl samkeppni og fjármálastöðugleika

52. Í kafla II.3 hér að framan er fjallað um mikilvægi virkrar samkeppni fyrir heilbrigði fjármálamarkaðar. Þar er m.a. rakið að heilbrigð samkeppni milli banka auki að öðru jöfnu hagkvæmni í greininni sem leiði til aukins stöðugleika kerfisins í heild. Einnig skapi samkeppniseftirlit og samkeppnisstefna aðhald gagnvart bönkum sem

⁵⁹ Ósamhverf upplýsingastaða í viðskiptum felur í sér að annar samningsaðilinn hefur meiri upplýsingar heldur en hinn samningsaðilinn og á því auðveldara með að stýra samningum sér í hag.



eru of stórir til að falla og sporni e.a. gegn því að slík staða komi upp, t.d. með íhlutun í samruna á bankamarkaði. Þá geti öflug framfylgni samkeppnisyfirvalda við samkeppnislög styrkt og e.a. endurreist traust á bankastarfsemi.

53. Í þessu sambandi almennt álitid að samkeppni sé afar mikilvæg í fjármálaþjónustu og að fjármálastöðugleiki krefjist þess ekki að samkeppni sé takmörkuð heldur sé hann tryggður með því að skapa fjármálastarfsemi viðeigandi reglu- og stofnanaumgjörð. Í kafla II.3 er vitnað til nýlegar umfjöllunar um þetta og bent á dæmi um nýlegar aðgerðir og umfjöllun breskra og ástralskra stjórnvalda, sem miðar að því að tryggja að stjórnvöld horfi til virkrar samkeppni og fjármálastöðugleika í samfellu.
54. Í þessu sambandi má nefna að í áðurnefndri skýrslu sem OECD birti í desember 2017, þar sem fjallað er um samkeppni á bankamarkaði og fjármálastöðugleika, kemur fram að bæði stefna á sviði samkeppnismála og fjármálastöðugleika lúti að sömu markmiðum, þ.e. að stuðla að hagkvæmum bankamarkaði sem þjóni viðskiptavinum.⁶⁰ Samstarf og samskipti milli fjármálaeftirlitsstofnana og samkeppnisyfirvalda séu í þessu samhengi forsenda fyrir viðhlítandi og samkvæmri stefnu í málefnum fjármálamarkaðar. Hættu sem kunni að vera fólgin í því fyrir fjármálastöðugleika að samkeppni verði „stjórnlaus“ þýði ekki að takmarka skuli samkeppni, heldur þvert á móti að skapa fjármálastarfsemi viðeigandi reglu- og stofnanaumgjörð.
55. Til viðbótar framangreindu liggur fyrir að heilbrigð samkeppni knýr stjórnendur fyrirtækja til að leita stöðugt leiða að nýjungum og hagræðingu til þess að geta boðið betri þjónustu á hagstæðu verði. Um leið stuðlar þessi agi að aukinni hæfni stjórnenda viðkomandi fyrirtækja. Allt þetta er mikilvægur grundvöllur þess að tryggja bættan rekstur og getur þar með stuðlað að stöðugleika í víðum skilningi.
56. Kjarni umræddrar umfjöllunar er að virk samkeppni í fjármálakerfinu er ekki skaðleg eða „hluti af vandamálinu“ heldur hefur hún margvísleg jákvæð og æskileg áhrif. Stefnumörkun stjórnvalda hlýtur því ávallt að vera sú að efla eða vernda virka samkeppni og skerða hana ekki nema aðrir brýnir almannahagsmunir geri það óhjákvæmilegt.
57. Ætla má að samstarf keppinauta á fjármálamarkaði á ákveðnum sviðum kunni að geta aukið rekstraröryggi í fjármálakerfinu og þar með haft jákvæð áhrif á fjármálastöðugleika. Þetta er þó ekki algilt því samstarf getur leitt til samþjöppunar áhættu sem gert getur það að verkum að meiri skaði hljótist af ef eitthvað fer úrskeiðis. Hefur t.d. Seðlabanki Svíþjóðar vakið athygli á þessari hættu.⁶¹

⁶⁰ OECD: *10 years on from the Financial Crisis: Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector*, Note by Professor Elena Carletti and Agnieszka Smolenska, DAF/COMP/WP2(2017)8.

[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2017\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2017)8/en/pdf)

⁶¹ Sjá t.d. skýrslu Seðlabanka Svíþjóðar, *The Swedish retail-payment market, Riksbank Studies*, June 2013: „While concentration could lower costs and boost network effects, it is also associated with certain risks. Furthermore, an oligopoly or monopoly situation could arise. This could reduce competition, which generally results in more expensive payment services and possibly also less innovation if it then becomes more difficult for new products to enter the market. Safety is also at risk since stages in the payment process are created that are completely dependent on a single market player (single point of failure).“



Samkeppniseftirlitið hefur almennt brugðist jákvætt við beiðnum um undanþágur fyrir samstarfi milli fjármálafyrirtækja á síðustu árum. Yfirleitt hefur þó ekki verið hjá því komist að setja víðtæku samstarfi milli keppnauta ákveðin skilyrði í því skyni að tryggja að ákvæði samkeppnislaga séu uppfyllt.⁶² Fákeppni á markaði krefst þess að reynt sé eftir föngum slíkt samstarf dragi ekki úr samkeppni. Nánar er fjallað um samstarf keppnauta í svari við spurningu nr. 14 (kafla V.14) hér aftar.

58. Þá má nefna, með vísan til fjölmargra sátta Samkeppniseftirlitsins við bankana vegna yfirtöku þeirra á fyrirtækjum í kjölfar hrunsins 2008, að Samkeppniseftirlitið getur og hefur beitt sér til að styðja við það að greiðlega gangi að grípa til nauðsynlegra aðgerða í efnahagsþrengingum skuldugra fyrirtækja án þess að hagsmunir almennings af virkri samkeppni séu fyrir borð bornir og án þess að vegið sé að hagsmunum kröfuhafa (þ.m.t. banka) við yfirtöku þeirra á fyrirtækjum í greiðsluvanda.⁶³ Telja má að slíkar aðgerðir séu til þess fallnar að styðja við fjármálastöðugleika.

2.2.2 Sterk eiginfjárstaða

59. Eitt er það sem gerir bankakerfið sérstaklega viðkvæmt en það er sú staðreynd að bankar fjármagna verulegan hluta útlána sinna með innlánnum frá almenningi. Veikist fjárhagsstaða eða greiðsluhæfi einstakra banka alvarlega þannig að banki missi traust innlánseigenda og/eða annarra lánardrottna getur það haft kerfisbundin áhrif á önnur fjármálafyrirtæki og að lokum á hagkerfið í heild.⁶⁴ Þessar staðreyndir má telja einna mikilvægustu röksemdirnar fyrir sérstökum lögum um starfsemi fjármálafyrirtækja.
60. Ljóst er á grundvelli fyrirliggjandi fjárhagsupplýsinga að stóru viðskiptabankarnir þrír búa við afar sterka eiginfjárstöðu. Raunar má ætla að í fáum, ef þá nokkrum, ríkjum á evrópska efnahagssvæðinu séu stærstu bankarnir í hagkerfinu með jafn há eiginfjárlutföll og stóru bankarnir á Íslandi. Samkvæmt heildarsamantekt um kerfislega mikilvæga banka innan ESB, sem birt er á heimasíðu Evrópska seðlabankans (ECB), nam meðaleiginfjárlutfall bankanna í úrtakinu rétt um 18% í lok síðasta árs.⁶⁵ Í lok fyrsta ársfjórðungs 2018 nam sama hlutfall 24,7% í tilviki Landsbankans, 21,4% í tilviki Íslandsbanka (var 24,1% um síðustu áramót), og 23,6% í tilviki Arion banka. Meðaleiginfjárlutfall íslensku bankanna nam sem sé 23,2% í lok fyrsta ársfjórðungs 2018. Í þessu sambandi ber ennfremur að hafa í huga að eiginfjárgrunnur stóru íslensku bankanna samanstendur nær eingöngu af almennu eigin fé þáttar eitt (e. CET1). Þá hafa útlánagæði farið vaxandi hjá íslensku bönkunum ef tekið er mið af vanskilapróun hjá einstaklingum.

⁶² Þess má geta að hafið er ferli endurskoðunar á skilyrðum sátta Samkeppniseftirlitsins, RB og hluthafa RB vegna þess samstarfs sem á sér stað á vettvangi RB í því skyni m.a. að meta hvort svigrúm sé til að slaka á einstökum skilyrðum er gilda á grundvelli sáttarinnar. Nánar varðandi þetta vísast til svars við spurningu 14.

⁶³ Umfjöllun um þetta efni er að finna í skýrslu Samkeppniseftirlitsins „Endurreisn fyrirtækja 2012 - Aflaklær eða uppvakningar“ sem út kom í mars 2012 (rit 3/2012).

⁶⁴ Þessu er á annan hátt farið á flestum öðrum vöru- og þjónustumörkuðum þar sem gjaldþrot eins fyrirtækis skapar tækifæri fyrir keppnauta á markaði.

⁶⁵ Er hér átt við eiginfjárlutfall reiknað í samræmi við ákvæði laga sem gilda um fjármálafyrirtæki. Töflu ECB er að finna hér: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.en.html>



61. Á hinn bóginn er ljóst að sporin hræða, þ.e. enn er flestum í fersku minni þegar bankakerfið hrundi árið 2008 sem knúði stjórnvöld til að setja neyðarlög. Í því ljósi má vera að traust almennings til bankakerfisins sé ekki í samræmi við þær fjárhagslegu kennitölur sem benda til þess að staða fjármálakerfisins sé traust. Gera má hins vegar ráð fyrir að markaðsaðilar beri allnokkuð traust til fjármálakerfisins þar sem ætla verður að þeir byggi afstöðu sína til fjármálakerfisins fremur á hlutlægu mati á nýjustu fjárhagsupplýsingum fremur en áfallasögu fortíðarinnar.

2.2.3 Áskoranir vegna uppbyggingar nýrrar grunnstoðar í efnahagslífinu

62. Það hefur sýnt sig í gegnum tíðina að auðna atvinnulífsins og fjármálakerfisins fylgjast oft að í því smáa hagkerfi sem Ísland er.
63. Gífurleg fjölgun erlendra ferðamanna á undanförunum árum hefur hraðað endurreisn íslensks efnahagslífs verulega frá hruninu 2008. Samhliða miklum vexti í ferðaþjónustunni, sem telja má eina mikilvægustu uppsprettu gjaldeyristekna í landinu, hafa útlán stóru viðskiptabankanna þriggja til greinarinnar aukist hratt. Samanlögð útlán stóru viðskiptabankanna þriggja til ferðaþjónustunnar nema nú liðlega 9% af samanlögðum útlánum þeirra. Í riti sínu *Fjármálastöðugleiki 2018-1* bendir Seðlabankinn á að sakir hins hraða vaxtar greinarinnar á síðustu árum kunni útlánaáhætta tengd lánnum til ferðaþjónustu að vera hlutfallslega meiri en sem nemur vægi þeirra. Bendir Seðlabankinn á að minni vöxtur, hátt verðlag, vaxandi rekstrarkostnaður og mikill þrýstingur á innviði, gæti veikt sjálfbærni greinarinnar til lengri tíma litið og gert hana viðkvæmari fyrir áföllum.⁶⁶
64. Vart verður um það deilt að verulegra úrbóta er þörf á samgönguinnviðum í landinu og fyrir liggur að bæta þarf ýmsa aðstöðu fyrir ferðamenn á við hringvegin og á ferðamannastöðum.⁶⁷ Þessir þættir hafa svo aftur áhrif á framtíðarvöxt greinarinnar, viðgang hennar, getu sprotafyrirtækja til að hasla sér völl og getu ferðaþjónustufyrirtækja til að standa í skilum við lánveitendur. Í ljósi vaxandi mikilvægis greinarinnar í íslensku efnahagslífi undanfarin ár hafa þessir þættir áhrif á fjármálastöðugleika, sem og samkeppnisumhverfið í landinu í viðum skilningi til langs tíma litið.
65. Með vísan til framangreinds má draga þá ályktun að mikilvægt geti verið að bankarnir, stjórnvöld og eftirlitsaðilar, hver fyrir sig, hugi vandlega að heildarmyndinni og þróun í efnahagslífinu við framkvæmd sína. Mikilvægt er að byggja á langtímahugsun og varast vertíðarhugarfar við uppbyggingu

⁶⁶ Landið er nú orðið dýrasti áfangastaður í Evrópu á suma mælikvarða en fyrstu árin eftir efnahagshrunið 2008 var landið tiltölulega ódýr áfangastaður. Fyrir efnahagshrunið var straumur ferðamanna til landsins afar lítill samanborið við það sem verið hefur undanfarin ár. Það sem hefur breyst er m.a. að aðstaða til að taka á móti ferðamönnum hefur styrkst verulega með byggingu fjölda nýrra hótela, fjölgunar veitingastaða og tilkomu ýmiss konar fyrirtækja á sviði afþreyingarþjónustu fyrir ferðamenn auk uppbyggingar Keflavíkurflugvallar og fjárfestinga íslenskra flugfélaga. Þá er markaðssetning landsins sem ferðamannalands mun þróaðri og útbreiddari en var fyrir hrun.

⁶⁷ Allir eru sammála um að viðhald og uppbygging vegakerfisins í landinu hefur hins vegar setið á hakanum á sama tíma og hin mikla fjölgun ferðamanna hefur átt sér stað. Ljóst er að mikið verkefni býður stjórnvalda á þessu sviði og e.a. annarra aðila sem mögulega gætu tekið að sér einstök verkefni í einkaframkvæmd.



ferðafjónustunnar. OECD gerði þetta að sérstöku umtalsefni í síðustu skýrslu sinni um efnahagsmál á Íslandi.⁶⁸

2.3 Viðskiptatraustssjónarmiðið

2.3.1 Hlutverk Samkeppniseftirlitsins við að efla samkeppni og þar með viðskiptatraust

66. Virk samkeppni milli sjálfstæðra keppnauta á markaði gerir það almennt að verkum að hver keppnautur um sig verður stöðugt að leitast við að bjóða betra verð en hinir og auka gæði þeirrar vöru eða þjónustu sem hann býður. Agi samkeppninnar að þessu leyti hefur jafnframt í för með sér að fyrirtæki þurfa stöðugt að gæta ítrasta rekstrarhagræðis til þess að vera samkeppnishæf og fjárfesta í nýsköpun og vöruþróun til þess að öðlast forskot á keppnauta sína. Þannig stuðlar samkeppni sjálfstæðra keppnauta m.a. að lægra verði til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt.
67. Með hliðsjón af framangreindu leiðir af eðli máls að meira viðskiptatraust er fyrir hendi á þeim mörkuðum þar sem virk samkeppni ríkir. Þar sem það er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum, er í raun hægt að líta svo á að allar aðgerðir Samkeppniseftirlitsins miði m.a. að því að auka viðskiptatraust.
68. Hvað varðar nýlegar aðgerðir Samkeppniseftirlitsins á fjármálamarkaði, sem ljóslega má telja til þess fallnar að efla viðskiptatraust, þá er nærtækt að nefna sáttir Samkeppniseftirlitsins við hvern stóru viðskiptabankanna um sig um aðgerðir til að efla samkeppni á fjármálamarkaði, sbr. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2017, 24/2017 og 25/2017.⁶⁹ Var hverri sátt um sig m.a. ætlað að draga úr líkunum á því að þögnul samhæfing og þar með möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða gæti þrífist í almennri viðskiptabankafjónustu í framtíðinni. Var það gert með ákvæðum sem miða að því að draga úr skiptikostnaði í fjármálaþjónustu og ákvæðum sem miða að því að bæta möguleika einstaklinga og minni fyrirtækja til verðsamanburðar og auðvelda tilfærslu viðskipta einstaklinga og minni fyrirtækja milli banka. Almennt verður að líta svo á að með lægri skiptikostnaði og bættum möguleikum til að gera samanburð á kjörum og þóknunum sé geta viðskiptavina eflað til að veita fjármálaþjónustuveitendum

⁶⁸ OECD Economic Surveys, June 2017: "Iceland is experiencing a tourism boom, with tourist numbers growing annually on average by more than 20% since 2010. The number of foreign visitors quadrupled between 2010 and 2016, reaching 1.8 million. The surge in tourist numbers has boosted the economy, helping to unwind some of the impacts of the financial crisis. New jobs have been created, foreign currency earnings have risen – easing financing constraints on the balance of payments – while the boost to tax revenues has contributed to improved public finances. While tourism brings many benefits, there are also downsides. The pace of growth has caught the authorities by surprise. A clear strategy needs to be developed to foster good co-ordination amongst the different actors and to maximise the benefits for Iceland." (OECD, 2014).

⁶⁹ Ákvarðanirnar eru hér: <http://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2017/A%CC%81kvo%CC%88rdun-20-6-2017-vegna-sa%CC%81ttar-vid-Arion-banka.pdf>
http://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2017/Akvordun_25_2017_Adgerdir-til-ad-efla-samkeppni-i-almennri-vidskiptabankathjonustu_Islandsbanki.pdf
http://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2017/Akvordun_22_2017_Adgerdir-til-ad-efla-samkeppni-i-almennri-vidskiptabankathjonustu.pdf



viðhlítandi neytendaaðhald og stuðla þar með að virkari samkeppni milli þjónustuveitenda.

69. Í framangreindum ákvörðunum á grundvelli sátta við bankana, t.d. í ákvörðun nr. 25/2017, kafla II, eru m.a. rifjaðar upp ýmsar fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á fjármálamarkaði. Vísast til þeirrar samantektar til nánari glöggvunar á öðrum aðgerðum Samkeppniseftirlitsins á liðnum árum til að örva og stuðla að virkri samkeppni á fjármálamarkaði, og þar með efla viðskiptatraust. Einnig vísast til umfjöllunar hér að frama og svars við spurningu 13 (um aðgerðir til að auka skilvirkni og hag neytenda í fjármálakerfinu).
70. Samkeppniseftirlitið mun halda áfram á sömu braut, þ.e. að leita leiða til að örva samkeppni á fjármálamarkaði og styðja við aðgerðir sem auka hagkvæmni í rekstri fjármálafyrirtækja. Framundan er m.a. endurskoðun á ákvæðum sáttar vegna starfsemi RB og e.a. úrlausn erinda sem kunna að berast Samkeppniseftirlitinu vegna annarra samstarfsverkefna á vettvangi bankanna.
71. Að sjálfsögðu hafa margir aðrir þættir en samkeppni á mörkuðum áhrif á viðskiptatraust. Þannig geta undirliggjandi þættir eins og grunnvextir og aðrar aðstæður í litlu hagkerfi unnið gegn því að kjör og þóknanir í fjármálaþjónustu verði jafn hagstæð og í nágrannalöndunum þótt rekin sé öflug og málefnaleg samkeppnisstefna. Rétt er hér á eftir að víkja að nokkrum álitaeftum í þessu sambandi, þ.e. fyrirkomulag sjóðastýringar innan banka, grunnvaxtastig hér á landi, rekstrarkostnað banka og þóknanakjör.

2.3.2 Styrking óhæðis milli stýringar sjóða og bankastarfsemi

72. Í skýrslu nefndar fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem skipuð var árið 2017 til að leggja mat á skipulag bankastarfsemi á Íslandi, sbr. skýrslu sem út kom í janúar 2018, var m.a. bent á að tilefni gæti verið til að skoða sérstaklega rekstur á sjóðastýringarfyrirtækjum innan veggja fjármálafyrirtækja með það að markmiði að skerpa á óhæði slíkra félaga. Þessu er Samkeppniseftirlitið sammála.
73. Í skýrslunni voru reifuð sjónarmið ýmissa ónefndra viðmælenda skýrsluhöfunda þess efnis að eignastýring færi ekki vel saman við almenna bankastarfsemi sökum hagsmunaárekstra. Bentu sumir viðmælendur nefndarinnar á að sjóðastýringarfyrirtæki hafi verið gagnrýnd eftir hrunið fyrir að hafa fjárfest í verðbréfum tengdum fyrirtækjum sem voru innan sömu viðskiptablokkar og héldu fram að sömu þróunar gætti nú. Sjóðastýringarfyrirtæki í eigu banka eigi að vera óháð eigendum sínum, en séu það ekki í raun.⁷⁰ Nefndu sumir viðmælendur nefndarinnar umboðsvanda þegar ákvarðanir um fjárfestingu fyrir hönd viðskiptavina séu teknar.
74. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri skýrari aðgreining sjóðareksturs og almennrar bankastarfsemi til þess fallin að efla viðskiptatraust og bæta samkeppnisumhverfið

⁷⁰ Eftirtektarverð eru ummæli eins viðmælenda nefndarinnar, sem vitnað er til í skýrslu hennar, þess efnis að hann hefði búist við að fyrirkomulag eignastýringar yrði skoðað nánar eftir alþjóðlegu fjármálakreppuna en ljósinu ekki aðeins beint að mögulegum aðskilnaði viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi.



í fjármálaþjónustu. Í þessu sambandi er jafnframt rétt að vekja athygli á því að í skýrslu sinni, *Fjármálaþjónusta á krossgötum (rit 1/2013)*, benti Samkeppniseftirlitið á að skoða þyrfti hvort rétt væri skilja fullkomlega á milli stýringar á lífeyrissjóðum annars vegar og stýringar á eignum annarra fjárfesta (þ.m.t. verðbréfasjóða og fagfjárfestasjóða) hins vegar, innan eignastýringar fjármála fyrirtækja.⁷¹ Vísaði Samkeppniseftirlitið til hættunnar á því að fjármála fyrirtæki nýttu slíka lífeyrissjóði til að fjármagna vörur og þjónustu bankans. Einnig benti eftirlitið á að hætta geti skapast á að innherjaupplýsingar sem snúa að fyrirhuguðum viðskiptum lífeyrissjóðs sem er í ytri stýringu séu nýttar beint eða óbeint fyrir aðra sjóði í stýringu hjá sama aðila. Í þessu sambandi skal á það bent að ákvörðun um að kaupa ekki eða selja ekki tiltekin verðbréf á ákveðnum tímapunkti getur byggst á innherjaupplýsingum enda þótt útilokað sé að sanna að svo sé. Sjónarmið sem þessi skipta sérstaklega miklu máli á íslenska verðbréfamarkaðnum, sér í lagi hlutabréfamarkaðnum, því seljanleiki (e. *liquidity*) er oft rýr og geta því viðskipti stórs fjárfestis eins og lífeyrissjóðs hreyft markaðsverðið verulega.

75. Þá vekur Samkeppniseftirlitið athygli á samkeppnislegum vandamálum sem stafað geta af því þegar rekstrarfélag í eigu banka annast stýringu sjóðs sem heldur utan um óskráð hlutabréf í einstökum fyrirtækjum fyrir fjárfesta. Við slíkar aðstæður getur skapast ákveðin hættu á að bankinn sem á rekstrarfélagið sem stýrir sjóðnum sé í forgangsstöðu til að gera samninga um fjármálaþjónustu við atvinnufyrirtækið sem haldið er utan um af rekstrarfélaginu. Getur þetta m.a. átt við um það þegar til stendur að skrá fyrirtæki á skipulagðan verðbréfamarkað og á sviði fyrirtækjaráðgjafar almennt.⁷²
76. Í skýrslu nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, eru birtar niðurstöður athugunar Samkeppniseftirlitsins þar sem skoðuð voru tengsl fjármála fyrirtækja við viðskiptavinum fyrirtækjaráðgjafar. Kom m.a. í ljós að 70% af verkefnum fyrirtækjaráðgjafar stóru bankanna voru við aðila tengda bankanum. Var viðskiptavinur talinn tengdur ef bankinn var aðal viðskiptabanki hans, bankinn stærsti eigandi hans, viðskiptavinurinn var dóttur- og hlutdeildar fyrirtæki bankans eða sjóður sem rekinn er af bankanum.
77. Í þessu sambandi skiptir einnig máli að starfsmenn slíks rekstrarfélags geta haft áhrif og aðkomu að rekstri fyrirtækja sem eru með rekstrar- eða þjónustusamninga við það. Þá geta þeir búið yfir viðkvæmum viðskiptaupplýsingum úr rekstri umræddra fyrirtækja, einkum þegar og fyrst eftir að kaupin á þeim eiga sér stað. Mikilvægt er að tryggja að starfsmenn rekstrarfélagsins deili ekki viðkvæmum viðskiptaupplýsingum á milli fyrirtækja sem eru með rekstrar- eða

⁷¹ Sjá kafla 15 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*.

⁷² Fjallað var um samkeppnisleg vandamál er lotið geta að þessu í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2014, *Kaup SF IV slhf. á Skeljungu hf.* Í því máli taldi eftirlitið mikilvægt að tryggja að Arion banki og Stefir myndi ekki samtvinna þjónustu sína eða þrengja að öðru leyti að keppinautum með samkeppnishamlandi hætti, m.a. á markaði fyrir ráðgjöf til fyrirtækja. Í málinu var upplýst að í samningi um verkfrákvæmd á milli SÍA II (Stefnis) og Arion banka var að finna ákvæði sem skapaði hættu á slíkri samkeppnishindrun, en samrunaaðilar féllu frá því ákvæði undir meðferð málsins. Í ákvörðuninni var m.a. kveðið á um að leita skyldi tilboða með hlutlægum hætti vegna ráðgjafar við fyrirhugaða skráningu Skeljungs á skipulagðan verðbréfamarkað. Jafnframt var gerð krafa um að söluferlinu yrði háttáð með opnum og gagnsæjum hætti væru aðrar leiðir en skráning á skipulagðan verðbréfamarkað nýttar.



þjónustusamning við það og sömuleiðis að þeir hlutist ekki til um viðskipti á milli þeirra.

78. Af framangreindum ástæðum telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að slík rekstrarfélög (sjóðastýringarfyrirtæki) sem um ræðir njóti sjálfstæðis frá móður- eða vörslufélagi. Í 15. gr. laga nr. 128/2011 um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestastjóði er kveðið á um aðskilnað reksturs og vörslu og óhæði sjóðastýringarfyrirtækja. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. má rekstrarfélag ekki jafnframt vera vörslufyrirtæki (t.d. banki). Þá er kveðið á um að meirihluti stjórnarmanna rekstrarfélags skuli vera óháður móðurfélagi og vörslufyrirtæki. Í 2. mgr. segir að rekstrarfélög skuli vera sjálfstæð í störfum sínum og ætíð hafa hagsmuni handhafa hlutdeildarskírteina að leiðarljósi. Í 3. mgr. kemur fram að stjórnarmaður í vörslufélagi megi ekki vera lykilstarfsmaður móðurfélags eða vörslufyrirtækis. Þessu ákvæði og öðrum ákvæðum laga um verðbréfasjóði er ætlað að tryggja sjálfstæði rekstrarfélags m.a. út frá hagsmunum hlutdeildarskírteinishafa í sjóðum sem félagið rekur.
79. Þessum reglum er hins vegar ekki sérstaklega ætlað að tryggja samkeppnislega hagsmuni. Því hefur Samkeppniseftirlitið í allmörgum málum sett samrunum skilyrði til þess að tryggja m.a. sjálfstæði hins yfirtekna fyrirtækis sem keppinautar og takmarka áhrif viðkomandi banka og sjóðastýringarfyrirtækis á hans vegum. Dæmi um þetta er ákvörðun nr. 2/2014, *Kaup SF IV slhf. á Skeljungu hf.* og ýmsar fleiri ákvarðanir í framhaldinu í framhaldinu.⁷³

2.3.3 Háir grunnvextir í hagkerfinu

80. Oft er kvartað yfir háum og samleitum vaxtakjörum útlána á Íslandi, m.a. á íbúðalánum (samborið við nágrannalöndin), og yfir verðtryggingu lána (aðallega þegar verðbólga er há).⁷⁴ Slík umræða gæti bent til þess að takmarkað viðskiptatraust sé borið til fjármálakerfisins. Í þessu ljósi er áhugavert að fjalla stuttlega um mögulegar orsakir hárra vaxta á lánum á Íslandi.
81. Í tengslum við mat á því hvort útlánsvextir fjármálafyrirtækja til heimila og fyrirtækja séu háir verður m.a. að líta til þess að grunnvextir í landinu (stýrivextir Seðlabanka Íslands og lánakjör ríkisins í eigin gjaldmiðli) eru og hafa lengi verið hærri en víðast annars staðar (í þeim ríkjum sem Ísland ber sig saman við) og draga vextir á lánum til heimila og fyrirtækja m.a. dóm af þessum grunnvöxtum.

⁷³ Í málinu var t.d. upplýst að Arion banki og Stefmir, dótturfélag bankans, myndu fara með töluverðan eignarhlut í SF IV og þar með Skeljungu. Þá myndi Stefmir hafa mikla aðkomu að rekstri SF IV og Skeljungs. Einnig myndi móðurfélag félagsins, Arion banki, veita Skeljungu ýmsa bankþjónustu s.s. lánaþjónustu og hafa auk þess margvíslega aðkomu að viðskiptunum.

⁷⁴ Hvað varðar viðskiptatraust, þá er rétt að taka fram að Samkeppniseftirlitið hefur ekki látið framkvæma sérstakar skoðanakannanir á viðhorfum viðskiptavina til fjármálaþjónustufyrirtækja og getur því ekki lagt áreiðanlegt mat á það að sinni hvort viðskiptatraust sé mikið eða lítið. Slíkar kannanir hafa þó komið til tals í tengslum við vinnslu einstakra mála á fjármálamarkaði en ekki hefur verið talið nauðsynlegt að ráðast í slíkar kannanir hingað til. Að nokkru leyti gætu slíkar kannanir skarast við verksvið Neytendastofu. Þess má geta að í tvíhliða sáttum Samkeppniseftirlitsins við hvern stóru viðskiptabankanna þriggja frá árinu 2017 (sjá ákv. 22, 24 og 25/2017) er kveðið á um að þjónustukannanir hvers banka verði nýttar, fyrst árið 2018 og síðan að lágmarki á tveggja ára fresti, til að leita viðhorfa viðskiptavina um atriði sem þeir telja að hindri þá í að taka ákvarðanir um flutning á bankaviðskiptum. Hver banki þarf í framhaldi að greina Samkeppniseftirlitinu frá vísbendingum um hindranir sem fram koma í þjónustukönnunum og til hvaða úrbóta bankinn hefur gripið til í því sambandi.



82. Ekki þarf að efast um að ein helsta orsök þess að nafnvaxtastigið hefur jafnan verið hærra hérlendis en erlendis er sú að hér hefur löngum geisað mun meiri verðbólga en erlendis og hefur sú hagsaga áhrif á verðbólguvæntingar markaðsaðila og þar með á nafnvexti.⁷⁵
83. Ekki er eins augljóst hvers vegna raunvextir hafa verið hærri hérlendis en í löndunum sem Ísland ber sig saman við. Ljóst er að fákeppni og takmörkuð samkeppni hefur lengi verið fyrir hendi í fjármálakerfinu hér á landi. Ætla má að meðal orsaka sem kunna að stuðla að háum raunvöxtum hérlendis sé einnig að einhverju leyti áhætta tengd smæð gjaldmiðilsins (ekki síst seljanleikaáhætta), meiri efnahagsóstöðugleiki en víða annars staðar og e.t.v. meiri hagvöxtur að meðaltali yfir tíma en víða annars staðar í V-Evrópu. Í skýrslu sem unnin var fyrir Samtök fjármálafyrirtækja af Ásgeiri Jónssyni o.fl. árið 2012 voru háir raunvextir á Íslandi samanborið við önnur lönd taldir geta m.a. skýrst af háu hlutfalli ungs fólks meðal þjóðarinnar, „hinna einkennilegu 3,5% uppgjorsreglu lífeyrissjóðanna“⁷⁶, og einnig var bent á þýðingu þess að hreint innflæði fjármagns til fjárfestinga bærst inn í hagkerfið og héldist inni í landinu.⁷⁷
84. Út frá samkeppnissjónarmiði er ljóst að aukin þátttaka erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi (með beinum fjárfestingum) gæti verið jákvæð, a.m.k. svo framarlega sem um langtímafjárfestingu sé að ræða sem eykur samkeppni og stuðlar þar með að aukinni rekstrarhagkvæmni og hagstæðara verði til viðskiptavina.⁷⁸ Með sama hætti geta lánveitingar erlendra banka til íslenskra fyrirtækja haft jákvæð áhrif þar sem slíkt eykur samkeppni á fyrirtækjalánamarkaði.

⁷⁵ Mikil verðbólga hefur lengi verið efnahagsvandamál á Íslandi enda þótt verulega hafi dregið úr verðbólgu síðustu ár. Þessi verðbólgu saga þrýstir upp verðbólguvæntingum og stuðlar þannig að hærra nafnvaxtastigi en ella.

⁷⁶ Hvað varðar þá „uppgjorsreglu“ sem Ásgeir Jónsson og meðhöfundar hans vísa til sem „einkennilegar“, þá er væntanlega átt við ákvæði í 20. gr. reglugerðar nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þar segir m.a. að við mat á núverandi verðbréfa með fastar tekjur skuli miðað við 3,5% raunvöxtunarkröfu enda þótt bókfært verð eignanna sé annað.⁷⁶ Ekki er útilokað að þessi reikniregla stuðli að hærri raunvöxtum en ella á Íslandi í ljósi þess hve stórir skyldulífeyrissjóðirnir eru til samans á fjármálamarkaði. Telja má að út frá samkeppnissjónarmiði kunni þessi reikniregla að vera varhugaverð þar sem ekki er hægt að útiloka að hún stuðli að þögnun samhæfingu eða jafnvel samstilltum aðgerðum, þ.e. að viðkomandi lífeyrissjóðir sameinist, e.a. með þegjandi hætti, um að gera a.m.k. 3,5% ávöxtunarkröfu til verðtryggðra skuldabréfa. Við slíkar aðstæður væri komið gólf undir kjör sem ráðast eiga af samspili framboðs og eftirspurnar í frjálsri samkeppni á markaði. Á móti hefur verið bent á að framboð og eftirspurn á fjármagnsmarkaði ætti að ráða þeim kjörum sem þar ríkja og reikniregla þessi ætti ekki að geta haft úrslitáhrif. Það er þó ekki augljóst vegna hættunnar á að reiknireglan stuðli að þegjandi samhæfingu áhrifamikilla aðila á markaði eins og bent var á hér á undan. Jafnframt, svo lengi sem takmarkanir eru á innflæði fjármagns inn í landið, hvort sem er af lagalegum ástæðum eða öðrum ástæðum (s.s. vegna landsáhættu), þá gætu lífeyrissjóðir stuðlað að hærri raunvöxtum í landinu með því að draga úr lánsfjárframboði sínu innanlands og beina fjárfestingum sínum til útlanda. Þannig er ekki hægt að útiloka að reikniregla þessi kunni að hafa áhrif á hegðun lífeyrissjóðanna og skekkja samkeppni og verðmyndun á lánsfjármarkaði.

⁷⁷ Sjá skýrslu sem unnin var fyrir Samtök fjármálafyrirtækja: Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson, Valdimar Ármann auk Brice Benaben og Stefaniu Perrucci: „*Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga*“. Útgáfuár 2012. Á bls. 11 segir m.a.: „Hins vegar skipta erlend fjármagnsviðskipti höfuðmáli fyrir vaxtastigið hérlendis. Raunvextir fóru mjög lækkandi eftir að opnað var á fjármagnsflutninga við útlönd árið 1993 og þegar litið er til framtíðar mun vaxtastigið ráðast af því hve vel það heppnast að tryggja hreint innflæði fjármagns inn í hagkerfið; Í fyrsta lagi hvernig til tekst að laða að erlenda fjárfestingum og í öðru lagi síðan að halda fjármagni inni í landinu.“

⁷⁸ Möguleg þátttaka erlendra aðila í mögulegum útboðum af einhverju tagi vegna uppbyggingar tiltekinnar innviða, þ.m.t. í einkaframkvæmd, myndi t.d. að öðru óbreyttu hafa jákvæð samkeppnisáhrif.



2.3.4 Vaxta- og þóknanakjör bankanna í ljósi rekstrarkostnaðar

85. Háir vextir á lánum á Íslandi kunna að eiga að hluta til rót að rekja til skorts á samkeppnisaðhaldi á íslenskum lánamarkaði.⁷⁹ Í skýrslu sem fjárfestingarbankinn Beringer Finance birti í október 2017, er sjónum beint að íslenska fjármálageiranum. Er í skýrslunni m.a. gerður samanburður á vaxtamun og kostnaðarhagkvæmni íslensku viðskiptabankana og annarra norrænna banka.⁸⁰ Í skýrslunni segir að hreinar vaxtatekjur í hlutfalli af heildareignum, svo og hreinar þóknunatekjur í hlutfalli af heildareignum, séu mun meiri hjá stóru íslensku viðskiptabönkunum en gengur og gerist hjá stærstu bönkunum á hinum Norðurlöndunum. Telja skýrsluhöfundar að íslensku bankarnir þarfnist þessarar háu álagningar vegna skorts á kostnaðarhagkvæmni. Telja þeir þetta eiga rót að rekja til veikrar framleiðni fremur en skorts á stærðarhagkvæmni.⁸¹ Rökstyðja þeir þessa afstöðu m.a. með vísan til þess að fjöldi smárra norrænna banka séu jafn hagkvæmir eða hagkvæmari en stærstu bankarnir í sama landi. Þá kemur fram sú ályktun að munurinn á kostnaðarhagkvæmni íslensku bankanna og hinna stóru norrænu bankanna liggi bæði í launakostnaði (e. *personnel expenses*) og almennum utanumhaldskostnaði (e. *administrative costs*).⁸²
86. Samkeppniseftirlitið hefur gert rekstrarkostnað íslenskra banka að umtalsefni. Í skýrslu sinni nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*, benti Samkeppniseftirlitið á að bankakerfið væri of dýrt miðað við umfang og hagræðing því nauðsynleg.⁸³ Í skýrslu nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, fjallaði eftirlitið sérstaklega um stærð og rekstur banka síðasta aldarfjórðung. Þar er hár rekstrarkostnaður banka gerður að sérstöku umtalsefni og gerður samanburður á þróun rekstrarkostnaðar þeirra í samanburði við önnur fyrirtæki og stofnanir (Landspítalann) í hagkerfinu. Í skýrslunum er bent á að besta leiðin til að draga úr rekstrarkostnaði bankanna sé að efla samkeppni á markaðnum. Með virkri samkeppni skapist agi sem leiði til hagræðingar. Sú leið sé líklegri til að skila árangri en t.d. samruni tveggja af hinum þremur stóru bönkum. Er m.a. vísað fráðilegra rannsókna á erlendum vettvangi sem gefa til kynna að hagræðing með samrunum banka sé sýnd veiði en ekki gefin.⁸⁴

⁷⁹ Virk samkeppni knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og bjóða hagstæðari kjör.

⁸⁰ Beringer Finance: *Tantalizing Play of Fire and Ice – The Icelandic Economy & Financial Sector*. október 2017.

⁸¹ Á bls. 29 segir: „However, the Icelandic banks really need these higher margins due to their cost inefficiencies. We discussed Iceland’s lack of productivity earlier in this report, and we now show that the same apply to the financial sector. One could argue that the Nordic national champions have the advantage of economies of scale against the much smaller Icelandic champions, yet this argument does not hold for two reasons; (i) Nordea is much larger than DNB and Danske Bank (Nordea is a G-SIB), but not more efficient, and (ii) plenty of smaller Nordic banks are as efficient (or better) compared to the respective national champions.“

⁸² Upplýsingatæknikostnaður er talinn hluti af „administrative costs“ í skýrslunni.

⁸³ Í skýrslunni kom m.a. fram að rekstrarkostnaður Arion banka, Íslandsbanka og Landsbanka hefði hækkað um 7,5 milljarða króna á milli árána 2009 og 2010, eða um 12% að raungildi. Starfsmönnum hefði fjölgað um 200 á sama tíma.

⁸⁴ Í nr. 1/2013 er einnig vísað um til skýrslu Gavin Bingham, Jóns Sigurðssonar og Kaarlo Jännäri (G-3) til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsmálaráðherra um heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi (Framework for Financial Stability in Iceland, October 2012), en þar segir um mögulegan samruna tveggja af bönkunum þremur: „Merger of two of the three major banks has often been discussed in Iceland. It seems doubtful, however, that Iceland would be better served with a banking duopoly instead of the present oligopoly. One consequence of oligopoly (with tendencies for collusive behaviour), together with the absence of foreign competition in the financial market, has been high interest rate margins – and in general high intermediation margins – in Iceland.“



87. Ein leið til að auka rekstrarhagkvæmni getur falist í samstarfi sem samrýmst getur ákvæðum samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um samstarf keppinauta á fjármálamarkaði í nokkrum málum. Nægir í því efni að nefna ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris*, og nýlega ákvörðun nr. 46/2017, *Undanþága vegna stofnunar sameiginlegs seðlavers*. Í úrlausnum sínum á þessu sviði byggir eftirlitið mat sitt á sömu viðmiðum og liggja til grundvallar mati á samstarfi keppinauta á Evrópska efnahagssvæðinu, en þau birtast í 15. gr. samkeppnislaga.
88. Í skýrslu sem ráðgjafarfyrirtækið Oliver Wyman („OW“) vann var fyrir SFF árið 2014⁸⁵ og vísað er til í bréfi starfshópsins, kom fram að hár rekstrarkostnaður tengdist miklum fjölda starfsmanna og útibúa í hlutfalli við stærð bankanna. Mælti OW með því að samstarf milli bankanna yrði aukið og ráðist yrði í kostnaðarniðurskurð. Í því sambandi var mælt með því að Samkeppniseftirlitið einbeitti sér að eftirliti með samkeppni á sviði framlínustarfsemi (e. *front office*). Töldu skýrsluhöfundar að Samkeppniseftirlitið hefði verið íhaldssamt í mati sínu á samstarfi bankanna.⁸⁶ Ekki kemur þó fram á hverju sú ályktun er byggð eða hún rökstudd frekar.
89. Í þessu sambandi skal á það bent að um árábil hefur átt sér stað víðtækt samstarf (sem Samkeppniseftirlitið hefur heimilað) milli bankanna á vettvangi RB vegna kostnaðarsamra kerfisinnviða og útvistunar upplýsingatækniþjónustu. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið brugðist með jákvæðum hætti við flestum erindum er lúta að samstarfi á fjármálamarkaði sem hafa borist stofnuninni. Er það hlutverk eftirlitsins að tryggja að samstarf keppinauta skaði ekki samkeppni. M.a. þarf að liggja fyrir að ávinningur af samstarfi keppinauta skili sér til neytenda í formi lægra vöruverðs, aukinna vörugæða, eða aukinni vörufjölbreytni, í nægilega ríkum mæli til að vega upp hvers kyns samkeppnistakmarkandi afleiðingar. Þá er rétt að halda því til haga að mörkin milli framlínustarfsemi og bakvinnslu eru ekki ætíð skýr, en viðræður við bankana um þetta hafa leitt í ljós mismunandi mat þeirra á samkeppnisgildi mismunandi starfsemi að þessu leyti. Mikilvægt er að stjórnvöld, beint eða óbeint, stuðli ekki að samræmdu mati bankanna á annars vegar þörf á samstarfi og hins vegar samkeppnistækifærum. Getur slíkt haft afar skaðleg áhrif á viðkvæmum fákeppnismarkaði.
90. Skýrsluhöfundar Beringer banka áætluðu að íslensku bankarnir eyddu tvöfalt meiru í að reka hugbúnaðarkerfi (e. *IT systems*) sín í hlutfalli af eignum heldur en stærstu bankarnir á hinum Norðurlöndunum. Í þessu sambandi benda skýrsluhöfundar á að engu að síður beri stærstu bankar Norðurlandanna þungar klyfjar vegna þess stórtölvuumhverfis (e. *legacy systems*) sem þeir búi við. Á móti má benda á að íslensku bankarnir bera einnig klyfjar vegna notkunar gamalla kerfa. Í þessu sambandi ber þó jafnframt að hafa í huga að stóru íslensku bankarnir njóta samlegðar á sviði upplýsingatækni á grundvelli starfsemi RB. Að hve miklu leyti

⁸⁵ Oliver Wyman, *Financial Market Competitiveness*, November 2014, og Oliver Wyman, *Joint Financial Services Infrastructures – Key Conclusions & Executive Summary*, June 2015.

⁸⁶ Hér er vísað til eftirfarandi ályktunar: „The Competition Authority has traditionally taken a concervative stance on cooperation.“



samlegðin er meiri eða minni en fellur til af sambærilegu samstarfi á Norðurlöndunum liggur ekki fyrir.

91. Skýrsla Beringer banka og eldri skýrsla Oliver Wyman gætu falið í sér vísbendingar um að gagnlegt gæti verið að stjórnvöld létu framkvæma nákvæman óháðan samanburð á rekstrarhagkvæmni, framleiðni og verðlagningu íslensku viðskiptabankanna og annarra banka á Norðurlöndunum í því skyni að varpa ljósi á það hvað nákvæmlega valdi miklum vaxtamun og rekstraróhagkvæmni íslenskra banka. Í þessu sambandi væri um leið hægt að leggja mat á það á hvaða bili eðlilegur munur á kostnaðarhagkvæmni stóru íslensku viðskiptabankanna og hinna stóru norrænu bankanna ætti að liggja með því m.a. að taka mið af kostnaðarhagkvæmni smærri banka á hinum Norðurlöndunum.⁸⁷ Mikilvægt er að stefnumörkun stjórnvalda byggji ekki á staðhæfingum hagsmunaðila eða úttekta sem framkvæmdar eru á þeirra kostnað.
92. Í empirískri fræðigreini um þætti sem skýra vaxtamun banka í bankakerfi ESB komust þeir Maudos og de Guevara (2004) að þeirri niðurstöðu á að minnkun vaxtamunar sé umfram allt háð því að:⁸⁸
 - gripið sé til aðgerða til að örva hvatann til samkeppni (s.s. fjölgun erlendra banka eða þróun annarra dreifingarleiða fyrir fjármálaþjónustu á borð við internetbankaþjónustu),
 - að bankar leiti leiða til að draga úr meðalkostnaði sínum og auka skilvirkni, og
 - að það takist að koma á fjármálastöðugleika sem dregur úr áhættunni í bankastarfsemi.
93. Að mati Samkeppniseftirlitsins er rétt að íslensk stjórnvöld hugi að framangreindu í stefnumörkun sinni á fjármálamarkaði.

2.3.5 Vaxta- og þóknanakjör bankanna í ljósi eiginfjárbindingar þeirra

94. Bankar sem binda mikið eigið fé í starfsemi sinni þurfa að skila meiri hreinum vaxtatekjum heldur en bankar með lítið eigið fé til þess að geta skilað jafn miklum hagnaði í hlutfalli af eigin fé sínu og eiginfjárrýrari bankar. Að því marki sem arðsemiskrafa hlutabréfafjársfesta í bönkum lækkar ekki til samræmis við sterkari eiginfjárstöðu einstakra banka, getur mikið eigið fé því stuðlað að hærri vaxtamun hjá bönkum en ella. Þetta getur þýtt að útlánsvextir verða hærri en ella og/eða innlánsvextir lægri en ella. Hefur þessi sýn komið fram í samskiptum Samkeppniseftirlitsins við markaðsaðila, þ.e. að aukin eiginfjárbinding leiddi til þess að banki þyrfti að viðhalda meiri vaxtamun en ella til að geta skilað fullnægjandi arðsemi á eigið fé. Er þetta í samræmi við það sem fram kemur meðal annars í greiningu A. Saunders og L. Schumacher á ávörðunarþáttum vaxtamunar banka.⁸⁹

⁸⁷ Þess má geta að skýrsluhöfundar Beringar banka ályktuðu út frá greiningu sinni að nú væri rétti tíminn fyrir nýja aðila til að hasla sér völl á íslenska fjármálamarkaðnum („the market [is] ripe for disruption“) vegna m.a. hárrar álagningar og hlutfallslega lítillar kostnaðarhagkvæmni þeirra sem á honum starfa.

⁸⁸ Sjá: Joaquin Maudos & Juan Fernandez de Guevara: *Factors explaining the interest margin in the banking sectors of the European Union*, Journal of Banking & Finance 28 (2004) 2259–2281. Byggðu höfundar mat sitt á markaðsstyrk í greiningunni á Lerner vísitölunni.

⁸⁹ Sjá: Anthony Saunders & Liliana Schumacher: *The determinants of bank interest rate margins: an international study*. Journal of International Money and Finance. 19 (2000) 813-832.



pau komust m.a. að þeirri niðurstöðu að há eiginfjárlutföll væru til þess fallin að draga úr arðsemi banka sem bregðist við með því að auka vaxtamun sinn.

95. Í þessu sambandi skal á það bent að aðstæður á markaði geta leitt til þess að arðsemiskrafa fjárfesta til eigin fjár banka lækki ekki að fullu í samræmi við aukið eigið fé.⁹⁰ Það gæti t.d. stafað af því að fjárfestar telji ekki að mikill munur sé á áhættu tengdri fjárfestingum í hlutafé einstakra banka svo framarlega sem eigið fé þeirra er yfir ákveðnum viðmiðunarmörkum, s.s. CET 1 meðalhlutfalli banka á hinum Norðurlöndunum eða í Evrópu. Í tilviki íslensku bankanna gæti m.a. einnig haft áhrif það sjónarmið að þar sem verulega var tekið til í lánasöfnum íslensku bankanna eftir hrun, ættu lánasöfn þeirra að vera tiltölulega traust samanborið við lánasöfn ýmissra annarra banka á EES svæðinu. Telji fjárfestar litla hættu á að banki fari í þrot, má ætla að meira eigið fé feli í sér lítinn jaðarábata fyrir fjárfesta og það hafi þar af leiðandi lítil áhrif til lækkunar á arðsemiskröfu þeirra til eigin fjár.
96. Í tengslum við framangreint ber engu að síður að hafa í huga að arðsemiskrafa einstakra fjárfesta til hlutafjár fyrirtækis jafngildir vitanlega ekki samningsbundinni skyldu þess til að skila þeirri ávöxtun til hluthafa. Þar sem hlutafé er áhættufé, getur enginn hlutabréfafjárfestir gengið að tiltekinni ávöxtun vísri frá ári til árs, nema fyrirtækið sem fjárfest er í geti skammtað sér hagnað í skjóli markaðsstyrks. Við aðstæður virkrar samkeppni er arðsemi banka (og annarra fyrirtækja) ekki meiri en samkeppnin og aðrir mikilvægir áhrifaþættir veita kost á.^{91,92}
97. Samkvæmt heildarsamantekt um kerfislega mikilvæga banka innan ESB, sem birt er á heimasíðu Evrópska seðlabankans (ECB), kemur fram að um síðustu áramót hafi almennt eigið fé þáttar 1 (CET 1) numið 14,6% að meðaltali í bankaúrtakinu.⁹³ Sama hlutfall nam vel yfir 20% í tilvikum allra stóru íslensku bankanna á sama tímapunkti og litlar breytingar urðu til loka fyrsta ársfjórðungs 2018. Með vísan til

⁹⁰ Í kafla 5.4 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins „Aflaklær og uppvakningar“ útg. 2012. er vikið að tengslum skuldsetningar og arðsemiskröfu. Útreikningar á arðsemiskröfu til hlutafjár, að teknu tilliti til skuldsetningar, er að finna í skýrslu Samkeppniseftirlitsins um eldsneytismarkaðinn, bls. 214, kafla 6.4. Var þar byggt á fræðilegri nálgun sem kennd við R.S. Hamada.

⁹¹ Frá ári til árs geta strategískar ákvarðanir stjórnenda er lúta að verðlagningu, vöruþróun og skipulagi framleiðslu á vöru/þjónustu og ytri þættir ráðið úrslitum um það hvort fyrirtæki (sem ekki nýtur þeim mun meiri markaðsstyrks) geti skilað þeirri ávöxtun sem svarar til meðalarðsemiskröfu hluthafa. Fyrirtæki sem nýtur mikils markaðsstyrks getur hins vegar hagað verðlagningu sinni þannig að það skili yfirleitt alltaf því sem hluthafar vonast eftir.

⁹² Hvað varðar líkleg bætandi áhrif aukins eigin fjár á skuldakjör fyrirtækja, þá eru þau áhrif að nokkru leyti takmörkuð í tilviki banka í ljósi þess hvers eðlis fjármagnsskipan þeirra er. Innlán eru yfirleitt stærsti hluti skulda banka, þ.m.t. íslensku bankanna. Ganga má út frá því að innlánseigendur leggi fé sitt alla jafna inn þar sem þeir telja sig fá besta ávöxtun. Ætla verður að þeir kynni sér almennt ekki eiginfjárlutfall banka áður en þeir taka slíka ákvörðun. Aukið eigið fé leiðir því ekki sjálfkrafa til hagfelldari innlánskjara fyrir banka. Aðrar skuldir íslensku bankanna en innlán liggja að talsverðu leyti í sértryggðum skuldabréfum sem þeir hafa gefið út til fjármögnunar íbúðalánnum sínum. Ætla má að ávöxtunarkrafa til sértryggðra skuldabréfa ráðist ekki síður (eða jafnvel í ríkari mæli) af því hve traustur fasteignamarkaðurinn er á hverjum tíma og stöðunni í hagsveiflunni almennt heldur en eiginfjárstöðu bankans sem gefur þau út. Í þessu sambandi skiptir máli að eigendur sértryggðra skuldabréfa eiga forgangstryggingu í undirliggjandi íbúðalánasafni viðkomandi banka (auk almennrar kröfu í bú bankans ef hann fer í þrot). Með vísan til alls framangreinds má draga þá ályktun að sterkari eiginfjárstaða íslensku bankanna kunni að draga minna úr meðalfjármagnskostnaði þeirra af skuldum en að öðrum kosti mætti ætla. Loks ber að hafa í huga að grunnvextirnir í hagkerfinu mynda gólf undir bæði þau lánsfjármögnunarkjör sem bönkum bjóðast á markaði og arðsemiskröfuna til eigin fjár.

⁹³ Sjá töflu á vefsíðu ECB hér:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.en.html>. Í skýringum ECB segir: „The dataset includes information on banks directly supervised by ECB Banking Supervision that are designated as significant institutions (SIs).“



umfjöllunarinnar hér að framan má draga þá ályktun að meiri eiginfjárbinding íslenskra banka en annarra evrópskra banka að þessu leyti (og þar með ætluð þörf fyrir meiri vaxtamun) gæti torveldað þeim að keppa við erlenda banka um lánviðskipti stærstu fyrirtækja landsins sem aðgang hafa að alþjóðlegum bankamarkaði. Meiri vaxtamunur en annars staðar kemur niður á viðskiptavinum og getur þar með stuðlað að minna viðskiptatrausti.⁹⁴ Í riti Seðlabankans Fjármálastöðugleiki 2018-1 er bent á að eiginfjárgrunnur stóru bankanna samanstandi nær eingöngu af almennu eigin fé þáttar eitt (e. CET1) og því sé nokkurt svigrúm til arðgreiðslna. Samsetning eiginfjárgrunns veiti síðan möguleika til útgáfu víkjandi lána og hækkandi lánshæfismat hefur gert þann kost raunhæfan.

98. Með hliðsjón af þeirri umfjöllun sem fram kemur hér að framan má ætla að ef bankarnir draga úr eiginfjárbindingu sinni á næstunni, þ.e. innan þeirra marka sem eiginfjárkröfur eftirlitsaðila heimila, ætti það að geta leitt til þess að vaxtamunur minnki.⁹⁵

3. Skatta- og gjaldaumhverfi íslenska bankakerfisins

„Hvernig lítur Samkeppniseftirlitið á skatta- og gjaldaumhverfi íslenska bankakerfisins?“

99. Skatta- og gjaldaumhverfi íslenska bankakerfisins getur haft umtalsverða þýðingu fyrir samkeppnishæfni íslensks fjármálamarkaðar út á við og fyrir hagsmuni neytenda. Einnig er þetta til dæmis einn af þeim þáttum sem geta haft áhrif á vilja aðila til að stofna til fjármálaþjónustu og taka þátt í samkeppni íslenskum fjármálamarkaði. Sama á við um vilja erlendra aðila til að eiga eignarhluti í íslenskum bönkum.
100. Ljóst er að bankahrun og efnahagskreppa síðustu ára, hér á landi og erlendis, hafa kallað á endurskoðun og styrkingu reglna og aukið eftirlit. Endurreisn bankanna og aðrar aðgerðir tengdar efnahagskreppunni kölluðu einnig á ýmsar aðgerðir, s.s. sérstaka skattlagningu á bankana.
101. Samkeppniseftirlitið hefur ekki tekið skatta og gjöld á þessu sviði til heildstæðrar skoðunar. Hins vegar hafa tiltekin fjármálafyrirtæki sett fram sjónarmið sín um

⁹⁴ Í grein frá árinu 2015 leitast H. DeAngelo og R. M. Stulz, við að svara spurningum er lúta að hagkvæmri fjármagnsskipan banka. Meðal þess sem höfundar benda á er að ástæða þess að viðskiptavinir banka sætta sig við lága ávöxtun (þ.e. ávöxtunarfíslátt: „rate-of-return discount“) á innlánnum sé sú að þau séu öruggar/kvikar kröfur. Getu banka til að bjóða upp á slíkar öruggar/kvikar kröfur leiði af sérfræðipækkingu og hlutfallslegum yfirburðum bankanna á sviði áhættustýringar á eignahlíð. Bankar skapi því virðisauka í starfsemi sinni með því að beita áhættustýringu til að mynda eignasöfn sem staðið geta undir fjármagnsskipan sem innifelur mikið magn tiltölulega öruggra skuldakrafna sem fela í sér lausafjárþóknun sem innlánseigendur greiði í formi lægri vaxta. Drógu höfundar þá ályktun af greiningu sinni, m.a. með vísan til framangreinds, að fjármagnsskipan skipti máli í tilviki banka, gagnstætt því sem sumir fræðimenn hafa haldið fram, og hátt hlutfall skulda sé réttlæt看legt í tilviki þeirra. Sjá: H. DeAngelo og R. M. Stulz: Liquid-Claim Production, Risk Management, and Bank Capital Structure: Why High Leverage is Optimal for Banks, Journal of Financial Economics 116 (2015) 219-236.

⁹⁵ Hér skal það áréttað að það er ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að hafa eftirlit með meðhöndlun áhættuþátta í starfsemi fjármálafyrirtækja eða leggja mat á eiginfjárþörf þeirra. Samkeppniseftirlitið setur því í úrlausnum sínum ekki fram nein sjónarmið um þetta efni önnur en þau sem samræmast niðurstöðum til þess bærra eftirlitsaðila.



þetta í samskiptum sínum við Samkeppniseftirlitið. Þau atriði sem einkum hefur verið fjallað um eru áhrif skatta á fjármálafyrirtæki í samkeppni þeirra við lífeyrissjóði, áhrif þeirra í samkeppni við erlenda aðila og eftirlitsgjöld.

3.1 Áhrif skatta á fjármálafyrirtæki á samkeppni við lífeyrissjóði

102. Í umræðum um skattlagningu fjármálafyrirtækja hefur einkum verið fjallað um þrjá skatta sem lagðir eru sérstaklega á fjármálafyrirtæki: bankaskatt, fjársýsluskatt og sérstakan fjársýsluskatt. Sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki leggst á skuldahlið fjármálafyrirtækja. Fjársýsluskattur leggst á launagreiðslur fjármálafyrirtækja og sérstakur fjársýsluskattur er lagður á hagnað umfram einn milljarð.
103. Hinn sérstaki skattur á fjármálafyrirtæki leggst þyngst á stærri fjármálafyrirtækin. Þessi skattur nemur nú 0,376% af heildarskuldum fjármálafyrirtækja. Skatturinn hækkar í raun fjármögnunarkostnað fjármálafyrirtækja um samsvarandi prósentuhlutfall og er skatturinn því verulegur í hlutfalli við núverandi vaxtastig.
104. Í samskiptum Samkeppniseftirlitsins við banka hefur komið fram sú afstaða að saman veiki bankaskatturinn og eiginfjárfrafa skv. lögum um fjármálafyrirtæki samkeppnisstöðu fjármálafyrirtækja gagnvart lánveitendum sem ekki eru leyfisskyldir sem fjármálafyrirtæki. Hefur verið bent á að lífeyrissjóðirnir, sem hafa sótt fram á fasteignalánamarkaðnum, falli ekki undir bankaskatta eða eiginfjárkröfur.
105. Í þessu sambandi mætti þó benda á að hefðbundnir bankar njóta almennt, a.m.k. fræðilega, ákveðins forskots á aðra lánveitendur á grundvelli þess að geta aflað sér lánsfjár með ódýrum hætti (vegna aðgangs síns að ódýrum innlánum og beinnar eða óbeinnar ábyrgðar ríkisins á þeim) og á grundvelli aðstöðu sinnar til að selja tiltölulega stöðugum viðskiptamannahópi hinar ýmsu vörur.⁹⁶ Ekki fæst út af fyrir sig annað séð en að þetta eigi við um stóru íslensku viðskiptabankana sem allir eru taldir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki. Ætla má að aðgangur bankanna að tiltölulega ódýrri fjármögnun í formi innlána hafi þó talsvert minna vægi í samkeppni þeirra við skyldulífeyrissjóðina þar sem til skyldulífeyrissjóðanna renna stöðugt lögbundin framlög frá launþegum og launagreiðendum. Að því er lýtur að aðgangi að fjármagni njóta skyldulífeyrissjóðirnir því nokkurs forskots á bankana sem njóta ekki slíks stöðugs innstreymis fjár. Hafa bankarnir í ríkum mæli fjármagnað íbúðalán sín með útgáfu sértryggðra skuldabréfa (sem einkum lífeyrissjóðir fjárfesta í). Á hinn bóginn ber þó að hafa í huga að skyldulífeyrissjóðunum er vitanlega ætlað að ávaxta það fé sem til þeirra rennur til að mæta framtíðarlífeyrisskuldbindingum og þótt á lífeyrissjóðunum hvíli ekki lögbundin eiginfjárfrafa eins og bönkunum, þá mætti líta svo á að allt fé lífeyrissjóðanna sé í eðli sínu eigið fé sem iðgjaldagreiðendur hafa lagt af mörkum til ávöxtunar.

⁹⁶ Í lok síðasta árs stóðu innlán undir 53% af fjármögnun bankanna. Skyldulífeyrissjóðirnir geta ekki boðið eins breiða flóru fjármálaþjónustu eins og bankar. Breitt vöru- og þjónustuframboð og regluleg samskipti banka við viðskiptavinum á grundvelli greiðslureikningsþjónustu, einkum gegnum heimabanka, ætti að auka möguleika banka á að markaðssetja ýmsar vörur, þ.m.t. fasteignalán, gagnvart viðskiptavinum sínum.



106. Sé horft fram hjá hinni skattalegu meðferð má telja að samkeppni lífeyrissjóðanna við bankana hafi jákvæð áhrif út frá samkeppnissjónarmiði. Aukin samkeppni hvetur almennt til hagræðingar og lækkar verð til neytenda. Einnig má ætla að samkeppni lífeyrissjóðanna dragi úr hættu á að því að þögul samhæfing (e. *tacit collusion*) mótist á íbúðalánamarkaði. Því er brýnt að lífeyrissjóðir geti áfram veitt bönkum samkeppni.
107. Eins og ljóst má vera af framangreindu er að ýmsu er hyggja í tengslum við mat á áhrifum umræddra skatta á samkeppni banka við lífeyrissjóði á íbúðalánamarkaði. Í meginatriðum virðist þó mega draga þá frumályktun að skattarnir hafi skekkjandi áhrif á samkeppni á íbúðalánamarkaði að svo miklu leyti sem getu bankanna til að fjármagna íbúðalán með innlánnum er hamlað af ástæðum er lúta að áhættustýringu.

3.2 Áhrif skatta á fjármálafyrirtæki á samkeppni við erlenda aðila

108. Hinir sérstöku skattar á fjármálafyrirtæki hafa þó ekki aðeins áhrif á samkeppni bankanna við innlenda keppinauta. Samkvæmt athugun SFF er skattlagning á fjármálafyrirtæki hvergi hærrí í Evrópu en á Íslandi.⁹⁷ Bendir SFF á að bankaskatturinn sé um 10 sinnum hærrí hér á landi en almennt tíðkast hjá þeim Evrópulöndum sem leggja á slíkan skatt. Samkeppnisstaða íslensku bankanna gagnvart erlendum lánveitendum veikist því, einkum í samkeppni um lán til stærri fyrirtækja.⁹⁸
109. Samkeppniseftirlitið hefur ekki lagt sjálfstætt mat samanburð skattlagningar hér á landi og í nágrannalöndum. Hins vegar leiðir af sjálfu sér að mikil skattbyrði íslenskra fjármálafyrirtækja getur haft veruleg áhrif á samkeppnisfærni þeirra. Eins og áður segir getur slík skattlagning einnig falið í sér aðgangshindranir inn á íslenskan fjármálamarkað og haft áhrif á vilja aðila til að fjárfesta í íslensku bönkunum.

3.3 Eftirlitsgjöld

110. Hvað varðar aukningu eftirlitsgjalda telur Samkeppniseftirlitið sig ekki hafa nægar forsendur né upplýsingar til að taka afstöðu til þess hvort þau eftirlitsgjöld sem lögð eru á fjármálafyrirtæki séu innan eðlilegra marka eða ekki. Ljóst er að gæta þarf þess að slík gjöld vaxi ekki umfram það sem nauðsynlegt getur talist því slíkt eykur kostnað viðskiptavina fjármálafyrirtækja. Þá getur kostnaður vegna eftirlitskvaða lagst þungt á smærri fyrirtæki og virkað sem aðgangshindrun og þannig unnið gegn innkomu nýrra aðila á markað.
111. Í þessu efni hefur Samkeppniseftirlitið mælst til þess að stjórnvöld á þessu sviði hugi að áhrifum laga og reglna og tilhögunar eftirlits á samkeppni og beiti í því efni aðferðum samkeppnismats sem m.a. var vísað til í kafla III. 1 hér að framan.

⁹⁷ Sjá ársrit SFF 2017 sem má finna hér: http://sff.is/sites/default/files/arsrit_sff_2017.pdf

⁹⁸ Einnig bendir SFF á að skatturinn ýti undir skuggabankastarfsemi sem auki fjármálalega kerfisáhættu. Fjármálaeftirlit fellur utan verksviðs Samkeppniseftirlitsins og verður því ekki fjallað um þessa hlið skattlagningarinnar hér.



IV. Sala og eignarhald

112. Við alla stefnumótun á fjármálamarkaði, ekki síst varðandi sölu og eignarhald, þarf að hafa í huga að viðskiptabankarnir eru að ýmsu leyti í lykilstöðu að því er varðar þróun atvinnustarfsemi á því sem næst öllum sviðum í landinu. Því er mikilvægt að hugað sé m.a. vel að samkeppnissjónarmiðum við framþróun fjármálamarkaðar og ákvarðanatöku stjórnvalda á því sviði.

4. Meginsjónarmið í söluferli ríkisins á eignarhlutum í bönkunum

„Hver ættu að vera meginsjónarmið í söluferli ríkisins á eignarhlutum í bönkunum að mati Samkeppniseftirlitsins.“

113. Eignarhald fyrirtækja getur haft verulega þýðingu fyrir framvindu samkeppni á mörkuðum. Í eignarhaldi geta búið kraftar hagræðingar og nýjunga í rekstri, nýjunga í vöru- eða þjónustuframboði, heilbrigðrar markaðssóknar og annarra jákvæðra afla sem oftast eru einnig fylgifiskar virkrar samkeppni. Á móti getur eignarhald fyrirtækja einnig leitt af sér hið gagnstæða, þ. á m. ýtt undir samhæfða hegðun og skapað aðstæður stöðnunar.
114. Í kafla III. 2.1 hér að framan eru raktar skýrslur og aðrar úrlausnir er vörðuðu beint stefnumörkun við endurreisn atvinnulífsins eftir hrun. Þar fjallaði Samkeppniseftirlitið um þá óheppilegu stöðu fyrir samkeppni á ýmsum mörkuðum atvinnulífsins að bankarnir voru beinir eða óbeinir eigendur fyrirtækja. Í skýrslu nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun* og skýrslum um sama efni nr. 3/2012 og 3/2013, lýsti Samkeppniseftirlitið áhyggjum af óskýru og samkynja eignarhaldi fyrirtækja, og þeim afleiðingum sem það gæti haft fyrir samkeppni á mörkuðum.
115. Áþekk sjónarmið eiga að sjálfsögðu einnig við um eignarhald á bönkunum sjálfum. Hefur Samkeppniseftirlitið m.a. fjallað um eignarhald á stóru bönkunum þremur í ákvörðun 48/2009, *Yfirtaka Glitnis banka hf. á Íslandsbanka*, ákvörðun nr. 49/2009, *Samruni Kaupþings banka hf. og Arion banka hf.* og ákvörðun nr. 9/2016, *Framsal Glitnis hf. á 95% hlutafjár í Íslandsbanka til Ríkissjóðs Íslands*. Í tveimur fyrstnefndu ákvörðunum voru sett skilyrði sem m.a. miðuðu að því að girða fyrir að möguleg dulin tengsl í eignarhaldi Íslandsbanka og Arion banka í gegnum kröfuhafa þeirra gætu haft neikvæð áhrif á samkeppni. Í síðastnefndu ákvörðuninni voru sett skilyrði sem tryggja eiga að Íslandsbanki og Landsbankinn séu sjálfstæðir keppinautar, óháð eignarhaldi ríkisins.⁹⁹

⁹⁹ Í ákvörðun nr. 9/2016, *Framsal Glitnis hf. á 95% hlutafjár í Íslandsbanka til Ríkissjóðs Íslands* kom þetta m.a. fram: „Yfirtaka ríkissjóðs á Íslandsbanka leiðir til þess að 65-70% af innlánastarfsemi í landinu verður undir yfirráðum sama aðila, auk þess sem Íslandsbanki og Landsbanki hafa saman mjög sterka stöðu á fleiri mikilvægðum undirmörkuðum fjármálaþjónustu. Sameiginleg yfirræð af þessu tagi eru að öllu jöfnu til þess fallin að raska samkeppni með alvarlegum hætti. Í hinu sameiginlega eignarhaldi felst hættu á því að starfsemi bankanna verði samræmd, beint eða óbeint, með skaðlegum hætti fyrir viðskiptavinum og samfélagið. Í þessu máli ber hins vegar að líta til þess að stjórnvöld sem koma að



116. Af framangreindu leiðir að sala og tilhögun sölu á eignarhlut ríkisins í bönkunum getur haft mikla þýðingu fyrir framvindu samkeppni á íslenskum fjármálamarkaði og þar með samkeppni á öðrum mörkuðum atvinnulífs. Í því efni er mikilvægt að horft verði til langtímahagsmuna samfélagsins af virkri samkeppni á fjármálamarkaði. Þannig verði langtímahagsmunir af samkeppnishæfu vel reknu fjármálakerfi settir fram fyrir t.d. söluverð eignarhluta.
117. Að mati Samkeppniseftirlitsins er lykilatriði að tryggja aðstæður þar sem keppinautar hegða sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði. Þannig er kjarnaatriði að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshcegðun sína og keppi þannig sín á milli. Til nánari fyllingar þessu leggur til að eftirfarandi verði m.a. haft að leiðarljósi:
- Að stefnt sé að fjölbreyttu eignarhaldi aðila sem eru líklegir til að hafa að leiðarljósi langtímahagsmuni af traustum bankarekstri. Til þess að stuðla að þessu gæti verið jákvætt að fjárhagslega traustur erlendur viðskiptabanki, með gott orðspor og heilbrigt eignarhald, væri á meðal kaupenda. Slíkt eignarhald gæti verið vel til þess fallið að styrkja markaðsumhverfi viðskiptabankaþjónustu á Íslandi, þ.m.t. örva samkeppni og nýsköpun.
 - Að kaupendur að stórum hlutum í annað hvort Íslandsbanka eða Landsbankanum eigi ekki jafnframt hlut í keppinautum á viðkomandi banka. Slíkt gæti skert hvata til innbyrðis samkeppni milli bankanna.
 - Að kaupendur bankanna séu ekki mikilvægir keppinautar bankanna hérlendis, en það gæti leitt til skerðingar á samkeppni á viðkomandi markaði.
 - Að kaupendur bankanna séu ekki umsvifamiklir viðskiptavinir bankanna því það skapar hættu á hagsmunaárekstrum. T.d. væri hættu á að slíkir aðilar nytu betri kjara og ættu greiðari aðgang að fjármögnun hjá viðkomandi banka en keppinautar þeirra (eigendanna). Þetta myndi einnig skapa augljósa hættu út frá fjármálastöðugleikasjónarmiði eins og hrúnið 2008 er til vitnis um.
 - Að sala á bönkunum leiði að öðru leyti ekki til skerðingar á samkeppni. Stofnist t.d. til nýrra yfiráðna við sölu á eignarhlut kemur til kasta Samkeppniseftirlitsins að taka afstöðu til yfiráðanna í samrunamáli. Við undirbúning slíkar sölu þyrftu stjórnvöld því að huga að því hvort í henni felist skerðing á samkeppni sem leitt geti til íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, ógildingu samrunans eða setningu skilyrða.

eignarhaldi á bönkunum hafa engin áform um að sameina eða samþætta starfsemi keppinautanna tveggja, Íslandsbanka og Landsbankans, hvorki með samstarfi þeirra á milli eða með því að renna þeim saman. Hér skiptir einnig máli að framsal til ríkissjóðs á eignarhlut í Íslandsbanka er mikilvægur liður í markmiðum ríkisins um efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika auk þess sem gerningurinn er talinn nauðsynlegur liður í fyrirhugaðri afléttingu gjaldeyrishafta og áætlun stjórnvalda þar um. Þá liggur einnig fyrir að stjórnvöld áforma sölu á eignarhlutum í viðskiptabönkum í eigu ríkisins, a.m.k. að hluta."



118. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að ákvörðun um aðferðir við sölu á eignarhlut í bönkunum verði horft til þess hvaða aðferð sé líklegust til að stuðla að framangreindu.

Rétt er að taka fram að Samkeppniseftirlitið leggur ekki áherslu á að ríkið selji allan hlut sinn í bönkunum. Málefnalegar ástæður geta legið að baki því að ríkið eigi eignarhlut í banka. Tryggja þarf hins vegar að viðkomandi banki starfi á allan hátt sjálfstætt á markaði.

119. Loks tekur Samkeppniseftirlitið fram að þau sjónarmið sem liggja til grundvallar aðferðafræði samkeppnismats, sem bent hefur verið á hér frammar, kynnu að nýtast við undirbúning ákvarðana um sölu á eignarhlut í bönkunum.

5. Æskilegt eignarhald og mögulegar skorður umfram almennar reglur

„Hvaða leiðir eru hinu opinbera færar til þess að stuðla að æskilegu og gagnsæju eignarhaldi á bönkunum til langs tíma? Er ástæða fyrir Ísland að setja þrengri skorður varðandi eignarhald á bönkum en annars staðar á EES-svæðinu og telur Samkeppniseftirlitið að slíkar reglur stæðust EES-samninginn?“

120. Samkeppniseftirlitið vísar til svars við spurningu 4 (kafla IV.4) hér á undan varðandi það hvaða leiðir gætu verið færar til að stuðla að æskilegu og gagnsæju eignarhaldi á bönkunum til langs tíma. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð rökin fyrir því að settar verði þrengri skorður varðandi eignarhald á bönkum en gilda annars staðar á EES-svæðinu.

6. Möguleg erlend eignaraðild að bönkunum eða opnun starfsstöðvar

„Telur Samkeppniseftirlitið æskilegt að leita eftir erlendri eignaraðild á bönkunum og telur eftirlitið líklegt að áhugi sé til staðar hjá erlendum bönkum að eignast banka eða opna starfsstöð á Íslandi?“

121. Í svari við spurningu 4 hér að framan leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að við sölu á eignarhlut ríkisins í bönkunum verði tryggðar aðstæður þar sem keppinautar hegða sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði. Í því efni sé mikilvægt að fjölbreyttu eignarhaldi aðila sem eru líklegir til að hafa að leiðarljósi langtímahagsmuni af traustum bankarekstri.
122. Til þess að stuðla að þessu telur Samkeppniseftirlitið t.d., eins og fram kom að framan, að jákvætt gæti verið að fjárhagslega traustur erlendur viðskiptabanki, með gott orðspor og heilbriggt eignarhald, sé á meðal kaupenda. Slíkt eignarhald gæti verið vel til þess fallið að styrkja markaðsumhverfi viðskiptabankapjónustu á Íslandi, þ.m.t. örva samkeppni og nýsköpun.



123. Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitsins mikilvægt að skilmálar um sölu á eignarhlutum ríkisins í íslenskum bönkum geri ráð fyrir möguleika á erlendri eignaraðild og séu a.m.k. hlutlausir að því leyti, enda er slíkt nauðsynlegt með hliðsjón af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum.
124. Reynslan hingað til sýnir að áhugi erlendra aðila á kaupum á eignarhlutum í íslenskum bönkum eða á opnun starfsstöðva hérlendis hefur verið takmarkaður. Til þess geta legið ýmsar ástæður, s.s. smæð markaðarins, óstöðugleiki í efnahagslífi, lítill gjaldmiðill sem ekki gengur kaupum og sölum á erlendum mörkuðum, o.fl.
125. Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti það að vera liður í stefnumörkun stjórnvalda að skapa íslenskum fjármálamarkaði samkeppnishæfa umgjörð þar sem hugað yrði að því að draga úr hvers konar samkeppnishindrunum. Slíkar aðgerðir væru um leið til þess fallnar að laða að erlenda aðila en aðkoma þeirra gæti mögulega styrkt samkeppnisumhverfið á fjármálamarkaði.

7. Afstaða til mögulegrar sameiningar á tveimur stóru bankanna

„Hver er afstaða Samkeppniseftirlitsins til mögulegrar sameiningar á tveimur af þremur stóru bönkunum á Íslandi (sérstaklega í ljósi breytinga á ytri aðstæðum, svo sem fjártækniþróun og breytinga á regluverki)?“

7.1 Fyrirvari

126. Samkeppniseftirlitið hefur það hlutverk að lögum að meta hvort samrunar fyrirtækja raski samkeppni. Færi svo að viðskiptabönkum yrði rennt saman myndi eftirlitið taka afstöðu til þess í sérstöku stjórnsýslumáli að undangenginni ítarlegri rannsókn. Umfjöllun í þessum svörum er aðeins til þess að svara upplýsingabeiðni starfshópsins. Öll eftirfarandi umfjöllun er óbindandi fyrir Samkeppniseftirlitið og felur aðeins í sér frummat sem getur tekið breytingum.

7.2. Fyrri umfjöllun og ályktanir út frá þróuninni undanfarin ár

127. Í fyrri úrlausnum hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að sameining stóru bankanna þriggja innbyrðis eða við önnur smærri fjármálafyrirtæki væri til þess fallin að skaða samkeppni með alvarlegum hætti. Árið 2000 komust samkeppnisyfirvöld að þeirri niðurstöðu að samruni Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands myndi skaða samkeppni, sbr. álit samkeppnisráðs nr. 8/2000, *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.*
128. Með ákvörðunum nr. 50 og 51/2008, um samruna SPRON og SPM við Kaupþing, var komist að þeirri niðurstöðu að samrunarnir myndu skaða samkeppni en að ekki yrði komist hjá aukinni samþjöppun á markaðnum sökum þess að að sparisjóðirnir væru á fallanda fæti (e. *failing firm doctrine*). Svipaðar forsendur lágu til grundvallar í fleiri ákvörðunum er varða yfirtöku banka á sparisjóðum, s.s. ákvörðun nr. 33/2011, *Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.*
129. Í riti Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013 kemur eftirfarandi fram:



"Sá vandi sem endurspeglast í háum rekstrarkostnaði bankanna og þar með háum vaxtakostnaði heimila og fyrirtækja er mikill og ekki auðleystur. Einn möguleiki sem oft er nefndur í þessu sambandi er samruni tveggja af stóru bönkunum. Samkeppniseftirlitið hefur talað mjög skýrt um það að samrunar stærri banka séu ekki lausn á þessum vanda. Skert samkeppni sem myndi að líkindum fylgja slíkum samrunum, myndi þvert á móti skaða neytendur og samkeppnishæfni atvinnulífsins."

130. Í ritinu er einnig vísað til skýrslu G-3 hópsins sem hann skilaði atvinnuvega- og nýsköpunaráðherra og fjármála- og efnahagsmálaráðherra haustið 2012 um heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi. Þar segir að annars vegar verði að hindra frekari samþjöppun á þegar litlum og samþjöppuðum markaði en hins vegar verði á sama tíma að huga að því að smæð markaðarins geri það óhagkvæmt að reka marga banka. Huga þurfi að jafnvægi í þessari viðkvæmu stöðu. G-3 hópurinn segir jafnframt að það sé vafasamt að tvíkeppni í stað fákeppni þjóni hagsmunum Íslands:

„The high degree of concentration in the financial market makes it crucial to find ways to counteract the market dominance of the major actors in this oligopolistic setting. On the one hand there is a need to prevent further concentration in banking in Iceland, because it is such a small market easily dominated by big firms, while on the other hand the very smallness of the market makes it impractical, uneconomic and inefficient to have many banks serving this small economy. A balance needs to be struck. Merger of two of the three major banks has often been discussed in Iceland. It seems doubtful, however, that Iceland would be better served with a banking duopoly instead of the present oligopoly. One consequence of oligopoly (with tendencies for collusive behaviour), together with the absence of foreign competition in the financial market, has been high interest rate margins – and in general high intermediation margins – in Iceland.“

131. Hérlendis hefur þróunin verið sú síðustu 10 ár að burðugustu sparisjóðirnir hafa horfið af markaði í kjölfar rekstrarerfiðleika er áttu rót að rekja til hrunsins 2008. Er nú svo komið að hlutdeild sparisjóða af heildarinnlánum á Íslandi liggur á bilinu 1-2% samanborið við um 25% fyrir hrun. Þeir sparisjóðir sem eftir standa starfa eingöngu úti á landsbyggðinni. Við þessar breyttu aðstæður samanstendur hefðbundin viðskiptabankastarfsemi á Íslandi nær eingöngu af stóru viðskiptabönkunum þremur. Hefur það því sennilega aldrei verið mikilvægara en nú að stóru viðskiptabankarnir þrír keppi með virkum hætti sín á milli því smærri keppinautar á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu hafa heltst úr lestinni.

7.3 Um mat í samrunamálum

132. Við mat sitt í samrunamálum er Samkeppniseftirlitinu skylt að haga málsmeðferð sinni og greiningu í samræmi við ákvæði 17. gr. samkeppnislaga. Við matið er byggt á viðhlítandi lagalegri og hagfræðilegri greiningu miðað við þær aðstæður sem eru fyrir hendi á viðkomandi mörkuðum þegar samruni á sér stað. Eftir því sem við getur átt er m.a. stuðst við fordæmisgefandi ákvarðanir úr íslenskri lagaframkvæmd og úr EES/ESB samkeppnisrétti. Jafnframt er stuðst við ítarlegar leiðbeiningar ESA og ESB um greiningu samrunamála.



133. Í 17. gr.c samkeppnislaga segir:

„Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, getur stofnunin ógilt samruna. Jafnframt skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal Samkeppniseftirlitið 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 opin eða aðgangur að honum er hindraður.“

134. Samkeppniseftirlitið hefur í eldri ákvörðunum sínum og ritum talið að sameining tveggja af stóru viðskiptabönkunum þremur myndi raska samkeppni með alvarlegum hætti. Að frummati Samkeppniseftirlitsins eiga sömu sjónarmið enn við enn í dag. Telja má nær fullvíst að sameining tveggja af stóru viðskiptabönkunum þremur myndi leiða til myndunar markaðsráðandi stöðu sameinaðra banka á sviði a.m.k. innlánastarfsemi, útgáfu debetkorta og útgáfu kreditkorta héraðs. Gæti þetta leitt til þeirrar niðurstöðu að samruni tveggja af stóru viðskiptabönkunum þremur væri ósamrýmanlegur samkeppnislögum. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að telja má langsótt að hægt væri að líta svo á að myndun markaðsráðandi stöðu í mikilvægri viðskiptabankþjónustu væri ekki til þess fallin að hindra virka samkeppni með alvarlegum hætti.

135. Samkeppni á markaði getur raskast „að öðru leyti með umtalsverðum hætti“ (eins og það er orðað í lögum) þótt ekki myndist markaðsráðandi staða. Fyrir utan líklega myndun markaðsráðandi stöðu á einstökum mörkuðum fjármálaþjónustu, myndi sameining tveggja af stóru viðskiptabönkunum þremur skapa hættu á umtalsverðri samkeppnisskerðingu á ýmsum öðrum undirmörkuðum fjármálaþjónustu. Samkeppnisskerðing í þessu sambandi endurspeglast í formi aukningar á samþjöppun markaðshlutdeildar á viðkomandi mörkuðum. Meðal markaða sem telja má ljóst að samþjöppun myndi aukast verulega í, eru innlánastarfsemi, greiðsluþjónusta, markaðir fyrir lán til smárra og meðalstórra fyrirtækja, markaðir fyrir lán til einstaklinga, o.s.frv.¹⁰⁰

136. Í leiðbeiningum ESB varðandi samrunamál kemur fram að í tilviki markaða sem hafa svonefnt HHI vísitölugildi (e. *Herfindahl-Hirschman index*) yfir 2000 stigum sé ólíklegt að viðvörunarþjöllur eftirlitsaðila fari í gang ef aukning HHI gildis markaðarins vegna samruna er minni en 150 stig.¹⁰¹ Ljóst er að HHI gildið er yfir

¹⁰⁰ Í álit Samkeppnisráðs nr. 8/2000, sem vikið er að í meginmáli, var ekki litið svo á að öll lán fjármálastofnana til atvinnulífsins væru á sama samkeppnislega markaði. Gerður greinarmunur á milli svonefndra rekstrarlána, fjárfestingarlána og eignarleigusamninga.

¹⁰¹ Sjá 20. gr. leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB varðandi mat á láréttum samrunum vegna eftirlits með samþjöppun innan atvinnugreina [„Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentration between undertakings. (2004/C 31/03)“]. HHI er eins konar vísitala sem gefur vísbendingu um samþjöppun í atvinnugreinum. HHI er reiknuð sem summa ferningstalna markaðshlutdeildar hvers og eins aðila sem býður vöru/þjónustu á skilgreindum markaði. Gildi vísitölunnar getur numið milli 0 og 10.000 stig. Því herra sem gildið er, því meiri er samþjöppunin. Í leiðbeiningum sínum metur framkvæmdastjórn ESB það svo að HHI gildi yfir 2000 stigum bendi til mikillar samþjöppunar.



2000 stigum á hinum ýmsu undirmörkuðum almennrar viðskiptabankaþjónustu hérlendis og að aukningin á ýmsum undirmörkuðum yrði langt umfram 150 stig ef tveir þessara þriggja banka myndu sameinast. Slíkt er vísbending um að af samruna geti leitt alvarlegar hömlur og kallar á ítarlega rannsókn á áhrifum hans.

137. Ýmis önnur sjónarmið skipta máli við mat á áhrifum samruna. Þannig getur hagsmunum neytenda stafað ógn af samruna þótt aukning samþjöppunar á grundvelli HHI greiningar bendi ekki til þess að hætta sé á ferðum. Erú ýmsar aðstæður og tilvik talin upp í staflíðum a-f í 20. gr. leiðbeininga ESB í því sambandi, s.s. það tilvik þegar vísbendingar eru um samhæfða hegðun á markaðnum. Sérstaklega þarf að gæta varúðar í samkeppnislegu tilliti í samstarfi keppinauta á mörkuðum sem einkennast af fákeppni. Á slíkum mörkuðum draga ákvarðanir keppinauta oft dóm af því að þeir eru strategískt innbyrðis háðir því hvernig hinir hegða sér á markaði. Við slíkar aðstæður þarf að huga sérstaklega að því að samstarf leiði ekki til samhæfingar sem hamli samkeppni. Í þessu sambandi er vert að benda á að samkeppnisráð lagðist gegn samruna Landsbankans hf. og Búnaðarbankans hf. árið 2000 m.a. á þeim grundvelli að samruninn var talinn skapa hættu á myndun sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu á einstökum mörkuðum.¹⁰² Nokkur dæmi eru um það úr EES/ESB samkeppnisréttarframkvæmd að samruni hafi verið bannaður af samkeppnisyfirdömdum á þeim grundvelli að sýnt sé að hann leiði til myndunar sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu. Umfjöllun um sameiginlega markaðsráðandi stöðu er að finna í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008 *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf* og í riti Samkeppniseftirlitsins „*Samkeppni á bankamarkaði*“.¹⁰³
138. Jafnframt hefur það verulega þýðingu við samrunamat samkeppnisyrivalda að greina hversu nánir keppinautar samrunaaðilar eru á hverjum og einum undirmarkaði sem samruninn tekur til. Segja má að slík greining sé að verða lykilþáttur í málsmeðferð samkeppnisyrivalda í Evrópu í samrunamálum. Samruni náninna keppinauta er almennt talinn geta verið skaðlegur neytendahagsmunum nema jákvæð samlegðaráhrif af samrunanum séu svo mikil að þau vegi upp áhrif samkeppnisskerðingarinnar. Í slíku tilviki þarf að sýna fram á samlegðaráhrifin og að þau skili sér til neytenda/viðskiptavina.

¹⁰² Sjá álit samkeppnisráðs nr. 8/2000: *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.* Á bls. 90 í álitinu kemur m.a. fram að samkeppnisráð telji verulegar líkur á því að hinn sameinaði banki Búnaðarbankans og Landsbankans annars vegar og Íslandsbanki-FBA hins vegar yrðu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir fjárfestingarlán til fyrirtækja.

¹⁰³ Í þessu samhengi getur verið viðeigandi að greina frá því að árið 2017 gerði Samkeppniseftirlitið sátt við hvern og einn stóru viðskiptabankanna þriggja um aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankaþjónustu. Sjá ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 22, 24 og 25. Fjallað er um þessar sáttir annars staðar í greinargerð þessari. Var hverri sátt um sig, í heild sinni, m.a. ætlað að draga úr líkunum á því að þögnul samhæfing og þar með möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða gæti þrífist til lengdar í almennri viðskiptabankaþjónustu í framtíðinni. Var það gert með ákvæðum sem miða að því að draga úr skiptikostnaði í fjármálaþjónustu og ákvæðum sem miða að því að bæta möguleika einstaklinga til verðsamanburðar og auðvelda tilfærslu viðskipta milli banka. Í þessu sambandi var byggt á því að eitt af þeim skilyrðum sem talið er að þurfi að vera uppfyllt svo að hægt sé að draga þá samkeppnisréttarlegu ályktun að sameiginleg markaðsráðandi staða geti þrífist til lengdar á grundvelli samhæfðrar hegðunar, er að viðskiptavinir (og smærri keppinautar er standa utan samhæfingar) séu vanmáttugir til að raska þögnul samhæfingu. Almennt verður að líta svo á að með lægri skiptikostnaði og bættum möguleikum til að gera samanburð á kjörum og þóknunum sé geta viðskiptavina eflað til að veita þjónustuveitendum viðhlítandi neytendaaðhald.



7.4 Hugsanlegt hagræði af samrunum banka

139. Fyrirtæki sem renna saman hafa ávallt tækifæri til að sýna fram á að hagræði leiði af samruna þeirra sem yfirvinni mögulega ókosti hans. Samkvæmt 17. gr. c. samkeppnislaga skal þannig „við mat á lögmæti samruna taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni“. Í nefndaráliti viðskiptanefndar um frumvarp sem varð að lögum nr. 94/2008 var þetta nýmæli skýrt með eftirfarandi hætti:

„... er lagt til að við c-lið bætist nýr málslíður þess efnis að við mat á lögmæti samruna skuli tekið tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Í þessu sambandi má vísa til 2. gr. samrunareglugerðar EB nr. 139/2004. Ákvæðið heimilar framkvæmdastjórninni að hafa hliðsjón af hagræðinu sem kann að stafa af samruna. Þótt íslensk samkeppnisyfirköld hafi að gildandi rétti talið sig hafa heimild til að beita framangreindum sjónarmiðum þykir rétt í samræmi við meginstefnu þessa frumvarps að ákvæðið verði fært til skýrara samræmis við Evrópurétt. Í því felst m.a. að tillit til skilvirknis- eða hagræðingarsjónarmiða koma aðeins til álita þar sem tryggt er að hreinn ávinningur af samruna skili sér til neytenda. Sönnunarbyrði fyrir þessu hvílir á samrunaaðilum. Samkvæmt þessu eru skilyrðin fyrir því að tekið verði tillit til hagræðingar við mat á áhrifum samruna í samkeppnismálum hér á landi í meginráttum þau í fyrsta lagi að verulegar líkur séu á að samruninn skili skjótt umtalsvert aukinni hagkvæmni í rekstri hins sameinaða fyrirtækis, í öðru lagi að hagræðingaráhrifin séu beintengd samrunanum og ekki hægt að framkalla þau með öðrum hætti og í þriðja lagi að aukin hagræðing skili sér til neytenda í formi verðlækkunar sem vegi þyngra en hugsanleg verðhækkun vegna skertrar samkeppni. Samrunaaðilar verða að geta fært sönnur á þau þriðja atriði sem að framan eru rakin.“

140. Eins og leiðir af framansögðu ber að túlka þetta í samræmi við EES/ESB-samkeppnisrétt. Til þess að hagræðing geti skilað sér til neytenda verður að vera fyrir hendi samkeppnislegt aðhald á markaðnum.¹⁰⁴ Samkvæmt þessu hvílir sönnunarbyrðin um að samruni sé að þessu leyti neytendum til hagsbóta á samrunaaðilum, sbr. einnig viðauka I við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008.¹⁰⁵
141. Samkvæmt framansögðu gilda hér á landi meginreglur EES/ESB-samkeppnisréttar um mat á mögulegu hagræði af samruna. Samruni sem ella raskar samkeppni má ekki heimila á grundvelli almennra staðhæfinga viðkomandi fyrirtækja. Samrunafyrirtæki þekkja best sin eigin rekstur og markað og eðlilegt að það hvíli á þeim að sanna m.a. að raunveruleg hagræðing leiði af samruna og að viðskiptavinir muni njóta hennar.
142. Að framansögðu leiðir að ekki er skynsamlegt að stefnumörkun stjórnvalda taki mið af almennum staðhæfingum og fullyrðingum um hagræði af samrunum

¹⁰⁴ Sjá hér leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar ESB um mat á láréttum samruna (2004/C 31/03): „The incentive on the part of the merged entity to pass efficiency gains on to consumers is often related to the existence of competitive pressure from the remaining firms in the market and from potential entry.“

¹⁰⁵ Sjá einnig t.d. Van Bael & Bellis, Competition Law of the European Community, fimmta útgáfa 2010, bls. 703: „... it is incumbent on the notifying parties to provide all relevant information necessary to demonstrate that the claimed efficiencies will benefit consumers, are merger-specific and are verifiable. This will generally be a very difficult burden to meet.“



viðskiptabanka. Heppilegast er að möguleg hagræðing sé rannsökuð af samkeppnisfyrirvöldum í stjórnáskilum þar sem meginreglur samkeppnisréttarins gilda.

143. Til viðbótar ber að líta til þess að í álitum samkeppnisráðs nr. 8/2000 var fjallað um fyrirhugaðan samruna Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf. Ekki var fallist á sjónarmið samrunaaðila um hagræðingu og bent m.a. á þetta:

„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.¹⁰⁶ Sökum þessa hefur því verið haldið fram að samkeppnisfyrirvöldum beri að taka yfirlýsingum um áætlaða hagræðingu af samruna með fyrirvara.¹⁰⁷ Rannsóknir sem sérstaklega hafa verið gerðar á hagræðingu við samruna banka virðast fela í sér sömu niðurstöðu og almennar hagrannsóknir á þessu sviði.“¹⁰⁸

144. Í kafla 3.6 í riti Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*, var tekið saman yfirlit yfir fræðilegar rannsóknir varðandi áhrif samruna á bankamarkaði á hagræðingu og hagkvæmni.¹⁰⁹ Draga má saman niðurstöðu þeirrar samantektar á þann veg að hagræðing vegna samruna banka sé sýnd veiði en ekki gefin. Meirihluti rannsókna virtist benda til að samrunar skiluðu ekki miklum hagræðingarauka.
145. Í framangreindu riti Samkeppniseftirlitsins í skýrslu nr. 1/2013 var hnykkt á framangreindu og ályktað að samkeppni en ekki samruni væri besta leiðin til að auka hagræðingu og hagkvæmni.
146. Í bók Vives (2015) er fjallað um mögulegt hagræði af samrunum banka.¹¹⁰ Þar segir að stærðarhagkvæmni í bankarekstri geti átt rót að rekja til fasts kostnaðar við utanumhald og bakvinnslu, við upplýsingatæknibúnað og upplýsingaöflun og við sjóðastýringu.¹¹¹ Stærðarhagkvæmni geti aftur á móti skapast af stjórnunarlegum og umboðslegum ástæðum. Bendir Vives á að rannsóknir fræðimanna á hagkvæmni stærðarinnar í bankastarfsemi leiði til mismunandi niðurstaðna. Meðal annars er vitnað í rannsókn sem benti til að meðalkostnaðarkúrfa banka væri tiltölulega flöt og U-laga og hagkvæm stærð m.v.

¹⁰⁶ 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.*“

¹⁰⁷ John Bridgeman, *Merger efficiency- fact or fiction?*, Office of Fair Trading 1999.

¹⁰⁸

¹⁰⁹ Í álitum samkeppnisráðs nr. 8/2000 um fyrirhugaðan samruna Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf. er að finna áþekka umfjöllun varðandi samruna.

¹¹⁰ Xavier Vives: *Competition and Stability in Banking*. Princeton University Press. 2016.

¹¹¹ Sjá bls. 86-87 í kafla 4 í Xavier Vives: *Competition and Stability in Banking*. Princeton University Press. 2016.



heildareignir væri undir 500 milljónum dollara (á verðlagi ársins 2013).¹¹² Vives bendir á að þetta sé í samræmi við rannsóknir sem Seðlabanki Bandaríkjanna stóð að árið 2010. Hins vegar bendi nýlegri rannsóknir til mikillar stærðarhagkvæmni, þ.e. að hún hætti ekki að aukast fyrr en heildareignir hafi náð 10-25 milljörðum bandaríkjadala. Til samanburðar námu heildareignir Landsbankans jafnvirði um 11,5 milljörðum bandaríkjadala í lok ársins 2017. Í bók sinni nefnir Vives að vaxandi vægi upplýsingatækni og kostnaðarhagkvæmrar markaðstengdrar starfsemi kunnri að hafa leitt til þess að hagkvæmasta stærð banka sé nú meiri en áður. Á það er bent í bók Vives að rannsókn Clearing House Association á tiltekinni bankastarfsemi með gögnum frá stærstu bönkum Bandaríkjanna bendi til að meðalkostnaður fari stöðugt lækkandi eftir stærð. Hins vegar séu til smærri bankar sem búi við jafn lágan kostnað og allra stærstu bankarnir fyrir allar vörur nema debetkort. Í tengslum við umfjöllun sína um rekstrarhagkvæmni vísar Vives einnig til rannsóknarniðurstaðna Deloitte (2015) þess efnis að rekstrarframmistaða banka styrktist verulega við að taka upp upplýsingatækni kerfi frá ytri aðila fremur en að halda áfram að notast við hugbúnað stórtölvuumhverfis (e. *legacy applications*).¹¹³ Í þessu sambandi má benda á að undanfarin misseri hefur einmitt staðið yfir hjá Reiknistofu bankanna og tveimur stóru viðskiptabankanna endurnýjun á tilteknum grunnkerfum (innlána- og greiðslukerfum) með hugbúnaðarlausn ytri aðila (Sopra).¹¹⁴

147. Vives bendir á að breiddarhagkvæmni geti skapast bæði á kostnaðarhlið og tekjuhlið. Á kostnaðarhlið getur breiddarhagkvæmni skapast vegna samnýtingar á aðföngum og upplýsingum. Á tekjuhlið getur breiddarhagkvæmni skapast á grundvelli þess að hægt getur verið að nýta sambandið við viðskiptamenn til að selja þeim mismunandi vörur með minni tilkostnaði en ella sem gerir viðskiptasambandið verðmætara. Í bók Vives er vitnað til ýmissa rannsókna sem vísa nokkuð í mismunandi áttir varðandi það hve mikilvæg breiddarhagkvæmni sé í bankarekstri. Meðal þess sem bent er á er að nokkrir rannsakendur hafi greint breiddarhagkvæmni milli lánastarfsemi og markaðstengdrar starfsemi. Á hinn bóginn hafi aðrir rannsakendur bent á að umboðskostnaður (e. *agency costs*) í fjármálasamsteypum geti vegið upp á móti breiddarhagkvæmni innan þeirra. Einnig hafi tilteknir rannsakendur fundið vísbendingar um gríðarlega stærðarhagkvæmni í sérhæfðum bönkum í Bandaríkjunum og Japan en breiddarhagkvæmni milli fjárfestingarbankastarfsemi og viðskiptabankastarfsemi alhliða banka í Evrópu. Loks er nefnt að nokkrar rannsóknir hafi sýnt að þóknadrifin starfsemi sé áhættusamari en hefðbundin útlána- og innlánastarfsemi.¹¹⁵
148. Í fyrrnefndrískýrslu, sem OECD birti í desember 2017, er bent á jákvæð áhrif þess að samkeppnisyfirvöld beiti samrunareglum af festu vegna samruna banka. Meðal

¹¹² Er hér um að ræða grein eftir Berger og fleiri frá árinu 1993: *The Efficiency of Financial Institutions: A Review and Preview of Research Past, Present, and Future*. Journal of Banking and Finance 17 (2-3): 221-249.

¹¹³ Deloitte (2015a): *Banking Disrupted: How Technology is Threatening the Traditional European Retail Banking Model*. London: Deloitte Insight.

¹¹⁴ Felur þetta jafnframt í sér að hannað er nýtt tengilag við kerfi RB fyrir fjármálamarkaðinn. Er það til þess fallið að auðvelda þróun kerfisins og tengingu kerfa frá þriðja aðila við það, sem og tengingu nýrra kerfa viðskiptavina.

¹¹⁵ Sjá kafla 4, bls. 87, í bók Xavier Vives: *Competition and Stability in Banking*. Princeton University Press. 2016.



annars sýni rannsóknir að framkvæmd samrunaeftirlits á fjármálamarkaði stuðli að hagkvæmum samrunum smærri banka og innkomu nýrra aðila á markaðinn :

"7.2.1. The classic case of mergers

70. There has been much debate both among academics and policy makers on the optimal institutional design of merger control in banking, including the division of competences between supervisors and competition authorities. Since the financial crisis the renewed financial stability concerns seem to have shifted the pendulum back to regulatory prominence in merger control as well. Mergers are subject to a supervisory control in order to ensure the soundness and stability of the newly created entities and that they continue to meet the requirements for authorisation. Such control requires that the new entity is well capitalized, has good quality of assets, good earnings performance, suitable shareholders etc. The main objective of merger control from a competition policy perspective is to prevent mergers that lead to a substantial lessening of competition, increased prices and reduced consumer welfare. Furthermore, recent research has shown that application of merger control to banking leads to efficiency-enhancing acquisitions by smaller banks, and by non-bank firms entering the banking market. Conversely, there is evidence that absent merger control, national regulators may prefer anti-competitive mergers, for example to support national champions or for reasons of economic nationalism.¹¹⁶

149. Niðurstaðan af framangreindu er að samrunar banka, eins og annarra fyrirtækja, geta mögulega skilað hagræðingu. Ekki er hins vegar forsvaranlegt að heimila samruna banka sem raskar samkeppni á grundvelli ósannaðra staðhæfinga um að hann stuðli að hagræðingu sem gagnist viðskiptavinum. Sem fyrr segir er hagræðing vegna samruna banka sýnd veiði en ekki gefin og því ekki skynsamlegt að byggja stefnumörkun stjórnvalda á þeirri trú að samruni mikilvægra banka hljóti að leiða til aukinnar hagkvæmni, hagsældar og samkeppnishæfni í fjármálakerfinu.

7.5 Greiningar á aðgangshindrunum að viðskiptabankamarkaði

150. Hefðbundin aðgangsgreining á aðstæðum á viðskiptabankamarkaði, þ.e. greining er lýtur að möguleikum nýrra aðila á því að hasla sér völl á markaðnum, bendir ekki til að sameining tveggja af stóru viðskiptabönkunum væri ákjósanleg. Í þessu sambandi skal á það bent að aðgangshindranir í bankastarfsemi geta verið af ýmsum toga en þeim má skipta í lagalegar, náttúrulegar og strategískar hindranir. Lagalegar hindranir felast m.a. í því að afla þarf sérstakra rekstrarleyfa og uppfylla gildandi eiginfjárkröfur og lausafjárkröfur. Þá njóta bankar sem eru álitnir of stórir til að falla (e. *too big to fail - TBTF*) almennt betri kjara hjá lánveitendum en það felur í sér aðgangs- og vaxtarhindrun gagnvart smærri bönkum.
151. Náttúrulegar og uppbyggingarlegar hindranir tengjast m.a. stærðar- og breiddarhagkvæmni, þ.m.t. kerfishagræði og sokknum kostnaði. Strategískar hindranir eru þær sem stafa af háttsemi þeirra banka sem fyrir eru. Skiptikostnaður og ósamhverfar upplýsingar fela einnig í sér aðgangshindranir en hafa bæði eiginleika náttúrulegra og strategískra hindrana. Lágt hlutfall viðskiptavina sem

¹¹⁶ OECD, 10 years on from the Financial Crisis: Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector, Note by Professor Elena Carletti and Agnieszka Smolenska, DAF/COMP/WP2(2017)8. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2017\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2017)8/en/pdf)



færa bankaviðskipti sín milli veitenda viðskiptabankþjónustu hefur þau áhrif að draga úr eða hindra innkomu nýrra aðila á markaðinn því hið lága skiptihlutfall skapar þá trú að þeir geti ekki laðað til sín nægilegan fjölda viðskiptavina, óháð því hve samkeppnishæfir þeir kunna að vera. Þá má ekki gleyma því að vörumerkisorðspor er afar mikilvægt í bankastarfsemi, enda er traust lífsnauðsynlegt í slíkri starfsemi. Það getur tekið langan tíma að byggja það upp.

152. Í tengslum við mat á aðgangshindrunum er einnig mikilvægt að hafa í huga að bankastarfsemi er fjölvörustarfsemi (e. *multiproduct industry*) og getur samkeppni verið mismikil og aðgangshindranir sömuleiðis, eftir því hvaða undirmarkaður á í hlut. T.d. er samkeppni á markaði fyrir lán til einstaklinga og smárra fyrirtækja yfirleitt landfræðilega afmarkaðri heldur en samkeppni á markaði fyrir lán til stórfyrirtækja sem hafa alþjóðlega vídd. Þá er gjarnan meiri samkeppni á sviði fjárfestingarbankastarfsemi heldur en í þjónustu við einstaklinga. Hérlandis er samkeppni á markaði fyrir íbúðalán meiri en t.d. á sviði innlánastarfsemi.
153. Hvað varðar alþjóðlega samkeppni á sviði fjármálaþjónustu hérlandis, þá liggur fyrir að engir erlendir bankar hafa haslað sér völl, hvorki sem dótturfélög né sem útibú, hérlandis. Ef undan er skilin þjónusta erlendis frá við stærstu fyrirtæki landsins, einkum lánveitingar til fyrirtækja sem starfa við útflutning, liggur fyrir að samkeppni íslenskra banka við erlenda banka sé og hafi verið afmörkuð á sviði viðskiptabankþjónustu.¹¹⁷

7.6 Fjártæknihlíðin

154. Hvað varðar fjártækniþróun og breytingar á regluverki, þá telur Samkeppniseftirlitið að tilkoma fjártækniyfirtækja og hinnar nýju greiðslutilskipunar ESB, PSD2, geti orðið til þess að það kvarnist úr forskoti banka á einstökum undirmörkuðum eða þjónustusviðum þar sem aðgangshindranir eru minni eða eru að minnka vegna laga- eða tæknibreytinga. Ljóst er að fjártækniyfirtæki setja þrýsting á hið hefðbundna viðskiptabankalíkan og ógna forskoti hefðbundinna banka.¹¹⁸
155. Þrátt fyrir framangreinda tækni- og lagapróun telur Samkeppniseftirlitið of snemmt að draga ályktanir um það hvaða áhrif þessi þróun mun hafa hérlandis á samkeppni á þeim mörkuðum fjármálaþjónustu þar sem bankarnir starfa.

8. Afstaða til uppskiptingar eins eða fleiri stóru bankanna

„Hver er afstaða Samkeppniseftirlitsins til þess að brjóta niður einn (eða fleiri) af þremur stóru bönkunum í smærri og sérhæfðari einingar?“

¹¹⁷ Ætla má að smæð íslenska markaðarins og áhætta tengd íslensku krónunni hafi ekki hvatt erlenda banka til að hasla sér völl hérlandis. Þær aðstæður hafa ekki breyst mikið en sú staðreynd að bæst hefur við ný stoð undir krónuna í formi ferðþjónustu ætti að draga úr áhrifum þess á gjaldmiðilinn ef illa árar sjávarútvegi og gagnkvæmt og þannig skapa grundvöll fyrir stöðugri gjaldmiðil en á fyrri tíð. Þá hefur Seðlabankinn nú yfir að ráða miklum forða gjaldeyris.

¹¹⁸ Segja má að hefðbundnir bankar hafi einkum einbeitt sér að vörum en fjártækniyfirtækin einbeiti sér að þörfum viðskiptavinnanna.



156. Samkeppniseftirlitið hefur ekki ráðist í athuganir á því hvort til greina komi að skipta upp stóru viðskiptabönkunum þremur, í því skyni að styrkja samkeppni. Möguleg rannsókn á grundvelli c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 2005 gæti þó lotið að slíkum úrræðum, en ákvæðið heimildar Samkeppniseftirlitinu að grípa til aðgerða gegn samkeppnishamlandi aðstæðum eða háttsemi, þótt ekki hafi verið sýnt fram á brot viðkomandi fyrirtækja á samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitið þyrfti þó að sýna fram á samkeppnishindranir og að viðkomandi íhlutun væri nauðsynleg.
157. Hér má benda á að í kjölfar bankahrunsins og efnahagskreppunnar á síðasta áratug varð talsverð umfjöllun, m.a. í Bandaríkjunum, Bretlandi og á vettvangi Evrópusambandsins, um mögulega uppskiptingu banka, m.a. til þess að örva samkeppni og draga úr líkunum á því að bankar yrðu of stórir til að falla (e. too big to fail). Slík umfjöllun er allrar athygli verða þótt Samkeppniseftirlitið hafi ekki tekið afstöðu til þess hvort aðgerðir af þessu tagi geti átt við á íslenskum bankamarkaði.¹¹⁹
158. Þá hefur mikil umræða orðið um mögulegan aðskilnað fjárfestingarbanka- og viðskiptabankastarfsemi, héraendis og erlendis. Vikið er þessu í skýrslum nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*, og nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, sem og aðskilnaði hagsmuna innan banka að öðru leyti. Vísast um þetta til svars við spurningu 1 (kafli III.1 (liður 4)).

¹¹⁹ Þá má benda á að í bók Freixas og Rochet (2008) kemur fram að hvatinn til nýsköpunar virðist veikari í alhliða banka heldur en í sérhæfðum bankaeiningum. Er í þessu sambandi vitnað í rannsókn Boot og Thakor (1997) sem rannsökuðu samband viðskiptalíkans og nýsköpunar í bankarekstri. (Sjá bls. 88-89 í bók Xavier Freixas & Jean-Charles Rochet: *Microeconomics of Banking*. The MIT Press. 2008.)



V. Samkeppni og skilvirkni

9. Samkeppni erlendra banka við innlenda, einkum á sviði fyrirtækjalána

„Hvaða augum lítur Samkeppniseftirlitið samkeppni erlendra banka við innlenda, sérstaklega á sviði fyrirtækjalána?“

159. Samkeppniseftirlitinu er ljóst að erlend fjármálafyrirtæki hafa um langt skeið veitt stærri innlendum fyrirtækjum bankaþjónustu að vissu marki. Þetta gildir einkum um stærri sjávarútvegsfyrirtæki, ýmis önnur stærri útflutningsfyrirtæki og orkufyrirtæki. Útlán innlendra banka og sparisjóða til atvinnufyrirtækja námu um 1150 mö.kr. um síðustu áramót en lán til þeirra frá erlendum aðilum um 550 m.kr. á sama tíma. Hlutur erlendra aðila var því um þriðjungur af heildarlánnum til fyrirtækja.
160. Samkeppniseftirlitið minnir á það sem þegar hefur komið fram um mikilvægi erlendar samkeppni á bankamarkaði. Samkeppniseftirlitið hefur einkum einbeitt sér að mörkuðunum fyrir viðskiptabankaþjónustu til einstaklinga og minni fyrirtækja. Stærri fyrirtæki, einkum þau er starfa á sviði útflutnings, hafa betri færi á að leita bestu tilboða m.a. erlendis, í krafti kaupendastyrks. Samkeppni um lántökur þeirra kemur þeim að sjálfsögðu vel því það stuðlar að hagstæðari lánakjörum og þar af leiðandi hagstæðari afkomu þeirra. Slíkt erlent samkeppnisaðhald að innlendum fjármálamarkaði er mikilvægt fyrir íslenskt atvinnulíf.
161. Samkeppniseftirlitið telur eðlilegt að íslensk stjórnvöld hafi þessar markaðsaðstæður í huga m.a. við ákvörðun um álagningu sérstaks bankaskatts og um eiginfjárkröfur til innlendra fjármálafyrirtækja.

10. Málefni lífeyrissjóða m.t.t. fyrirferðar þeirra og eignarhalds á fyrirtækjum

„Hefur Samkeppniseftirlitið tekið afstöðu til málefna lífeyrissjóða með tilliti til stærðar þeirra á fjármálamarkaði, svo sem varðandi gagnsæi og þátttöku sem virkra eigenda? Hvernig horfir bein útlánastarfsemi lífeyrissjóða á íbúðalánamarkaði við eftirlitinu?“

- 10.1 Þátttaka lífeyrissjóða í atvinnulífinu – eignarhald í fleiri en einum keppinaut á sama markaði
162. Í árslok 2017 tilheyrðu um 40% eigna fjármálakerfisins lífeyrissjóðum og telur Seðlabankinn ólíklegt að hlutfallið lækki á næstunni þar sem framlag atvinnurekenda í sjóðina hefur verið hækkað. Sem hlutfall af heildarfjáreignum fjármálakerfisins nema eignir innlánsstofnana nú rúmlega þriðjung, þar af tilheyra um 97% stóru viðskiptabönkunum þremur. Hlutur Íbúðalánasjóðs nam um 8% af heildarfjáreignum fjármálakerfisins og um 17% tilheyrir öðrum aðilum á fjármálamarkaði.



163. Samkeppniseftirlitið fylgdist náið með breytingum á eignarhaldi íslenskra fyrirtækja í kjölfar efnahagshrunsins og mögulegum áhrifum þeirra á samkeppni. Alkunna er að eftir hrun lentu fjölmörg fyrirtæki undir yfirráðum viðskiptabankanna þriggja. Hefur eftirlitið fjallað ítarlega um samkeppnisleg áhrif þess og var ráðist í ítarlegar rannsóknir vegna þessa.¹²⁰ Var og beitt íhlutunum í samrunamálum til að tryggja samkeppni.
164. Í kjölfar endurskipulagningar á skuldum fyrirtækjanna komu nýir eigendur að þeim og hafði það í för með sér að sömu fjárfestarnir urðu áberandi í mörgum fyrirtækjum á sama samkeppnismarkaðnum. Í umfjöllun um þetta er hugtakið sameiginlegt eignarhald (e.common ownership) oft notað, en með því er átt við eignarhald eins og sama aðila á hlutum í tveimur eða fleiri fyrirtækjum sem keppa innbyrðis á markaði. Lífeyrissjóðirnir eru fyrirferðamestir þessara fjárfesta. Hafa þeir í huga í þessu sambandi að slíkt sameiginlegt eignarhald stofnanafjárfestaer algengt í vestrænum hagkerfum.¹²¹ Þá hafa gjaldeyrishöft haft áhrif á þessa þróun hér á landi.
165. Það sem greinir Ísland frá öðrum vestrænum hagkerfum hvað varðar sameiginlegt eignarhald á hlutabréfamarkaði er hve stóran hlut (10-15%) einstakir stofnanafjárfestar (stærstu skyldulífeyrissjóðirnir) eiga í ýmsum tilvikum í fyrirtækjum sem starfa í sömu atvinnugrein.¹²² Í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um hlutverk lífeyrissjóða í íslensku atvinnulífi, sem út kom í janúar 2018, er m.a. ályktað að sameiginlegt eignarhald kunni að vera skaðlegt samkeppni og því beint til lífeyrissjóðanna að færa fjárfestingar sínar í auknum mæli erlendis til að dreifa áhættu og draga úr hættu á samkeppnishömlum.¹²³ Nefndin skoðaði sérstaklega hvort styrkja þyrfti samkeppnislög með tilliti til þessa, m.a. að taka upp ríkari tilkynningaskyldu, en taldi þó ekki þörf á slíkri styrkingu þar sem c-liður 16. gr. veitti Samkeppniseftirlitinu víðtækar heimildir til íhlutunar.
166. Eignarhald af þessu tagi getur verið samkeppnishamlandi. Í þessu sambandi hefur verið bent á að hörð samkeppni milli fyrirtækja sem eru í eigu sama aðila geti leitt til lækkunar á virði eignasafns viðkomandi fjárfestis. Þar af leiðandi kunni

¹²⁰ Hér að framan hefur verið vísað til sumra skýrslna Samkeppniseftirlitsins um þetta, en þær eru: Skýrsla nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja – stefnumörkun*, 4/2009, *Skýrsla Norrænna samkeppnisyrivalda - Samkeppni og efnahagskreppur*, 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*, 3/2012, *Endurreisn fyrirtækja 2012 - Aflaklær eða uppvakningar?*, 3/2013, *Er týndi áratugurinn framundan? - Öflug samkeppni læknar stöðnun og álit* nr. 3/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*.

¹²¹ Oft taka slíkir fjárfestar ákveðið mið af vægi einstakra félaga í hlutabréfavísitölum sem gjarnan eru notuð sem frammistöðuviðmið fyrir ávöxtun sjóðanna sem þeir stýra. Þannig er algengt að sjóðsstjórar yfirvigi eða undirvigi einstök hlutafélög m.v. vísitöluvægi þegar þeir setja saman eignasafn sjóðsins en það þýðir m.a. að sjóðirnir eiga hlut í fleiri en einu fyrirtæki í hverri atvinnugrein. Vísitöluvægi fyrirtækja er ekki eina orsök slíks eignarhalds á fyrirtækjum í sömu atvinnugrein. Það getur verið spöttið af hreinni þörf fyrir áhættudreifingu, t.d. þegar sjóðsstjórar hafa mikla trú á afkomuhorfum í atvinnugreininni í heild en vilja dreifa sértækri áhættu gagnvart einstökum fyrirtækjum. Af þessum ástæðum eiga sjóðir oft hluti í fleiri en einu fyrirtæki í sömu atvinnugrein (þ.e. á sama samkeppnismarkaði), ekki síst ef þau hafa tiltölulega þungt vægi í hlutabréfavísitölum sem sjóðirnir miða frammistöðu sína við. Óumdeilanlegt er að það felur í sér verulegan sparnað á viðskiptakostnaði að reka sjóði um sameiginlega fjárfestingu. Slíkir sjóðir gera almenningi jafnframt kleift að njóta ábata áhættudreifingar með einfaldari og ódýrari hætti en ef þeir þyrftu sjálfir að setja saman eignasöfn sín og stýra þeim.

¹²² Annað sem vekur athygli varðandi eignarhald á skráðum íslenskum fyrirtækjum er hve lítið hlutfall eigenda eru erlendir fjárfestar samanborið við það sem gerist í nágrannalöndunum.

¹²³ Skýrsluna er að finna hér: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/01/19/Skyrsla-starfshops-um-hlutverk-lifeyrissjoda-i-atvinnulifinu-komin-ut/>



viðkomandi fjárfestar að hafa hvata til að letja fyrirtækin til að stunda virka samkeppni, ýmist með beitingu atkvæðisréttar síns eða með huldari aðferðum. Einnig hefur verið talið að stjórnendur fyrirtækja í samstæðri eigu kunni að taka með í reikninginn samstæða hagsmuni slíkra fjárfesta í ákvörðunum um verðlagningu, önnur mikilvæg markaðsmál, samstarf (t.d. samrekstrarfélag (e. *joint venture*)) og yfirtökur.¹²⁴

167. Stóraukinn hlutur lífeyrissjóða í eignarhaldi á atvinnufyrirtækjum hefur leitt til þess að sjóðirnir hafa þurft að gera upp við sig hvort og þá hvernig þeir eigi að beita sér sem hluthafar. Ýmsir lífeyrissjóðir hafa sett sér hluthafastefnu þar sem lagðar eru línur um aðkomu þeirra að fyrirtækjum sem þeir fjárfesta í.¹²⁵ Það að lífeyrissjóðir séu óvirkir eigendur í núverandi umhverfi getur leitt til þess að smærri hluthafar öðlist áhrifavald í fyrirtækjum langt umfram eiginlega eignarhluti. Um leið verða sjóðirnir af tækifæri til að styðja við langtímahagsmuni af rekstri fyrirtækis, sem oft fer saman við hagsmuni almennings. Á hinn bóginn er það augljóslega erfiðleikum bundið fyrir lífeyrissjóði að vera virkir eigendur, ekki síst ef þeir eiga eignarhluti í fleiri einu einu fyrirtæki á sama samkeppnismarkaði.
168. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum misserum beint því til lífeyrissjóða að huga að samkeppnissjónarmiðum í starfsemi sinni. Í því sambandi hefur Samkeppniseftirlitið tiltekið nokkur atriði sem flest hver geta einnig átt við um aðra stofnanafjárfesta. Þau eru einkum þessi:
 1. Lífeyrissjóðir eiga að keppa sín á milli um ávöxtunartækifæri og þeir mega ekki hafa samkeppnishamlandi samstarf um fjárfestingar. Takmarkað val sjóðsfélaga og skyldutrygging lífeyrisréttinda er nátengd starfskjörum launþega, sem ekki falla undir samkeppnislög. Það breytir ekki því að lögmál samkeppninnar eiga fyllilega við í ávöxtun iðgjalda.
 2. Lífeyrissjóður ætti að forðast að eiga samkeppnislega mikilvægan eignarhlut í fleiri en einum keppinauti á sama markaði.
 3. Lífeyrissjóðum ber að vinna gegn hvers konar blokkamyndun sem stafað getur af myndun fyrirtækjahópa undir sameiginlegu eignarhaldi þeirra.
 4. Lífeyrissjóðum ber að skapa aga gagnvart bönkum og sporna þannig gegn mögulegum skaðlegum afleiðingum hagsmunatengsla innan þeirra. Hér er vísað til þess að bankar hafa ýmissa hagsmuna að gæta, eru oft í senn kröfuhafar, hluthafar, mögulegir fjárfestar og ráðgjafar við sölu. Fjallað er um þetta í skýrslu nr. 1/2013, *Fjármálapjónusta á krossgötum*.
 5. Lífeyrissjóðum ber að móta sér sjálfstæða stjórnarhætti og um leið eigendastefnu sem styður við samkeppni og framþróun atvinnulífs.

¹²⁴ Á fundum Samkeppniseftirlitsins með fyrirvarsmönnum í atvinnulífinu hefur verið bent á að þetta mikla sameiginlega eignarhald í keppinautum sé óheppilegt út frá samkeppnissjónarmiðum. Einn stjórnandi nefndi sem dæmi að hann hafi staðið sjálfan sig að því að „ritskoða“ sig á hluthafafundum vegna þess að í salnum sætu fulltrúar eigenda sem jafnframt eru stórir hluthafar í helstu keppinautum fyrirtækisins.

¹²⁵ Til glöggvunar er hér vísað í hluthafastefnur þriggja stærstu sjóðanna:

LV: <http://www.live.is/fjarfestingar/gagnlegir-tenglar/hluthafastefna/nr/55>

Gildi: <http://www.gildi.is/sjodurinn/hluthafastefna/>

LSR: <http://www.lsr.is/media/log-og-samthykkir/Hluthafastefna-des-2013.pdf>



169. Hinn 25. maí 2016, stóð Samkeppniseftirlitið fyrir umræðufundi um eignarhald á atvinnufyrirtækjum, hlutverk lífeyrissjóða og áhrif á samkeppni.¹²⁶ Meðal annars var sjónum beint að því að fjárfestar, einkum lífeyrissjóðir, eiga í vaxandi mæli eignarhluti í fleiri en einu fyrirtæki á sama markaði.
170. Eignarhald lífeyrissjóða á fyrirtækjum (oft fleiri en einu á sama markaði) hefur ítrekað komið til umfjöllunar í samrunamálum.¹²⁷ Fyrst kom þetta til umfjöllunar í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011, *Yfirtaka Framtakssjóðs Íslands á eignarhaldsfélaginu Vestia ehf.* Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2014, *Kaup Bekei hf. [í dag Festi hf.] á Bakkanum vöruhóтели ehf., ELKO ehf. o.fl.*, var ítarlega fjallað um samkeppnisleg áhrif sameiginlegs eignarhalds.¹²⁸
171. Í tengslum við önnur mál sem varða sameiginlegt eignarhald hefur Samkeppniseftirlitið gert það að forsendu samþykkis samruna að hluthafi með eignarhald í keppinaut/-um selji niður eignarhlut sinn í a.m.k. öðru félaginu, sbr. t.d. ákvörðun nr. 23/2014, *Samruni Landfesta ehf. og Eikar fasteignafélags hf.* Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 42/2017, *Samruni Fjarskipta hf. og 365 miðla hf.*, voru sett skilyrði sem m.a. var ætlað að taka á þeim samkeppnislegu áhrifum sem sameiginlegt eignarhald getur haft í för með sér. Í a.m.k. tveimur yfirstandandi rannsóknum er sameiginlegt eignarhald lífeyrissjóða á eldsneytis- og dagvörumarkaði til rannsóknar, en þetta eru annars vegar samruni Haga hf. og Ólíuverzlunar Íslands hf. og hins vegar samruni N1 hf. og Festi hf.
172. Erlend samkeppnisyfirvöld hafa einnig fjallað talsvert um sameiginlegt eignarhald. Í nýlegum samrunamálum framkvæmdastjórnar ESB hafa áhrif sameiginlegs eignarhalds verið metin¹²⁹ auk þess sem gripið var til aðgerða vegna þess af bandarískum samkeppnisyfirvöldum vegna samruna Red Ventures og Bankrate.¹³⁰

¹²⁶ Til undirbúnings umræðunum setti Samkeppniseftirlitið saman stutt minnisblað, sem aðgengilegt er á heimasíðu eftirlitsins, vefslóð <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2799>. Í minnisblaðinu er fjallað um þau álitæfni sem snerta áhrif eignarhalds á samkeppni. Bjarni Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra sat í pallborði ásamt Gylfa Magnússyni, dósent við Háskóla Íslands, Almari Guðmundssyni, framkvæmdastjóra Samtaka iðnaðarins, Sigrúnu Rögnu Ólafsdóttur, forstjóra Vátryggingafélags Íslands, Guðmundi Þ. Þórhallssyni, framkvæmdastjóra Lífeyrissjóðs verslunarmanna, Gylfa Arnbjörnssyni, forseta ASÍ og Flóka Halldórssyni, framkvæmdastjóra Stefnis. Páll Harðarson, forstjóri Nasdaq OMX Iceland, stjórnaði umræðunum.

¹²⁷ Einnig var fjallað um sameiginlegt eignarhald á eldsneytismarkaði í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015, *Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum*, 30. nóvember, kafla 5.5.

¹²⁸ Um þetta segir m.a. í ákvörðuninni: „Rannsókn eftirlitsins á samrunanum leiddi í ljós að einn af stærstu hluthöfum SF V og SÍA II, Gildi lífeyrissjóður, myndi í kjölfar samrunans eiga samkeppnislega mikilvægan eignarhlut í tveimur af helstu keppinautum á dagvörumarkaðnum. Í tengslum við rannsókn málsins urðu hins vegar breytingar á eignarhlutum í SF V, þannig að eignarhlutur Gildis minnkaði. Í ljósi þeirra breytinga sem urðu á hluthafahópnum var það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki væri um það að ræða að sami hluthafi færi með samkeppnislega veigamikinn eignarhlut í tveimur keppinautum á matvörumarkaði. Þrátt fyrir það verða nokkrir fjárfestar sem munu eiga veigaminni hluti bæði í Kaupási og Högum í kjölfar samrunans.“

¹²⁹ Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.7932 vegna samruna fyrirtækjanna Dow og Du Pont, vefslóð: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7932_13668_3.pdf. Þar segir m.a.: „Based thereupon, the Commission considers that, in general, market shares used by the Commission for the purpose of the assessment of the Transaction tend to underestimate the concentration of the market structure and, thus, the market power of the Parties, and that common shareholding in the agrochemical industry is to be taken as an element of context in the appreciation of any significant impediment to effective competition that is raised in the Decision.“

¹³⁰ Á árinu 2018 féllust samrunaaðilar, Red Ventures og Bankrate, að selja frá sér vefsíðuna Caring.com í sátt við bandarísk samkeppnisyfirvöld. Ástæða þess var sú að Caring.com var dótturfélag Bankrate en tvær stærstu hluthafar Red Ventures áttu sameiginlega A place for Mom.com sem var nánasti keppinautur Caring.com : <https://www.ftc.gov/enforcement/cases-proceedings/file-no-1710196/red-ventures-holdco-bankrate>



Þá má einnig benda á að erlend samkeppnisyfirkvöld hafa beitt íhlutun vegna minnihlutaeignar atvinnufyrirtækja í keppinautum.¹³¹

173. Talsvert hefur einnig verið fjallað um samkeppnisleg áhrif sameiginlegs eignarhalds á vettvangi alþjóðastofnana.¹³² Sömuleiðis hafa verið gerðar allmargar rannsóknir á áhrifum sameiginlegs eignarhalds. Umræða um samkeppnishindranir tengdar sameiginlegu eignarhaldi og beitingu samkeppnislaga að þessu leyti er enn í gangi.¹³³
174. Mikilvægt er að hafa í huga að áhrif sameiginlegs eignarhalds þarf að meta út frá aðstæðum í hverju tilviki. Við aðstæður eins og þær eru á íslenska markaðnum, þar sem sameiginlegt eignarhald í keppinautum er víðtækara en víðast hvar annars staðar, er hins vegar fyllsta ástæða til að hafa gætur á áhrifum sameiginlegs eignarhalds á samkeppni og bregðast við þegar þörf krefur, eins og Samkeppniseftirlitið hefur gert.

¹³¹ Um minnihlutaeignarhald í keppinautum sjá t.d.

- Ákvörðun þýska samkeppniseftirlitsins í máli nr. B5-198/07, A-Tec Industries AG/Norddeutsche Affinerie AG, lagt bann við kaupum á eignarhlut í keppinaut upp á 13,75% hlutfjár.
- Í ákvörðun breskra samkeppnisyfirkvöld 28. ágúst 2013 var fjallað um eignarhlut Ryanair í Aer Lingus. Var Ryanair gert að lækka eignarhlut sinn niður í 5% og fyrirtækinu var bannað að skipa eða koma að skipun stjórnamanna í Aer Lingus.

¹³² Sjá til dæmis eftirfarandi:

- Samantekt á heimasíðu OECD frá í desember 2017: <http://www.oecd.org/daf/competition/common-ownership-and-its-impact-on-competition.htm>.
- Common Ownership by Institutional Investors and its Impact on Competition, DAF/COMP(2017)10, kafla 4.3.1. „*The actual efficiency benefits of common ownership may be more ambiguous than described above. For instance, Elhauge (2016) posits that the efficiencies that are normally the result of traditional mergers are not manifested in common ownership transactions. Further, he argues that “virtually all diversification benefits could be achieved by investing in one corporation in each market” ... In other words, the hypothesised efficiencies could be unlikely to benefit consumers, the focus of antitrust policy, in any event. Finally, if diversified investments within an industry facilitate coordination, any diversification benefit would be minimised, as firms would make joint decisions and therefore be subject to similar levels of risk.*”

¹³³ Sjá til dæmis eftirfarandi:

- Reynolds, R.J., og Snapp, B.R. (1986). „The competitive effects of partial equity interests and joint ventures”, *International Journal of Industrial Organization* 4(2), 141-153.
- Bresnahan, T.F., og Salop, S.C. (1986). „Quantifying the competitive effects of production joint ventures”, *International Journal of Industrial Organization* 4(2), 155-175.
- O'Brien, D.P., og Salop, S.C. (2000). „Competitive effects of partial ownership: Financial interest and corporate control”, *Antitrust Law Journal* 67, 559-614
- Azar, José og Schmalz. 2017. *Anti-Competitive Effects of Common Ownership*. Birtist upphaflega árið 2014. Vefslóð: <https://ssrn.com/abstract=2427345>. Í rannsókninni er t.a.m. sýnt fram á orsakatengsl á milli aukins sameiginlegs eignarhalds og hærra verðs á samþjöppuðum markaði, markaði fyrir farþegaflug í Bandaríkjunum.
- Azar, Raina og Schmalz. 2016. *Ultimate Ownership and Bank Competition*. Vefslóð: <https://ssrn.com/abstract=2710252>
- Heung Jin Kwon. 2016. "Executive Compensation under Common Ownership". Vefslóð: <http://www.fmaconferences.org/Boston/ExecutiveCompensationunderCommonOwnership.pdf>
- Lantian (Max) Liang. 2016. "Common Ownership and Executive Compensation" Sjá: https://acfr.aut.ac.nz/_data/assets/pdf_file/0008/58085/43082-L-Liang-Common_ownership_V2.pdf
- Anton, Miguel and Ederer, Florian and Gine, Mireia and Schmalz, Martin C., *Common Ownership, Competition, and Top Management Incentives* (October 19, 2017). Ross School of Business Paper No. 1328; European Corporate Governance Institute (ECGI) - Finance Working Paper No. 511/2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2802332>
- Elhauge. 2016. *Horizontal Shareholding*. *Harvard Law Review* 1267(109). Harvard Public Law Working Paper No. 16-17. Vefslóð: <https://ssrn.com/abstract=2632024>.



10.2 Útlánastarfsemi lífeyrissjóða á íbúðalánamarkaði

175. Í kafla III. 3.1 hér að framan er fjallað um þátttöku lífeyrissjóða á íbúðalánamarkaði og á áhrif skatta á fjármálafyrirtæki í því sambandi. Er þar m.a. vakin athygli á því að tilhögun skattlagningar á banka geti haft skekkjandi áhrif á samkeppni á íbúðalánamarkaði. Á hinn bóginn hefur samkeppni lífeyrissjóðanna við banka jákvæð áhrif út frá samkeppnissjónarmiði. Aukin samkeppni hvetur almennt til hagræðingar og lækkar verð til neytenda. Einnig má ætla að samkeppni lífeyrissjóðanna dragi úr hættu á að því að þögnul samhæfing (e. tacit collusion) mótist á íbúðalánamarkaði. Að ýmsu er hins vegar að hyggja, eins og nánar er rakið í kafla III. 3.1

11. Afstaða til starfsemi Íbúðalánasjóðs og hlutverks hans til framtíðar

„Hvernig horfir starfsemi Íbúðalánasjóðs í dag við Samkeppniseftirlitinu og telur eftirlitið sjóðinn hafa hlutverki að gegna á íbúðalánamarkaði til framtíðar?“

176. Íslensk stjórnvöld hafa til langs tíma búið aðgengi almennings að íbúðalánnum tiltekna umgjörð, í gegnum Íbúðalánasjóð og forvera hans. Sem þátttakandi á fjármálamarkaði að þessu leyti hefur Íbúðalánasjóður skapað viðskiptaböndkunum ákveðið samkeppnislegt aðhald. Vegna þátttöku ríkisins á markaðnum hafa málefni Íbúðalánasjóðs komið ítrekað til umfjöllunar EFTA og EFTA dómstólsins þar sem fjallað hefur verið um hvort fjármögnun og rekstur Íbúðalánasjóðs standist reglur EES-samningsins um ríkisaðstoð.¹³⁴ Af þessum sökum hefur Íbúðalánasjóður ekki komið til ítarlegrar rannsóknar á vettvangi Samkeppniseftirlitsins.

¹³⁴ Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur allt frá árinu 2003 fjallað um málefni Íbúðalánasjóðs á grundvelli ákvæða EES-samningsins um ríkisaðstoð, jafnframt því sem ákvörðunum stofnunarinnar hefur verið skotið til EFTA-dómstólsins. Auk efnis hafa málin snúist um ágreining um málsmeðferð.

Í nóvember 2003 tilkynntu íslensk stjórnvöld breytingu á fjármögnun Íbúðalánasjóðs (ÍLS) sem fólst einkum í hækkun á hámarkslánshlutfalli í 90% af kaupverði íbúðar. Að lokinni frumrannsókn komst ESA að þeirri niðurstöðu með ákvörðun í ágúst 2004 að viðkomandi ráðstöfun fæli í sér ríkisaðstoð til ÍLS, en ákvað hins vegar að hreyfa ekki andmælum þar eð aðstoðin var talin samrýmast EES-samningnum með hliðsjón af 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins og gildir um fyrirtæki sem falið er að veita þjónustu er hefur almenna efnahagslega þýðingu.

Samtök fjármálafyrirtækja áfrýjuðu fyrrgreindri niðurstöðu ESA til EFTA dómstólsins, sem í dómi í apríl 2006 (mál E-9/04) ógilti ákvörðun ESA. Taldi EFTA dómstóllinn að vafi kynni að leika á hvort aðstoðarkerfið samræmdist EES-samningnum. Hefði ESA því borið að framkvæma formlega rannsókn áður en stofnunin tók ákvörðun í málinu, en með þeim hætti hefði hagsmunaaðilum gefist kostur á að koma að sjónarmiðum sínum.

Í framhaldi af niðurstöðu EFTA dómstólsins ákvað ESA í júní 2006 að opna formlega rannsókn vegna tilkynnta breytinga á fjármögnun ÍLS. Í þeirri rannsókn komst ESA þó að þeirri niðurstöðu að ekki bæri að rannsaka tilkynnta aðstoð sem nýja aðstoð heldur sem breytingu á gildandi aðstoð. Einfaldari málsmeðferð gildir í síðarnefnda tilvikinu. Á grundvelli reglna um þá málsmeðferð tók ESA ákvörðun í júní 2008 um að gera íslenskum stjórnvöldum tillögu um viðeigandi breytingar á reglum um ÍLS til þess að tryggja að aðstoðarkerfið samræmdist EES-samningnum.

ÍLS er ríkisstofnun, fjármögnuð með aðkomu stjórnvalda, býr við ríkisábyrgð og nýtur annarrar opinberrar ívilnunar. Hlutverk ÍLS er að framfylgja húsnæðisstefnu íslenskra stjórnvalda og stuðla að því með lánveitingum og skipulagi húsnæðismála að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum. Hefur það verið stefna stjórnvalda að starfsemin verði innan marka þess sem gildir um fyrirtæki sem falið er að veita þjónustu er hefur almenna efnahagslega þýðingu, sbr. 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins, og sé því ekki til þess fallin að raska samkeppni með því að keppa við almennar lánastofnanir á samkeppnismarkaði um íbúðalán.



177. Eins og fram kemur í riti Seðlabankans *Fjármálastöðugleiki* (2018-1)¹³⁵, hefur starfsemi ÍLS verið að dragast saman. Þannig hafa bankar og aðrar innlánsstofnanir látið til sín taka í auknum mæli á íbúðalánamarkaði, þar sem Íbúðalánasjóður og forverar hans höfðu áður verið nánast alls ráðandi utan sjóðfélagalána lífeyrissjóða sem sinntu jafnan um tíunda hluta markaðarins. Jafnframt hafa lífeyrissjóðir á síðustu tveimur árum aukið hlutdeild sína á íbúðamarkaði mjög. Þeir hafa flestir hækkað hámark fjárhæðar sem stendur sjóðfélögum til boða og boðið samkeppnishæfa vexti.
178. Samkeppniseftirlitið hefur ekki tekið til sérstakrar athugunar hvaða þýðingu Íbúðalánasjóður hefur fyrir samkeppni á íbúðalánamarkaði við ríkjandi aðstæður. Hingað til hafa stjórnvöld hins vegar talið mikilvægt að tryggja almenningi aðgengi að lánsfé til íbúðakaupa og tilekin félagsleg úrræði. Þá hefur reynslan sýnt að breytingar á markaðnum hafa kallað á endurskoðun stjórnvalda á þeirri umgjörð.
179. Við slíka endurskoðun ávallt er mikilvægt að leggja mat á samkeppnisleg áhrif breytinga sem gerðar eru¹³⁶. Þannig er t.d. mikilvægt að leggja mat á hvort mögulegar breytingar leiði til skaðlegrar samþjöppunar eða hvort nauðsynlegt samkeppnislegt aðhald minnki.

12. Afstaða til skuggabankastarfsemi

„Hvernig metur Samkeppniseftirlitið þróun umfangs skuggabankastarfsemi á íslenskum fjármálamarkaði og áhrif þeirrar þróunar á fjármálakerfið? Telur eftirlitið ástæðu til að grípa til aðgerða og/eða breyta reglum sem ná til slíkrar starfsemi?“

180. Fyrir alþjóðlegu fjármálakreppuna 2007-2009 hafði bankastarfsemi í mörgum þróuðum ríkjum (þar með talið hérlendis) þróast frá hinu hefðbundna bankalíkani er felst í móttöku innlána og veitingu útlána, yfir í margbrotnara viðskiptalíkan þar sem lögð er áhersla á að bjóða ýmsar aðrar vörur og veita ýmsa aðra þjónustu, s.s. stýringu ýmiss konar fjárfestingarsjóða, ráðgjöf um samruna og yfirtökur, umsjón með verðbréfaútboðum, sölutryggingar í verðbréfaútboðum, einkabankþjónustu, áhættustýringu og eigin viðskipti. Þróunin í tilviki íslensku viðskiptabankanna er engin undantekning að þessu leyti og a.m.k. hluti af

Samkvæmt tillögum ESA til íslenskra stjórnvalda um breytingar á lögum og reglum um ÍLS taldi ESA þörf á því að afmarka nánar hlutverk ÍLS til þess að tryggja að sú ríkisaðstoð sem sjóðurinn býr við nýtist einungis til að framfylgja húsnæðisstefnu er rúmast innan marka fyrrgreinds ákvæðis EES-samningsins með því m.a. að takmarka verð og stærð þess húsnæðis sem sjóðurinn lánar til og öðrum ráðstöfunum til fyrirbyggja að sjóðurinn nýti ríkisaðstoð til að niðurgreiða þjónustu á samkeppnismarkaði. Íslensk stjórnvöld samþykktu að lokum tillögur ESA um nefndar breytingar, sbr. ákvörðun ESA frá júlí 2014, þar sem samþykki þeirra er staðfest.

Samtök fjármálafyrirtækja áfrýjuðu til EFTA dómstólsins ákvörðun ESA frá júlí 2014 um samþykki íslenskra stjórnvalda á tillögum stofnunarinnar um breytingar á ÍLS. Með ákvörðun dómstólsins (mál E-4/15) í mars 2016 var málinu vísað frá. Fyrrgreind niðurstaða í rannsókn ESA á ÍLS er því endanleg.

¹³⁵ Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki*, 2018/1, apríl, vefslóð:

https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalastodugleiki/2018-1/FS_2018_1.pdf

¹³⁶ Sjá álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, Samkeppnismat stjórnvalda, vefslóð: <http://www.samkeppni.is/urlausnir/alit/nr/1658>.



sjóðastýringarstarfsemi rekstrarfélaga í þeirra eigu gæti talist vera skuggabankastarfsemi.¹³⁷ Í þessu sambandi má benda á að í skýrslu nefndar fjármála- og efnahagsráðuneytisins um skuggabankastarfsemi, er út kom árið 2015, kemur fram að tengsl bankakerfisins og skuggabankakerfisins virðast vera nokkru meiri hér á landi en í mörgum löndum heimsúrtaks Alþjóðlega fjármálastöðugleikaráðsins.

181. Út frá samkeppnissjónarmiði má telja að skuggabankastarfsemi sé almennt af hinu góða þar sem hún skapar aukna fjölbreytni og samkeppnislegt aðhald á fjármálamarkaði, þ.e. hún felur í sér valkost á markaði við hlið hefðbundinna banka.¹³⁸ Sem dæmi, þá skapar útgáfa fyrirtækja á skuldabréfum fyrir tilstilli fjárfestingarbanka samkeppnisaðhald á lánamarkaði. Sama má segja um uppsetningu og stýringu fjárfestingarbanka á sjóðum sem kaupa skuldabréf af minni fyrirtækjum. Þannig eru dæmi um að stofnaður sé fjárfestingar- eða fagfjárfestasjóður utan um einstaka lánasamninga. Umræddur sjóður er síðan fjármagnaður með útgáfu markaðsskuldabréfa sem seld eru til fagfjárfesta á markaði. Með þessu móti hafa viðkomandi rekstrarfélög gert sig gildandi í fjármögnunarverkefnum af ýmsu tagi. Rekstrarfélög verðbréfasjóða bregðast við aðstæðum á markaði og búa til vettvang til að koma fjármunum í fjárfestingar. Slíkt er jákvætt enda kunna rekstrarfélögin með þessum hætti að eiga í samkeppni við lánsfjármagn í viðskiptabönkunum. Hins vegar verður að gæta að þeim hagsmunaárekstrum sem leitt geta af slíku fyrirkomulagi, sbr. umfjöllun í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum* (bls. 68).
182. Í tengslum við umræðu um skuggabankastarfsemi vísar Samkeppniseftirlitið einnig að öðru leyti almennt til umfjöllunar sinnar varðandi mikilvægi verðbréfamarkaðar í kafla 13 í skýrslunni „*Fjármálaþjónusta á krossgötum*“. Þar er m.a. bent á að verðbréfamarkaður skapi fjölbreyttar leiðir til fjármögnunar og búi samhliða til tækifæri fyrir minni fjármálafyrirtæki til sóknar þótt þau geti ekki keppt við viðskiptabanka í útlánunum.¹³⁹
183. Hægt er að líta svo á að samkeppnisstaða hefðbundinna viðskiptabanka sé að vissu leyti lakari vegna eftirlitsbyrði samanborið við skuggabankaaðila. Á það má þó benda að ólíkt hefðbundinni bankastarfsemi nýtur skuggabankastarfsemi ekki óbeinnar ábyrgðar ríkisins á skuldbindingum eins og bankar gera í tilviki innlána. Vegur það að einhverju leyti upp á móti meiri reglubyrði viðskiptabanka og þar að lútandi kostnaði við hana.

¹³⁷ Í skýrslu nefndar fjármála- og efnahagsráðuneytisins um skuggabankastarfsemi, er út kom árið 2015, segir að skv. skilgreiningu Alþjóðlega fjármálastöðugleikaráðsins (e. *Financial Stability Board, FSB*) sé skuggabankastarfsemi slík starfsemi sem felst í miðlun lánsfjármagns fyrir tilstilli aðila eða starfsemi utan hins hefðbundna bankakerfis. Enn fremur segir m.a. í skýrslunni að mikilvægt sé að horfa til fleiri en einnar skilgreiningar og aðferðafræði til þess að ná betur utan um það sem gæti talist til skuggabankastarfsemi.

¹³⁸ Hugtakið skuggabankastarfsemi (á ensku „*shadow banking*“) hefur neikvæðan blæ því það gæti gefið til kynna að um skuggalega starfsemi væri að ræða. Að þessu leyti er hugtakið misvísandi og gera má að því skóna að það hafi verið lagt til af aðilum sem töldu sér ógnað með þeirri samkeppni sem skuggabankar stofna til.

¹³⁹ Í þessu sambandi má benda á að almennt í hluta IV í Krossgötuskýrslunni er að finna umfjöllun um hina ýmsu starfsemi sem gæti talist eða tengst skuggabankastarfsemi. Orðið „skuggabanki“ eða „skuggabankastarfsemi“ er hins vegar ekki notað í þessu sambandi í skýrslunni.



184. Hafa þarf enn fremur í huga þætti er lúta að mögulegum hagsmunaárekstrum vegna starfrækslu sjóða innan veggja bankakerfisins eins og vikið er að hér framar í greinargerð þessari, þ.e. í kafla III. 2.3.2.
185. Bent hefur verið á að skuggabankastarfsemi geti haft í för með sér meiri smíthættu en starfsemi hefðbundinna banka og á þeim grundvelli geti skuggabankastarfsemi magnað kerfislega áhættu. Áhættusjónarmið af þessu tagi hafa að sjálfsögðu þýðingu og ætla má að fjármálaeftirlitsaðilar líti til skuggabankastarfsemi með hliðsjón af þessu. Í skýrslu nefndar fjármála- og efnahagsráðuneytisins um skuggabankastarfsemi, sem vísað var til hér framar, er þó bent á að vísbendingar séu um að þessi starfsemi sé hlutfallslega minni hér á landi en víða erlendis. Þá má ætla að það hafi þýðingu hvers konar skuggabankastarfsemi er nákvæmlega um að ræða í þessu sambandi hverju sinni.¹⁴⁰¹⁴¹
186. Með hliðsjón af framangreindu er ávallt mikilvægt að löggjafinn leggi mat á það, t.d. með aðferðafræði samkeppnismats, hvort ástæða sé til að grípa til aðgerða eða breyta reglum í þessu sambandi.

13. Aðgerðir til að auka skilvirkni og hag neytenda í fjármálakerfinu

„Telur Samkeppniseftirlitið ástæðu til að grípa til aðgerða, og þá hvaða, í bönkunum og fjármálakerfinu til að auka skilvirkni og hag neytenda?“

187. Skilvirkur fjármálamarkaður er ein mikilvæg forsenda góðra lífskjara á Íslandi. Með því að efla virka samkeppni á fjármálamarkaði er stuðlað að meiri skilvirkni og bættum hag neytenda. Huga verður sérstaklega að þessu við stefnumörkun stjórnvalda um málefni fjármálamarkaðar.
188. Samkeppniseftirlitið hefur gripið til margvíslegra aðgerða á umliðnum árum í því skyni að tryggja hagsmunum neytenda af virkri samkeppni og stuðla að aukinni skilvirkni í fjármálakerfinu. Rétt er að reifa stuttlega aðgerðir Samkeppniseftirlitsins í fáeinum málum í þessu sambandi. Nefna má sem dæmi að sáttir sem Samkeppniseftirlitið gerði við bankana þrjá á síðasta ári fól í sér innlegg í stefnumörkun sem í tengslum við breytingar á eignarhaldi bankanna og öra þróun í fjármálaþjónustu á alþjóðavettvangi, sbr. nánar kafla 13.2 hér á eftir. Þá er

¹⁴⁰ Við mat á áhættu er hvert tilvik ætíð með sín sértæku einkenni. Í aðdraganda fjármálakreppunnar hérlendis var talsvert mikið um áhættusamar lánveitingar til svonefndra eignarhaldsfélaga með tiltölulega lítið eigið fé sem notuðu lánin til að fjárfesta í hlutafé fyrirtækja. Lánveitingar þessar voru gjarnan fjármagnaðar með erlendum lántökum. Ætla má að áhætta tengd starfsemi skuggabanka sé kerfislega lítil út frá fjármálastöðugleikasjónarmiði í samanburði við áhættuna sem fylgdi þessum lánveitingum.

¹⁴¹ Í tengslum við umræðu um skuggabankastarfsemi þá má hér loks geta þess að í bók sinni (2008) um eindahagfræði bankastarfsemi létu Freixas og Rochet þess getið að svo kunni að fara að viðskiptabankar sem bjóða bæði upp á útlán og innlán muni hverfa í framtíðinni og í þeirra stað verði til tvær tegundir sérhæfðra fjármálafyrirtækja; annars vegar eins konar verðbréfasjóðir sem fjárfesta innstæður almennings í markaðsverðbréfum, og hins vegar fjármögnunarfyrirtæki eða lánastofnanir sem fjármagna útlán með útgáfu skuldabréfa eða hlutafjár.¹⁴¹ Þessi spádómur hefur í öllu falli ekki ræst enn sem komið er en hann felur í raun í sér að framtíð fjármálastarfsemi felist í skuggabankastarfsemi



Samkeppniseftirlitið nú í viðræðum við bankana sem miða að því að skerpa frekar á stefnumörkun þess á fjármálamarkaði, sbr. nánar kafla 13.4.

13.1 Aðgerðir á mörkuðum fyrir greiðsluþjónustu og greiðslumiðlun

189. Með þeim skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið setti með ákvörðun nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*, og ákvörðun nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði*, hafa orðið umtalsverðar breytingar til batnaðar á skipulagi og viðskiptaháttum á mörkuðum fyrir greiðsluþjónustu og greiðslumiðlun. Samkeppni hefur aukist til muna í færsluhirðingu og jafnræði keppinauta á markaði fyrir færsluhirðingu hefur jafnframt verið tryggt. Þá hefur komist á regla á greiðslukortamarkaði að því er varðar fyrirkomulag fjármögnunar í kreditkortaviðskiptum og komið hefur verið í veg fyrir að útbreiddustu greiðslukortakerfin hérlendis (VISA og MasterCard) geti keppt um hylli útgefenda (banka) með því að bjóða þeim sem hæst milligjöld frá færsluhirðum, en milligjöld eru ógagnsæ verðlagning sem myndar gólf undir þá þóknun sem færsluhirðar setja upp gagnvart söluaðilum sem leggst á endanum á neytendur gegnum hærra vöruverð.
190. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 16. janúar 2018, við drög Seðlabanka Íslands að skýrslu um uppgjörsframkvæmd debetkortaviðskipta er fjallað með tiltölulega knöppum hætti um þessar tilteknu ákvarðanir og varpað skýru ljósi á jákvæð áhrif þeirra á samkeppni í greiðsluþjónustu/greiðslumiðlun, á skipulag og skilvirkni markaðanna og síðast en ekki síst á hagsmuni neytenda.

13.2 Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu

191. Á árinu 2017 lauk Samkeppniseftirlitið þremur ákvörðunum, nr. 22, 24 og 25/2017, sem hver fyrir sig byggir á aðskildri sátt við hvern stóru viðskiptabankanna. Í sáttunum felst að bankarnir fallast á að ráðast í tilteknar aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki.
192. Sáttirnar uxu út úr rannsókn á tiltekinni háttsemi er laut að skilmálum eldri íbúðalánasamninga bankanna (sem enn eru í gildi). Í stað þess að afmarka nálgun í sáttaviðræðum eingöngu við þau ætluðu brot sem voru til rannsóknar taldi Samkeppniseftirlitið uppbyggilegra að gera sátt við bankana um ýmsar almennar aðgerðir.
193. Sáttirnar og ákvarðanirnar eru að mestu leyti samhljóða og eru allar til þess fallnar að stuðla að virkari samkeppni til hagsbóta fyrir heimili og lítil fyrirtæki. Þær aðgerðir sem kveðið er á um í sáttunum miða aðallega að því að:
1. Draga úr kostnaði sem viðskiptavinir verða fyrir þegar skipt er um viðskiptabanka.
 2. Stuðla að virkara samkeppnisaðhaldi af hálfu einstaklinga og lítilla fyrirtækja með þeim sem veita viðskiptabankþjónustu á Íslandi.



3. Vinna gegn aðstæðum sem rennt gætu stoðum undir þögla samhæfingu á markaði/mörkuðum fyrir viðskiptabankþjónustu.

194. Í þessu sambandi má benda á að almennt er hreyfanleiki viðskiptavina banka fremur lítill og því leggja t.d. stjórnvöld í Bretlandi áherslu á að draga úr hindrunum af þessu tagi og auðvelda viðskiptavinum þar í landi að veita samkeppnisaðhald.
195. Ein skýring lítils hreyfanleika getur verið skiptikostnaður (e. *switching cost*) en hann getur falist í tíma og fyrirhöfn við að greina valkosti og færa viðskipti sín milli þjónustuaðila annars vegar og beinum fjárhagslegum útgjöldum hins vegar. Flokka má skiptikostnað í fernt, þ.e. 1) tíma og fyrirhöfn (e. *administrative burden*), 2) ósamhverfar upplýsingar og skort á verðgagnsæi, 3) vöndlun og samvinnun, og 4) uppgreiðslugjöld. Hár skiptikostnaður getur dregið úr samkeppni á tvo vegu. Í fyrsta lagi getur hann aukið markaðsstyrk einstakra banka. Í öðru lagi getur hár skiptikostnaður og lítil hreyfing viðskiptamanna takmarkað árangur nýrra aðila sem reynt gætu að hasla sér völl á markaðnum og þannig falið í sér aðgangshindrun.
196. Hér á landi hafa stjórnvöld stigið skref til þess að draga úr skiptikostnaði. Þannig má nefna að með lögum nr. 138/2013 voru lögð niður stimpilgjöld á lántakendur vegna lánasamninga, s.s. íbúðalánasamninga. Samkvæmt lögum nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda hefur löggjafinn ennfremur komið í veg fyrir að lántökugjöld við veitingu íbúðalána séu lögð á sem hlutfall af lánsfjárhæð eins og vikið er að hér neðar.
197. Í meginatriðum skuldbundu bankarnir sig til að fylgja eftirfarandi skilyrðum í starfsemi sinni í fyrrnefndri sátt við Samkeppniseftirlitið til að efla samkeppni í viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki:
- Uppgreiðslugjöld verða ekki lögð á umframgreiðslur skuldara inn á nein ný og útistandandi lán einstaklinga og lítilla fyrirtækja sem bera *breytilega vexti*, óháð því undir hvaða lögum viðkomandi lán voru upphaflega veitt.¹⁴²
 - Hámörk eru innleidd á þóknarir við flutning bundins séreignalífeyris-sparnaðar frá bankanum til annarra aðila sem bjóða upp á stýringu séreignalífeyris-sparnaðar. Er þetta einkum til þess fallið að draga úr bindandi áhrifum slíkra gjalda á hreyfanleika viðskiptavina og stuðla þannig að virkara samkeppnisaðhaldi á þessu sviði.
 - Yfirtaka á íbúðaláni í fasteignaviðskiptum verður ekki háð því að kaupandinn færi bankaviðskipti sín til bankans. Með bankaviðskiptum er hér átt við launareikning og e.a. samtímis önnur viðskipti.
 - Viðskiptavinum verður auðveldað að færa bankaviðskipti sín milli banka. Val, þróun og innleiðing kerfa og tæknilegra úrlausna mun miða að þessu

¹⁴² Þetta ákvæði er fyrst og fremst litlum fyrirtækjum til hagsbóta þar sem þau bjuggu ekki við neina lagavernd að þessu leyti. Löggjafinn hafði þegar gengið hér um bil alla leið í því skyni að tryggja að þetta gilti í tilvikum einstaklinga.



og þjónustukannanir nýttar til að bera kennsl á áherslur viðskiptavina í tengslum við þetta og mun bankinn bregðast við þeim.

- Viðskiptavinir verða upplýstir sérstaklega um verulegar breytingar á vöxtum og verðskrá áður en þær eiga sér stað, til að gefa viðskiptavinum svigrúm til þess að færa viðskipti sín ef þeir svo kjósa.
- Bankinn mun búa svo um hnútana að allar upplýsingar um almennar þóknarir, kjör og skilmála, sem eru opinberlega birtar á vefsíðu bankans, verði aðgengilegar gegnum opið API viðmót (upplýsingatæknigátt fyrir sérsniðnar forritunarlausnir) sem þriðju aðilar (einstaklingar, fyrirtæki eða félagasamtök) gætu sótt og nýtt til að setja upp samanburðarvefsíðu sem virkjað gæti skilvirkara neytendaaðhald. Getur þetta jafnframt falið í sér ákveðin viðskiptatækifæri fyrir fyrirtæki sem áhuga hafa á að hasla sér völl á sviði fjármálatækni (e. *FinTech*) hérlendis.
- Tiltekin heimildarákvæði í skilmálum íbúðalána sem fela í sér verulega bindingu að mati Samkeppniseftirlitsins, og upphaflega urðu tilefni rannsóknar af hálfu Samkeppniseftirlitsins, verða ekki virkjuð af bankanum.

198. Eins og tekið var fram í fréttatilkynningum fólu sáttirnar jafnframt í sér innlegg í stefnumörkun sem stjórnvöld og bankarnir standa nú frammi fyrir á fjármálamarkaði í tengslum við breytingar á eignarhaldi bankanna og öra þróun í fjármálaþjónustu á alþjóðavettvangi.

199. Rétt er einnig að benda á að Samkeppniseftirlitið beitti sér fyrir því að inn í nýleg lög *um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016*, var fellt ákvæði sem kemur í veg fyrir að lántökugjöld við veitingu íbúðalána séu lögð á sem hlutfall af lánsfjárhæð þar sem slíkt væri ígildi forvaxta sem yki skiptikostnað.¹⁴³ Á fyrri stigum í viðræðum um sátt við bankana hafði Samkeppniseftirlitið reifað þann möguleika að innleiða slíkt takmarkandi ákvæði í sátt við bankana. Samkeppniseftirlitið hvarf hins vegar frá því og leitaði þess í stað eftir að slíkt ákvæði yrði innleitt í umrædd lög enda væri langsamlega farsælast að um þetta giltu almennar leikreglur sem allir yrðu að hlíta, þ.m.t. lífeyrissjóðir, þ.a. jafnræði væri tryggt. Að teknu tilliti til sjónarmiða Samkeppniseftirlitsins og þar að lútandi nánari skoðunar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, var ákvæði fellt inn í 7. gr. laganna sem fyrirbyggja að hægt sé að leggja á slíka forvexti.¹⁴⁴

¹⁴³ Í umsögn sinni til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis kom m.a. fram það mat Samkeppniseftirlitsins að lántökugjöld sem sem hlutfall af lánsfjárhæð væru í raun forvextir sem hefðu hliðstæðan skiptikostnað í för með sér fyrir lántakendur og stimpilgjaldið. Það væri mat Samkeppniseftirlitsins að taka þóknunar í formi forvaxta við veitingu íbúðalána drægi úr virkni lántakenda til að leita bestu kjara á íbúðalánamarkaði sem skaðaði samkeppni á markaðnum. Að mati Samkeppniseftirlitsins væru engin málefnaleg rök fyrir því að forvextir væru innheimtir við veitingu íbúðalána.

¹⁴⁴ Ákvæðið hljóðar svo: „Lánveitanda er aðeins heimilt að krefja neytanda um gjöld sem fram koma í samningi um fasteignalán, byggjast á hlutlægum grunni vegna kostnaðar sem lánveitandi hefur orðið fyrir og tengjast fasteignaláninu beint, auk vaxta.“



13.3 Undanþágumál

200. Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga er það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að veita undanþágu frá banninu við ólögsmætu samráði. Þessu ákvæði hefur talsvert verið beitt hér á landi með það að markmiði að auka hagkvæmni og skilvirkni í íslenska bankakerfinu. Dæmi um þetta eru ákvarðanir nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris* og nýleg ákvörðun nr. 46/2018, *Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers*. Í seinni ákvörðuninni er í forsendum niðurstöðunnar farið mjög ítarlega yfir þau skilyrði sem verða að vera uppfyllt fyrir veitingu slíkra undanþága. Var ákvörðunin útfærð m.a. með það fyrir augum að vera leiðbeinandi til að auðvelda bönkunum sjálfum að leggja frummat á það hvort annað samstarf sem þeir kunna að hafa til skoðunar gæti uppfyllt undanþáguskilyrðin. Einnig veitti Samkeppniseftirlitið SFF almenna leiðbeiningu í tengslum við mögulegt samstarf fjármálafyrirtækja. Nánar er fjallað um framangreint svari við spurningu 14 (kafli V.14) hér á eftir.

13.4 Verkefni Samkeppniseftirlitsins framundan á fjármálamarkaði

201. Samkeppniseftirlitið ritaði viðskiptabönkunum nýlega bréf þar sem eftirlitið óskar eftir afstöðu og sjónarmiðum þeirra í tengslum við endurskoðun ákvæða í sátt þeirri er þeir gerðu við Samkeppniseftirlitið um starfsemi RB, sbr. ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris*. Með þessu er Samkeppniseftirlitið ekki aðeins að bregðast við erindum sem lotið hafa að endurskoðun sáttarinnar, heldur er það mat Samkeppniseftirlitsins að rétt sé að endurmeta sáttina í ljósi reynslunnar og þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað frá því að hún var gerð og leggja mat á það hvort hægt væri að gera breytingar sem aukið gætu hagkvæmni í fjármálakerfinu. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið sérstaklega óskað eftir að bankarnir taki afstöðu til þess hvernig þeir sjá fyrir sér hlutverk og starfsskipulag RB til framtíðar en skipulag og hlutverk fyrirtækisins hefur m.a. áhrif á það hvaða skilyrði á grundvelli samkeppnislaga þurfa að gilda um það samstarf sem fram fer á vettvangi fyrirtækisins. Í þessu sambandi skal á það minnt að ýmis ákvæði er gilda í sáttinni um starfsemina spruttu af því að við blasti að félagið myndi eiga í samkeppni við önnur upplýsingatæknifyrirtæki á markaði.
202. Þá hefur Samkeppniseftirlitið nú nýverið hafið fundaröð með stóru viðskiptabönkunum þremur til að ræða samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði í því skyni að skerpa frekar á stefnumörkun sinni á því sviði. Í framhaldi af þessum fundum mun eftirlitið verða í betri aðstöðu til að taka afstöðu til forgangsröðunar mála á fjármálamarkaði og leggja mat á hvort færi séu á sérstökum aðgerðum í því skyni að bæta skilvirkni á fjármálamarkaði og efla hag neytenda.

14 **Varðandi samstarf banka**

„Samstarf banka á ákveðnum sviðum sést í vaxandi mæli í nágrannaríkjum, sbr. skýrslu Oliver Wyman fyrir SFF frá 2015 (Joint



Financial Services Infrastructures). Ýmis önnur dæmi hafa litið dagsins ljós síðan þá, m.a. nú síðast boðað samstarf norrænna banka á sviði greiðslumiðlunar (sjá hér). Slíkt hefur einnig verið rætt í íslensku samhengi til þess að auka samkeppnishæfni íslenskra banka.

- **Hvernig horfir sú þróun við Samkeppniseftirlitinu?**
- **Væri mögulegt að setja skýrari ramma um afstöðu til samstarfs í innviðum á fjármálamörkuðum (sem og öðrum geirum atvinnulífsins)?"**

14.1 Ákvæði samkeppnislaga varðandi samstarf keppinauta

203. Samkvæmt 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga eru hvers kyns samningar milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem geta haft áhrif á viðskipti milli samningsaðila og hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað, óheimilir samkvæmt 10. og 12. gr. samkeppnislaga.

204. Er það meginregla samkeppnisréttar að keppinautar starfi sjálfstætt og ekki sé með samstarfi dregið úr því sjálfstæði og æskilegri óvissu á markaðnum. Þetta er enn brýnna ef samþjöppun og fákeppni ríkir á viðkomandi markaði, sbr. umfjöllun í kafla II hér að framan. Með þessu er m.a. stuðlað að því að kraftar samkeppninnar leiði til hagkvæmni og nýsköpunar.

205. Unnt er hins vegar að veita undanþágu frá framangreindu. Í 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga segir:

„Samkeppniseftirlitið getur veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflni tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða."*

206. Samkvæmt þessu er unnt heimila samvinnu keppinauta ef kostir hennar vega þyngra en ókostir. Sönnunarbyrðin um að framangreind skilyrði séu uppfyllt hvílir á þeim fyrirtækjum sem sækja um undanþágu. Byggir það á sömu hugsun og sú regla að fyrirtæki sem telja hagræðingu leiða af samruna ber að sanna hana. Sökum þessa er ekki heimilt að leyfa samvinnu keppinauta aðeins á grundvelli staðhæfinga um að samvinnan stuðli t.d. að hagkvæmni.

207. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. er heimilt að setja skilyrði fyrir undanþágu. Slík skilyrði eru e.a. sett til þess að tryggja að frumskilyrðin fjögur sem tilgreind eru hér að



ofan séu uppfyllt. Ýmist getur Samkeppniseftirlitið sett slík skilyrði einhliða eða með gerð sáttar við málsaðila.

208. Mjög mikið þyrfti að koma til þess að undanþága yrði veitt vegna alvarlegra samkeppnishamlna, t.d. verðsamráðs eða markaðsskiptingar. Umrædd 15. gr. samkeppnislaga byggir hins vegar á því að láréttir samstarfssamningar geti undir vissum kringumstæðum leitt til efnahagslegs ávinnings, einkum ef þeir gera aðilum kleift að sameina starfsemi, hæfni eða eignir á tilteknum sviðum þannig að úr verði heilsteypitari og hagkvæmari starfsemi. Lárétt samstarf getur verið aðferð til að dreifa áhættu, ná fram kostnaðarsparnaði, auka fjárfestingar, sameina verkþekkingu, auka vörugæði, auka vörufjölbreytni og hraða nýsköpun.
209. Í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins er ítarlega rökstutt hvað þurfi til að koma til þess að undanþága verði veitt. Við beitingu undanþáguákvæðisins er jafnan viðeigandi að taka tillit til þeirra sérstöku aðstæðna sem við eiga í hverju máli. Ítarleg grein er gerð fyrir þessu í t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 46/2017, *Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers*. Þá ber að líta til þess að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir samstarf eru hliðstæð þeim viðmiðum sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu. Við framkvæmd sína horfir Samkeppniseftirlitið m.a. til ítarlegra leiðbeininga Eftirlitsstofnunar EFTA um um þetta efni.¹⁴⁵ Er þetta allt aðgengilegt fyrir íslensk fyrirtæki.
210. Samkvæmt framansögðu gilda skýrar reglur um samstarf keppnauta. Fyrirtæki á fjármálamarkaði hafa aðgang að mikilli leiðbeiningu á þessu sviði og geta lagt frummat á það sjálf hvort fyrirhugað samstarf uppfyllir kröfur samkeppnisréttarins.

14.2 Almennt um samstarf milli banka

211. Framkvæmdastjórn ESB gerði á sínum tíma mjög viðamikla rannsókn á almennri viðskiptabankastarfsemi (e. *retail banking*). Var um að ræða rannsókn á grundvelli 17. gr. reglugerðar ráðsins nr. 1/2003. Birti framkvæmdastjórnin á árinu 2007 skýrslu vegna þessa.¹⁴⁶ Skýrslan er að vísu komin nokkuð til ára sinna en hefur enn verulegt leiðsagnargildi m.t.t. framkvæmdar í EES/ESB samkeppnisrétti.
212. Eins og rakið er í kafla 3.2.1. í ákvörðun nr. 46/2017, *Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers*, kom m.a. fram í skýrslu ESB að eðli almennrar viðskiptabankastarfsemi skapi svigrúm til formlegs samstarfs milli markaðsaðila. Ákveðin gerð samstarfs geti verið nauðsynleg til að skapa hagkvæmni. Hins vegar geti samstarf sem tekur til viðskiptastefnu (e. *strategies*), verðlagningar og sölumála leitt til samráðs og takmarkað samkeppni og/eða útilokað þriðju aðila. Meðal annars voru borin kennsl á möguleg samkeppnisvandamál á sviði greiðslukerfa, samstarfs milli banka og á sviði verðákvörðunar og stefnumótunar.

¹⁴⁵ Leiðbeiningar ESA sem um ræðir eru annars vegar: EFTA Surveillance Authority: *Guidelines on the Application of Article 53(3) of the EEA Agreement*. (2007/C 208/01). Hins vegar: EFTA Surveillance Authority: *Guidelines on the Applicability of Article 53 of the EEA Agreement to Horizontal Cooperation Agreements* (2013/C 362/03).

¹⁴⁶ Skýrsluna má finna hér: http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/banking.html



213. Samkvæmt skýrslunni getur tiltekið samstarf á ákveðnum sviðum bankastarfsemi verið óumflýjanlegt í því skyni að leysa úr læðingi aukna hagkvæmni og neytendaábata sem annars yrði farið á mis við. Er í því sambandi sérstaklega vísað til sameiginlegra staðla og innviða er lúta að rekstri nettengdra kerfa á borð við greiðslukerfi. Var í þessu sambandi sérstaklega vísað til samstarfs smærri aðila á markaði.
214. Við úrlausn erinda þar sem bankarnir hafa óskað eftir undanþágu fyrir samstarfi hefur Samkeppniseftirlitið einmitt litið til þess að samstarf á ákveðnum sviðum bankastarfsemi getur verið óumflýjanlegt í því skyni að leysa úr læðingi aukna hagkvæmni og neytendaábata sem annars yrði farið á mis við. Af hálfu Samkeppniseftirlitsins hefur samhliða verið lögð áhersla á að tryggja að hagkvæmnisaukandi samstarf viðskiptabanka valdi sem minnstri samkeppnisskerðingu og að ábati af samstarfi skili sér til viðskiptavina og samfélagsins, svo sem kveðið er á um í 15. gr. samkeppnislaga.¹⁴⁷

14.3 Samstarf milli banka hérlendis og aðkoma Samkeppniseftirlitsins

215. Nú þegar er umfangsmikið samstarf í gildi milli bankanna. Á það sér einkum stað gegnum RB sem þeir eru stærstu hluthafar að. RB hýsir og rekur ýmis mikilvæg hugbúnaðarkerfi sem bankarnir hafa gert þjónustusamninga við RB um.¹⁴⁸ Fyrir þessu samstarfi hefur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu og er í gildi sátt milli Samkeppniseftirlitsins, RB og hluthafa RB í því sambandi, sbr. ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris*. Ferli endurskoðunar á ákvæðum sáttarinnar hófst í apríl eins og vikið verður að hér síðar.
216. Meðal kerfa sem rekin eru hjá RB má nefna innlánakerfi, debetkortakerfi, greiðslukerfi, afgreiðslukerfi, innheimtukröfur, þjónustusíma, uppflettikerfi v. sparisjóða, RB uppgjör- og stoðkerfi og peningaþvættiseftirlit. Þar að auki rekur rekur RB ýmis miðlæg kerfi fyrir Greiðsluveituna á grundvelli útivistunarsamnings við hana. Um er að ræða jöfnunarkerfi, stórgreiðslukerfi, SWIFT kerfið, Birtingakerfi og XPS heimilda, gjafa- og uppsöfnunarkerfi.¹⁴⁹ Eins og ljóst má vera af þessari upptalningu á sér stað umtalsvert samstarf í fjármálakerfinu á grundvelli starfsemi RB.
217. Þá er þess að geta að í tilviki innlána- og greiðslukerfa Landsbankans og Íslandsbanka, þá gerðu þessir bankar og RB með sér uppfærslusamninga vegna þeirra kerfa seint á árinu 2014, en við uppfærsluna eru notaðar hugbúnaðarlausnir frá Sopra Banking Software (Sopra). Þegar uppfærslu á innlána- og greiðslukerfum er lokið taka við þjónustusamningar vegna hvors kerfis fyrir sig, en þeir samningar

¹⁴⁷ Samkeppnishamlandi samstarf getur verið sérstaklega skaðlegt á mörkuðum þar sem samþjöppun er mikil. Við veitingu heimildar til samstarfs milli bankanna getur m.a. verið nauðsynlegt að leita leiða til að vinna gegn því að samstarf þeirra á milli renni stoðum undir þögla samhæfingu á markaðnum.

¹⁴⁸ Einnig eru meðal hluthafa í RB ýmis smærri fyrirtæki, s.s. Kvika banki hf., Valitor og sparisjóðir sem einnig nýta sum þessara kerfa.

¹⁴⁹ Á grundvelli samninga á milli RB og Greiðsluveitunnar annast RB rekstur á ofangreindum kerfum, sem eru í eigu eða á ábyrgð Greiðsluveitunnar. Í samningum vegna kerfanna kemur fram að Greiðsluveitan taki allar ákvarðanir um virkni og starfrækslu kerfanna.



hafa verið undirritaðir.¹⁵⁰ Með þessu eru bankarnir að færa sig úr stórtölvuumhverfi yfir í nútímalegri stöðluð kerfi sem auðvelda tengingar við önnur kerfi. Hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að liðka fyrir slíkri þróun, sbr. fyrrgreinda ákvörðun nr. 12/2014, sbr. og ákvörðun nr. 36/2014, Túlkun á 3.mgr. 5. gr. í ákvörðun nr. 14/2012, sem birt var í tengslum við undirbúning fyrrgreindra breytinga.

218. Þá hefur Samkeppniseftirlitið á liðnum árum tekið afstöðu til ýmiss konar annarra beiðna fjármálafyrirtækja um samstarf þeirra á milli. Má þar nefna samstarf sem tengist öryggismálum í fjármálaþjónustu¹⁵¹ og samstarf við endurskipulagningu á skuldum einstaklinga og fyrirtækja í hruninu, sbr. fjölmargar ákvarðanir eftirlitsins þar að lútandi¹⁵². Eins og áður hefur komið fram var bönkunum heimilað nýlega að reka sameiginlegt seðlaver, sbr. ákvörðun nr. 46/2017, *Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers*. Þá hefur verið heimilað samstarf er lýtur að öryggismálum, sbr. t.d. ákvörðun nr. 34/2016, *Undanþága frá banni við samráði vegna samstarfs tæknimanna sem starfa að net- og upplýsingaöryggismálum fjármálafyrirtækja*.

14.4 Umræða um frekara samstarf

219. Samkeppniseftirlitið hefur á undanförnum misserum átt í ýmsum samskiptum við viðskiptabankana þrjá, Reiknistofu bankanna (RB) og Samtök fjármálafyrirtækja (SFF), í tengslum við núverandi samstarf bankanna á sviði upplýsingatækni og annarrar stoðþjónustu og í tengslum við mögulegar breytingar þar á. Til viðbótar við umræðu um umgjörð RB hafa viðskiptabankarnir þrír og samtök þeirra, SFF, talað fyrir ríkara samstarfi keppinauta, einkum með það að markmiði að hagræða í rekstri. Vísa má hér m.a. til skýrslu sem Oliver Wyman vann fyrir SFF um málefnið, undir yfirskriftinni „*Joint Financial Services Infrastructures*“ (júní 2015). Einnig hélt Seðlabanki Íslands fund um hagræðingu í bankastarfsemi á sviði upplýsingatækni, þann 18. janúar 2017.
220. Í framhaldi af fyrrgreindum fundi í Seðlabankanum ritaði SFF Samkeppniseftirlitinu bréf, dags. 15. febrúar 2017, þar sem lagt var til að settur yrði á laggirnar vinnuhópur til að kanna hvernig unnt væri að skilgreina umgjörð slíks samstarfs og hvaða kröfur þurfi m.a. að uppfylla með vísan til samkeppnisjónarmiða. Samkeppniseftirlitið svaraði SFF með bréfi, dags. 5. maí 2017. Þar kemur m.a. fram að eftirlitið leggist ekki gegn stofnun slíks starfshóps, en áréttað er að vandasamt geti verið að tryggja að svo víðtækur umræðugrundvöllur feli ekki í sér eða leiði til

¹⁵⁰ Þess má geta að Arion banki hefur átt í viðræðum við RB um uppfærslu á innlána- og greiðslukerfum með lausnum Sopra en þegar þetta er ritað liggur ekki fyrir hvort af samningum verður. Þá hefur einn stóru bankanna og RB gert með sér samning um innleiðingu vegna útlánakerfis en við innleiðinguna verða notaðar staðlaðar hugbúnaðareiningar frá Sopra.

¹⁵¹ Sem dæmi má nefna ákvörðun nr. 50/2006, *Erindi Auðkennis hf. vegna samstarfs banka og sparisjóða um uppsetningu nýs öryggisbúnaðar* (Todos), og endurnýjanir þeirrar undanþágu með ákvörðunum nr. 1/2009, 20/2011, 31/2013 og 36/2016. Sjá einnig ákvörðun nr. 26/2010, *Starfsemi Íslandsrótar Auðkennis*.

¹⁵² Sem dæmi má nefna ákvörðun nr. 58/2008, *Samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar*, ákvörðun nr. 16/2009, *Undanþága vegna samræmdrar beitingar greiðsluferfiðleikaúrræða er varða fasteignaveðlán einstaklinga*, ákvörðun nr. 23/2010, *Ósk Samtaka fjármálafyrirtækja um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga vegna úrlausna á greiðsluvanda fyrirtækja*, ákvörðun nr. 24/2010 *Undanþága vegna samstarfs aðilarfélaga Samtaka fjármálafyrirtækja um dómsmál vegna lána í erlendri mynt og ákvörðun nr. 35/2010, Samkomulag fjármálaráðuneytis og hagsmunasamtaka atvinnulífsins um úrvinnslu skuldamála lítilla og meðalstórra fyrirtækja*.



ólögmæts samstarfs. Jafnframt voru sett fram eftirfarandi almenn viðmið til leiðbeiningar vegna mögulegs samstarfs:

- Samstarf um verkefni og lausnir sem ekki hafa strategískt mikilvæga þýðingu fyrir einstaka aðila og blasir tiltölulega skýrt við að gæti haft í för með sér verulegan kostnaðarsparnað eða annan ábata, er síður líklegt til að skapa hættu á samkeppnisröskun.
- Samstarf um verkefni sem tengjast kostnaðarsömum kröfum eftirlitsaðila og verkefni um mikilvæg öryggismál eru almennt líklegri til að fá undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga.
- Samstarf um kostnaðarminni tæknilausnir og aðrar lausnir á sviðum þar sem einstakir keppinautar gætu skapað sér samkeppnisforskot með nýsköpun og framþróun eru ólíklegri til að hljóta slíka undanþágu.
- Gagnlegt er að hafa hliðsjón af aðferðafræði samkeppnismats (e. Competition Assessment Toolkit) við greiningu á samkeppnislegum áhrifum mögulegs samstarfs.¹⁵³

221. Í bréfinu er sérstaklega áréttað mikilvægi þess að ávinningur sem hlýst af samstarfi að koma viðskiptavinum og samfélaginu til góða, ekki einungis hluthöfum viðkomandi fyrirtækja.¹⁵⁴
222. Á undanförunum misserum hefur Samkeppniseftirlitið, til viðbótar framangreindu, tekið þátt í umræðum og átt í samskiptum við bankana varðandi möguleikann á samstarfi á einstökum sviðum. Hefur Samkeppniseftirlitið m.a. ekki gert athugasemdir við að bankarnir eigi samskipti sín á milli um mögulegt nánar tilgreint samstarf enda sé það á þeirra ábyrgð að gæta þess að samskiptin haldist innan marka samkeppnislaga og sækja um undanþágu fyrir samstarfi, sé það talið líklegt til að takmarka samkeppni. Enn sem komið er hefur aðeins borist ein beiðni um undanþágu fyrir samstarfi á grundvelli þessarar vinnu en þar var um að ræða fyrrnefnda beiðni um undanþágu vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers. Var sú undanþága veitt, eins og áður hefur verið getið, sbr. ákvörðun nr. 46/2017, *Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers*. Eins og áður segir, er forsendum ákvörðunarinnar að finna ítarlega leiðbeiningu um þau viðmið sem hafa þarf að leiðarljósi almennt við umfjöllun um samstarf bankanna.
223. Þá er þess að geta að í apríl sl. sendi Samkeppniseftirlitið stóru viðskiptabönkunum þremur bréf þar sem óskað er eftir sjónarmiðum þeirra varðandi það m.a. hvaða ákvæði í sáttinni um RB þeir teldu þörf á að endurskoða, hvaða hugbúnaðarkerfi viðkomandi banki teldi þörf á að endurnýja á næstu árum og hvernig hann sér fyrir sér hlutverk og starfsskipulag RB til framtíðar. Var þetta gert m.a. í því skyni að auðvelda forgangsröðun sem til meðferðar kunna að verða hjá

¹⁵³ Sjá m.a. þessa slóð: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2901>

¹⁵⁴ Í bréfinu kemur eftirfarandi m.a. fram um þetta: „Með vísan til ofangreinds þarf m.a. ávinningur sem hlýst af samstarfi að koma viðskiptavinum og samfélaginu til góða, ekki einungis hluthöfum viðkomandi fyrirtækja.2 Leita þarf leiða til þess að tryggja að viðskiptavinir hljóti viðeigandi hlutdeild í ávinningnum af samstarfinu. Jafnframt má almennt ganga út frá því að nauðsynlegt sé að nýjum aðilum á viðkomandi mörkuðum verði gert kleift að fá aðgang að þjónustu mögulegra samrekstrareininga, óski þeir þess, því ella er hætt við að samstarf gæti leitt til útilokunar á nýrri samkeppni.“



Samkeppniseftirlitinu á næstu misserum að því er lýtur að mögulegu samstarfi bankanna.

224. Frekara samstarf bankanna á sviði greiðslumiðlunar (sem spurt var um sérstaklega með vísan til samstarfs norrænna banka) er t.d. eitt af þeim mögulegu samstarfsverkefnum sem komið gætu til skoðunar í þessu sambandi. Samkeppniseftirlitið myndi leggja málefnalegt mat á undanþágubeiðni vegna slíks samstarfs eins og í öðrum málum sem berast stofnuninni. Í því sambandi myndi eftirlitið byggja á þeirri aðferðafræði sem lög kveða á um. Gagnlegt getur verið í þessu sambandi að kynna sér ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 46/2017 þar sem fjallað er býsna ítarlega um lykilþætti sem tengjast mati af þessu tagi.

14.5 Varðandi skýrari ramma um afstöðu til samstarfs

225. Af hálfu nefndarinnar er spurt hvort mögulegt væri að setja skýrari ramma um afstöðu til samstarfs í innviðum á fjármálamörkuðum (sem og öðrum geirum atvinnulífsins). Til svars við því skal áréttað að þau viðmið sem lögð eru til grundvallar mati á þessu hér á landi eru hin sömu og við lýði eru á hinu evrópska efnahagssvæði. Sést það m.a. af því að við framkvæmd sína horfir Samkeppniseftirlitið til leiðbeininga sem Eftirlitsstofnunar EFTA sem gilda um mat á samstarfi. Þær leiðbeiningar eru einnig aðgengilegar þeim sem starfa á markaðnum.
226. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að veita nánari leiðbeiningar gagnvart bönkunum um túlkun þeirra skilyrða fyrir samstarfi sem kveðið er á um í 15. gr. Hefur það bæði verið gert í úrlausnum eftirlitsins, sbr. t.d. ákvörðun nr. 46/2017 og bréfi eftirlitsins til SFF, sem vísað er til í kafla 14.4 hér að framan.
227. Að síðustu má vísa til þess að Samkeppniseftirlitið er nú í viðræðum við bankana um mögulega endurskoðun á RB og önnur atriði sem nýtast munu við forgangsröðun og stefnumörkun Samkeppniseftirlitsins.
228. Af framangreindu má sjá að talsvert hefur þegar verið gert til að skýra afstöðu eftirlitsins til samstarfs, innan þess ramma sem löggjöfin hefur sett þessum málum. Hins vegar hefur komið til tals að gera breytingar á lögnum sem miða að því að fella úr lögum það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að veita undanþágu, en fela í stað þess viðkomandi fyrirtæki að bera alfarið ábyrgð á því hvort skilyrði samstarfs séu til staðar, líkt og gert hefur verið víða í Evrópu. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins myndi þá afmarkast við að rannsaka mögulegt samráð eftir á og þar með e.a. að taka afstöðu til framkvæmdar fyrirtækja á lögnum að þessu leyti. Þessi breyting myndi hins vegar ekki breyta undirliggjandi efnismati á samstarfi og myndi ekki ein og sér leiða til meiri skýrleika hvað varðar framfylgni við ákvæði laganna.



VI. Fjártækni

229. Fjártæknifyrirtæki hafa víða verið að hasla sér völl á sviði greiðsluþjónustu, lánastarfsemi (með jafningjalánastarfsemi (e. *peer-to-peer lending*)) og fjárfestingaráðgjöf.¹⁵⁵ Þá blasir við að ný löggjöf innan ESB mun skapa grundvöll fyrir nýjar tegundir þjónustuaðila sem ljóslega mun fjölga færum á nýsköpun og uppbyggingu á sviði fjártækni.

Með PSD2 (e. *Directive on Payment Services (PSD2)*), sem felur í sér uppfærslu á fyrri greiðsluþjónustutilskipun ESB, stefnir framkvæmdastjórn ESB að því að skapa jarðveg fyrir skilvirkari, traustari og ódýrari greiðsluþjónustu með því að efla neytendavernd, nýsköpun og greiðsluöryggi. Í tilskipuninni er m.a. gert ráð fyrir tveimur nýjum tegundum þjónustuaðila á sviði fjármálaþjónustu, þ.e. reikningsþjónustuaðilum og greiðsluvirkjendum:¹⁵⁶

- Reikningsþjónustuaðilar, þ.e. veitendur reikningsgagnþjónustu
Reikningseigandi mun öðlast rétt til að heimila reikningsþjónustuaðilum að fá aðgang að greiðslureikningsupplýsingum sínum hjá viðskiptabanka sínum, til þess að safna saman greiðslureikningsupplýsingum frá fleiri en einum banka á einn stað og/eða greina útgjaldahegðun.

Hugsanlegt er að fjártæknifyrirtæki sem gegna m.a. hlutverki reikningsþjónustuaðila kunni smám saman að þróast yfir í það hlutverk að verða meginsamskiptaaðilar bankaþjónustunotenda, eins konar smásalar eða ráðgjafar sem hafa milligöngu um sölu á og/eða selja bankaþjónustu, en hefðbundnir bankar muni aðallega gegna hlutverki heildsala eða bakvinnsluinnviða.

- Greiðsluvirkjendur, þ.e. veitendur greiðsluvirkjunarþjónustu
Reikningseigandi mun geta falið greiðsluvirkjendum að setja af stað greiðslufyrirmæli til viðskiptabanka síns fyrir sína hönd á grundvelli auðkenningarferla (e. *authentication procedure*) greiðsluþjónustuveitanda viðkomandi reiknings án þess að greiðslan grundvallist á greiðslukorti.

230. Ólíkt því sem gildir í tilviki færsluhirða færirst viðskiptafjárhæðin hvergi í ferlinu inn á reikning greiðsluvirkjanda við veitingu þessarar þjónustu (nema væntanlega greiðsluvirkjandi sé jafnframt vöru- eða þjónustusalinn í tilviki viðskiptanna). Þetta mun m.a. gera viðskiptavinum kleift að versla á netinu án þess að eiga greiðslukort eða PayPal reikning. Sé söluaðili jafnframt greiðsluvirkjandinn má segja að milliliðurinn í viðskiptunum sé alfarið klipptur út úr myndinni.

¹⁵⁵ Í Bandaríkjunum hafa sprottið upp jafningjalánafyrirtæki eins og Lending Club og Prosper og í Bretlandi má nefna fyrirtækið Zopa sem dæmi um slíkt fyrirtæki.

¹⁵⁶ Í enskri útgáfu tilskipunarinnar eru reikningsþjónustuaðilar nefndir *Account Information Service Providers (AISP)* og greiðsluvirkjendur nefndir *Payment Initiation Service Providers (PISP)*. Íslensku heitin sem notuð eru yfir þessa aðila hér eru tillögur Samkeppniseftirlitsins að hugtakanotkun.



15 Möguleg áhrif fjártækni á samkeppnisumhverfi fjármálamarkaðar

„Fjártækni er í vaxandi mæli að ryðja sér til rúms í fjármálaþjónustu. Hvaða áhrif telur Samkeppniseftirlitið að sú þróun hafi á samkeppnisumhverfi fjármálamarkaðar?“

231. Ljóst er að samkeppnisumhverfið á fjármálamarkaði hérlendis mun taka nokkrum breytingum í náninni framtíð vegna tækniþróunar og breytts lagaumhverfis í greiðsluþjónustu á grundvelli innleiðingar á PSD2. Fastlega má búast við að samkeppni á sviði greiðsluþjónustu muni aukast vegna tilkomu greiðsluvirkjenda og líkur eru á að nýjar þjónustuvíddir í tengslum við greiðsluþjónustu kunni að opnast greiðendum og seljendum á grundvelli hins breytta laga- og tækniúmhverfis.
232. Nýjar greiðslulausnir sem ekki byggja á greiðslukortum, heldur rafrænum færslum beint út af bankareikningi greiðanda inn á bankareikning söluaðila, virðast þegar vera í farvatninu hérlendis. Líklegt er að boðið verði upp á slíkar greiðslulausnir innan tíðar.¹⁵⁷ Þær gætu hæglega orðið útbreiddari en greiðslur með greiðslukortum en óvíst er hvort það raungerist. Í þessu sambandi er m.a. mikilvægt að tryggja að kröfum um öryggi greiðslna og skilvirkni greiðsluþjónustu sé fullnægt.
233. Ætla verður að hin nýja samkeppni á sviði greiðsluþjónustu muni leiða til lægra verðs fyrir þjónustuna, bæði gagnvart söluaðilum og viðskiptavinum þeirra. Ljóst er að þeir sem þegar starfa á markaðnum fyrir greiðsluþjónustu, s.s. færsluhirðar, munu þurfa að laga sig að breytingum á samkeppnisumhverfinu. Mikilvægt er í þessu sambandi að markaðsaðilar á fjármálamarkaði og rekstraraðilar greiðslukerfa, hér á landi eins og annars staðar innan evrópska efnahagssvæðisins, vinni ekki gegn nýrri samkeppni með því að reyna að reisa samkeppnishindranir sem haft geta útilokandi áhrif.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Í þessu sambandi skal það tekið fram að farsímagreiðslur eru ekki endilega eiginlegur valkostur við greiðslur með kreditkortum því greiðslur með farsímum geta byggst á greiðslukortum (þ.e. geta verið „card-based“). Eðlilegt er því að gera greinarmun greiðslum með farsímum sem byggjast á greiðslukortum og greiðslum með farsímum sem byggjast á beinni millifærslu út af reikningi greiðanda inná reikning viðtakanda, eða annars konar undirliggjandi greiðsluþjónustu. Þannig má líta á farsíma sem tæknibúnað sem hægt er að koma fyrir í hugbúnaði sem tengst getur og e.a. verið hluti af mismunandi greiðsluþjónustu.

¹⁵⁸ Í frétt Financial Times frá 8. október 2017 var greint frá því að framkvæmdastjórn ESB hefði framkvæmt húsleitir hjá samtökum fjármálafyrirtækja vegna gruns um ólöglegt samráð til þess að hindra innkomu fjártæknifyrirtækja á markaðinn:

„Brussels regulators have raided the offices of European banking associations in Poland and the Netherlands as part of an antitrust crackdown on lenders that block fintech rivals from gaining legitimate access to customer information.“

The European Commission said it carried out unannounced bank inspections with national regulators as part of an antitrust operation on October 3.

Without naming any of the countries involved, Brussels said it had “concerns” the banks and the trade bodies representing them “may have engaged in anti-competitive practices” by putting up barriers to challenger groups seeking access to customer account information when users have given their consent.

Brussels said the raids were carried out in a “few” member states. Poland and the Netherlands are among them, said people familiar with the matter.

The EU is on a drive to shake up Europe’s retail banking sector with regulations that encourage innovative technology companies to join the market and give consumers greater control of their data.

Under EU laws due to come into force next year, banks will be forced to give third parties — including the likes of Amazon and Facebook — access to the data of customers who authorise it. Once granted,



234. Ósamhverfar upplýsingar geta falist í mismunandi upplýsingum lánveitenda um lánstraust einstakra viðskiptavina. Þannig er líklegt að banki sem viðskiptavinur er þegar í viðskiptum við, viti meira um fjármögnunarverkefni og greiðslugetu viðskiptavinarins heldur en aðrir bankar. Samkeppni um viðskiptavininn getur því verið skekkt. Deiling upplýsinga milli banka um greiðslusögu lántakenda dregur úr ósamhverfa upplýsingavandanum og getur örvað samkeppni. PSD2 opnar fyrir nýja leið til að leysa þetta vandamál því ekki verður annað ráðið af PSD2 tilskipuninni en að viðskiptavinir svonefnds reikningsþjónustuaðila (e. *account information service provider*) gætu heimilað keppinautum núverandi viðskiptabanka síns að fá þær upplýsingar sem reikningsþjónustuaðilinn hefur safnað saman upp úr greiðslureikningssögu hans. Slíkar upplýsingar gætu keppinautar núverandi viðskiptabanka viðskiptavinarins viljað nálgast í því skyni að geta keppt um viðskipti viðkomandi viðskiptavinar á upplýsingalegum jafnræðisgrundvelli við þann banka sem viðskiptavinurinn er þegar í reikningsviðskiptum við. Þetta ætti að stuðla að virkari samkeppni.
235. Eins og nefnt er hér að framan telja sumir að bankar verði eins konar heildsöluaðilar bankþjónustu til fjártæknifyrirtækja sem verði þá smásöluaðilar bankþjónustu. Þetta er ekki hægt að útiloka en á hinn bóginn gætu slíkar spár reynst vera rangar þegar upp er staðið. Fer þetta m.a. eftir því hvað viðskiptavinir á endanum velja og því hvernig hefðbundnum bönkum gengur að tæknivæðast og bregðast við þessari nýju samkeppni að öðru leyti.
236. Benda má á að Meniga og fleiri fyrirtæki sem talist geta fjártæknifyrirtæki hafa starfað hérlendis um nokkurra ára skeið. Þau hafa ekki verið í stöðu til að valda byltingu á fjármálamarkaði hingað til en með tilkomu PSD2 munu færi þeirra og nýrra aðila á þessu sviði styrkjast. Þá er ekki ólíklegt að erlendir fjármálaþjónustuveitendur, jafnvel á sviði neytendalána, reyni að nálgast íslenska viðskiptavinir í vaxandi mæli gegnum internetið.

these rivals can then handle payments and offer tailored financial advice to customers. In return, the non-bank companies will have to comply with Brussels' rules on data protection.

Last week's co-ordinated raids were the first carried out by the commission over concerns banks are behaving in a cartel-like manner over customer accounts, in a signal Brussels is already clamping down on incumbents ahead of the new legislation due in January 2018. Fintech companies have long complained that traditional banks are dragging their feet in response to access requests. "These alleged anti-competitive practices are aimed at excluding non-bank-owned providers of financial services by preventing them from gaining access to bank customers' account data, despite the fact that the respective customers have given their consent to such access," the commission said on Friday.

The inspections did "not mean that the companies or their associations are guilty of anti-competitive behaviour nor does it prejudice the outcome of the investigation", it said. "The commission respects the rights of defence, in particular the right of companies to be heard in antitrust proceedings."

The Dutch banking association confirmed the commission visited its offices last week and that it was co-operating fully. Poland's banking association and national competition office could not immediately be reached for comment.

Fintech companies are hoping a new EU law known as the Payment Services Directive 2 will help them challenge traditional lenders' dominance in payments and transactions, while making online banking activity safer for consumers.

Traditional banks, however, fear the technological disruption will encourage customers to switch accounts more often in search of the best deals, while lowering the cost of services and threatening their profitability.

Last year, Germany's regulator said German banks that restricted access to customer account information were in breach of competition laws."

<https://www.ft.com/content/a8a208e8-ac3d-11e7-aab9-abaa44b1e130>



237. Að öllu samanlögðu virtu er mjög örðugt er að segja fyrir um það hversu mikil og hversu skjótt áhrif framfara á sviði fjártækni og breytinga á lagaumhverfinu muni koma fram hér á landi. Meðal annars skiptir máli hvernig bankarnir bregðast við þessari nýju samkeppni og einnig skiptir máli hversu ströngum eftirlitsskilyrðum fjártæknifyrirtæki gætu þurft að sæta af hálfu FME vegna fjármálaáhættusjónarmiða. Telja má líklegt að áhrif PSD2 muni ekki verða mjög róttæk á allra næstu árum. Ástæða þess er ekki síst sú að það tekur tíma að útfæra öryggis- og tæknistaðla í hverju landi og innleiða þá. Jafnframt, í ljósi þess að ekki er búist við að verði af innleiðingu PSD2 hérlendis fyrr en á síðari hluta næsta árs, er ljóst að það gæti tekið fjártæknifyrirtæki lengri tíma að hasla sér völl á markaðnum hér á landi en víða annars staðar.

16 Afstaða til innkomu nýrra aðila á sviði fjártækni

„Telur eftirlitið ástæðu til að ýta undir innkomu nýrra aðila á því sviði?“

238. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að ekki dragist lengi að innleiða PSD2 tilskipunina svo að líkleg jákvæð samkeppnisáhrif hennar nái fram að ganga. Þá telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að bankar og önnur fjármálafyrirtæki reyni ekki að beita tæknilegum samkeppnishindrunum gegn fjártæknifyrirtækjum.

239. Í þessu sambandi má einnig benda á að mikilvægt getur verið fyrir fjártækniaðila að fá aðgang að prófunarumhverfi. Til greina gæti komið að stjórnvöld leiti leiða til að skapa umgjörð um slíkt í samvinnu við fjártæknifyrirtæki, bankana og önnur fyrirtæki á fjármálamarkaði, e.a. með aðkomu FME, Seðlabankans og e.a. fleiri. Á þetta sérstaklega við ef í ljós koma vandkvæði við að skapa slíka umgjörð án aðkomu stjórnvalda. Hefur þetta m.a. þýðingu út frá markmiði um fjármálastöðugleika þar sem það dregur úr hættu á tæknilegri óvirkni á síðari stigum eftir að aðili hefur tengst einstökum kerfum. Einnig er æskilegt að löggjafinn hugi að því að löggjöf vinni ekki gegn því að bær fjártæknifyrirtæki hefji starfsemi. Samhliða þarf að sjálfsögðu að standa vörð um fjármálastöðugleika og persónuvernd.

240. Fjártækniþróunin mun m.a. hafa í för með sér þörf fyrir gagnkvæmar tengingar milli mismunandi aðila í virðiskeðjunni. Mikilvægt er að staðlar séu opnir/aðgengilegir því það veitir færi á aukinni samkeppni, bættri tengingu milli aðila, og auðveldari gagnaskiptum milli markaðsaðila. Það eru til ólíkar leiðir til að koma á gagnkvæmri tengingu. Fyrirtæki eða tækniþjónustuaðilar geta þróað eigin upplýsingatæknigátt sem aðrir þurfa að aðlaga sig að. Önnur leið er að taka upp sameiginlegan staðal. Kosturinn við sameiginlegan tæknilegan staðal er sá að með slíkri nálgun komast þjónustuaðilar hjá því að þurfa að leggja eins miklu vinnu í að finna leið til að deila gögnum milli ólíkra hugbúnaðarkerfa (e. *platforms*). Í tengslum við mögulega innleiðingu sameiginlegra tæknistaðla fyrir allan markaðinn, sem hefur ljóslega talsverða kosti, þá hefur það verulega þýðingu að taka mið af reglugerð ESB um evrópska staðla sem hefur verið innleidd hér á landi með reglugerð nr. 798/2014 „Um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins



nr. 1025/2012 frá 25. október 2012, um evrópska stöðlun¹⁵⁹. Samkvæmt þessari reglugerð ESB skal setning staðla uppfylla grundvallarreglur um aðgengileika (e. „openness“), gagnsæi (e. „transparency“) og sammæli (e. „consensus“). Svo að staðlar hafi jákvæð samkeppnisleg áhrif, ætti aðild að vera án takmarkana og ferlið við að koma staðlinum á ætti að vera gagnsætt, þ.m.t. gera haghöfum kleift að nálgast upplýsingar um stöðlunarvinnuna. Virkan aðgang að staðlinum ætti að veita á grundvelli sanngjarnra og málefnalega skilmála og án mismununar.

241. Samkeppniseftirlitið hefur þegar sýnt sérstaka viðleitni til að búa í haginn fyrir fjártæknaðila og þannig ýta undir innkomu þeirra. Í þessu sambandi er átt við að í sáttum Samkeppniseftirlitsins við hvern stóru viðskiptabankanna þriggja sem lokið var sl. sumar, sbr. ákvarðanir nr. 22, 24, og 25/2017, er m.a. kveðið á um að hver banki skuli búa svo um hnútana að allar upplýsingar um almennar þóknarir, kjör og skilmála, sem eru opinberlega birtar á vefsíðu bankans, verði aðgengilegar gegnum opið API viðmót (upplýsingatæknigátt fyrir sérsniðnar forritunarlausnir) sem þriðju aðilar (einstaklingar, fyrirtæki eða félagasamtök) geti sótt og nýtt til að setja upp samanburðarvefsíðu sem virkjað gæti skilvirkara neytendaaðhald. Telur Samkeppniseftirlitið að þetta geti falið í sér ákveðin viðskiptatækifæri fyrir fyrirtæki sem áhuga hafa á að hasla sér völl á sviði fjártækni hérlendis.

17 Áhrif fjártækniþróunarinnar á framtíðarskipan fjármálakerfisins

„Telur Samkeppniseftirlitið að sú tækniþróun sem á sér stað á fjármálamarkaði eigi eftir að breyta framtíðarskipan fjármálakerfisins?“

242. Ljóst er að ekki aðeins fjártækniyfirtæki heldur einnig viðskiptabankarnir standa frammi fyrir tækifærum til nýsköpunar í breyttu tækniumhverfi á sviði fjármálaþjónustu. Að því leyti er hugsanlegt að bankarnir nái að tæknivæða þjónustu sína og höfða til viðskiptavina með slíkum hætti að fjártækniyfirtæki nái ekki að hafa tiltakanleg áhrif á skipan fjármálakerfisins. Líklegt er þó að a.m.k. einhverjar breytingar eigi sér stað á skipan fjármálakerfisins. Margt sem framþróun þessari tengist getur haft áhrif í þessu sambandi.

18 Áhrif nýrra aðila á sviði greiðslumiðlunar á hefðbundna bankastarfsemi

„Hver telur eftirlitið að verði áhrif aðgengis nýrrar tegundar þjónustuaðila að greiðslumiðlun, á grunni breytts regluverks, á hefðbundna bankastarfsemi?“

243. Eins og áður er getið er í PSD2 tilskipuninni m.a. gert ráð fyrir tveimur nýjum tegundum þjónustuaðila á sviði fjármálaþjónustu, þ.e. reikningsþjónustuaðilum og greiðsluvirkjendum. Í inngangi kafla VI hér frammar og í svörum sem eftir fylgja

¹⁵⁹ Kosturinn við sameiginlegan staðal er sá að með slíkri nálgun komast þjónustuaðilar hjá því að þurfa að leggja eins miklu vinnu í að finna að deila gögnum milli ólíkra hugbúnaðarkerfa.



hefur verið fjallað um áhrif aðgengis þessara nýju aðila í samhengi við fjártækniþróun almennt. Eins og rakið er hér að framan telur Samkeppniseftirlitið að þessir nýju aðilar muni hafa áhrif en hve mikil er erfitt að spá fyrir um. Þá telur Samkeppniseftirlitið að áhrifin muni að líkindum ekki koma skýrt í ljós fyrr en að nokkrum árum liðnum, þ.e. þegar lokið er þróun og innleiðingu tækni- og öryggisstaðla og PSD2 tilskipunin hefur verið innleidd hér á landi.



VII. Hvítbók

19 Afstaða varðandi megináherslupætti í hvítbókinni

„Hverjir telur Samkeppniseftirlitið að eigi að vera megináherslupættir í Hvítbókinni til að hún verði að sem bestu gagni og þjóni hlutverki sínu að skapa traustan grundvöll fyrir umræðu, stefnumörkun og ákvarðanatöku um málefni er varða fjármálakerfið, framtíðargerð þess og þróun?“

244. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að við gerð hvítbókarinnar verði hugað vel að samkeppnissjónarmiðum samhliða markmiðum um fjármálastöðugleika. Þannig gæti hvítbókin best nýst sem áttaviti fyrir stjórnvöld m.t.t. stefnumörkunar og ákvarðanatöku um málefni fjármálakerfisins, framtíðargerð þess og þróun. Með því móti ætti að vera hægt að leggja traustan grunn að heilbrigðu fjármálakerfi og aukinni velsæld í landinu í framtíðinni. Í þessu sambandi vísar Samkeppniseftirlitið til ítarlegrar umfjöllunar sinnar hér að framan varðandi þau fjölmörgu efnisatriði sem starfshópurinn lagði sérstaka áherslu á í bréfi sínu til eftirlitsins.