



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 4. júlí 2017

Ákvörðun nr. 25/2017

Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki

- Á grundvelli sáttar við Íslandsbanka -

EFNISYFIRLIT

	bls.
I. SAMANTEKT.....	2
II. TILURÐ SÁTTARINNAR OG FYRRI ATHUGANIR	4
III. MÁL SEM LOKIÐ ER MEÐ ÁKVÖRÐUN ÞESSARI.....	6
1. Íbúðalánamálið	6
2. Uppgreiðslugjaldamálið	9
IV. NIÐURSTAÐA	9
1. Lagalegur grundvöllur	9
2. Markaðir málsins og staða fyrirtækja á þeim	11
2.1 Vöru- og þjónustumarkaðir málsins	12
2.2 Landfræðilegur markaður málsins.....	13
2.3 Staða aðila á markaðnum.....	13
3. Sáttin	14
3.1 Nálgun Samkeppniseftirlitsins út frá skiptikostnaði	18
3.1.1 Tími og fyrirhöfn, ósamhverfar upplýsingar og skortur á verðgagnsæi....	19
3.1.2 Beinn skiptikostnaður	20
3.1.3 Vöndlun og samtvinnun	22
3.2 Unnið gegn aðstæðum sem renna stoðum undir þögla samhæfingu	24
3.3 Skýringar við einstök ákvæði sáttarinnar.....	24
3.3.1 Markmið.....	24
3.3.2 Bann við uppgreiðslugjöldum á lánum sem bera breytilega vexti	25
3.3.3 Flutningur bundins séreignalífeyrissparnaðar	26
3.3.4 Skilmálar við yfirtöku láns vegna fasteignaviðskipta	26
3.3.5 Flutningur bankaviðskipta	27
3.3.6 Boð til viðskiptavina	27
3.3.7 Deiling opinberlega birtra upplýsinga gegnum opið API viðmót.....	27
3.3.8 Greinar sáttarinnar nr. 9-11	28
V. ÁKVÖRÐUNARORÐ.....	28
VI. VIÐAUKI.....	30



I. SAMANTEKT

Ákvörðun þessi er grundvölluð á sátt Samkeppniseftirlitsins og Íslandsbanka hf. sem miðar að því að örva samkeppni á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki. Er það gert með aðgerðum sem ætlað er að draga almennt úr skiptikostnaði í fjármálaþjónustu, ýta undir virkara aðhald einstaklinga og smærri fyrirtækja á því sviði, og vinna gegn aðstæðum sem ýtt gætu undir þögla samhæfingu á viðskiptabankamarkaði. Auk þess mun bankinn ekki virkja tiltekna heimildarskilmála um vaxtaendurskoðun í eldri íbúðalánasamningum bankans.

Með sáttinni skuldbindur Íslandsbanki sig til að fylgja eftirfarandi skilyrðum í starfsemi sinni:¹

- Uppgreiðslugjöld verða ekki lögð á uppgreiðslur skuldara inn á nein ný og útistandandi lán einstaklinga og lítilla fyrirtækja sem bera breytilega vexti.
- Þóknanir fyrir flutning bundins séreignalífeyrissparnaðar frá bankanum eru bundnar ákveðnum hámarkum.
- Yfirtaka íbúðaláns verður ekki háð því að kaupandinn færi bankaviðskipti sín til bankans, nema lög eða kerfisnaðsyn geri það óhjákvæmilegt.
- Viðskiptavinum verður auðveldað að færa bankaviðskipti sín milli banka. Val, þróun og innleiðing kerfa og tæknilegra úrlausna mun miða að þessu 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.
- Tekið verður upp upplýsingatækniviðmót sem gerir þriðju aðilum kleift að setja upp samanburðarvefsíðu sem virkjað gæti skilvirkara neytendaaðhald.
- Skilmálar um vaxtaendurskoðun í eldri íbúðalánasamningum bankans verða ekki nýttir til að hækka vexti vegna þess að viðskiptavinur hefur flutt bankaviðskipti sín annað.

Með því að skuldbinda sig með þessum hætti vinnur Íslandsbanki gegn samkeppnishindrunum sem Samkeppniseftirlitið hefur bent á í athugunum sínum, og nánar er lýst í ákvörðun þessari. Um leið er unnið gegn aðstæðum sem rennt gætu stoðum undir samhæfða hegðun keppinauta og dregið þannig úr líkunum á því að bankinn reynist í framtíðinni vera í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu með hinum stóru viðskiptabönkunum á markaði fyrir almenna viðskiptabankþjónustu.²

Með ákvörðun þessari lýkur rannsóknnum Samkeppniseftirlitsins sem beinst hafa að Íslandsbanka. Jafnframt hafa skilyrði ákvörðunarinnar áhrif á forgangsröðun Samkeppniseftirlitsins, en þau draga úr líkum á því að nauðsynlegt reynist að taka upp

¹ Til viðbótar við framangreind skilyrði kveða nýsett lög um fasteignalán neytenda (nr. 118/2016) á um að bönkum sé óheimilt að ákveða lántökugjöld sem hlutfall af lánsfjárhæð, líkt og tíðkast hefur. Við meðferð frumvarpsins sem varð að umræddum lögum beitti Samkeppniseftirlitið sér fyrir því að lagt yrði bann við þessu, sbr. umsögn eftirlitsins til efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 7. janúar 2016. Varð löggjafinn við þeim óskum.

² Notkun hugtaksins „sameiginleg markaðsráðandi staða“ í þessari ákvörðun lýtur samkeppnisréttarlegri skilgreiningu en túlkun hugtaksins innan EES/ESB samkeppnisréttar hefur þróast á grundvelli dómaframkvæmdar.



rannsóknir á hendur bankanum á grundvelli 11. gr. samkeppnislaga.³ Þegar frá líður verða áhrif skilyrðanna metin nánar með tilliti til þessa.

Sátt Samkeppniseftirlitsins og Íslandsbanka grundvallast á 17. gr. f. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005.

³ Í samkeppnisrétti þarf að meta það í hverju máli fyrir sig hvort fyrirtæki hafi verið í markaðsráðandi stöðu á viðkomandi rannsóknartímabili, sbr. t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-125/97, Coca-Cola Co gegn framkvæmdastjórninni [2000] ECR-II-1733.



II. TILURÐ SÁTTARINNAR OG FYRRI ATHUGANIR

Með bréfi, dags. 6. júlí 2015, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir fundi með Íslandsbanka til þess að ræða samkeppnismál á fjármálamarkaði. Var bréfið og fundurinn liður í því að marka stefnu eftirlitsins í komandi athugunum á samkeppni á fjármálamarkaði og forgangsröðun í því efni. Í bréfinu er voru eftirfarandi umræðuefni tiltekin sérstaklega:

- Ólokin rannsókn á viðskiptaskilmálum stóru viðskiptabankanna þriggja við veitingu íbúðalána. Nánar er gerð grein fyrir þessari rannsókn hér á eftir.
- Aukin samþjöppun á viðskiptabankamarkaði og áhrif hennar. Fram kom að eftirlitið myndi leita sjónarmiða bankans um áhrif þessarar þróunar á samkeppni á markaðnum og samstarf stóru viðskiptabankanna.
- Mögulegar aðgerðir til að auka samkeppni á viðskiptabankamarkaði, m.a. með því að auðvelda viðskiptavinum að skipta um viðskiptabanka. Leitað yrði upplýsinga um aðgerðir sem bankinn hafi gripið til vegna þessa og áform til framtíðar.
- Mögulegar aðgerðir til að draga úr rekstrarkostnaði bankanna. Leitað yrði upplýsinga um þær aðgerðir sem gripið hafi verið til hingað til og áform um frekari aðgerðir.
- Leiðir til að draga úr skaðlegum áhrifum sífelld ströngari reglna og eftirlits á samkeppni á fjármálamarkaði. Kallaði yrði eftir umræðu um það hvernig draga megi úr aðgangshindrunum sem af þessu stafa.

Í bréfinu var þess getið að umræða um framangreind málefni tengdist einnig að hluta til fyrirhugaðri afléttingu á gjaldeyrishöftum og breyttu eignarhaldi á fjármálamarkaði. Á fundinum gæfist einnig tækifæri til að ræða önnur mál sem verið hafa til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu.

Hinn boðaði fundur Samkeppniseftirlitsins með Íslandsbanka var síðan haldinn þann 18. ágúst 2015. Í framhaldi af honum hófust viðræður um mögulega sátt. Viðræðurnar miðuðu öðru fremur að því að tryggja að skilmálar bankans í lánaviðskiptum fælu ekki í sér ómálefnalegar samkeppnishindranir og að því að örva viðskiptavinum til virkara neytendaaðhalds í bankaviðskiptum. Viðræðunum lauk með því að sátt var undirrituð þann 1. júlí sl. Gerð er nánari grein fyrir forsendum og ákvæðum sáttarinnar hér aftar í ákvörðun þessari.

Meðal þess sem litið hefur verið til við úrlausn þessa máls er almenn þróun á markaðnum fyrir viðskiptabankaþjónustu undanfarin ár og niðurstöður rannsókna Samkeppniseftirlitsins í fyrri málum er varða fjármálamarkaði. Fyrri athuganir á sviði samkeppnismála má í aðalatriðum greina í eftirfarandi flokka:

- Samrunar og samþjöppun á fjármálamarkaði: Í stórum dráttum hafa samkeppnisyfirvöld í eldri málum lagst gegn sameiningu stóru bankanna þriggja innbyrðis eða við önnur smærri fjármálafyrirtæki. Árið 2000 komust



samkeppnisyfirvöld að þeirri niðurstöðu að samruni Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands myndi skaða samkeppni. Með ákvörðunum nr. 50 og 51/2008, um samruna SPRON og SPMÝR 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.* Til grundvallar afstöðu eftirlitsins lá það mat að viðskiptabankarnir þrír væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á sviði almennrar viðskiptabankapjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki. Á hinn bóginn hefur Samkeppniseftirlitið heimilað samruna ýmissa smærri fjármálafyrirtækja, s.s. sparisjóða.

- Samkeppnishindranir á greiðslukortamarkaði: Með ákvörðun nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf.* á bannákvæðum samkeppnislaga, var varpað ljósi á alvarlegt ólögmett samráð greiðslukortafyrirtækja og Fjölgreiðslumiðlunar og misnotkun Greiðslumiðlunar hf. (nú Valitors hf.) á markaðsráðandi stöðu. Í ákvörðun nr. 8/2013 var komist að þeirri niðurstöðu að Valitor hefði misnotað markaðsráðandi stöðu og brotið skilyrði fyrri ákvörðunar. Loks var með ákvörðun nr. 8/2015 bundinn endir á fyrirkomulag á sviði greiðslumiðlunar viðskiptabankanna og greiðslukortafyrirtækja í þeirra eigu, einkum í tengslum við ákvörðun milligjalda, sem talið var fara gegn samkeppnislögum. Í kjölfar skilyrða sem sett voru í þessum málum hafa orðið umtalsverðar breytingar á skipulagi og viðskiptaháttum á þessu sviði.
- Staða fjármálafyrirtækja við hrunið og þátttaka þeirra við endurskipulagningu atvinnulífsins: Við hrunið gaf Samkeppniseftirlitið út álit nr. 3/2008 þar sem beint var til bankanna tilmælum um að hafa tiltekin samkeppnissjónarmið að leiðarljósi við endurskipulagningu atvinnulífsins. Í framhaldinu fjallaði Samkeppniseftirlitið ítarlega um aðkomu bankanna að endurskipulagningu atvinnulífsins, sbr. skýrslur nr. 2/2009, 2/2011, 3/2012 og 3/2013. Þá setti eftirlitið bönkunum ítarleg skilyrði í málum er vörðuðu yfirtöku þeirra á atvinnufyrirtækjum.
- Samstarf á fjármálamarkaði: Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum tekið afstöðu til ýmiss konar beiðna fjármálafyrirtækja um samstarf þeirra á milli. Einkum er um er að ræða beiðnir sem lotið hafa að kostnaðarsömum kerfisinnviðum, sbr. ákvörðun nr. 14/2012, *Undanþágubeiðni vegna starfsemi Reiknistofu bankanna hf. og samruni við Teris*. Einnig var bönkunum heimilað tiltekið samstarf við endurskipulagningu á skuldum einstaklinga og fyrirtækja í hruninu, sbr. fjölmargar ákvarðanir eftirlitsins þar að lútandi. 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*.

Til viðbótar framangreindu hefur Samkeppniseftirlitið fjallað um fjármálamarkaðinn í ýmsum skýrslum, s.s. skýrslu nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði* og skýrslu nr. 1/2013, *Fjármálapjónusta á krossgötum*. Sátt sú sem hér er kynnt beinist hins vegar að



tilteknum úrlausnarefnum eins og fram kom í samantekt í kafla I hér að framan. Nánar er fjallað um þessi viðfangsefni og úrlausnina hér á eftir.

III. MÁL SEM LOKIÐ ER MEÐ ÁKVÖRÐUN ÞESSARI

Með sáttinni lýkur gagnvart Íslandsbanka rannsókn Samkeppniseftirlitsins vegna samhljóða erinda MP banka og Byrs sparisjóðs varðandi íbúðalánaskilmála stóru viðskiptabankanna þriggja („íbúðalánamálið“) og athugun Samkeppniseftirlitsins á hlut Íslandsbanka á grundvelli kvartana MP banka vegna uppgreiðslugjalda bankanna („uppgreiðslugjaldamálið“).

1. Íbúðalánamálið

Rannsókn þessi varðaðar kvartanir MP banka hf. og Byrs hf. frá árinu 2010 um að í skilmálum íbúðalána Arion banka, Íslandsbanka og Landsbanka, sem veitt voru á árunum fyrir bankahrunið, hafi það verið gert að skilyrði afsláttar af vaxtakjörum húsnæðislána að lántakandi uppfyllti ákveðin skilyrði um magn viðskipta.⁴ Væri almennt gert að skilyrði fyrir afslættinum að viðskiptavinir væru með tiltekinn fjölda þjónustupátta hjá viðkomandi banka, s.s. launareikning, greiðsludreifingu, kreditkort, lífeyrissparnað, líftryggingu eða sjúkdómatryggingu. Ef lántaki hyggðist færa umrædda þjónustupætti til annars banka þá hefði það áhrif til niðurfellingar vaxtaafsláttarins og þar af leiðandi hækkunar á vöxtum húsnæðislána sem viðkomandi viðskiptamaður hefði tekið hjá viðkomandi banka. Töldu kvartendur að lánaskilmálar þessir hefðu þau áhrif að margir viðskiptavinir ættu erfitt með að flytja viðskipti sín á milli banka og að skilmálarnir hefðu haft verulega neikvæð áhrif á markaðssókn þeirra.

Íslandsbanki mótmælti því í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 17. desember 2010, að lánaskilmálar bankans hefðu verið í andstöðu við 11. gr. samkeppnislaga. Hafnaði bankinn því að hann væri í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu með hinum stóru bönkunum tveimur og kvað lánareglur bankans ekki hafa verið með þeim hætti sem lýst hefði verið í erindi Byrs og MP banka. Neitaði Íslandsbanki því að hafa sett það sem skilyrði fyrir „ákveðinni vaxtaþrósentu eða afslætti af vaxtakjörum“ Íslandsbanka að viðskiptavinur sé með öll stærri viðskipti hjá bankanum. Taldi Íslandsbanki að ákvæði sinna lánasamninga væru verulega frábrugðin þeim ákvæðum sem komi fram í skilmálum Arion banka og Landsbankans og vísað væri til í kvörtun Byrs þar sem það sé sérstaklega tilgreint að vaxtaafsláttur sé bundinn við það að viðskiptavinir séu í tilteknum viðskiptum við bankana. Hélt bankinn því fram að viðskiptavinir bankans gætu fært viðskipti sín annað, að hluta eða í heild, án þess að vextir á húsnæðislánum þeirra hækki eða tiltekinn afsláttur félli niður.

Rannsókn málsins beindist að íbúðalánaskilmálum bankanna þriggja þ.e. Landsbankans, Arion banka og Íslandsbanka.⁵ Gögn frá þeim tíma þegar hin umræddu lán Íslandsbanka

⁴ Tekið skal fram að MP banki rann saman við Straum fjárfestingarbanka árið 2015, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 17/2015, og hefur sameinað félag síðan borið nafnið Kvika hf.

⁵ Eftir bankahrunið haustið 2008 voru nýir viðskiptabankar stofnaðir á rústum Glitnis hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. Tóku nýju bankarnir við skuldbindingum og atvinnustarfsemi gömlu bankanna á innanlandsmarkaði. Hugtakið fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga sætir sjálfstæðri skýringu og vísast til inntaks hennar, m.a. úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008 og í máli nr. 13/2011. Að áliti Samkeppniseftirlitsins teljast nýju bankarnir því vera sömu fyrirtækin í skilningi samkeppnislaga og forverar



voru veitt sýndu að Íslandsbanki hefði skilyrt íbúðalánveitingar sínar við það að viðskiptavinir væru annað hvort með a.m.k. þrjá þjónustuþætti hjá bankanum eða „Stofnfélagar“ hjá Sjóvá-Almennum sem Íslandsbanki var stór hluthafi í á þessum tíma (en það þýddi að bankinn hafði verulega hagsmuni af því að afla Sjóvá viðskipta og styrkja stöðu félagsins á markaði).⁶

Sá munur er á íbúðalánaskilmálum Íslandsbanka í málinu annars vegar og íbúðalánaskilmálum Arion banka (Kaupþings banka hf.) og Landsbankans (Landsbanka Íslands hf.) hins vegar, að ekki kom fram í skilmálum skuldabréfa Íslandsbanka sérstök heimild til að fella niður vaxtaafslátt ef skuldari uppfyllti ekki lengur skilyrði [um fjölda viðskiptaþátta] fyrir vaxtaafslætti. Skilyrði stóðu ýmist á skuldabréfunum sjálfum eða í verðskrárm í tilviki hinna bankanna. Í tilviki Íslandsbanka kom þó fram í spurt-og-svarað kálfi á heimasíðu bankans um það leyti sem bankinn hóf að veita lánin að yrðu viðskipti færð til annars banka áður en lánið væri greitt upp, þá myndu vextir á húsnæðisláninu hækka upp í 5,05% (úr 4,15%). Í þessu sambandi benti Samkeppniseftirlitið á í frummati sínu, dags. 5. mars 2013, að í íbúðalánaskuldabréfum bankans frá þessum tíma væri til staðar almenn heimild til vaxtaendurskoðunar sem fól í sér að bankanum væri heimilt að breyta skráðum vöxtum skuldabréfsins á vaxtagjalddögum en þó ekki fyrr en að liðnum fimm árum frá útgáfudegi skuldabréfs þessa og síðan á fimm ára fresti.⁷ Ætla mátti að frummati Samkeppniseftirlitsins að á grundvelli þessa ákvæðis hefði bankinn (þó ekki fyrr en kæmi að vaxtaendurskoðun) getað hækkað vexti þeirra viðskiptavina sem færðu sig til annars banka. Mátti ætla að ásetningur til þess hefði endurspeglast af hálfu bankans í fyrrnefndum spurt-og-svarað kálfi.

Bankinn hefur veitt þá skýringu að tilgangur vaxtaendurskoðunarákvæða í húsnæðislánum bankans hafi fyrst og fremst verið fólgin í að gæta jafnvægis í útlánum og fjármögnun bankans.⁸ Þannig hafi verið talið að hagsmunum bankans vegna fjármögnunar væri best borgið með því að vextir lánanna væru ekki fastir lengur en til fimm ára í senn en þá væri hægt að endurskoða vextina m.a. með tilliti til vaxtakjara á fjármagnsmarkaði og útlits hvað þau varðaði til nánustu framtíðar. Þá hefur bankinn sett fram þá skýringu að það sem fram kom í kálfinum um hækkun vaxta við flutning viðskipta hafi stafað af mannlegum mistökum og hafi aðeins birst í kálfinum um nokkurra mánaða skeið.

Með áður nefndu bréfi sínu dags. 17. desember 2010, sendi Íslandsbanki Samkeppniseftirlitinu afrit af þá nýlega samþykktum „lánareglum húsnæðislána Íslandsbanka“ og „sértækum reglum húsnæðislána“. Þar kom ekkert fram um það að vaxtaafsláttur eða vaxtakjör væru tengd skilyrðum um tiltekið umfang viðskipta. Hins vegar kom fram að það væri skilyrði fyrir veitingu láns að viðkomandi lántakandi sé með launaveltu hjá bankanum. Samkvæmt Íslandsbanka voru þessar nýju reglur samþykktar 15. desember 2010. Íslandsbanki tók sérstaklega fram í bréfi sínu að samkvæmt nýju

þeirra en því er Íslandsbanki ósammála og hefur hann mótmælt því að hann sé talinn vera sami bankinn í skilningi samkeppnislaga og forverar hans. Í máli þessu er ekki nauðsynlegt að kveða upp úr um það með skýrum hætti hvort Íslandsbanki sé sami bankinn og forverar hans þar sem málinu hefur nú lokið með sátt. Var sami háttur hafður á í ákvörðun nr. 8/2015 sem einnig byggði á sátt við m.a. Íslandsbanka.

⁶ Aðild að „Stofni“ felur í sér kaup nokkrum tegundum trygginga.

⁷ Í skilmálum skuldabréfanna er ekki tilgreint nánar á grundvelli hvaða þátta bankanum sé heimilt að breyta vöxtum á fimm ára fresti.

⁸ Þetta kom fram í andmælum bankans, dags. 10. maí 2013, við andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins, dags. 5. mars 2013.



reglunum muni vaxtakjör húsnæðislána halda sér þrátt fyrir skuldaraskipti á láninu en í eldri lánasamningum var til staðar ákvæði um að bankinn gæti hækkað vexti við skuldaraskipti.

Frummat (andmælaskjal) Samkeppniseftirlitsins í íbúðalánamálinu var birt hverjum og einum stóru bankanna þriggja í einu og sama andmælaskjali, dags. 5. mars 2013. Frumniðurstaðan gagnvart Íslandsbanka var sú að bankinn hefði með háttsemi sinni farið gegn 11. gr. samkeppnislaga líkt og hinir tveir stóru bankarnir í málinu. Lykilforsenda fyrir því að sú háttsemi sem um ræddi hefði verið í andstöðu við 11. gr. var það mat að Íslandsbanki hefði verið, ásamt hinum tveimur stóru viðskiptabönkunum, í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki á því tímabili sem rannsóknin tók til, þ.e. 2004-2010.⁹

Andmæli Íslandsbanka bárust Samkeppniseftirlitinu, dags. 10. maí 2013. Bankinn mótmælti því að stóru viðskiptabankarnir þrír væru eða hefðu verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á viðskiptabankamarkaði. Jafnframt hafnaði bankinn því að hafa sýnt af sér háttsemi sem bryti í bága við 11. gr. samkeppnislaga, einkum með vísan til þess að ekki hefði verið heimild í skilmálum skuldabréfa bankans til að hækka vexti ef skuldari skipti um viðskiptabanka. Setti bankinn að öðru leyti fram ýmis rök þessu til stuðnings. Þá setti bankinn fram þá afstöðu að jafnvel þótt bankinn yrði talinn hafa gerst brotlegur við ákvæði laganna stæðu engin rök til þess að beita bankann stjórnvaldssektum í málinu eða öðrum stjórnsýsluviðurlögum.

Það hafði þýðingu fyrir framvindu rannsóknar íbúðalánamálsins að á árinu 2012 lauk Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) rannsókn á ríkisstyrkjum tengdum endurreisn nýju bankanna og setti m.a. sem skilyrði að bankarnir beittu ekki skilmálum sama eðlis og um ræddi í íbúðalánamálinu og semdu ekki um nýja slíka skilmála. Þessi skilyrði ESA giltu allt til loka ársins 2014 og var því ekki eins rík þörf á hraðri úrlausn á íbúðalánamálinu og ella hefði verið.¹⁰ Kom það sér vel sökum umfangs og flækjustigs málsins og gerði kleift að setja önnur mál á fjármálamarkaði í forgang, einkum umfangsmikið mál er varðaði háttsemi Valitors, Borgunar og stóru viðskiptabankanna þriggja á greiðslukortamarkaði en það mál endaði með sátt í árslok 2014, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2015.

Eins og rakið er í kafla II. hér að framan óskaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða frá stóru viðskiptabönkunum um samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði í því skyni að marka stefnu í samkeppniseftirliti á þessum markaði, þar á meðal varðandi forgangsröðun, sbr. bréf í júlí 2015. Þá voru fyrrgreind skilyrði í ákvörðunum ESA nýlega fallin úr gildi. Umræður í framhaldi af fyrrgreindu bréfi urðu tilefni sáttaviðræðna, þ.á m. við Íslandsbanka, sem nú er lokið með sátt.¹¹

⁹ Í andmælaskjöllum felst hvorki stjórnsýsluákvörðun né endanlegt mat Samkeppniseftirlitsins.

¹⁰ Skilyrðin féllu úr gildi í lokafjórðungi ársins 2014 en ekki á sama tíma gagnvart hverjum banka um sig. Í tilviki Íslandsbanka féllu skilyrðin úr gildi fyrr en hjá hinum bönkunum, þ.e. 15. október 2014.

¹¹ Samkeppniseftirlitið bauð Kviku hf. (arftaka MP banka) að koma til fundar við Samkeppniseftirlitið til að ræða mögulega úrlausn málsins og afla sjónarmiða bankans en bankinn sýndi aðkomu að úrlausninni ekki áhuga svo ekki varð af fundi. Á þessum tíma hafði bankinn markað sér þá stefnu að bjóða ekki upp á almenna viðskiptabankþjónustu.



2. Uppgreiðslugjaldamálið

MP banki hf. kvartaði einnig yfir skilmálum stóru viðskiptabankanna þriggja vegna lána til fyrirtækja sem bera breytilega vexti, sbr. bréf bankans dags. 26. nóvember 2012. Kvartað var yfir því að einstaklingar og fyrirtæki hefðu ekki getað fært bankaviðskipti sín til MP banka þar sem fjárhæð og hlutfall uppgreiðslugjalds væri óeðlilega hátt í hlutfalli við annan fjármagnskostnað, s.s. vaxtagjöld af viðkomandi láni. Taldi MP banki að þau háu uppgreiðslugjöld, sem hann hefði orðið áskynja um, fælu í sér vistarbönd sem endurspegluðu engan veginn það tjón og þann kostnað sem uppgreiðslan ylli lánveitanda. Með slíku gjaldi hefðu stóru viðskiptabankarnir aukið skiptikostnað viðskiptavina og hindrað innkomu nýrra aðila á markaðinn.

Samkeppniseftirlitið sendi erindið bönkunum til umsagnar og lagði um leið ítarlegar spurningar fyrir þá varðandi uppgreiðslugjöld á lánnum sem þeir veittu. Málið var lagt til hliðar án þess að vera tekið til formlegrar meðferðar en gögn málsins þess í stað höfð til hliðsjónar við mótun þeirrar sáttar sem kynnt er með ákvörðun þessari.

IV. NIÐURSTAÐA

Eins og fram kemur í inngangi er ákvörðun þessi grundvölluð á tvíhliða sátt Samkeppniseftirlitsins og Íslandsbanka en í henni er kveðið á um ýmsar aðgerðir og breytingar í tengslum við starfsemi bankans á viðskiptabankamarkaði. Hér á eftir er stuttlega fjallað um lagalegan grundvöll niðurstöðunnar, markaði málsins og stöðu aðila á viðkomandi mörkuðum. Í framhaldi af því er fjallað um skuldbindingar þær sem um getur í sáttinni en í því sambandi er vikið að þáttum sem áhrif hafa haft á þá niðurstöðu sem sáttin felur í sér og einstakar greinar skýrðar eftir því sem þörf er á.

1. Lagalegur grundvöllur

Þau mál sem lokið er með ákvörðun og sátt þessari, sbr. III. kafla hér að framan, voru rannsökuð á grundvelli 11. gr. samkeppnislaga, þar sem lagt er bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, sbr. og 54. gr. EES-samningsins sem hefur að geyma samsvarandi bannákvæði. Um skýringu á banninu við misnotkun á markaðsráðandi stöðu vísast til dóma Hæstaréttar Íslands í máli nr. 273/2015, *Sorpa bs. gegn Samkeppniseftirlitinu*, nr. 419/2015, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, nr. 355/2012, *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu* og 205/2011, *Samkeppniseftirlitið gegn Icelandair ehf.* Jafnframt vísast til úrlausna samkeppnisyfirvalda sem voru tilefni framangreindra mála.

Í 1. mgr. 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. lög nr. 52/2007, segir:

„Hafi fyrirtæki eða samtök fyrirtækja gerst brotleg við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli þeirra er Samkeppniseftirlitinu heimilt, með samþykki málsaðila, að ljúka málinu með sátt. Sama gildir ef um er að ræða samruna sem hindrar virka samkeppni, sbr. 17. gr. [og 17. gr. a – 17. gr. e]. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.“

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 52/2007 er ákvæði 17. gr. f skýrt svo:



„Mikill tími og fjármagn fer í að uppfylla kröfur stjórnsluréttarins um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvarðana. Samkeppniseftirlitið hefur nýtt heimild samkvæmt gildandi rétti til að ljúka málum með sátt með góðum árangri, m.a. í samrunamálum. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt mundi stuðla að auknu gagnsæi og styrkja nógildandi heimildir stofnunarinnar.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu. Samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna brota gegn samkeppnislögum falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna. Þannig getur Samkeppniseftirlitið beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði fyrir samruna, enda hindri hann virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Í frumvarpinu, sbr. 1. gr. þess, er því gert ráð fyrir að í sátt Samkeppniseftirlitsins og aðila geti m.a. verið kveðið á um skilyrði fyrir samruna eða aðgerðir til breytingar á atferli eða skipulagi.“

Í 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 segir að því sé heimilt á öllum stigum að ljúka máli með sátt. Samkvæmt ákvæðinu getur sátt m.a. falist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig falist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrirmælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða örva samkeppni.

Heimild Samkeppniseftirlitsins til að ljúka málum með sátt var skýrð nánar í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2013, *Nova ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Féllst áfrýjunarnefnd ekki á það með Nova að sáttarheimild samkeppnislaga feli í sér „að ekki megi í raun ljúka máli með sátt nema liggja fyrir viðurkenning hins brotlega eða skýr staðfesting á því að samkeppnislaga broti sem lokið er með sátt.“ Í rökstuðningi nefndarinnar kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Sátt á sviði samkeppnisréttar felur í sér úrræði samkeppnisyfirvalda til að ljúka málum með hröðum og einföldum hætti. Það studdist áður við ólögfesta heimild en hefur nú verið lögfest til styrkingar fyrri heimild. Úrræði þetta styrkir m.a. það markmið samkeppnislaga að vinna gegn skaðlegum samkeppnishömlum og veitir samkeppnisyfirvöldum heimild til að beita því til breytinga á atferli og skipulagi viðkomandi aðila með margvíslegum hætti. Áfrýjunarnefndin telur á þessum grundvelli að heimild til sáttar sé ekki bundin við að ótvívæð sönnun þess brotlega liggja fyrir. Í því efni er nægjanlegt að samþykki málsaðila liggja fyrir eins og ótvívætt er tekið fram í 1. mgr. 17. gr. f. samkeppnislaga og síðar verður rakið.“

Eins og fram kemur í lögskýringargögnum hafa ákvæði 1. og 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga þýðingu í málum sem lokið er með sátt. Samkvæmt 16. gr.



samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið m.a. gripið til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulag eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Með háttsemi er átt við hvers konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt hefur skaðleg áhrif á samkeppni á markaði þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum laganna. Samkvæmt ákvæðinu geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins í þessu sambandi falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni, stöðva brot eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi, vegna framangreinds, í réttu hlutfalli við það brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir.

Heimildir Samkeppniseftirlitsins samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga til þess m.a. að forgangsraða málum gilda í málum sem lýkur með sátt, sbr. nánari umfjöllun í ákvörðun eftirlitsins nr. 8/2017, *Aðgerðir til þess að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði*.

Til hliðsjónar má hér horfa til EES/ESB-samkeppnisréttar. Við rannsókn á ætlaðri misnotkun á markaðsráðandi stöðu hefur framkvæmdastjórn ESB um það val hvort hún tekur ákvörðun um brot fyrirtækis og leggur á sekt eða lýkur brotamáli með sátt. Ef um sátt er að ræða kemur ekki til þess að viðkomandi fyrirtæki játi brot eða greiði sekt. Aðeins getur falist í sátt framkvæmdastjórnarinnar að viðkomandi fyrirtæki skuldbindi sig til þess að gera breytingar á starfsháttum sínum eða skipulagi, sbr. 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003. Getur framkvæmdastjórnin hvenær sem er í málsmeðferðinni ákveðið að ljúka máli með sátt.¹² Á vettvangi OECD hefur verið bent á að kostir séu fólgnir í því að samkeppnisyfirvöld hafi, auk annarra úrræða, tök á því að ná fram jákvæðum breytingum á markaði með sátt þar sem brot eru ekki viðurkennd og sekt ekki greidd.¹³

Brot gegn fyrirmælum í sátt við Samkeppniseftirlitið sætir viðurlögum samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga og IX. kafla laganna að öðru leyti.

2. Markaðir málsins og staða fyrirtækja á þeim

Í ljósi þess að rannsóknnum Samkeppniseftirlitsins gagnvart Íslandsbanka hefur lyktað með sátt og á grundvelli þeirrar almennu nálgunar sem sáttin felur í sér, er ekki brýnt afmarka einstaka markaði málsins með skýrum hætti. Engu að síður verða hér reifuð helstu sjónarmið sem hægt er að hafa til viðmiðunar varðandi markaði málsins.

¹² Breytir engu þó hún hafi gefið út andmælaskjal þar sem því frummati er lýst að brot hafi átt sér stað sem varði sektum. Sjá um þetta t.d. Bellamy & Child, *European Union Law of Competition*, sjöunda útgáfa 2013, bls. 1042.

¹³ Skýrsla OECD frá 19. desember 2016, DAF/COMP/M(2016)1/ANN5/FINAL: „*Case resolution by way of commitment decisions has some benefits for competition authorities, the parties and the public, which have led to the success of commitment decisions in many jurisdictions. The absence of fines and of the finding of an infringement are attractive features for companies subject to the investigation. For competition authorities, commitment procedures enable to save resources and lead to swifter resolution of cases. Limited and light-touch judicial review of commitment decisions allows competition authorities to obtain the 'finality' of the decisions faster than infringement decisions which are more prone to appeals by the parties. In a negotiated remedy procedure, commitments can go beyond what agencies can obtain in an infringement procedure, including structural remedies and various kinds of proactive and tailor-made behavioural remedies.*”



2.1 Vöru- og þjónustumarkaðir málsins

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Hagfræðileg rök hníga að því að greina verði viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, þ.e. annars vegar þurfi að bera kennsl á vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar afmarka landfræðilega markaðinn. Rök geta einnig verið fyrir því, eftir atvikum, að afmarka markaðinn m.t.t. fleiri þátta.

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

Við afmörkun þeirra markaða sem málið varðar er gagnlegt að hafa til hliðsjónar umfjöllun um markaði í fjármálaþjónustu í eldri ákvörðunum samkeppnisyfirvalda. Má í því sambandi m.a. líta til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 22/2000 *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.* og ákvörðunar nr. 50/2008 *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.* Einnig er gagnlegt að líta til ýmissa ákvarðana framkvæmdastjórnar ESB í samrunamálum þar sem fjármálaþjónustufyrirtæki hafa átt í hlut. Í því sambandi má nefna samruna Unicredito og HVB (COMP/M.3894), samruna Axa og Gre. (COMP/M.1453), samruna Fortis og ABN Amro (COMP/M.4844) samruna BNP Paribas og Fortis (COMP/M.5384) og sameiginlegt verkefni ABN Amro, Rabobank, Landsbankans og Heiploeg (COMP/M.6638).

Í framkvæmd í samkeppnisrétti hefur verið talið að greina megi starfsemi alhliða banka niður í þrjá meginþjónustumarkaði:¹⁴ viðskiptabankapjónustu við einstaklinga (e. *retail banking*), bankapjónustu við fyrirtæki (e. *corporate banking*) og markaðsviðskipti (e. *financial market services*). Viðskiptabankapjónusta felur í sér bankapjónustu við heimili, t.d. innlán, útlán, kreditkortapjónustu og þjónustu tengda verðbréfasjóðum. Fyrirtækjabankapjónusta felur í sér bankapjónustu við fyrirtæki, t.d. innlán, útlán, alþjóðlega greiðslumiðlun, ábyrgðir og ráðgjöf í tengslum við samruna og yfirtökur. Markaðsviðskiptapjónusta felur m.a. í sér hlutabréfamiðlun, skuldabréfamiðlun og gjaldeyrismiðlun. Hefur ennfremur verið litið svo á að aðgreina skuli frekar bankapjónustu við fyrirtæki eftir því hvort um stór eða smá fyrirtæki er að ræða. Í því sambandi hefur verið bent á að bankar nálgist smá og meðalstór fyrirtæki yfirleitt með því að bjóða þeim staðlaðar vörur en það sé ekki alltaf eins auðvelt í tilviki stórra fyrirtækja sem hafa sterkari samningsstöðu og þarfnast gjarnan flóknari fjármálaþjónustu (s.s. skuldabréfaútgáfu í stað lántöku).

Fyrir hvern viðskiptamannahóp (einstaklinga eða fyrirtæki/fagfjárfesta) getur frekari aðgreiningar verið þörf eftir því hvaða hlutverki varan eða þjónustan gegnir sem veitt er.

¹⁴ Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. COMP/M.4844 - FORTIS / ABN AMRO ASSETS kemur fram: „The Commission has in previous decisions held that banking services can be divided into three main segments, (i) retail banking (products supplied to private individuals), (ii) corporate banking (with separate markets for small and medium-sized customers and large corporate customers) and (iii) financial market services. Retail banking generally comprises all banking services to private individuals and very small enterprises. Corporate banking generally comprises banking services to large corporate customers (hereinafter referred to as "LCC's") and smaller commercial clients such as small and medium-sized enterprises (hereinafter referred to as "SME's")."



Í framhaldi getur þurft að taka afstöðu til þess hvort tilteknaðar vörur/þjónusta mynda aðgreindan undirmarkað innan þessara flokka. Dæmi um slíkt getur verið íbúðalán, þ.e. lán til fasteignakaupa til einstaklinga.

Íslandsbanki er einn af þremur alhliða bönkum hér á landi. Sáttin sem liggur til grundvallar þessari ákvörðun tekur með víðtækum hætti til starfsemi bankans á sviði viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga, þ.m.t. til undirmarkaðarins fyrir íbúðalán þar sem bæði lífeyrissjóðir og Íbúðalánasjóður keppa við bankana. Sáttin tekur einnig til fyrirtækjankaþjónustu en í því tilviki er eingöngu um að ræða þjónustu við lítil fyrirtæki, einkum á sviði útlánastarfsemi.

Þar sem rannsókn Samkeppniseftirlitsins á háttsemi Íslandsbanka hefur lokið með sátt gerist ekki þörf á því hér að skilgreina markaði málsins með nákvæmari hætti en fram kemur hér að framan.

2.2 Landfræðilegur markaður málsins

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Sú starfsemi stóru viðskiptabankanna þriggja sem lýtur að viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki á lítt í samkeppni við erlenda keppinauta og telur Samkeppniseftirlitið að landfræðilegi markaðurinn sem við á í máli þessu afmarkist að langsamlega mestu leyti við landið Ísland.

Það fer eftir eðli hvers máls um sig hvort ástæða sé til að afmarka landfræðilega markaðinn Ísland nánar eftir einstökum landshlutum eða stöðum. Í ýmsum fyrri málum er varða viðskiptabankaþjónustu taldi Samkeppniseftirlitið að mikilvægi útibúa á sviði viðskiptabankaþjónustu væri umtalsvert og gæti það stutt þá nálgun að landfræðilegi markaðurinn væri staðbundinn.

Í þessu máli, sem lokið hefur með sátt, er ekki nauðsynlegt né þjónar það tilgangi að taka afstöðu til þess hvort ástæða sé til að afmarka landfræðilega markaðinn frekar en við landið Ísland.

2.3 Staða aðila á markaðnum

Þau mál sem telst lokið með gerð sáttarinnar varða annars vegar tímabilið 2004-2010 (íbúðalánamálið) og hins vegar árin sem fylgdu í kjölfar bankahrunsins 2008 (uppgreiðslugjaldamálið). Þar sem sátt hefur náðst er ekki þörf á því að komast að ákveðinni niðurstöðu um það hver hafi verið staða Íslandsbanka á markaði á rannsóknartímabilinu. Samkeppniseftirlitið bendir hins vegar á að undanförunum árum hefur stofnunin fjallað um samkeppnisaðstæður á viðskiptabankamarkaði og öðrum fjármálamörkuðum í ýmsum ákvörðunum og skýrslum. Nefna má í því sambandi ákvörðun nr. 50/2008, *Samruni SPRON og Kauppings*, ákvörðun nr. 33/2011, *Yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.*, skýrsla nr. 1/2011, *Samkeppnishömlur á bankamarkaði*, skýrslu nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, ákvörðun nr. 17/2015, *Samruni MP banka hf. og Straums fjárfestingarbanka hf.*, ákvörðun nr. 9/2016, Framsal Glitnis hf. á



95% hlutfjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands og ákvörðun nr. 27/2016 *Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.*

Í framangreindum úrlausnum var m.a. komist að þeirri niðurstöðu að stóru viðskiptabankarnir þrír hefðu verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki á viðkomandi rannsóknartímabili eða vitnað í fyrri athuganir í því sambandi.

Þrátt fyrir samkeppni frá lífeyrissjóðum undanfarin misseri, einkum á íbúðalánamarkaði, njóta stóru viðskiptabankarnir þrír hver fyrir sig sterkrar stöðu á flestum undirmörkuðum fjármálaþjónustu. Vert er að benda á að samanlögð hlutdeild þessara þriggja banka á sviði innlánastarfsemi nemur nú allt að 98-99%. Fátt bendir til annars en að samanlögð hlutdeild stóru bankanna þriggja á sviði debetkortareikninga og kreditkortaútgáfu falli þar eigi allfjarri. Á móti má benda á að sameiginlegt eignarhald bankanna á Valitor og Borgun hefur tekið enda og þar með hefur dregið úr forbundnum tengslum milli bankanna en slík tengsl geta rennt stöðum undir sameiginlega markaðsráðandi stöðu. Umrædd breyting byggir á sátt Samkeppniseftirlitsins við stóru viðskiptabankana þrjá sem fjallað er um í ákvörðun eftirlitsins nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði*. Með breytingunni á eignarhaldi kortafyrirtækjanna var dregið úr sameiginlegum hagsmunum bankanna á sviði greiðslumiðlunar og greiðsluþjónustu. Einnig hefur samkeppnisumhverfið í viðskiptabankþjónustu tekið ákveðnum breytingum vegna gildstöku nýrra laga um fasteignalán til neytenda (lög nr. 118/2016) og laga um neytendalán (lög nr. 33/2013) þar sem starfsháttum fyrirtækja sem veita lán til einstaklinga eru settar ákveðnar skorður og innleiddar nýjar kvaðir í því sambandi.¹⁵

3. Sáttin

Ákvæði 17. gr. f samkeppnislaga veita fyrirtækjum ekki rétt til þess að rannsóknum gagnvart þeim sé lokið með sátt. Ákvæðið veitir Samkeppniseftirlitinu hins vegar heimild til þess ljúka málum með þeim hætti, sbr. umfjöllun hér að framan. Þeirri heimild verður, sem fyrr segir, að beita með málefnalegum og árangursríkum hætti með hliðsjón af atvikum hverju sinni.

Í málum sem varða ætluð brot hefur Samkeppniseftirlitið að meginreglu verið aðeins reiðubúið til að ljúka málum með sátt ef viðkomandi fyrirtæki viðurkennir brot og greiðir stjórnvaldssekt. Sú meginregla verður áfram lögð til grundvallar. Samkeppnislög heimila hins vegar að undantekningar séu gerðar frá þessari meginreglu og þetta mál er þess eðlis að slík undantekning er bæði málefnaleg og árangursrík. Til viðbótar ber að hafa í huga að „*sátt samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga getur eðli málsins samkvæmt falið í sér ákveðna málamiðlun. Sáttarákvæði samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitinu heimild til þess að framkvæma visst hagsmunamat. Í þessu sambandi reynir á hvort virk samkeppni er betur tryggð og þar með hagsmunum almennings betur borgið í tilteknu máli með því að taka einhliða ákvörðun eða gera sátt við viðkomandi fyrirtæki. Þetta mat*

¹⁵ Einnig má nefna gildistöku laga nr. 138/2013 en með lögunum átti sér stað sú breyting að stimpilgjöld á fjárhæð lánasamninga, s.s. íbúðalánasamninga, eru ekki lengur lögð á lántakendur.



er mjög háð atvikum í hverju máli.“, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 og nr. 8/2017.¹⁶

Eins og fram kom í andmælaskjali vegna íbúðalánamálsins taldi Samkeppniseftirlitið að stóru viðskiptabankarnir þrír hefðu verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu þegar lánin voru veitt og áfram. Jafnframt kom fram það frummat að tiltekin háttsemi hefði falið í sér misnotkun á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu þeirra.

Íslandsbanki hefur mótmælt því að hafa verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og að umræddir skilmálar hafi falið í sér brot. Hefur bankinn sett fram margvísleg sjónarmið til stuðnings þessu.

Ákvæði 11. gr. samkeppnislaga taka bæði til markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis og til þeirrar aðstöðu þegar tvö eða fleirri fyrirtæki teljast saman vera í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Bann ákvæðisins gildir hins vegar ekki að öllu leyti með sama hætti í því tilviki þegar um sameiginlega markaðsráðandi stöðu er að ræða og þegar eitt fyrirtæki telst markaðsráðandi. Um þetta segir í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2016, *Samruni Arion banka hf., Varðar trygginga hf. og Varðar líftrygginga hf.:*

„Í þessu samhengi er rétt að taka fram að reglur um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gilda ekki með sama hætti um annars vegar markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis og hins vegar um meðlimi sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu. Skyldur fyrirtækis sem er markaðsráðandi, eitt og sér, eru almennt séð víðtækari skv. 11. gr. samkeppnislaga heldur en hjá meðlimum sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu. Ef einn meðlimur sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu grípur til markaðsaðgerða sem beinast sérstaklega að öðrum meðlimum væri alla jafnan um að ræða æskilega samkeppni (fráhrarf frá þeirri samhæfðri hegðun sem slík sameiginleg markaðsráðandi staða byggist á) en ekki brot. Allt öðru máli gegnir ef meðlimurinn grípur til aðgerða gegn nýjum eða smáum keppinaut sem miða að því að verja eða styrkja þá samhæfingu sem ríkir á markaðnum.“

Bann 11. gr. samkeppnislaga er þannig ekki ætlað að hindra að fyrirtæki, sem kunna að vera í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu, stundi öfluga samkeppni gagnvart hvert öðru. Þvert á móti telst það æskilegt og til þess fallið að bæta hag neytenda og annarra viðskiptavina fyrirtækja sem starfa á fákeppnismörkuðum. Ef aðgerðir viðkomandi fyrirtækja beinast hins vegar gegn smærri eða nýjum keppinautum (sem ekki eru meðal þeirra fyrirtækja sem mynda hina sameiginlegu markaðsráðandi stöðu) getur hins vegar

¹⁶ Hér má einnig hafa hliðsjón af EES/ESB-samkeppnisrétti. Ákvæði um sáttir í þeim rétti eru uppbyggð með öðrum hætti en í samkeppnislögum hér á landi, sbr. m.a. 9. gr. reglugerðar ráðsins nr. 1/2003. Heimild til sátta hefur hins vegar í EES/ESB-samkeppnisrétti sama tilgang að því leyti að úrræðið heimilar m.a. framkvæmdastjórn ESB að meta það hvort hagsmunir samkeppninnar sé betur tryggðir í einstökum málum með því annars vegar að taka hefðbundna ákvörðun og leggja á sektir vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða hins vegar að ljúka málinu með sátt þar sem engin niðurstaða um brot liggur fyrir (og ekki sekt) en viðkomandi fyrirtæki skuldbindur sig til að gera breytingar á háttsemi/skipulagi sínu til frambúðar. Fræðimenn hafa bent á þetta: „The Commission should be entitled to balance the interest in deterring anti-competitive behaviour through fines against the interest in improving the functioning of a market by eliminating a competition problem for the future.“ Sjá Faull & Nikpay, *The EU Law of Competition*, þriðja útgáfa 2014, bls. 131.



verið um brot að ræða. Dómaframkvæmd í samkeppnisrétti veitir hins vegar mun takmarkaðri leiðbeiningar um hvaða aðgerðir teljast vera misnotkun á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu heldur en þegar til skoðunar er ætluð misnotkun á markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis.¹⁷

Við mat á því hvort ljúka ber þessu máli með sátt við Íslandsbanka ber einnig að hafa hliðsjón af þeim aðgerðum sem fram koma í ákvörðun ESA í máli nr. 69094 frá 27. júní 2012. Í þeirri ákvörðun var samþykkt sú ríkisaðstoð sem veitt var til endurskipulagningar á m.a. Íslandsbanka. Að höfðu samráði við Samkeppniseftirlitið var talið að nauðsynlegt að grípa til aðgerða til að draga úr röskun á samkeppni.¹⁸ Féllst Íslandsbanki á að grípa til aðgerða sem lýst er með þessum hætti í viðauka I við ákvörðun ESA:

„Measures benefitting new and small competitors

Íslandsbanki commits itself to enact the following measures for the benefit of new and small competitors:

- a) Íslandsbanki will, until 15 October 2014, neither enforce contract clauses nor make new contract clauses which make special terms on interest rates contingent upon maintaining a minimum range of business with the bank.*
- b) Íslandsbanki will provide for easily accessible information, at the bank's website, on the process of switching banking services to another financial institution. Furthermore, the website will make easily accessible the necessary documents to switch between financial institutions. Finally, the same information and business-transfer forms will be available at the branches of the bank.*
- c) Íslandsbanki will execute all requests for transfer of banking services in a swift manner.*
- d) Íslandsbanki will not invoke state involvement as a source of competitive advantage when marketing.*
- e) Provided that competitive service offers are not available, Íslandsbanki is willing to offer the following services at a price that will be based on cost plus reasonable margin:*
- f) Payment processing services for ISK.
 - i. Payment processing services for FX.*
 - ii. Distribution of bank notes and coins.
 - I. Sale and delivery of bank notes and coins to the premises of the service recipient.*
 - II. Maintaining a stock of special cassettes containing bank notes which are placed inside ATM machines. However, a***

¹⁷ Sjá hér t.d. Whish & Bailey, Competition Law, áttunda útgáfa 2015, bls. 615.

¹⁸ Í fréttatilkynningu ESA frá 11. júlí 2012 segir m.a.: „Arion banki, Landsbankinn og íslensk stjórnvöld hafa boðist til að taka á sig ýmsar skuldbindingar sem draga úr röskun á samkeppni. ... Við mat á áhrifum aðstoðarinnar á samkeppni á Íslandi hefur ESA átt náið samstarf við Samkeppniseftirlitið.“



security firm contracted by the new/small party would 'feed' the folders into the ATM's."

Af þessu leiddi að Íslandsbanki féllst á að beita ekki í starfsemi sinni skilmálum sambærilegs eðlis og fjallað var um í andmælaskjalinu og grípa þar að auki til aðgerða til að draga úr skiptikostnaði og stuðla að hreyfanleika viðskiptavina. Þessar aðgerðir giltu til til 15. október 2014 en árinu 2015 sneri Samkeppniseftirlitið sér til Íslandsbanka til að ræða aðgerðir til að efla samkeppni en þær viðræður leiddu til sáttarinnar.

Við gerð sáttarinnar var bæði tekið mið af útistandandi málum, sbr. umfjöllun hér frammar, og almennum sjónarmiðum um leiðir til að örva samkeppni á fjármálamarkaði. Með sátt við Samkeppniseftirlitið hefur Íslandsbanki þannig tekist á hendur þýðingarmiklar skuldbindingar sem eru til þess fallnar að vinna almennt gegn skiptikostnaði í fjármálaþjónustu, ýta undir virkara aðhald einstaklinga og smærri fyrirtækja á því sviði, og vinna gegn aðstæðum sem ýtt gætu undir þögla samhæfingu á viðskiptabankamarkaði, auk þess sem fyrir liggur að bankinn mun ekki virkja tiltekna heimildarskilmála um vaxtaendurskoðun í eldri íbúðalánasamningum bankans sem fjallað var um í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins, dags. 5. mars 2013.

Eins og fram kom í andmælaskjali vegna íbúðalánamálsins, dags. 5. mars 2013, var það frummat Samkeppniseftirlitsins að stóru viðskiptabankarnir þrír hefðu verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu þegar lánin voru veitt og áfram. Með sáttinni við Íslandsbanka er ekki tekin afstaða til þess gagnvart Íslandsbanka hvort umrædd staða hafi verið fyrir hendi (eða sé fyrir hendi) og þess í stað gripið til aðgerða sem miða að því að vinna gegn aðstæðum sem ýta undir og auðvelað gætu þögla samhæfingu sem er undirstaða sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu af því tagi sem um ræddi. Að mati Samkeppniseftirlitsins er slík breið nálgun sem sáttin felur í sér ákjósanlegasta úrlausnin á þeim málum sem til rannsóknar voru. Byggir þessi ályktun m.a. á því að nú, eftir að stóru sparisjóðirnir eru ekki lengur til staðar, eru burðugir smærri keppinautar ekki lengur fyrir hendi til að veita stóru viðskiptabönkunum þremur alhliða samkeppnisaðhald á sviði almennrar viðskiptabankaþjónustu á landsvísu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er brýnast við núverandi aðstæður að leita leiða til þess að treysta samkeppnisumhverfið þ.a. verðsamkeppni á milli stóru viðskiptabankanna þriggja sem eftir standa aukist og þar af leiðandi afleiddir hvatar samkeppninnar til hagræðingar og nýsköpunar.¹⁹

Sáttin við Íslandsbanka gerir ekki ráð fyrir viðurkenningu brota né greiðslu sekta. Öll framangreind atriði leiða til þess að Samkeppniseftirlitið telur mikilvægast í þessu máli að ná fram jákvæðum breytingum til frambúðar á fjármálamarkaði sem er ætlað að örva samkeppni. Fer það saman við markmið að baki öðrum aðgerðum Samkeppniseftirlitsins á fjármálamarkaði, sbr. m.a. ákvörðun eftirlitsins nr. 8/2015, *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði*. Þar sem sátt hefur náðst um nauðsynlegar aðgerðir er ekki þörf á því, eins og atvik eru í þessu máli, að taka afstöðu til ætlaðra brota og skapa þannig skilyrði til að ná fram breytingum á markaði með einhliða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins.

¹⁹ Í þessu sambandi skal þó haft í huga að undanfarin ár hafa sprottið upp fyrirtæki erlendis sem veita hefðbundnum bönkum samkeppni á grundvelli fjármálalausna úr hugbúnaðargeiranum (e. fin-tech industry). Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að ekki sé hamlað gegn þeirri þróun hérlendis samhliða því sem staðið er vörð um fjármálastöðugleikamarkmið.



Í þessu sambandi hefur samstarfsvilji Íslandsbanka í málinu skipt máli. Þannig hefur bankinn fallist á að ráðast í framangreindar þýðingarmiklar aðgerðir sem styrkt geta samkeppni á viðskiptabankamarkaði í víðu samhengi. Þá telur Samkeppniseftirlitið það vissulega hafa þýðingu að ákvæði um vaxtaendurskoðun í lánaskilmálum Íslandsbanka virðast hafa verið með öðrum og vægari hætti í tilvikum Íslandsbanka heldur en hinna bankanna. Loks skiptir máli að bankinn hefur lýst því yfir að hann muni ekki nýta heimildir til vaxtaendurskoðunar í eldri íbúðalánasamningum, sem fjallað var um í andmælaskjali í íbúðalánamálinu, til hækka vexti á skuldara vegna þess að hann sé ekki lengur með launareikning eða önnur viðskipti sín hjá bankanum.²⁰

Að öllu samanlögðu er það mat Samkeppniseftirlitsins að með sáttinni sé dregið úr líkum á því að bankinn reynist í framtíðinni vera í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu með hinum stóru viðskiptabönkunum tveimur á markaði fyrir almenna viðskiptabankþjónustu og að sáttin feli í sér fullnægjandi lyktir útistandandi mála gagnvart Íslandsbanka.

3.1 Nálgun Samkeppniseftirlitsins út frá skiptikostnaði

Skiptikostnaður (e. *switching cost*) viðskiptavina fjármálaþjónustufyrirtækja getur verið umtalsverður. Þessi kostnaður getur falist í tíma og fyrirhöfn við að færa viðskipti sín milli þjónustuaðila annars vegar og beinum fjárhagslegum útgjöldum hins vegar. Skiptikostnaður getur með alvarlegum hætti dregið úr samkeppni á fjármálamörkuðum og því mikilvægt að draga úr honum. Kemur þetta skýrt fram í umfjöllun um samkeppni á þessu sviði, sbr. t.d. markaðsrannsókn breskra samkeppnisyfirvalda (*Competition and Markets Authority* (CMA)) frá 2016 á smásölubankþjónustu við einstaklinga og smá fyrirtæki, skýrslu OECD frá 2014²¹, umræðuskjal Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði* og skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2007 um almenna viðskiptabankastarfsemi.²²

Segja má að ferns konar skiptikostnaður geti dregið úr getu viðskiptavina til að skipta um bankþjónustuaðila: Tími og fyrirhöfn (e. administrative burden), ósamhverfar upplýsingar og skortur á verðgagnsæi, vöndlun og samtvinnun, og uppgreiðslugjöld. Í fyrirnefndri skýrslu framkvæmdastjórnar ESB kom fram að rannsóknir hennar gæfu til kynna að hár skiptikostnaður geti dregið úr samkeppni á tvo vegu. Í fyrsta lagi getur hár skiptikostnaður aukið markaðsstyrk einstakra banka (e. market power) þ.a. hver banki geti verðlagt þjónustu sína hærra gagnvart viðskiptavinum sínum (sem geta vírst fastir í viðskiptasambandi sínu við viðkomandi banka). Í öðru lagi getur hár skiptikostnaður og lítil hreyfing viðskiptamanna takmarkað árangur nýrra aðila sem reynt gætu að hasla sér völl á markaðnum.

Meðal þess sem fram kom í framangreindri skýrslu framkvæmdastjórnar ESB var að hreyfanleiki viðskiptavina í hlaupareikningsviðskiptum væri almennt lítill. Tekið var fram að ánægja viðskiptavina gæti skýrt lítinn hreyfanleika en rannsókn sem gerð var í tengslum við gerð skýrslunnar gaf einnig til kynna að bankar hefðu meiri markaðsstyrk

²⁰ Þess skal getið að bankinn hefur fullyrt að hann hafi ekki nýtt heimildir sínar í viðkomandi lánasamningum til vaxtaendurskoðunar með þessum hætti.

²¹ Skýrsla frá 3. nóvember 2014, DAF/COMP(2014)6.

²² Sjá: Report on the retail banking sector inquiry - Commission Staff Working Document - accompanying the Communication from the Commission - Sector Inquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on retail banking (Final Report) [COM(2007) 33 final].



(og þar með meiri getu til að stýra verðlagningu) á þeim mörkuðum þar sem hreyfanleiki viðskiptavina er með minna móti. Í framangreindri markaðsrannsókn CMA frá 2016 á smásölubankþjónustu við einstaklinga og smá fyrirtæki, kom fram sú afstaða að hreyfanleiki viðskiptavina milli bankþjónustuveitenda í Bretlandi væri óæskilega lítill og þörf væri á að ráðast í aðgerðir til að stuðla að auknum hreyfanleika þeirra til þess að efla aðhald viðskiptavina gagnvart veitendum bankþjónustu.²³ Samkeppniseftirlitið hefur m.a. litið til úrlausna í þessari bresku skýrslu við gerð sáttarinnar við Íslandsbanka.

3.1.1 Tími og fyrirhöfn, ósamhverfar upplýsingar og skortur á verðgagnsæi

Eitt af því sem viðskiptavinir banka þurfa að gera áður en þeir taka ákvörðun um að færa einstaka þjónustuþætti frá einum banka til annars er að verja tíma í að bera saman kjör og skilmála viðskiptabanka síns og keppinauta hans. Í því sambandi getur viðskiptavinurinn átt erfitt með að afla með aðgengilegum hætti nægilega ítarlegra og skýrra upplýsinga um verð og skilmála þ.a. hann sé jafn vel upplýstur og viðsemjendur hans. Verði svo af því að aðili færi viðskipti sín þarf hann að gera samninga um kaup á þjónustuþáttum hjá nýjum banka og eftir atvikum loka eða gera upp þjónustuþætti hjá gamla bankanum. Allt kostar þetta viðskiptavininn tíma og fyrirhöfn.

Aðgerðir sem lúta að því að auðvelda viðskiptavinum þetta ferli geta því dregið úr skiptikostnaði. Í 5, 6 og 7 gr. sáttarinnar við Íslandsbanka er kveðið á um aðgerðir sem er ætlað að greiða fyrir því að viðskiptavinir geti með sem auðveldustum hætti borið saman kjör, tekið upplýstar ákvarðanir og fært viðskipti sín með sem skilvirkustum hætti. Í 7. gr. er í þessu sambandi tekið skref í þá átt að auðvelda viðskiptavinum að veita einstökum fjármálaþjónustuveitendum aukið samkeppnisaðhald með skilvirkari samanburði á þeim kjörum sem í boði eru á markaðnum.²⁴ Með því er dregið úr líkunum á að ósamhverf upplýsingastaða verði til staðar milli veitenda fjármálaþjónustu annars vegar og viðskiptavina þeirra hins vegar, varðandi verð og skilmála á markaðnum.²⁵

Samkeppnishömlur vegna ósamhverfra upplýsinga getur skapast vegna ólíkrar dreifingar upplýsinga um viðskiptavini milli keppinauta. Þannig má almennt ætla að viðskiptabanki hvers og eins viðskiptavinar hafi bestar upplýsingar um greiðsluhæfi viðkomandi. Búa þeir bankar sem viðskiptavinurinn er þegar í viðskiptum við því yfir ákveðnu hagræði sem felst í betri upplýsingum um viðskiptavininn þegar kemur að því að gera viðkomandi viðskiptavini verðtilboð.

Í endurskoðaðri tilskipun ESB um greiðsluþjónustu (e. *Directive on Payment Services (PSD2)*) sem búist er við að taki gildi í ríkjum ESB í byrjun árs 2018, stefnir framkvæmdastjórn ESB að því að örva nýsköpun, efla neytendavernd og bæta öryggi

²³ Skýrsla CMA frá 9. ágúst 2016: Retail banking market investigation – Final Report.

²⁴ Í skýrslu CMA frá 2016 er mikið lagt upp úr deilingu upplýsinga gegnum opið API viðmót. Öðrum þræði miða fyrirmæli breska samkeppniseftirlitsins í þessu sambandi að því að greiða fyrir því að til verði hagkvæm grein milliða, þ.m.t. aðila sem reka verðsamanburðarvefsíður, fjármögnunartorg (e. finance platforms) og aðra vefhugbúnaðarstudda fjármálaþjónustuveitendur (e. FinTech), sem auðvelda viðskiptavinum að finna besta fjármálaþjónustuveitendann fyrir sig. Væntingar breska samkeppniseftirlitsins standa svo til þess að viðkomandi milliliðir muni í framhaldi þróa nýjar vörur og þjónustu sem leiða munu til frekari eflingar samkeppni í fjármálaþjónustu.

²⁵ 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. Verðskrár og vaxtakjör hvers stóru viðskiptabankanna þriggja eru birt í löngum listum á heimasíðum þeirra og krefst samræmdur samanburður á þeim töluverðar vinnu. Ætla verður að bankarnir eigi mun auðveldara með að fylgjast skipulega með því sem boðið er upp á af hálfu keppinauta þeirra á þessum grundvelli og hvenær breytingar eiga sér stað heldur en einstaklingar og smá fyrirtæki. Í þessu sambandi spilar einnig inn í að sérfræðipækning á fjármálum er ekki eins almenn meðal viðskiptavina bankanna og meðal starfsmanna bankanna.



internetgreiðsla og bankareikningsaðgangs innan ESB og EES. Í tilskipuninni er m.a. kveðið á um að viðskiptavinir banka geti heimilað þriðja aðila að nálgast ýmsar greiðsluupplýsingar um sig hjá viðskiptabönkum sínum gegnum opið API-viðmót. Þetta getur gert þriðju aðilum kleift að þróa fjármálaþjónustu ofan á greiðsluupplýsingagrunn og innviði bankanna. Í tilskipuninni eru gert ráð fyrir tveimur nýjum tegundum þjónustuaðila á sviði fjármálaþjónustu: gagnþjónustuaðilum (GP-aðilum) og greiðsluvirkjunaraðilum (GV-aðilum).²⁶

- Reikningseigandi getur falið GV-aðilum að setja af stað greiðslufyrirmæli til viðskiptabanka síns fyrir sína hönd án þess að greiðslan grundvallist á greiðslukorti.
- Reikningseigandi getur veitt GP-aðila aðgang að reikningsupplýsingum sínum hjá viðskiptabanka sínum og GP-aðilinn getur svo greint útgjaldahegðun eða safnað saman greiðslureikningsupplýsingum frá fleiri en einum banka á einn stað.

EKKI verður annað ráðið af tilskipuninni en að viðskiptavinur GP-aðila gæti heimilað keppinautum núverandi viðskiptabanka síns að fá þær upplýsingar sem GP-aðilinn hefur safnað saman. 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.

Ætla má að vandinn sem tengist ósamhverfri dreifingu upplýsinga milli keppinauta um einstaka viðskiptavini muni minnka þegar þessi uppfærða tilskipun tekur gildi en ljóst er að hana þarf að innleiða héraðs á grundvelli EES-samningsins. Í ljósi þessarar væntu lagasetningar telur Samkeppniseftirlitið ekki brýnt að kveða sérstaklega á um það nú í sátt við einstaka banka (í þessu tilviki Íslandsbanka) að þeir deili slíkum viðskiptaupplýsingum með keppinautum sínum í því skyni að jafna stöðu keppinauta.

3.1.2 Beinn skiptikostnaður

Beinn skiptikostnaður í fjármálaþjónustu héraðs hefur einkum falist í ýmsum þóknunum sem tengjast lántöku og uppgreiðslu lána. Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB sem vitnað var til hér framfar var ljósinu aðallega beint að uppgreiðslugjöldum í þessu samhengi en beinn skiptikostnaður getur falist í fleiru, s.s. stimpil- og lántökugjöldum.

Skref í átt að því að draga úr slíkum beinum skiptikostnaði var stigið þegar ný lög tóku gildi um stimpilgjöld, nr. 138/2013, en með þeim átti sér stað sú breyting að stimpilgjöld á fjárhæð lánasamninga, s.s. íbúðalánasamninga, voru ekki lengur lögð á lántakendur. Fyrir setningu laganna tíðkaðist að lántakendur greiddu fast hlutfall af lánsfjárhæð í stimpilgjöld. Hafði Samkeppniseftirlitið ítrekað mælst til þess að umrædd stimpilgjöld yrðu felld úr gildi, sbr. t.d. skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Þá var með lögum um neytendalán nr. 33/2013 innleidd veruleg takmörkun á uppgreiðslugjöld á neytendalánum, þ.e. 1% hámark af fjárhæð uppgreiðslu.²⁷

²⁶ Í enskri útgáfu tilskipunarinnar eru GP-aðilar nefndir AISP (*Account Information Service Providers*) og GV-aðilar nefndir PISP (*Payment Initiation Service Providers*). Þýðing á þessum hugtökum í meginmáli hér að ofan er Samkeppniseftirlitsins.

²⁷ 0,5% hámarksuppgreiðslugjald gildir skv. neytendalánalögum ef minna en eitt ár ef eftir af lánstíma.



Með nýjum lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, sem samþykkt voru frá Alþingi á nýliðnu haustþingi, voru íbúðalán færð undan lögum um neytendalán. Það þýddi m.a. að ný ákvæði tóku gildi varðandi uppgreiðslugjöld á íbúðalánum sem bera fasta vexti.²⁸ Í því sambandi er í 37. gr. laganna kveðið á um að uppgreiðslugjöld skuli í mesta lagi nema 0,2% af fjárhæð endurgreiðslu fyrir hvert heilt ár sem eftir er af fastvaxtatímabili og aldrei meiru en kostnaði bankans vegna endurgreiðslunnar eða í mesta lagi 4% af endurgreiðslu. Þetta þýðir að uppgreiðslugjöld á nýjum íbúðalánum sem bera fasta vexti til langs tíma (t.d. 25 ára) gætu hugsanlega numið allt að 4% ef slík lán eru greidd upp 20 árum eða fleiri árum fyrir lokagjalddaga.²⁹

Í lögnum um fasteignalán til neytenda er (líkt og í lögum um neytendalán) er lagt bann við því að lögð séu á uppgreiðslugjöld á lán sem bera breytilega vexti (þ.e. vextir sem fylgja markaðsvöxtum á hverjum tíma) enda er vaxtaáhætta lánveitanda lítt eða ekki fyrir hendi þegar um breytilega vexti er að ræða ólíkt því sem á við þegar um fasta vexti er að ræða.

Ein forsenda fyrir því að það geti verið málefnalegt með hliðsjón af fyrrgreindum lögum að leggja á uppgreiðslugjöld lýtur að þeim aðstæðum þegar bankinn situr uppi með uppgreiðslufé af fastvaxtaláni til endurútlána en getur aðeins lánað féð út á lægri kjörum en áður vegna lækkunar á markaðsvöxtum. Við slíkar aðstæður getur bankinn setið uppi með fastvaxtaskuld vegna fjármögnunar uppgreidda lánsins á óbreyttum kjörum á sama tíma og útlánskjörin hafa minnkað og þar með framlegð bankans. Hafi markaðsvextir hins vegar hækkað til þess tíma er fastvaxtaíbúðalán er greitt upp eru engar forsendur til að leggja á uppgreiðslugjöld enda verður ekki séð að lánveitandi verði fyrir kostnaði vegna uppgreiðslu þar sem hann ætti að geta lánað féð út aftur á hærri vöxtum en uppgreidda lánið bar.

Ljóst er að þrátt fyrir þau neikvæðu áhrif á hreyfanleika viðskiptavina sem uppgreiðslugjöld á fastvaxtalánum hafa í för með sér, þá standa málefnaleg rök til þess að heimila uppgreiðslugjöld á slíkum lánum vegna vaxtaáhættu lánveitanda sem gæti setið uppi með óhagkvæma mótfjármögnun (s.s. í formi sértryggðra skuldabréfa) uppgreiddra íbúðaútlána eftir uppgreiðslu. Þá er einnig ljóst að mjög strangar takmarkanir á uppgreiðslugjöldum á slíkum lánum gætu komið í veg fyrir að lengri fastvaxtalán yrðu yfir höfuð boði á markaðnum.

Eins og áður hefur komið fram beitti Samkeppniseftirlitið sér fyrir því að inn í ný 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. Á fyrri stigum í viðræðum um sátt við Íslandsbanka hafði Samkeppniseftirlitið reifað þann möguleika að innleiða slíkt takmarkandi ákvæði í sátt við bankann. 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.a. jafnræði væri tryggt.

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

²⁸ Lögin gilda eingöngu um lán sem veitt eru eftir setningu laganna.

²⁹ Þá er m.a. kveðið á um það í 37. gr. að hægt sé að greiða allt að 1 m.kr. inn á höfuðstól íbúðaláns á hverju ári án þess að þurfa að greiða uppgreiðslugjald (þótt um fastvaxtalán sé að ræða).



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. Að teknu tilliti til sjónarmiða Samkeppniseftirlitsins og þar að lútandi nánari skoðunar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, var felld inn í löginn svohljóðandi ákvæði sem fram kemur í 7. gr. laganna:

„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.“

Með þessu ákvæði laganna er í raun komið í veg fyrir að hægt sé að leggja á lántökugjöld sem hlutfall af lánsfjárhæð enda fela lán fyrir kaupum á fasteignum yfirleitt í sér afar háar fjárhæðir og er því hlutfallsleg þóknun yfirleitt mjög há fjárhæð í krónum talið og í mörgum tilvikum langt umfram það sem hægt væri að réttlæta á grundvelli kostnaðar við skjalagerð og afgreiðslu lánsins. Með því að innifela framangreint ákvæði í lögnum hefur verið stigið skref til að draga úr skiptikostnaði á viðskiptabankamarkaði og íbúðalánamarkaði.

Áherslur Samkeppniseftirlitsins við gerð sáttarinnar í því skyni að draga úr beinum skiptikostnaði færðust eftir þetta meira yfir í það að stuðla að því að uppgreiðslugjöld verði ekki lögð á skuldara í tilviki útistandandi lána sem bera breytilega vexti, bæði í tilviki einstaklinga og smærri fyrirtækja, óháð því hvenær lánin voru veitt og þar af leiðandi óháð því undir hvaða lögum lánin voru veitt. Er þessi nálgun Samkeppniseftirlitsins í samræmi við þá málefnalegu nálgun sem endurspeglast í 37. gr. laga um fasteignalán til neytenda, þ.e. að uppgreiðslugjöld skuli ekki heimilt að leggja á skuldara í tilviki lána sem bera breytilega vexti. Vísast í þessu sambandi til umfjöllunar hér á undan.

3.1.3 Vöndlun og samtvinnun

Samtvinnun og vöndlun fela það í sér að sett eru þannig skilyrði fyrir samningsgerð að viðsemjendur taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju, sbr. m.a. d-lið 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga. Samtvinnun og vöndlun viðskipta geta verið dæmi um misnotkun á markaðsráðandi stöðu en slík háttsemi getur haft þau áhrif eða/og falið í sér það markmið markaðsráðandi fyrirtækis að útiloka keppinauta sína.

Samtvinnun vísar venjulega til tilvika þar sem viðskiptavinir sem kaupa eina vöru, þ.e. samtvinnandi vöruna (e. *the tying product*), verða einnig að kaupa aðra vöru, þ.e. samtvinnuðu vöruna (e. *the tied product*) af markaðsráðandi fyrirtækinu. Samtvinnun getur ýmist byggst á tæknilegum grundvelli eða samningslegum grundvelli.

Vöndlun (e. *bundling*) vísar venjulega til þess hvernig vörur eru boðnar og verðlagðar af hinu markaðsráðandi fyrirtæki. Í tilviki hreinnar vöndlunar (e. *pure bundling*) eru vörurnar aðeins seldar í föstum hlutföllum, þ.e. viðskiptavinurinn verður að kaupa allan „pakkann“ eins og hann er boðinn fram, ellegar ekkert. Í tilviki blandaðrar vöndlunar (e. *mixed bundling*), sem einnig er vísað til sem fjölþættingarafslátta (e. *multi-product rebate*), standa vörurnar til boða með aðskildum hætti, en samanlagt verð varanna er



hærra þegar þær eru seldar hver í sínu lagi heldur en vöndulverðið (e. *the bundled price*).³⁰

Eitt af því sem fjallað var um í andmælskjali Samkeppniseftirlitsins vegna íbúðalánamálsins var vöndun ýmissa þjónustupáttanna. Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um almenna viðskiptabankastarfsemi, sem vitnað var til hér frammar, kemur fram að samtvinnum/vöndun bankþjónustupáttanna sé algeng meðal banka í ríkjum sambandsins. Bent er á að slíkt geti dregið úr samkeppni í bankþjónustu með því að auka skiptikostnað, draga úr verðgagnsæi og letja nýja keppinauta frá því að hefja innreið sína á markaðinn (einkum þá sem hyggðust bjóða aðeins eina tegund bankþjónustu). Þá kom fram í skýrslunni að markaðsathugun sem gerð var í tengslum við gerð skýrslunnar hafi gefið til kynna að í flestum ríkjum sambandsins vöndli/tvinni bankar hlaupareikninga saman við fasteignaveðlán, neytendalán og lán til lítilla fyrirtækja. Jafnframt sýndi sig í rannsókninni að í þeim ríkjum þar sem stærsti bankinn vöndlar saman vörur þá fylgi meirihluti keppinauta því fordæmi.

Með tilskipun ESB frá árinu 2014 um fasteignalán, sem innleidd var hérlendis skömmu fyrir síðustu áramót með *lögum nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda*, má segja að tekin hafi verið upp samræmd nálgun innan ESB og EES m.t.t. samtvinnum íbúðalána við aðra bankþjónustu.³¹ Umrædd tilskipun og þar að lútandi löggjöf hérlendis dregur nokkuð úr þörfinni fyrir afskipti samkeppnisyrvalda vegna mögulegra samkeppnishamla sem af samtvinnum getur stafað.

Með lögum nr. 118/2016 *um fasteignalán til neytenda* hefur nánar tiltekið verið innleitt bann við samtvinnum, þ.e. bann við því að lánveitandi bindi samning um fasteignalán eða lánstilboð því skilyrði að neytandi geri samning um kaup á annarri aðgreindri fjármálaafurð eða fjármálaþjónustu.³² Á hinn bóginn er lánveitendum heimilt samkvæmt lögnum að bjóða fasteignalán þar sem neytandi á kost á að gera samning um kaup á annarri aðgreindri fjármálaafurð eða fjármálaþjónustu um leið og hann tekur fasteignalán. Slíkir viðskiptahættir hafa verið nefndir vöndun eins og áður segir en þeir geta farið gegn samkeppnislögum í tilviki markaðsráðandi fyrirtækja. Vöndun er þó almennt ekki talin eins varhugaverð í samkeppnisrétti og samtvinnum sem ESB taldi þörf á að banna m.t.t. íbúðalána í fyrrnefndri tilskipun. Í ljósi þess að löggjafinn hefur kveðið býsna skýrt á um samtvinnum og vöndun í sérstökum lögum um fasteignalán er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki sé nægilega rík ástæða til að innifela sérstakt ákvæði um vöndun og samtvinnum íbúðalána í sáttinni við Íslandsbanka.

Í tengslum við þetta ber að hafa í huga að möguleg samkeppnishamlandi áhrif vöndlunar eru þeim mun meiri þegar margvíslegur annar skiptikostnaður er til staðar sem tengist einstökum þjónustupáttum sem vöndlaðir eru saman. Ef t.d. íbúðalán væri hluti af vendli og það væri undirselt ómálefnalegum ákvæðum um lántökugjöld og uppgreiðslugjöld, þá

³⁰ Sjá mgr. 48 í „Leiðbeiningu framkvæmdastjórnarinnar varðandi forgangsatriði við beitingu 82. gr. sáttmála Evrópusambandsins vegna útilokunarvaldandi misbeitingarhegðunar markaðsráðandi fyrirtækja.“ Cf. *Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings [2009]c 45/02*.

³¹ Tilskipunin nefnist: DIRECTIVE 2014/17/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010

³² Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er lánveitanda heimilt að krefjast þess að neytandi taki viðeigandi váttryggingu í tengslum við samning um fasteignalán.



gæti vöndlun haft víðtæk skaðleg áhrif enda væri við slíkar aðstæður til orðin fjölvídda binding á grundvelli þess kostnaðar sem tengdist því að færa einstök viðskipti þegar slíkt íbúðalán væri vöndlað með öðrum viðskiptaþáttum. Með þeim aðgerðum sem ráðist hefur verið í með sáttinni og í aðdraganda sáttar til að draga úr áhrifum annarra þátta sem auka skiptikostnað, s.s. lántökugjalds og uppgreiðslugjalda, er dregið úr mögulegri skaðsemi vöndlunar í heildarsamhengi á fjármálamarkaði.

3.2 Unnið gegn aðstæðum sem renna stoðum undir þöglu samhæfingu

Sáttinni er í heild sinni ætlað að draga úr líkunum á því að þöglu samhæfing og þar með möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða gæti þrífist til lengdar í almennri viðskiptabankaþjónustu í framtíðinni. Er 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 er mikilvægt að hafa í huga 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, er að smærri keppinautar er standa utan samhæfingar og viðskiptavinir séu vanmáttugir til að raska þögulli samhæfingu.³³ 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.

3.3 **Skýringar við einstök ákvæði sáttarinnar**

Hér á eftir er fjallað um einstakar greinar sáttarinnar í sömu röð og þær koma fyrir í því skyni að varpa frekara ljósi á túlkun þeirra eftir því sem tilefni er til. Þar sem þegar hefur verið gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum sem liggja til grundvallar sáttinni gerist ekki þörf á ítarlegum skýringum við hverja grein.

3.3.1 Markmið

Í fyrstu grein sáttarinnar eru tilgreind meginmarkmiðin sem stefnt er að með gerð sáttarinnar. Þau eru:

- a) Að draga úr kostnaði sem viðskiptavinir verða fyrir þegar skipt er um veitanda fjármálaþjónustu.
- b) Að stuðla að virkara samkeppnisaðhaldi einstaklinga og lítilla fyrirtækja með veitendum viðskiptabankaþjónustu á Íslandi.
- c) Vinna gegn aðstæðum sem rennt gætu stoðum undir þöglu samhæfingu á markaði/mörkuðum fyrir viðskiptabankaþjónustu.

Þegar hefur verið fjallað um þau atriði sem liggja til grundvallar þessum markmiðum hér framfar í ákvörðuninni.

³³ Sjá t.d. mgr. 122-123 í dómi dómstóls ESB nr. C-413/06 P *Bertelsmann AG and Sony Corp. of America vs Impala*. Önnur skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt er annars vegar nægilegt gagnsæi (einkum um verð) og hins vegar að óhagfelld þarf að vera fyrir samhæfingaraðila að víkja frá samhæfingu vegna gagnviðbragða (svarað yrði í sömu mynt ef einn samhæfingaraðili viki frá samhæfingu).



3.3.2 Bann við uppgreiðslugjöldum á lánum sem bera breytilega vexti

Í annarri grein sáttarinnar er kveðið á um að uppgreiðslugjöld á lánum til einstaklinga og lítilla fyrirtækja sem bera breytilega vexti séu bönnuð. Á þetta bæði við um útistandandi lán og ný lán sem bankinn mun veita eftir undirritun sáttarinnar.

Ákvæði þetta tekur ekki til lána sem bera fasta vexti nema við skilmálabundna endurskoðun á vöxtum slíkra lána við lok umsamins fastvaxtatímabils.

Eins og áður hefur komið fram er þetta ákvæði innleitt á grundvelli þess að ekki getur talist málefnalegt að leggja á uppgreiðslugjöld í tilviki lána sem bera breytilega vexti.³⁴ Annað getur átt við í tilviki lána sem bera fasta vexti. Vísast í þessu sambandi til umfjöllunar í kafla 3.1 hér að framan.

Þau viðmið sem tilgreind eru í greininni til afmörkunar á því hvaða fyrirtæki teljast „lítill“ í skilningi sáttarinnar fela að mati Samkeppniseftirlitsins í sér hagfelld stærðarviðmið í þessu sambandi. Í þessu sambandi skal á það bent að stór hluti fyrirtækja á Íslandi eru lítill í skilningi evrópskra reglna sem innleidd hafa verið héraðs á grundvelli EES-samningsins.

Tekið skal fram að viðmiðunarpátturinn „hrein velta“ sem tilgreindur er greininni telst vera tekjur af sölu og þjónustu í reglulegri starfsemi að frádregnum afslætti og sköttum sem tengjast sölunni beint.

Í greininni segir að í tilviki fasteignafélaga og eignarhaldsfélaga skuli eingöngu miða við heildareignir 600 m.kr., þ.e. óháð hreinni veltu og meðalfjölda ársverka. Byggir þessi undantekningarregla á því að slík fyrirtæki byggja afkomu sína aðallega á eignatekjum en aðeins að litlu leyti á hefðbundnu framleiðslufjármagni og vinnuafli.

Í sáttinni segir að lítið fyrirtæki sé félag sem í síðasta fjárhagsuppgjöri fer ekki yfir mörkin á a.m.k. tveimur af þeim viðmiðum sem þar koma fram. Með „síðasta fjárhagsuppgjöri“ í þessu sambandi er almennt átt við síðasta ársreikning en þó skal miða við síðasta fyrirbyggjandi milliuppgjör (e.a. ársfjórðungs- eða hálfársuppgjör) ef verulegar breytingar hafa átt sér stað milli ársuppgjörs og síðasta milliuppgjörs.

Við framkvæmd á grundvelli þessarar greinar sáttarinnar skal ætíð byggja á stærð fyrirtækis þegar lán er/var veitt. Ef slíkar breytingar hafa átt sér stað eða eiga sér stað yfir lánstíma á viðmiðunarpáttunum (heildareignir, hrein velta, og meðalfjöldi ársverka) þ.a. fyrirtæki hefur orðið „lítið“ á lánstímanum eða hætt að vera „lítið“ á lánstímanum, þá skal það ekki hafa í för með sér breytingu á ákvæðum um uppgreiðslugjöld í viðkomandi útistandandi lánasamningi né við framkvæmd samkvæmt greininni. Ákvæði um uppgreiðslugjöld í nýjum lánasamningum samkvæmt sáttinni skulu þannig byggja á þeirri stöðu sem fyrirtæki er í þegar lán er veitt og ekki breytast á lánstímanum, hvorki í skilmálum né í framkvæmd, vegna þess að viðmiðunarpáttirnir breytist. Mikilvægt er að þetta gildi jafnhliða óháð því hvaða stefnu breytingar á viðmiðunarpáttunum á lánstímanum hafa, þ.e. framkvæmd skv. ákvæði greinarinnar miðist við stærð fyrirtækis við veitingu láns og breytist ekki hvort sem fyrirtæki verða „lítill“ eða hætta að teljast

³⁴ Málefnalegt getur þó verið að taka minniháttar afgreiðslugjald vegna uppgreiðslunnar.



„lítil“ á lánstímanum. Í tilviki útistandandi lána bankans til fyrirtækja við undirritun sáttarinnar skal miða við hið sama, þ.e. ef fyrirtækið var lítið þegar lán var veitt þá skal ekki leggja á uppgreiðslugjöld (óháð því sem stendur í skilmálum lánessamnings).

Í samræmi við framangreint er viðeigandi að bankinn skjalfesti það við veitingu nýrra lána með breytilegum vöxtum hvort og á hvaða forsendum fyrirtæki sem tekur slíkt lán teljist vera „lítið“ miðað þá viðmiðunarpætti sem tilgreindir eru í sáttinni.

Í tilviki lána til fyrirtækja sem eru útistandandi við undirritun sáttarinnar og falla undir þetta ákvæði skal bankinn leita allra leiða til að leggja mat á það hvort fyrirtæki hafi við veitingu láns talist „lítið fyrirtæki“ í skilningi sáttarinnar og falli þar með undir ákvæði þetta.

Í tilviki þeirra fyrirtækja sem ekki hafa skilað ársreikningi við lánveitingu skal heimilt að miða við rökstuddar áætlanir og yfirlýsingu stjórnar um hvort fyrirtæki hafi verið stórt eða lítið á grundvelli þeirra viðmiða sem fram koma í sáttinni. Í þeim tilvikum þar sem þetta er verulegum erfiðleikum bundið skal heimilt að byggja á stærð fyrirtækis þegar uppgreiðsla á sér stað og miða þá við síðasta ársreikning.

3.3.3 Flutningur bundins séreignalífeyrissparnaðar

Með þriðju grein sáttarinnar skuldbindur Íslandsbanki sig til þess að takmarka fjárhæð þóknunar vegna flutnings bundins séreignalífeyrissparnaðar úr stýringu hjá bankanum eða dótturfélagi bankans til annars aðila, sbr. nánari skilgreiningu í greininni. Ákvæði þetta er liður í því að draga úr skiptikostnaði í bankaþjónustu og örva virka samkeppni, sbr. umfjöllun hér að framan.

Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið tekið mið af því að nokkurt reiðufé er jafnan til staðar í sjóðum af þessu tagi og því ætti að jafnaði ekki að þurfa að koma til sölu verðbréfa til að mæta tilfallandi óskum einstakra hlutdeildarhafa um flutning séreignasparnaðar. Að jafnaði ætti því sá kostnaður sem tengist innlausnarbeiðni fyrst og fremst að felast í afgreiðslu beiðninnar. Sé stýring séreignalífeyrissjóðs samkeppnishæf til lengri tíma lítið, verður að ætla að nettó innstreymi eigi sér stað, eða a.m.k. jafnvægi ríki, vegna inn- og útstreymis reiðufjár vegna flutnings séreignalífeyrissparnaðar.

3.3.4 Skilmálar við yfirtöku láns vegna fasteignaviðskipta einstaklinga

Til grundvallar fjórðu grein sáttarinnar liggur einkum það markmið að vinna gegn hættunni á að smáir og nýir keppinautar á sviði viðskiptabankaþjónustu útilokist í samkeppni við stærri viðskiptabanka. Einnig er tilgangurinn með ákvæðinu sá að skapa svigrúm fyrir ákveðna fjölbreytni m.t.t. fjölda fjármálaþjónustuveitenda í tilviki einstakra viðskiptavina.³⁵ Á þeim grundvelli hefur Íslandsbanki fallist á að setja ekki fram það skilyrði gagnvart íbúðakaupanda fyrir yfirtöku íbúðaláns (sem veitt hefur verið af bankanum) í fasteignaviðskiptum að kaupandinn færi bankaviðskipti sín (launareikning og e.a. fleiri þjónustupætti auk launareiknings) til bankans. Sjá nánari útfærslu ákvæðisins í greininni.

³⁵ Ákvæðið ber þó ekki að túlka svo að það feli þar með í sér almennt bann við vöndlun.



Í greininni kemur fram að „Undir þetta falla þó ekki skilyrði sem leiða af lögum/reglum eða eru nauðsynleg vegna virkni kerfa.“ Með vísan til laga og reglna í þessu sambandi er gerður almennur fyrirvari um að ákvæðið samrýmist þeim lögum og reglum sem gilda í landinu á hverjum tíma. Þá er ljóst að komi til þess að bankinn beri við virkni kerfa, þá þarf hann að geta sýnt fram á að virkni upplýsingatæknikerfa í bankanum geri það að verkum að *nauðsynlegt* sé að tengja íbúðarlánið við launareikning eða aðra þjónustubætti. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ólíklegt að slíkt tilvik komi upp en eigi það sér stað er sönnunarbyrðin á herðum bankans því bankinn þarf að geta sýnt fram á nauðsyn í þessu sambandi.

3.3.5 Flutningur bankaviðskipta

Með fimmtu grein sáttarinnar skuldbindur Íslandsbanki sig til að vinna að því að auðvelda viðskiptavinum í viðskiptabankþjónustu að færa bankaviðskipti sín milli banka. Vísast í þessu sambandi til nánari útfærslu í greininni sjálfri sem þarfnast ekki sérstakra efnislegra skýringa hér.

Í meginatriðum er markmiðið að baki þessari grein það að stuðla að öflugra aðhaldi viðskiptavina með því að gera þeim auðveldara fyrir að færa viðskipti sín ef þeim býður svo við að horfa. Í þessu sambandi er með bankaviðskiptum átt við launa- og aðalgreiðslureikning og e.a. aðra bankþjónustubætti sem flytjast með launa- og aðalgreiðslureikningi.

Með viðskiptavinum í þessari grein er átt við bæði einstaklinga og lítil fyrirtæki, sbr. skilgreiningu á litlum fyrirtækjum í 2. gr. sáttarinnar. Í þessu sambandi skal almennt miðað við stærð fyrirtækis við upphaf fyrirgreiðslu.

3.3.6 Boð til viðskiptavina

Í 6. grein sáttarinnar er kveðið á um skyldu bankans til að upplýsa viðskiptavini þegar bankinn gerir verulegar breytingar á vöxtum eða verðskrá bankans sem eru íþyngjandi fyrir viðskiptavini í viðskiptabankþjónustu, sbr. nánari útfærslu í greininni. Tilgangur þessa ákvæðis er að efla aðhald viðskiptavina með því að stuðla að því að viðskiptavinir hugi að hagsmunum sínum og leiti ætíð bestu kjara þegar það á við.

Með viðskiptavinum í þessari grein er átt við bæði einstaklinga og lítil fyrirtæki, sbr. skilgreiningu á litlum fyrirtækjum í 2. gr. sáttarinnar. Í þessu sambandi skal almennt miðað við stærð fyrirtækis við upphaf fyrirgreiðslu.

Viðkomandi viðskiptavinur þarf ekki nauðsynlega að vera með launa- og aðalgreiðslureikning sinn hjá bankanum (auk annarra þjónustubátta) til að ákvæði þetta taki til hans.

3.3.7 Deiling opinberlega birtra upplýsinga gegnum opið API viðmót

Í 7. gr. er kveðið á um að allar upplýsingar um almennar þóknarir, kjör og skilmála, sem eru opinberlega birtar á vefsíðu bankans, verði aðgengilegar gegnum opið API-viðmót



sem einstaklingar, fyrirtæki eða félagasamtök geti nýtt til þess að setja upp og reka, í samræmi við lög og á eigin ábyrgð og kostnað, vefsíðu þar sem hægt er að bera saman kjör bankanna, e.a. með gagnvirkum hætti.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um almenna viðskiptabankastarfsemi, sem framar var getið í ákvörðun þessari, kemur fram að ákvarðanir almennra viðskiptavina séu m.a. skorðaðar af ósamhverfum upplýsingum og háum skiptikostnaði. Fram kemur að upplýsingaósamhverfan sé mismikil og fari eftir því hve flókin bankþjónustan er sem um ræðir og því hve mikið verðgagnsæi ríkir. Var talið að skýrar og gagnsæjar upplýsingar fyrir viðskiptavinum geti dregið úr upplýsingavandanum.

Við innleiðingu þessa ákvæðis sáttarinnar var m.a. tekið mið af sambærilegri kvöð sem breska samkeppniseftirlitið (CMA) lagði til í lokaákvörðun sinni sem framar var getið í kjölfar markaðsrannsóknar stofnunarinnar þar í landi á viðskiptabankamarkaði. Þetta ákvæði sáttarinnar gæti gegnt mikilvægu hlutverki í því skyni að stuðla að auðveldari samanburði viðskiptavina á því sem mismunandi bankar bjóða með því að skapa möguleika á að þróaðar verði hugbúnaðarlausnir sem skapað geta svigrúm til virkara verðaðhalds viðskiptavina á markaðnum.

Í þessu sambandi skal jafnframt bent á að býsna áþekka kvöð (en ekki eins víðtæka) og felst í þessari grein sáttarinnar þarf að innleiða í lög hérlendis innan tíðar vegna uppfærðrar tilskipunar ESB um greiðsluþjónustu (e. *Directive on Payment Services* (PSD2)) sem getið var hér framar í ákvörðun þessari.

3.3.8 Greinar sáttarinnar nr. 9-11

Greinar 9-11 þarfnast ekki sérstakra skýringa hér en þó skal bent á að í grein 10 er gerð grein fyrir því að Íslandsbanki hafi fallist á að nýta ekki heimildarskilmála um vaxtaendurskoðun í eldri íbúðalánasamningum, sem fjallað var um í andmælaskjali í hinu svonefnda íbúðarlánamáli, til hækkunar vaxta af þeirri ástæðu að skuldari hafi flutt bankaviðskipti sín til annars fjármálaþjónustuveitanda.

V. ÁKVÖRÐUNARORÐ:

„Íslandsbanki hf. og Samkeppniseftirlitið hafa gert með sér eftirfarandi sátt á grundvelli 17. gr. f. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Hefur bankinn samþykkt og staðfest efni sáttarinnar með undirskrift sinni og er hún því bindandi fyrir bankann. Er sáttin birt hér í viðauka.

Með gerð sáttar þessarar er afskiptum Samkeppniseftirlitsins að fullu lokið í tilvikum Íslandsbanka af þeim málefnum sem tilgreind voru í andmælaskjali, „Viðskiptaskilmálar stóru viðskiptabankanna þriggja við veitingu íbúðalána“, dags. 5. mars 2013. Jafnframt er lokið athugun Samkeppniseftirlitsins á hlut Íslandsbanka á grundvelli kvörtunar MP banka vegna uppgreiðslugjalda bankanna, dags. 26. nóvember 2012.



Brot á sáttinni varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.“



VI. VIÐAUKI

SÁTT SAMKEPPNISEFTIRLITSINS OG ÍSLANDBANKA HF

Um aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki

Samkeppniseftirlitið og Íslandsbanki hf., kt. 491008-0160, Norðurturni, Hagasmára 3, 201 Kópavogi, hafa gert með sér eftirfarandi sátt í samræmi við 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005 og 22. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

1. Markmið

Þau skilyrði sem Íslandsbanki hf. („bankinn“) fellst á að hlíta skv. 2. – 11. gr. byggja á eftirfarandi markmiðum:

- a) Að draga úr kostnaði sem viðskiptavinir verða fyrir þegar skipt er um veitanda fjármálaþjónustu.
- b) Að stuðla að virkara samkeppnisaðhaldi einstaklinga og lítilla fyrirtækja með veitendum viðskiptabankþjónustu á Íslandi.
- c) Vinna gegn aðstæðum sem rennt gætu stoðum undir þögla samhæfingu á markaði/mörkuðum fyrir viðskiptabankþjónustu.

2.

Bann við uppgreiðslugjöldum á lánum sem bera breytilega vexti

Bankinn skuldbindur sig til að innheimta ekki uppgreiðslugjöld eða ígildi þeirra vegna lána bankans sem bera breytilega vexti (þ.m.t. lána sem bera breytilegt vaxtaálag á fastan grunn eða fast álag á fljótandi vaxtagrunn), hvort sem er til einstaklinga eða lítilla fyrirtækja. Á þetta bæði við um útistandandi lán og ný lán sem bankinn mun veita eftir undirritun sáttarinnar.

Jafnframt skal framangreindum hópi viðskiptavina standa til boða að greiða upp lán sem bera fasta vexti án uppgreiðslugjalda við almenna skilmálabundna endurskoðun á vöxtum slíkra lána við lok umsamins fastvaxtatímabils.

Í skilningi sáttarinnar skal hugtakið „lítið fyrirtæki“ hafa sömu merkingu og fram kemur í b-lið 11. tl. 2. gr. laga um ársreikninga nr. 3/2006, með síðari breytingum, þ.e. félag sem skv. síðasta fjárhagsuppgjöri sínu fyrir lánveitingu fer ekki yfir mörkin á a.m.k. tveimur af þremur eftirfarandi viðmiðunum:

- (a) Heildareignum: 600 m.kr.
- (b) Hreinni veltu: 1.200 m.kr. og
- (c) Meðalfjöldi ársverka á fjárhagsárinu: 50



Ef um fasteignafélög eða eignarhaldsfélög er að ræða skal þó í þessu samhengi eingöngu miða við heildareignir 600 m.kr., þ.e. óháð hreinni veltu og meðalfjölda ársverka.

Framkvæmd bankans í þessu sambandi í tilviki útistandandi lána fyrirtækja sem bera breytilega vexti skal byggja á mati á því hvort viðkomandi fyrirtæki telst hafa verið stórt eða lítið á þeim tíma þegar lánið var veitt. Sama gildir um ný lán, þ.e. byggja skal á mati á því hvort fyrirtæki er stórt eða lítið þegar lán er veitt. Þótt fyrirtæki sem tekið hefur lán stækki eða minnki á lánstímanum skal eftir sem áður byggja á stærð fyrirtækis þegar lán var veitt.

3.

Flutningur bundins séreignalífeyrissparnaðar

Bankinn skuldbindur sig til þess að takmarka fjárhæð þóknunar vegna flutnings bundins séreignalífeyrissparnaðar úr stýringu hjá bankanum eða dótturfélagi bankans til annars aðila sem hefur heimild til að taka við iðgjaldi með samningi um viðbótartryggingavernd samkvæmt lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, þannig að þóknunin verði aldrei hærri en 0,5% af uppfærðri verðmatsstöðu séreignalífeyrissparnaðar viðkomandi lífeyrishafa ef sparnaðurinn situr í sjóði. Ef sparnaðurinn situr á bankareikningi fellst bankinn á að innheimta ekki þóknun sem hlutfall af stöðu fyrir slíkan flutning; þess í stað, í því tilviki, taki viðkomandi þóknun mið af kostnaði sem bankinn verður fyrir vegna afgreiðslu flutningsbeiðinnar auk álagningar.

4.

Skilmálar við yfirtöku láns vegna fasteignaviðskipta einstaklinga

Bankinn skuldbindur sig til þess að setja ekki fram það skilyrði gagnvart íbúðakaupanda fyrir yfirtöku íbúðaláns í fasteignaviðskiptum að kaupandinn færi bankaviðskipti sín (launareikning og e.a. fleiri þjónustubætti) til bankans. Þá framfylgir bankinn ekki ákvæðum þessa efnis ef slík ákvæði er að finna í eldri íbúðalánasamningum bankans.

Undir þetta falla þó ekki skilyrði sem leiða af lögum/reglum eða eru nauðsynleg vegna virkni kerfa.

5.

Flutningur bankaviðskipta

Bankinn skuldbindur sig til að vinna að því að auðvelda viðskiptavinum (einstaklingum og litlum fyrirtækjum) í viðskiptabankþjónustu að færa bankaviðskipti sín milli banka. Skulu aðgerðir bankans fela í sér eftirfarandi:

- a) Við val, þróun og innleiðingu nýrra kerfa og tæknilegra úrlausna verði horft til þess að auðvelda viðskiptavinum að færa bankaviðskipti sín.
- b) Þjónustukannanir bankans 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. Í kjölfarið verði leitað leiða til úrbóta sem byggðar verði á niðurstöðum slíkra kannana.



- c) Bankinn geri Samkeppniseftirlitinu grein, 1. október ár hvert (fyrst árið 2018), fyrir aðgerðum samkvæmt a- og b-lið og vísbindingum um hindranir sem fram koma í þjónustukönnunum. Jafnframt verði Samkeppniseftirlitinu gerð grein fyrir hindrunum á flutningi bankaviðskipta sem bankinn verður áskynja um hjá keppinautum.

Í stefnu sem bankinn setur skal kveðið á um skuldbindingu og aðgerðir samkvæmt þessari grein.

6.

Boð til viðskiptavina

Þegar bankinn gerir verulegar breytingar á vöxtum eða verðskrá bankans sem eru íþyngjandi fyrir viðskiptavinum í viðskiptabankþjónustu, skal hann upplýsa þá um breytingarnar með skýrum hætti, t.d. á vefsíðu bankans eða með skilaboðum í netbanka, svo þeim gefist ráðrúm til að leggja mat á hagsmuni sína. Skal bankinn setja sér verkferla sem taka mið af þessu.

7.

Deiling opinberlega birtra upplýsinga gegnum opið API viðmót

Bankinn skuldbindur sig til þess að koma því í kring að allar upplýsingar um almennar þóknarir, kjör og skilmála, sem eru opinberlega birtar á vefsíðu bankans, verði aðgengilegar gegnum opið API-viðmót sem einstaklingar, fyrirtæki eða félagasamtök geti nýtt til þess að setja upp og reka, í samræmi við lög og á eigin ábyrgð og kostnað, vefsíðu þar sem hægt er að bera saman kjör bankanna, e.a. með gagnvirkum hætti. Skal framkvæmd bankans skv. þessari grein lokið eigi síðar en 1. júlí 2018.

8.

Endurskoðun

Framangreindar ráðstafanir skulu teknar til endurskoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu í síðasta lagi árið 2020 með hliðsjón af þeim breytingum sem e.a. hafa átt sér stað á samkeppnisumhverfinu frá því sáttin var undirrituð. Í því skyni að varpa ljósi á hvernig samkeppnisumhverfið og viðskiptahættir í viðskiptabankastarfsemi hafa þróast á tímabilinu fellst bankinn á taka saman skýrslu um þetta efni og koma á framfæri við Samkeppniseftirlitið eigi síðar en 1. maí 2020.

Hafi slíkar breytingar átt sér stað á markaðnum að mati bankans að hann telji að forsendur sáttarinnar eigi ekki lengur við, getur hann óskað eftir að einstök ákvæði eða sáttin í heild verði endurskoðuð. Skal slík beiðni rökstudd í skriflegu erindi til Samkeppniseftirlitsins.

9.

Kynning

Framangreindar skuldbindingar skulu kynntar stjórn bankans, stjórnendum og lykilstarfsmönnum.

Bankinn mun fyrir 1. febrúar 2018 upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd framangreindra skuldbindinga.

10.

Lok rannsóknna



Með sáttinni lýkur athugunum Samkeppniseftirlitsins varðandi íbúðalánaskilmála Íslandsbanka, sbr. andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins „Viðskiptaskilmálar stóru viðskiptabankanna þriggja við veitingu íbúðalána“, dags. 5. mars 2013, og athugun Samkeppniseftirlitsins á hlut bankans á grundvelli kvörtunar MP banka vegna uppgreiðslugjalda bankanna, dags. 26. nóvember 2012.

Málslok samkvæmt 1. mgr. taka mið af þeim skuldbindingum sem bankinn hefur fallist á samkvæmt 2. – 7. gr. Bankinn hefur jafnframt lýst því yfir gagnvart Samkeppniseftirlitinu að hann hafi með óafturkræfum hætti ákveðið að nýta ekki heimildarskilmála um vaxtaendurskoðun í eldri íbúðalánasamningum, sem fjallað var um í andmælaskjali því sem vísað er til í 1. mgr., til að hækka vexti eða fella niður vaxtaafslátt vegna þess að skuldari sé ekki lengur með launareikning eða önnur viðskipti sín hjá bankanum.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson