



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mánudagur, 1. júlí 2014

Ákvörðun nr. 18/2014

## **Kaup Íslandsbanka hf. á hlutafé í Frumherja hf.**

### **I.**

#### **Málavextir**

Þann 19. desember 2013 barst Samkeppniseftirlitinu samrunatilkynning frá Íslandsbanka hf. (hér eftir „bankinn“ eða „Íslandsbanki“) vegna kaupa bankans á 80% hlut í félaginu Frumherja hf. (hér eftir „Frumherji“) í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu á félaginu. Ennfremur barst Samkeppniseftirlitinu beiðni frá Íslandsbanka, dagsett sama dag, um undanþágu til að framkvæma samrunan, sbr. 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005.

Fram kom að endurskipulagningin væri gerð með þeim hætti að nýtt móðurfélag, Fergin ehf. (hér eftir Fergin), væri stofnað og myndi það eiga 99,9% eignarhlut í Frumherja. Félagið SPV fjárfesting ehf. myndi síðan eiga 0,1% hlut í Frumherja en það félag væri alfarið í eigu Íslandsbanka. Eini tilgangur Fergins væri að vera móðurfélag Frumherja. Íslandsbanki myndi eignast 80% eignarhlut í Frumherja í gegnum móðurfélagið Fergin og á sama tíma afskrifa hluta af lánum Frumherja. Fram kom að aðgerðin miðist m.a. að því að koma í veg fyrir gjaldþrot Frumherja og gera félagið bæði rekstrar- og söluhæft.

Samkeppniseftirlitið féllst á það með Íslandsbanka að líkur væru á því að Frumherji gæti orðið fyrir töluverðum skaða ef samruninn kæmi ekki til framkvæmdar þá þegar. Af þeim sökum veitti Samkeppniseftirlitið undanþágu til að framkvæma samrunann á meðan eftirlitið væri með hann til umfjöllunar skv. 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga, sbr. bréf dagsett 20. desember 2013. Samhliða veitingu undanþágunnar tilkynnti Samkeppniseftirlitið að samrunaskráin vegna samrunans teldist fullnægjandi og þeir frestir sem eftirlitið hefði til að rannsaka samrunann samkvæmt 17. gr. d samkeppnislaga hefðu hafist frá þeim degi.

Með bréfi dagsett 9. janúar 2014, tilkynnti Samkeppniseftirlitið Íslandsbanka að eftirlitið teldi að umræddur samruni gæti skapað hættu á því að samkeppni yrði raskað. Gaf Samkeppniseftirlitið Íslandsbanka kost á að koma að sjónarmiðum sínum og eftir atvikum



að leggja fram eigin tillögur að viðhlítandi skilyrðum sem leitt gætu til sáttar í málinu á grundvelli 17. gr. f. samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Slík möguleg sátt fæli í sér að Samkeppniseftirlitið heimilaði samrunann að því tilskyldu að bankinn féllist á skilyrði sem Samkeppniseftirlitið teldi nauðsynleg.

Með bréfi, dagsett 29. janúar 2014, tilkynnti Samkeppniseftirlitið Íslandsbanka að þar sem fyrirséð væri að meðferð málsins myndi taka lengri tíma en sem næmi þeim tímaramma sem málsmeðferðin markaðist af í fasa I, teldi eftirlitið ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans í samræmi við ákvæði 17. gr. d samkeppnislaga.

Með tölvupósti dagsettum 31. janúar 2014, til Samkeppniseftirlitsins, lýsti Íslandsbanki yfir vilja til þess að gangast undir sátt í málinu á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Með tölvupóstinum fylgdu tillögur Íslandsbanka að skilyrðum. Lýsti bankinn sig jafnframt tilbúinn til allra frekari viðræðna við Samkeppniseftirlitið um viðhlítandi skilyrði sem leiða kynnu til sáttar í málinu.

Með bréfum dagsettum 31. janúar 2014, sendi Samkeppniseftirlitið keppinautum Frumherja á markaðnum bréf og óskaði m.a. eftir tekjuupplýsingum í því skyni að meta markaðshlutdeild og möguleg samkeppnisleg áhrif samrunans. Keppinautum Frumherja var ennfremur boðið að skila inn frekari upplýsingum eða athugasemdum sem tengjast markaðnum eða samrunanum og að þeirra mati hefðu þýðingu. Frestur til að skila upplýsingunum var veittur til 10. febrúar 2014. Upplýsingarnar bárust á tímabilinu frá 7.-13. febrúar 2014. Leiddi sú upplýsingaöflun m.a. til spurninga um hvort Frumherji og Skipaskoðun AB ehf. (Skipaskoðun AB) væru raunverulegir keppinautar á markaðnum fyrir skipaskoðanir eins og tilgreint var í samrunaskrá.

Með tölvupósti dagsettum 12. febrúar 2014 óskaði Samkeppniseftirlitið skýringa á því hjá Íslandsbanka hvers vegna, þegar leitað væri að Skipaskoðun AB á heimasíðu [já.is](http://www.ja.is) (<http://www.ja.is>), væri bent á Skipaskoðun Frumherja, auk þess sem Frumherji virtist hafa tekið yfir lén Skipaskoðunar AB.

Í samtali við Íslandsbanka þann 19. febrúar 2014 upplýsti bankinn að Frumherji hefði gert kaupsamning við Skipaskoðun AB. Með tölvupóstum dagsettum 20. febrúar 2014 var Samkeppniseftirlitinu síðan sent afrit af kaupsamningi vegna kaupa Frumherja á Skipaskoðun AB, dagsett 6. desember 2013, ásamt fylgigögnum.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins dagsett 11. mars 2014 var Íslandsbanka tilkynnt það mat Samkeppniseftirlitsins að þær upplýsingar sem komu fram í samrunatilkynningu og samrunaskrá frá 19. desember 2013 hefðu ekki verið fullnægjandi um þau atriði sem nefnd eru í 5. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga og viðauka I með reglum nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Skipaskoðun AB hefði verið tilgreind sem annar af tveimur keppinautum Frumherja á markaði fyrir skipaskoðanir í samrunaskránni þrátt fyrir að gerður hefði verið kaupsamningur um kaup Frumherja á Skipaskoðun AB þrettán dögum fyrir dagsetningu samrunaskrárinnar. Ennfremur kom fram í bréfinu að með vísan til þess hefðu tímafrestir 17. gr. d samkeppnislaga ekki byrjað að líða þrátt



fyrir tilkynningu Samkeppniseftirlitsins, dagsett 20. desember 2013, um annað. Samkeppniseftirlitið óskaði jafnframt eftir nýrri samrunatilkynningu vegna samrunans auk þess sem fram kom að þegar eftirlitinu hefði borist umbeðin samrunaskrá með fullnægjandi hætti myndu þeir frestir sem eftirlitið hefði til þess að skoða samrunann byrja að líða að nýju.

Endurskoðuð samrunaskrá barst Samkeppniseftirlitinu með tölvupósti þann 21. mars 2014. Með bréfi dagsett 28. mars 2014 tilkynnti Samkeppniseftirlitið að samrunaskráin vegna samrunans teldist fullnægjandi og þeir frestir sem eftirlitið hefði til að rannsaka samrunann samkvæmt 17. gr. d samkeppnislaga hefðu hafist frá 24. mars 2014.

Með tölvupósti síðar sama dag óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um hvort Íslandsbanki hygðist senda nýjar tillögur að skilyrðum sem leitt gætu til sáttar í málinu eða hvort að bankinn hygðist halda sig við þær tillögur sem áður höfðu verið lagðar fram af hálfu bankans, með vísan í bréf Samkeppniseftirlitsins til Íslandsbanka dagsett 9. janúar 2014, sbr. 17. gr. f samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Með tölvupósti dagsettum 1. apríl 2014 ítrekaði Íslandsbanki vilja bankans til þess að gangast undir sátt í málinu á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins auk þess sem að með tölvupóstinum fylgdu lítilla uppfærðar tillögur bankans að skilyrðum. Bankinn ítrekaði jafnframt að hann væri tilbúinn til allra frekari viðræðna við Samkeppniseftirlitið um viðhlítandi skilyrði sem leiða kynnu til sáttar í málinu.

Með bréfi dagsettu 30. apríl 2014, tilkynnti Samkeppniseftirlitið Íslandsbanka að eftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans í samræmi við ákvæði 17. gr. d samkeppnislaga.

Með tölvupósti dagsettum 19. maí 2014, sendi Samkeppniseftirlitið Íslandsbankans drög að skilyrðum með breytingum og athugasemdum Samkeppniseftirlitsins. Í sama tölvupósti var jafnframt upplýst um að Samkeppniseftirlitið hefði átt bæði samtöl og fundi með aðilum á markaði eftir að upplýst var um kaup Frumherja á Skipaskoðun AB og í kjölfar þeirra hefði eftirlitið ekki í hyggju að aðhafast frekar vegna þeirra kaupa.

## II.

### Samruninn

Í samrunaskránni kemur fram að fjárhagsleg endurskipulagning Frumherja hafi verið í vinnslu í rúmlega tvö ár og m.a. tafist vegna endurútreikninga lána. Endurskipulagningin sé gerð með þeim hætti að nýtt móðurfélag, Fergin, sé stofnað sem muni eiga 99,9% eignarhlut í Frumherja. Félagið SPV fjárfesting ehf., muni svo eiga 0,1% í Frumherja en það félagið sé alfarið í eigu Íslandsbanka. Eini tilgangur Fergins sé að vera móðurfélag Frumherja. Íslandsbanki muni eignast 80% eignarhlut í Frumherja í gegnum móðurfélagið Fergin og bankinn afskrifi [...]¹ af lánum Frumherja á sama tíma. Félagið Tröllastakkur ehf.

---

<sup>1</sup> Fellt út vegna trúnaðar.



muni eiga 20% í Fergin á móti bankanum en Tröllastakkur er í eigu núverrandi stjórnarformanns Frumherja.

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar. Getur slík breyting m.a. falið í sér að fyrirtæki taki yfir annað fyrirtæki, sbr. b-lið 1. mgr. 17. gr. Það er ljóst að kaup Íslandsbanka á 80% eignarhlut í Frumherja í gegnum móðurfélagið Fergin felur í sér yfirtöku bankans á Frumherja og telst þar með samruni í skilningi samkeppnislaga.

Frumherji rekur alhliða skoðunarstofu í samræmi við gildandi staðla og reglugerðir fyrir skoðunarstofur. Starfsemi félagsins er eingöngu á Íslandi en Frumherji starfar á markaði fyrir bifreiðaskoðun, fyrir löggildingu og prófanir, fyrir skipaskoðun, fyrir umsýslu orkumæla, rafskoðun og ökuþróf og á markaði fyrir bílahjálp og fasteignaskoðun.

Íslandsbanki er fjármálafyrirtæki sem nýtur leyfis Fjármálaeftirlitsins til að reka viðskiptabankastarfsemi samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Félagið er staðsett í Reykjavík og sinnir hefðbundinni viðskiptabankastarfsemi, þar á meðal móttöku innlána og veitingu útlána. Þá veitir bankinn fjárfestingarbankaþjónustu, miðlar verðbréfum og veitir einstaklingum fjármálaráðgjöf. Á heimasíðu Íslandsbanka kemur fram að bankinn reki útibú um allt land, m.a. á Akureyri, Egilsstöðum, Ísafirði, Selfossi og í Vestmannaeyjum. Hluthafar Íslandsbanka eru íslenska ríkið og skilanevnd Glitnis banka hf., sem á 95% hlutafjár bankans í gegnum dótturfélög sín.

Samkvæmt samrunaskránni eru markmið samrunans að hámarka endurheimtur Íslandsbanka, koma í veg fyrir gjaldþrot Frumherja ásamt því að tryggja rekstrarhæfi félagsins til lengri tíma. Um sé að ræða niðurstöðu eftir flókna og tímafreaka endurskipulagningu. Auk þess kom fram að það væri mat samrunaaðila að með endurskipulagningunni væru verðmæti eigna Frumherja háværkuð, óvissu um framtíð Frumherja eytt og félaginu skapað eðlilegt rekstrarumhverfi þannig að verðmætasköpun gæti hafist að nýju.

Eins og nánar er skýrt í niðurstöðukafla geta skapast ýmsar hættur á samkeppnisröskun ef ekki eru settar skorður við langvarandi eignarhaldi lánadrottna á borð við banka að fyrirtækjum á samkeppnismarkaði. Viðræður Samkeppniseftirlitsins við Íslandsbanka hafa leitt til þess að Íslandsbanki hefur gengist undir sátt vegna kaupanna á eignarhlut bankans í Frumherja á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Sáttin felur í sér að samruna þessum eru sett skilyrði sem fram koma í lokakafla ákvörðunar þessarar.

### **III.**

#### **Niðurstaða**

##### **1. Markaður**

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að greina þarf viðkomandi markaði út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum. Annars vegar er



nauðsynlegt að skilgreina markaðinn út frá því hvaða vöru eða þjónustu málið varðar og hins vegar þarf að bera kennsl á þann landfræðilega markað sem málið varðar. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki verið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

### **1.1. Vöru- og þjónustumarkaður**

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

Líkt og áður hefur komið fram rekur Frumherji alhliða skoðunarstofu í samræmi við gildandi staðla og reglugerðir fyrir skoðunarstofur. Frumherji varð til í núverandi mynd árið 1997. Félagið byggir á grunni Bifreiðaskoðunar Íslands (áður Bifreiðaeftirlit ríkisins), en nafninu var breytt í kjölfar þess að starfsemi félagsins var útvíkkuð úr bifreiðaskoðun eingöngu yfir í aðrar tegundir eftirlits og prófana. Í samrunaskrá segir að Frumherji hafi frá upphafi horft á skoðunar- og prófunarstarfsemi í heild sinni sem sérstakan markað, hvort sem rætt sé um skoðun á bílum, skipum, rafskoðun eða löggildingu og prófanir mælitækja.

Í dag býður Frumherji upp á fjórar tegundir faggildra skoðana: bifreiðaskoðun, rafskoðun, skipaskoðun og löggildingu mælitækja. Þá séu einnig til staðar innan félagsins Orkusvið (rekstur solumæla fyrir dreifiveitur), Ökuprofasvið sem framkvæmir ökupróf í umboði Samgöngustofu og Fasteignaskoðunarsvið. Loks rekur Frumherji svokallað Bílahjálparsvið á sviði vegþjónustu.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er á grundvelli ofangreinds hægt að líta svo á að Frumherji starfi á markaði fyrir skoðanir og prófanir ýmis konar s.s. bifreiðaskoðun, rafskoðun, skipaskoðun auk löggildingar ýmissa mælitækja. Það fer svo aftur eftir eðli hvers máls hvort ástæða sé til þrengja markaðsskilgreininguna frekar að einstökum undirmörkuðum. Í því tilviki sem hér er til skoðunar er ekki um samruna keppinauta að ræða. Á þeim grundvelli eru ekki efni til að skilgreina markaðinn nánar en framar greinir.

### **1.2. Landfræðilegur markaður**

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru og þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrðin eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum. Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi svæði og aðliggjandi svæðum eða verðmunur. Fræðilega séð getur landfræðilegur markaður verið ýmist staðbundinn, svæðisbundinn, landsmarkaður eða alþjóðamarkaður.



Samkvæmt heimasíðu Frumherja er starfsemi félagsins öll á Íslandi. Félagið er með skoðunarstöðvar og starfsemi í tengslum við ökuþróf á víð og dreif um landið en önnur þjónusta félagsins s.s. Prófunarstofan, Matvælasvið, Orkusvið, Rafmagnssvið, Skipaskoðunarsvið og Fasteignaskoðunarsvið eru öll bundin við höfuðborgarsvæðið samkvæmt heimasíðu Frumherja. Með vísan til þessa telst landfræðilegi markaðurinn í málinu að mati Samkeppniseftirlitsins vera Ísland. Það er jafnframt mat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé þörf á að greina sérstaklega á um það í þessu máli hvort unnt sé að skilgreina landfræðilega markaðinn enn þrengri en að framan greinir á einhverjum mörkuðum eða undirmörkuðum málsins.

### 1.3. Markaðshlutdeild

Á árunum 2011 og 2012 voru heildartekjur Frumherja á bilinu [...] <sup>2</sup> m.kr. samkvæmt þeim tekjuupplýsingum sem Samkeppniseftirlitið aflaði. Ljóst er af þessum tölum að umsvif Frumherja í íslensku atvinnulífi eru all nokkur og nýtur fyrirtækið sterkrar stöðu á mörgum af þeim mörkuðum sem það starfar. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að Frumherji rekur alhliða skoðunarstofu í samræmi við gildandi staðla og reglugerðir þar um. Í þessu máli er ekki talin ástæða til að skilgreina markaðinn af nákvæmni, svo sem áður greinir, þar sem ekki er um samruna keppinauta að ræða. Af sömu ástæðu er ekki heldur talin ástæða til að leggja sérstakt mat á markaðshlutdeild Frumherja í þessu máli.

Hvað varðar stöðu Íslandsbanka þá er ljóst að staða hans á viðskiptabankamarkaði er sterk, enda eru bankinn, Arion banki hf. og Landsbankinn hf. stærstu fyrirtækin sem starfa á þeim markaði. Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.*, að þáverandi Glitnir banki, Kaupþingi banki og Landsbanki Íslands væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2010, *Yfirtaka Byrs sparisjóðs á Byr hf.*, kom m.a. fram að upplýsingar bentu til þess að hin sameiginlega markaðsráðandi staða stóru viðskiptabankanna væri enn fyrir hendi. Í ákvörðun nr. 33/2011, *Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.* kom ennfremur fram að sterkar vísbendingar væru um að þessi sameiginlega markaðsráðandi staða bankanna þriggja væri enn fyrir hendi, og að yfirtaka Íslandsbanka á Byr væri til þess fallin að styrkja þá stöðu og auka samþjöppun og skaðlega fákeppni á íslenskum bankamarkaði.

Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að umræddur samruni kunni að skapa hættu á því að samkeppni verði raskað. Verður þetta skýrt nánar hér á eftir.

## 2.

### Samkeppnisleg áhrif samrunans

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruni leiði til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist eða verði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru litlar líkur á að kaup Íslandsbanka á 80% eignarhlut í Frumherja leiði til þess að verulegar breytingar verði á uppbyggingu markaðarins eða að

---

<sup>2</sup> Fellt út vegna trúnaðar.



markaðsráðandi staða verði til.. Þó má leiða að því líkur að hin fjárhagslega endurskipulagning fyrirtækisins efli samkeppnisstöðu þess sem var ærin fyrir. Telur Samkeppniseftirlitið að eignarhald Íslandsbanka á Frumherja geti að óbreyttu leitt til umtalsverðrar röskunar á samkeppni, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Við slíkar aðstæður getur Samkeppniseftirlitið ógilt samruna eða sett honum skilyrði samkvæmt ákvæðinu.

Í umfjöllun Íslandsbanka um áhrif samrunans í samrunaskrá segir að það sé mat samrunaaðila að samkeppnisleg áhrif samrunans séu óveruleg. Í fyrsta lagi beri að líta til þess að samrunaaðilarnir starfi á ótengdum mörkuðum. Það væri jafnframt mat samrunaaðila að ef ekki hefði orðið af samrunanum hefði Frumherji óumflýjanlega stefnt í gjaldþrot. Við gjaldþrotið hefði Íslandsbanki gengið að veðum sínum og þar með öðlast yfirráð yfir félaginu í krafti fullnustugerða.

Að mati samrunaaðila væri samruninn ennfremur ekki til þess fallinn að hafa áhrif á markaðsgerð þeirra markaða þar sem áhrifa hans gæti með neikvæðum hætti og yrði því ekki séð að samruninn breyti markaðsgerðinni, enda leiði hann hvorki til þess að markaðsráðandi staða yrði til eða að hún styrktist á umræddum mörkuðum. Gjaldþrot félagsins gæti hins vegar haft í för með sér enn meiri samþjöppun á þeim mörkuðum sem Frumherji starfi á.

Samkeppniseftirlitið hefur fjallað töluvert um aðkomu banka að eignarhaldi á atvinnufyrirtækjum á undanförunum árum. Má í því sambandi benda á álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*, skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging - opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, umræðuskjal nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja* og skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2011, *Samkeppni eftir hrún*.

Þá ber að líta til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2009, *Síminn gegn Samkeppniseftirlitinu*. Hafði þessi úrskurður mikla þýðingu við úrlausn mála sem varða eignarhald banka á atvinnufyrirtækjum. Málið varðaði samruna Vestia, dótturfélags NBI, og Teymis. Samkeppniseftirlitið hafði heimilað þennan samruna NBI og Teymis án skilyrða í ákvörðun nr. 34/2009. Síminn, sem keppinautur Teymis, kærði niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Komst nefndin að þeirri niðurstöðu í úrskurði sínum (í máli nr. 18/2009) að Samkeppniseftirlitinu hefði borið að setja samrunanum skilyrði þar sem samruninn raskaði samkeppni með umtalsverðum hætti í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga. Um þetta segir í úrskurði áfrýjunarnefndar:

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





*gerningum og misnotkun þeirrar aðstöðu. Þótt það sé til bóta að eignarhlutir í félögum séu í höndum sérstaks dótturfélags banka leysir það ekki allan vanda."*

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

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

Var í úrskurði áfrýjunarnefndar lagt fyrir stofnunina að setja samruna Teymis og Vestia skilyrði til að koma í veg fyrir þau samkeppnislegu vandamál sem nefndin taldi stafa af samrunanum. Var það gert með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2010 sem birt var 31. mars 2010. Sama dag voru einnig birtar ákvarðanir vegna yfirtöku Íslandsbanka hf. á bifreiðaumboðunum Bifreiðum & Landbúnaðarvélum ehf. og Ingvari Helgasyni ehf. (ákvörðun nr. 8/2010) og yfirtöku Arion banka hf. á Högum hf. (ákvörðun nr. 6/2010).

Samkeppniseftirlitið telur að sambærileg sjónarmið eigi við um yfirtöku Íslandsbanka á Frumherja og þann samruna sem áfrýjunarnefndin fjallaði um í tilvitnuðum úrskurði. Einnig má t.d. vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2010, *Yfirtaka Arion banka á B.M. Vallá* í þessu sambandi.

Eins og áður greinir eru umsvif Frumherja umtalsverð á þeim mörkuðum sem félagið starfar og Íslandsbanki nýtur sterkrar stöðu á markaði fyrir viðskiptabankapjónustu. Ætla verður að hagsmunatengsl bankans liggja víða og bankinn búi yfir miklum upplýsingum um keppinauta Frumherja og viðskiptamenn á viðkomandi markaði. Samkvæmt framansögðu er að mati Samkeppniseftirlitsins nauðsynlegt að setja samruna Íslandsbanka og Frumherja skilyrði enda ljóst að eignarhald banka á atvinnufyrirtækjum getur raskað samkeppni. Ljóst er að mati Samkeppniseftirlitsins að við mótun skilyrða fyrir samruna Íslandsbanka og Frumherja er við hæfi að byggja almennt á þeim skilyrðum sem fram koma í ýmsum fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins vegna yfirtöku banka á atvinnufyrirtækjum (sbr. fordæmi sem nefnd voru hér að framan). Sérgreind skilyrði ráðast af stöðu fyrirtækisins á markaði og skyldum þáttum.

### **3.**

#### **Íhlutun**

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





#### **IV.**

##### **Ákvörðunarorð:**

„Með kaupsamningi, dags. 19. desember 2013, keypti Íslandsbanki hf. 80% eignarhlut í Frumherja hf. Í gegnum móðurfélagið Fergin ehf. Framangreint felur í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Með heimild í 17. gr. laganna eru samrunanum sett skilyrði. Með setningu eftirfarandi skilyrða, sem samþykkt hafa verið af Íslandsbanka, er ekki þörf á ógildingu samrunans:

#### **1.**

##### **Söluskylda og sölumáti**

##### **1.1**

###### **Frestur til sölu**

Íslandsbanki skal selja eignarhlut sinn í Frumherja eins fljótt og verða má og eigi síðar en [...]³ frá undirritun sáttar þessarar.

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

Eftirlitsaðili bankans sbr. 4. gr. skal fylgjast með söluferlinu og skal söluáætlun liggja fyrir eigi síðar en 1. október 2014.

##### **1.2**

###### **Sölumáti**

Íslandsbanki skal selja eignarhlut sinn í Frumherja í fyrirfram skilgreindu og gagnsæju ferli, t.d. í opnu söluferli eða með skráningu í kauphöll að undangengnu útboði í samræmi við ákvæði laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007.

Móta skal söluáætlun sem liggja skal fyrir eigi síðar en 1. október 2014 sbr. framangreint og skal hún kynnt Samkeppniseftirlitinu.

#### **2.**

##### **Aðgerðir gegn skaðlegum hagsmunatengslum**

##### **2.1**

###### **Almennt**

---

<sup>3</sup> Fellt út vegna trúnaðar.



Markmið ákvörðunar þessarar er að tryggja að viðskiptatengsl Íslandsbanka við fyrirtæki sem starfa á sömu eða skyldum mörkuðum og Frumherji skaði ekki samkeppni á meðan félagið er undir beinum yfirráðum Íslandsbanka. Skal bankinn í því skyni tryggja sjálfstæði Frumherja á samkeppnismarkaði, sbr. nánari ákvæði þessarar greinar.

## 2.2

**Skyldur Íslandsbanka og eignarhaldsfélags Frumherja**  
Íslandsbanki, Fergin eða eftir atvikum annað eignarhaldsfélag í eigu bankans sem fer með eignarhald bankans í Frumherja skal lúta eftirfarandi skilyrðum að lágmarki:

- a) Stjórnarmönnum í Íslandsbanka eða stjórnarmönnum í Fergin sem skipaðir eru af Íslandsbanka og starfsmönnum þeirra er óheimilt að grípa til ráðstafana sem dregið geta úr viðskiptalegu sjálfstæði Frumherja eða takmarkað samkeppni á þeim mörkuðum sem Frumherji starfar á.
- b) Stjórn og starfsmönnum Íslandsbanka og stjórnarmönnum Fergins skipuðum af Íslandsbanka er óheimilt að beina fyrirmælum, tilmælum eða ábendingum til stjórnarmanna eða starfsmanna Frumherja sem miða að eða geta haft þau skaðlegu áhrif sem tilgreind eru í a-lið.
- c) Skilgreina skal þjónustu stoðdeilda bankans við Fergin og Frumherja og skal tryggja að sú þjónusta falli að öðrum ákvæðum þessarar greinar.

## 2.3

### Arðsemismarkmið

Aðkoma Íslandsbanka að starfsemi Frumherja skal alfarið byggjast á viðskiptalegum forsendum. Það skal tryggt með þeim hætti að Íslandsbanki setji sér eigendastefnu gagnvart Fergin og Frumherja sem feli m.a. í sér eftirfarandi:

- a) Íslandsbanki skal gera eðlilega arðsemiskröfu til Fergins og koma henni á framfæri við stjórn félagsins sem skal gera sömu kröfur til Frumherja. Eðlileg arðsemiskrafa þarf að vera í samræmi við þá áhættu sem fylgir fjárfestingu í hlutfé viðkomandi fyrirtækis og skal í því sambandi byggja á viðurkenndum fjármálafræðilegum aðferðum.
- b) Íslandsbanki og tengd félög skulu gera formlega samninga um allar lánveitingar til Frumherja, þ.m.t. til kaupa á rekstrarvörum og fastafjármunum. Öll kjör og önnur fyrirgreiðsla sem snýr að fjármögnun Íslandsbanka og tengdra félaga til Frumherja, sem veitt eru eftir dagsetningu sáttar þessarar, skulu vera líkt og um óskylda aðila sé að ræða.



## 2.4

### Sjálfstæði stjórnar Frumherja

Stjórnarmenn sem Íslandsbanki skipar í stjórn Frumherja skulu vera óháðir Íslandsbanka og Fergin. Stjórnarmaður telst óháður ef hann er ekki starfsmaður eða stjórnarmaður hjá bankanum, starfsmaður eða stjórnarmaður skipaður af bankanum í fyrirtækjum sem bankinn á meira en 20% eignarhlut í, er ekki maki stjórnarmanns eða stjórnanda hjá ofangreindum aðilum skyldur þeim í beinan legg eða fyrsta legg til hliðar. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður framangreindum aðilum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við framangreinda aðila uppfylla ekki þetta skilyrði.

Þrátt fyrir framangreint er Íslandsbanka heimilt að skipa í stjórn Frumherja aðila sem hefur verið skipaður óháður stjórnarmaður bankans í öðrum félögum að fengnu samþykki Samkeppniseftirlitsins.

## 2.5

### Tryggja skal sjálfstæði Frumherja gagnvart banka

Rekstur Frumherja skal vera að fullu aðskilinn frá öðrum rekstri bankans og Fergins.

Íslandsbanki skal tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að starfsmenn bankans sem halda utan um hlut bankans í Fergin eða Frumherja eða bera ábyrgð á honum starfi jafnframt ekki á þeim sviðum bankans sem koma að ákvörðunum um útlán til keppinauta eða mikilvægra viðskiptavina Frumherja.

Öðrum starfsmönnum á fyrirtækjasviði en viðskiptastjórum/lánastjórum Frumherja er óheimilt að nálgast viðkvæmar upplýsingar um félagið sem vistaðar eru á skráarsvæðum viðskiptastjóra/lánastjóra Frumherja.

## 2.6

### Tryggja skal sjálfstæði á milli Frumherja og tengdra fyrirtækja

Tryggja skal fullt sjálfstæði milli annars vegar Frumherja og hins vegar keppinauta og mikilvægra viðskiptavina Frumherja sem eru eða munu verða, að fullu eða hluta, í eigu Íslandsbanka (nefnd hér eftir tengd fyrirtæki).

Íslandsbanki skal tryggja að starfsmenn bankans miðli ekki viðkvæmum upplýsingum um starfsemi framangreindra fyrirtækja milli þeirra.



## 2.7

Óheimilt er að hlutast til um viðskipti milli Frumherja og tengdra fyrirtækja Ef um er að ræða viðskipti á milli Frumherja og tengdra fyrirtækja skulu þau vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Þá skal viðskiptastefna Frumherja vera algerlega óháð tengdum fyrirtækjum í eigu bankans. Skal bankinn ekki hlutast til um viðskipti á milli Frumherja og tengdra fyrirtækja. Er bankanum t.d. óheimilt að beita sér fyrir því að Frumherji beini viðskiptum til tengdra fyrirtækja. Jafnframt er bankanum óheimilt að beita sér fyrir því að tengd fyrirtæki eigi viðskipti við Frumherja.

## 2.8

**Bankanum er óheimilt að hlutast til um viðskipti á milli Frumherja og annarra viðskiptavina bankans**

Íslandsbanka og Fergin er óheimilt að hafa afskipti af viðskiptum milli Frumherja og annarra viðskiptavina bankans. Þannig er bankanum t.d. óheimilt að beita sér fyrir því að viðskiptavinir hans beini viðskiptum sínum til Frumherja eða að Frumherji beini viðskiptum sínum til annarra viðskiptavina bankans.

## 2.9

**Bankinn skal gæta jafnræðis og trúnaðar milli Frumherja og viðskiptavina bankans**

Íslandsbanki skal gæta jafnræðis og trúnaðar á milli Frumherja og annarra viðskiptavina bankans.

Íslandsbanki skal tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að viðkvæmar upplýsingar sem bankinn býr yfir eða kann að búa yfir um keppninauta eða viðskiptavini Frumherja berist ekki til Frumherja.

Íslandsbanki skal tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að viðkvæmar upplýsingar sem bankinn býr yfir eða kann að búa yfir um Frumherja berist ekki til keppninauta eða viðskiptavina Frumherja.

## 2.10

### Yfirlýsing

Bankastjóri Íslandsbanka, framkvæmdastjóri Fyrirtækjasviðs Íslandsbanka, viðskipta- og lánastjóri Frumherja, og aðrir starfsmenn Íslandsbanka sem halda utan um hlut bankans í Frumherja eða bera ábyrgð á honum og stjórnarmenn Frumherja og Fergins sem skipaðir eru af Íslandsbanka, skulu undirrita yfirlýsingu þar sem hlutaðeigandi lýsir því yfir að hann hafi kynnt sér þau fyrirmæli sem felast í sátt þessari og að hann heiti því að virða þau að öllu leyti.

## 3.



## Upplýsingagjöf

### 3.1

**Opinber upplýsingagjöf um framkvæmd á skilyrðum Íslandsbanki skal birta á heimasíðu sinni upplýsingar sem útskýra framkvæmd bankans á sátt þessari.**

### 3.2

**Opinber upplýsingagjöf um starfsemi Frumherja og Fergins Eftirfarandi upplýsingar um starfsemi og rekstur Frumherja skulu vera aðgengilegar opinberlega á heimasíðu Íslandsbanka og/eða Frumherja:**

- a) **Upplýsingar um skipan stjórnna Fergins og Frumherja ásamt upplýsingum um forstjóra félagsins og eftir atvikum helstu stjórnendur. Þá skal upplýsa um allar breytingar á skipan stjórnar þegar þær eiga sér stað.**
- b) **Upplýsingar um stærð eignarhlutar bankans og breytingar á honum þegar þær eiga sér stað.**
- c) **Ársreikningur og hálfársuppgjör Fergins og Frumherja sem skulu að lágmarki innihalda rekstrarreikninga, efnahagsreikninga, sjóðsstreymisyfirlit og eiginfjáryfirlit fyrir viðkomandi tímabil ásamt útreikningi á hreinum hagnaði á hlut fyrir árið/tímabilið. Skulu birtir reikningar félaganna vera útbúnir í samræmi við ákvæði laga nr. 3/2006 um ársreikninga og framsetning þeirra vera nægilega ítarleg til þess að gefa glögga mynd af rekstrinum. Jafnframt skal gera grein fyrir áritun endurskoðanda séu reikningar félaganna endurskoðaðir.**

## 4.

### Eftirlit innan bankans og Fergins

**Framkvæmdastjórn Íslandsbanka eða aðili í umboði hennar, skal fela óháðum aðila eða aðilum eftirlit með því að skilyrðum sáttar þessarar sé fylgt. Með óháðum aðila er hér átt við aðila sem ráðinn er af stjórninni og kemur ekki með neinum hætti að framkvæmd skilyrða sáttar þessarar eða starfsemi bankans eða eignarhaldsfélagsins sem tengist skilyrðum sáttarinnar.**

**Skal framkvæmdastjórnin tryggja að viðkomandi eftirlitsaðili njóti nægilegra heimilda og sjálfstæðis til þess að geta framkvæmt þetta eftirlit með trúverðugum hætti. Skal t.d. tryggt að eftirlitsaðilinn geti aflað sér utanaðkomandi sérfræðiaðstoðar ef hann telur þörf á því. Skal ábyrgðaraðili samkeppnismála Íslandsbanka f.h. framkvæmdastjórnarinnar upplýsa Samkeppniseftirlitið fyrir 15. ágúst nk. um hvernig framangreint verður tryggt.**



**Eftirlit samkvæmt 1. mgr. skal að lágmarki fela í sér eftirfarandi:**

- a) Að gengið sé úr skugga um hvort farið hafi verið að sátt þessari af hálfu bankans og Frumherja. Í því felst mat á því hvort verkferlar bankans séu fullnægjandi og hvort farið hafi verið eftir þeim.
- b) Að sérstaklega sé kannað hvort eðlileg arðsemissjónarmið séu höfð að leiðarljósi í rekstri Frumherja.
- c) Að fylgst sé með því að starfsmenn bankans og stjórnarmenn Frumherja og Fergins, eftir því sem við á, uppfylli skilyrði ákvörðunar þessarar.
- d) Að fylgst sé með því að viðskipti bankans við fyrirtæki á tengdum mörkuðum eða sama markaði og Frumherji starfar á séu í samræmi við ákvæði sáttar þessarar.
- e) Að fylgst sé með því að viðskipti Frumherja við Íslandsbanka og félög í eigu bankans séu í samræmi við ákvæði sáttar þessarar.
- f) Að fylgst sé með því hvort verulegar breytingar verði í rekstri Frumherja, s.s. með sölu tiltekinna rekstrareininga, opnun eða lokun þeirra.

**Eftirlitsaðili skv. 1. mgr. skal senda Samkeppniseftirlitinu skýrslu um starf sitt fyrir lok apríl og októbermánaðar á meðan Íslandsbanki á eignarhlut í Frumherja. Skýrslan skal að lágmarki geyma þær upplýsingar og mat sem kveðið er á um í 3. mgr. þessarar greinar.**

## **5.**

### **Önnur ákvæði**

**Þau skilyrði sem fram koma í sátt þessari falla niður þegar Íslandsbanki hefur misst yfirráð yfir Frumherja.**

## **6.**

### **Viðurlög**

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

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson