

Þriðjudagur, 20. júní 2017

Ákvörðun nr. 24/2017

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

- Á grundvelli sáttar við Arion banka -

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	8
IV. NIÐURSTAÐA	8
1. Lagalegur grundvöllur	8
2. Markaðir málsins og staða fyrirtækja á þeim	10
2.1 Vöru- og þjónustumarkaðir málsins	11
2.2 Landfræðilegur markaður málsins.....	12
2.3 Staða aðila á markaðnum.....	12
3. Sáttin	13
3.1 Nálgun Samkeppniseftirlitsins út frá skiptikostnaði	17
3.1.1 Tími og fyrirhöfn, ósamhverfar upplýsingar og skortur á verðgagnsæi.....	17
3.1.2 Beinn skiptikostnaður	19
3.1.3 Vöndlun og samtvinnun	21
3.2 Unnið gegn aðstæðum sem renna stoðum undir þögla samhæfingu	22
3.3 Skýringar við einstök ákvæði sáttarinnar.....	23
3.3.1 Markmið.....	23
3.3.2 Bann við uppgreiðslugjöldum á lánum sem bera breytilega vexti	23
3.3.3 Flutningur bundins séreignalífeyrissparnaðar	25
3.3.4 Skilmálar við yfirtöku láns vegna fasteignaviðskipta	25
3.3.5 Flutningur bankaviðskipta	25
3.3.6 Boð til viðskiptavina	26
3.3.7 Deiling opinberlega birtra upplýsinga gegnum opið API viðmót.....	26
3.3.8 Greinar sáttarinnar nr. 9-11	27
V. ÁKVÖRÐUNARORÐ	28
VI. VIÐAUKI.....	29

I. SAMANTEKT

Ákvörðun þessi er grundvölluð á sátt Samkeppniseftirlitsins og Arion banka hf. sem miðar að því að örva samkeppni á sviði almennrar viðskiptabankaþjónustu 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 Arion banki 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 kerfisnauðsyn 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.
- Tilteknir skilmálar eldri íbúðalána bankans sem fela í sér verulega bindingu og upphaflega urðu tilefni rannsóknar af hálfu Samkeppniseftirlitsins verða ekki virkjaðir.

Með því að skuldbinda sig með þessum hætti vinnur Arion banki 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 keppnauta 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 viðskiptabankaþjónustu.²

Með ákvörðun þessari lýkur rannsóknum Samkeppniseftirlitsins sem beinst hafa að Arion banka. Jafnframt hafa skilyrði ákvörðunarinnar áhrif á forgangsroðun 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 Arion banka 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 Arion banka 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 Arion banka var síðan haldinn þann 3. september 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 15. júní 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 viðskiptabankþjónustu 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 sem fór gegn samkeppnislögum, einkum í tengslum við ákvörðun milligjalda. 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, *Fjármálþjónusta 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 Arion banka rannsókn Samkeppniseftirlitsins vegna samhljóða erinda MP banka og Byrs sparisjóðs varðandi íbúðalánaskilmála stóru viðskiptabankanna þriggja („íbúðalánamálið“) og athugun Samkeppniseftirlitsins á hlut Arion banka á grundvelli kvörtunar MP banka vegna uppgreiðslugjalda bankanna („uppgreiðslugjaldamálið“).⁴

1. Íbúðalánamálið

Rannsókn þessi varðar 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.⁵ 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.

Arion banki staðfesti í bréfi sínu til Samkeppniseftirlitsins, dags. 8. desember 2010, að í skilmálum íbúðalána bankans væru ákvæði af því tagi sem lýst var í erindum MP banka og Byrs en ákvæðin ættu rætur að rekja til íbúðalána Kaupþings banka hf. (forvera Arion banka).⁶ Um hefði verið að ræða að hámarki 75 punkta afslátt af föstum vöxtum lánanna. Skilyrðin hefðu verið að umræddir viðskiptavinir væru í svonefndri vildarþjónustu Arion banka sem falið hefði í sér kaup á nokkrum þjónustupáttum bankans. Staðfesti Arion banki jafnframt að samkvæmt skilmálunum væri bankanum heimilt að fella afsláttinn niður ef skuldari lánsins hætti með viðskipti sín við bankann að hluta eða í heild.

Í framangreindu bréfi bankans var þeirri ályktun mótmælt að stóru viðskiptabankarnir þeir væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Að áliti bankans hefðu aðstæður bankanna breyst verulega frá því að ákvörðun nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.*, var tekin. Jafnframt leiddi bankinn m.a. rök að því að skilmálar sínir væru ekki í andstöðu við 11. gr. samkeppnislaga. Ekki væri um

⁴ Erindi MP banka vegna uppgreiðslugjalda var lagt til hliðar án þess að vera tekið til formlegrar meðferðar en gögn málsins, þ.m.t. niðurstöður sérstakrar athugunar sem fram fór í kjölfar erindisins, hafa verið höfð til hliðsjónar við mótun þeirrar sáttar sem kynnt er með ákvörðun þessari.

⁵ 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.

⁶ 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 þeirra en því er Arion banki 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 Arion banki 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. Arion banka.

útilokandi samninga að ræða sem röskuðu samkeppni og að í skilmálunum fælist ekki skaðlegur tryggðarafsláttur.

Frummat Samkeppniseftirlitsins í íbúðalánamálinu var birt hverjum og einum bankanna þriggja í einu og sama andmælaskjali, dags. 5. mars 2013. Að frummati Samkeppniseftirlitsins fólu umræddir íbúðalánaskilmálar Arion banka í sér blandaða vöndlun, tryggðarhvetjandi afslátt og ígildi einkakaupasamnings. Allt framangreint taldi Samkeppniseftirlitið fela í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu skv. frummati sínu, sbr. 11. gr. samkeppnislaga, á grundvelli þess að Arion banki (áður Kaupþing banki hf.) hefði verið, ásamt hinum tveimur stóru viðskiptaböndkunum, í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á sviði almennrar viðskiptabankapjónustu við einstaklinga og smærri fyrirtæki á því tímabili sem rannsóknin tók til, þ.e. 2004-2010. Með vísan til sömu raka var það m.a. einnig frummat Samkeppniseftirlitsins að aðgerðir Arion banka, hefðu farið gegn 54. gr. EES-samningsins.⁷

Ítarleg andmæli bárust Samkeppniseftirlitinu frá Arion banka, dags. 6. júní 2013. Var frumniðurstöðu Samkeppniseftirlitsins mótmælt með ýmsum rökum. Bankinn taldi m.a. að ekki hefðu komið fram fullnægjandi rök fyrir því að Kaupþing banki hf. hefði ásamt hinum stóru viðskiptaböndkunum tveimur verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á brotatímabilinu. Jafnframt leiddi bankinn m.a. rök að því að umrædd háttsemi hefði ekki brotið í bága við 11. gr. samkeppnislaga jafnvel þótt litið yrði svo á að bankinn hefði verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.

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 hliðstæðum skilmálum og um ræddi í íbúðalánamálinu og semdu ekki um nýja slíka skilmála. Þessi skilyrði ESA giltu til loka ársins 2014 og var því ekki eins rík þörf á hraðri úrlausn á íbúðalánamálinu og ella hefði verið. 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 viðskiptaböndkunum 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 Arion banka, sem nú er lokið með sátt.⁸

⁷ Í andmælaskjöllum felst hvorki stjórnsluákvörðun né endanlegt mat Samkeppniseftirlitsins.

⁸ 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 viðskiptabankapjónustu.

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 lánum 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 Arion banka 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 ótvíræð sönnun þess brotlega liggja fyrir. Í því efni er nægjanlegt að samþykki málsaðila liggja fyrir eins og ótvírætt 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.⁹ 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.¹⁰

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 Arion banka 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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 Heiðloeg (COMP/M.6638).

Í framkvæmd í samkeppnisrétti hefur verið talið að greina megi starfsemi alhliða banka niður í þrjá meginþjónustumarkaði:¹¹ 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 tilvikum 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. Í framhaldi getur þurft að taka afstöðu til þess hvort tiltekna vörur/þjónusta mynda

¹¹ 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").“

aðgreindan undirmarkað innan þessara flokka. Dæmi um slíkt getur verið íbúðalán, þ.e. lán til fasteignakaupa til einstaklinga.

Arion banki 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 fyrirtækjabankaþjónustu en í því tilviki er eingöngu um að ræða þjónustu við lítil fyrirtæki, einkum á sviði útlánastarfsemi.

Þar sem rannsókn Samkeppniseftirlitsins á háttsemi Arion banka 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 Arion banka 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 Kaupþings*, 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, *Framsál 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 viðskiptabankaþjónustu 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 formbundnum 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 viðskiptabankaþjónustu 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.¹²

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 vissst 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*

¹² Einnig má nefna gildistöku laga nr. 138/2013 en með lögnum átti sér stað sú breyting að stimpilgjöld á fjárhæð lánasamninga, s.s. íbúðalánasamninga, eru ekki lengur lögð á lántakendur.

einhlíða ákvörðun eða gera sátt við viðkomandi fyrirtæki. Þetta mat er mjög háð atvikum í hverju máli.", sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 og nr. 8/2017.¹³

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 tilteknir skilmálar lánanna, hjá hverjum bankanna þriggja, hefðu falið í sér misnotkun á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu þeirra.

Arion banki 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 (fráhvarf 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 keppinautum 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 öflugna 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 verið um brot að ræða. Dómaframkvæmd í samkeppniserétti veitir hins vegar mun

¹³ Hér má einnig hafa hliðsjón af EES/ESB-samkeppniserétti. 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 sáttar hefur hins vegar í EES/ESB-samkeppniserétti 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.

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.¹⁴

Við mat á því hvort ljúka ber þessu máli með sátt við Arion banka ber einnig að hafa hliðsjón af þeim aðgerðum sem fram koma í ákvörðun ESA í máli nr. 69095 frá 11. júlí 2012. Í þeirri ákvörðun var samþykkt sú ríkisaðstoð sem veitt var til endurskipulagningar á m.a. Arion banka. Að höfðu samráði við Samkeppniseftirlitið var talið að nauðsynlegt að grípa til aðgerða til að draga úr röskun á samkeppni.¹⁵ Féllst Arion banki á að grípa til aðgerða sem lýst er með þessum hætti í viðauka I við ákvörðun ESA:

„Measures benefitting new and small competitors

Arion Bank commits itself to enact the following measures for the benefit of new and small competitors, until 1 December 2014:

- a) Arion Bank will not enforce contract clauses, nor introduce new contract clauses, on interest rates in housing mortgage agreements for individuals that make special terms on interest rates contingent upon maintaining a minimum range of business with the bank.*
- b) Arion Bank 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. The same information and business-transfer forms will be available at the branches of the bank.*
- c) Arion Bank will execute all requests for transfer of banking services in a swift manner.*
- d) Arion Bank will not invoke state involvement as a source of competitive advantage when marketing.*
- e) Provided that competitive service offers are not available, Arion Bank is willing to offer the following services at a price that will be based on cost plus a reasonable margin, as decided by the Bank at any given time:*
 - i. Payment processing services for ISK.*
 - ii. Payment processing services for FX.”*

Af þessu leiddi að Arion banki féllst á að beita ekki hliðstæðum skilmálum og fjallað var um í andmæslaskjalinu og grípa þar að auki til aðgerða til að draga úr skiptikostnaði og stuðla að hreyfanleika viðskiptavina. Þessar aðgerðir giltu til 1. desember 2014 en árinu 2015 snéri Samkeppniseftirlitið sér til Arion banka til að ræða aðgerðir til að efla samkeppni en þær viðræður leiddu til sáttarinnar.

¹⁴ Sjá hér t.d. Whish & Bailey, Competition Law, áttunda útgáfa 2015, bls. 615.

¹⁵ 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.”

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 Arion banki 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 Arion banka er ekki tekin afstaða til þess gagnvart Arion banka hvort umrædd staða hafi verið fyrir hendi og þess í stað gripið til aðgerða sem miða að því að vinna gegn aðstæðum sem ýta undir og auðveldað 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.¹⁶

Sáttin við Arion banka 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.

Í þessu sambandi hefur og ríkur samstarfsvilji Arion banka í málinu skipt miklu máli. Þannig hefur bankinn fallist á að virkja ekki heimildir sínar til vaxtaendurskoðunar skv. íbúðalánaskilmálunum sem vikið var að hér frammar og fallist á að ráðast í framangreindar þýðingarmiklar aðgerðir sem styrkt geta samkeppni á viðskiptabankamarkaði í víðu samhengi. 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

¹⁶ 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.

viðskiptabankaþjónustu og að sáttin feli í sér fullnægjandi lyktir útistandandi mála gagnvart Arion banka.

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 fjáramörkuðum 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 smásölubankaþjónustu við einstaklinga og smá fyrirtæki, skýrslu OECD frá 2014¹⁷, umræðuskjal Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði* og skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2007 um almenna viðskiptabankastarfsemi.¹⁸

Segja má að ferns konar skiptikostnaður geti dregið úr getu viðskiptavina til að skipta um bankaþjónustuaðila: Tími og fyrirhöfn (e. administrative burden), ósamhverfar upplýsingar og skortur á verðgagnsæi, vöndlun og samtvinnun, og uppgreiðslugjöld. Í fyrrnefndri 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 virst 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 (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 smásölubankaþjónustu við einstaklinga og smá fyrirtæki, kom fram sú afstaða að hreyfanleiki viðskiptavina milli bankaþjónustuveitenda 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 bankaþjónustu.¹⁹ Samkeppniseftirlitið hefur m.a. litið til úrlausna í þessari bresku skýrslu við gerð sáttarinnar við Arion banka.

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

¹⁷ Skýrsla frá 3. nóvember 2014, DAF/COMP(2014)6.

¹⁸ 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].

¹⁹ Skýrsla CMA frá 9. ágúst 2016: Retail banking market investigation – Final Report.

aðili færi viðskipti sín þarf hann að gera samninga um kaup á þjónustubáttum hjá nýjum banka og eftir atvikum loka eða gera upp þjónustubætti 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 Arion banka 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.²⁰ 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.²¹

Samkeppnishömlur vegna ósamhverfra upplýsinga getur skapast vegna ólíkrar dreifingar upplýsinga um viðskiptavinum milli keppnauta. 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 viðskiptavinum 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 internetgreiðslna 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).²²

- Reikningseigandi getur falið GV-aðilum að setja af stað greiðslufyrirmæli til viðskiptabanka síns fyrir sína hönd án þess að greiðslan grundvallist á greiðslukorti.

²⁰ 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 fjármálaþjónustugreiðslu (e. FinTech), sem auðvelda viðskiptavinum að finna besta fjármálaþjónustuveitandann 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.

²¹ 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 töluverðrar vinnu. Ætla verður að bankarnir eigi mun auðveldara með að fylgjast skipulega með því sem boðið er upp á af hálfu keppnauta þeirra á þessum grundvelli og hvenær breytingar eiga sér stað heldur en einstaklingar og smá fyrirtæki. Í þessu sambandi spilar einnig inn í að sérfræðipækking á fjármálum er ekki eins almenn meðal viðskiptavina bankanna og meðal starfsmanna bankanna.

²² 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.

- Reikningseigandi getur veitt Gþ-aðila aðgang að reikningsupplýsingum sínum hjá viðskiptabanka sínum og Gþ-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 Gþ-aðila gæti heimilað keppinautum núverandi viðskiptabanka síns að fá þær upplýsingar sem Gþ-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 hérlandis 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 Arion banka) að þeir deili slíkum viðskiptaupplýsingum með keppinautum sínum í því skyni að jafna stöðu keppinauta.

3.1.2 Beinn skiptikostnaður

Beinn skiptikostnaður í fjármálaþjónustu hérlandis hefur einkum falist í ýmsum þóknunum sem tengjast lántöku og uppgreiðslu lána. Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB sem vitnað var til hér frammar 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 neytendalánnum, þ.e. 1% hámark af fjárhæð uppgreiðslu.²³

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 íbúðalánnum sem bera fasta vexti.²⁴ 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 íbúðalánnum 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.²⁵

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

²³ 0,5% hámarksuppgreiðslugjald gildir skv. neytendalánalögnum ef minna en eitt ár ef eftir af lánstíma.

²⁴ Lögin gilda eingöngu um lán sem veitt eru eftir setningu laganna.

²⁵ 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).

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 fastvaxtalánnum hafa í för með sér, þá standa málefnaleg rök til þess að heimila uppgreiðslugjöld á slíkum lánnum 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 lánnum 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 Arion banka 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 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 fellt inn í lögina 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 lögunum 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 útstandandi 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 fjölpættingarafslátta (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*).²⁶

Eitt af því sem fjallað var um í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins vegna íbúðalánamálsins var vöndlun ýmissa þjónustupátta. Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um almenna viðskiptabankastarfsemi, sem vitnað var til hér frammar, kemur fram að samtvinnun/vöndlun bankaþjónustupátta sé algeng meðal banka í ríkjum sambandsins. Bent er á að slíkt geti dregið úr samkeppni í bankaþjónustu 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 bankaþjónustu). 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.

²⁶ 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*.

Með tilskipun ESB frá árinu 2014 um fasteignalán, sem innleidd var héraendis 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. samvinnunar íbúðalána við aðra bankaþjónustu.²⁷ Umrædd tilskipun og þar að lútandi löggjöf héraendis dregur nokkuð úr þörfinni fyrir afskipti samkeppnisyrvalda vegna mögulegra samkeppnishamla sem af samvinnun getur stafað.

Með lögum nr. 118/2016 *um fasteignalán til neytenda* hefur nánar tiltekið verið innleitt bann við samvinnun, 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.²⁸ 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 vöndlun eins og áður segir en þeir geta farið gegn samkeppnislögum í tilviki markaðsráðandi fyrirtækja. Vöndlun er þó almennt ekki talin eins varhugaverð í samkeppnisrétti og samvinnun 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 samvinnun og vöndlun í sérstökum lögum um fasteignalán er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki sé nægilega rík ástæða til að innifela sérstakt ákvæði um vöndlun og samvinnun íbúðalána í sáttinni við Arion banka.

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 vöndli og það væri undirselt ómálefnalegum ákvæðum um lántökugjöld og uppgreiðslugjöld, þá 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 viðskiptapáttum. 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

²⁷ 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

²⁸ Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er lánveitanda heimilt að krefjast þess að neytandi taki viðeigandi váttryggingu í tengslum við samning um fasteignalán.

standa utan samhæfingar og viðskiptavinir séu vanmáttugir til að raska þögulli samhæfingu.²⁹ 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 þögla samhæfingu á markaði/mörkuðum fyrir viðskiptabankaþjónustu.

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

3.3.2 Bann við uppgreiðslugjöldum á lánum sem bera breytilega vexti

Í annari 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.³⁰ 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 „lítil“ í skilningi sáttarinnar fela að mati Samkeppniseftirlitsins í sér hagfellt stærðarviðmið í þessu sambandi. Í þessu sambandi skal á það bent að stór hluti fyrirtækja á Íslandi eru lítil í skilningi evrópskra reglna sem innleidd hafa verið hérlendis á grundvelli EES-samningsins.

²⁹ 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 óhagfellt þarf að vera fyrir samhæfingaraðila að víkja frá samhæfingu vegna gagnviðbragða (svarað yrði í sömu mynt ef einn samhæfingaraðili viki frá samhæfingu).

³⁰ Málefnalegt getur þó verið að taka minniháttar afgreiðslugjald vegna uppgreiðslunnar.

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 fyrirliggjandi 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 miða við stærð fyrirtækis við veitingu lánsins. Ef slíkar breytingar hafa átt sér stað eða eiga sér stað yfir lánstíma á viðmiðunarpáttunum (þ.e. heildareignum, hreinni veltu, og meðalfjölda 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 viðmiðunarpættirnir 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 „lítil“ eða hætta að teljast „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 lánsamnings).

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 Arion banki sig til þess að takmarka sinn hlut í 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 litið, verður að ætla, að öðru óbreyttu, að nettó innstreymi eigi sér stað, eða a.m.k. jafnvægi ríki, vegna inn- og útstreymis reiðufjár vegna flutnings séreignalífeyrissparnaðar.

Sú 5000 kr. lágmarkspóknun sem tilgreind er í greininni tekur mið af þeim lágmarkskostnaði sem bankinn hefur metið að hljótist af afgreiðslu flutningsbeiðni.

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 keppinoutar 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.³¹ Á þessum grundvelli hefur Arion banki 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.

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 fyrir sig 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 þjónustupætti. 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 Arion banki sig til að vinna að því að auðvelda viðskiptavinum í viðskiptabankaþjónustu að færa bankaviðskipti sín milli banka. Vísast í

³¹ Ákvæðið ber þó ekki að túlka svo að það feli þar með í sér almennt bann við vöndlun.

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 bankaþjónustupætti 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.

Samkvæmt upplýsingum Arion banka hefur bankinn þegar lagt í talsverðar aðgerðir við þróun rafrænna lausna sem auðvelda viðskiptavinum (einstaklingum og fyrirtækjum) að setja á fót viðskiptasamband við bankann og flytja viðskipti sín til bankans frá öðrum bönkum. Nálgun bankans hefur falist í því að annast flutning viðskipta frá öðrum bönkum fyrir nýja viðskiptavini, þ.m.t. lokað reikningum og kortum hjá þeim banka sem flutt er frá sé þess óskað.

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 viðskiptabankaþjónustu, 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.

Með viðskiptabankaþjónustu er hér átt við hvers konar almenna viðskiptabankaþjónustu.³² Viðkomandi viðskiptavinur þarf ekki nauðsynlega að vera með launa- og aðalgreiðslureikning sinn hjá bankanum (auk annarra þjónustupátta) 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.

³² Tilfallandi framkvæmd verðbréfaviðskipta skal ekki falla hér undir.

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 bankaþjónustan er sem um ræðir og því hve mikið verðgagnsæi ríkir. Var talið að skýrar og gagnsæjar upplýsingar fyrir viðskiptavini 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

Í 9. gr. er með stjórnendum átt við bankastjóra og yfirmenn meginstarfssviða bankans. Með lykilstarfsmönnum er átt við einstaklinga í stjórnunarstarfi, aðra en framkvæmdastjóra, sem hafa umboð til að taka ákvarðanir sem haft geta áhrif á framtíðarþróun og afkomu fyrirtækisins, sbr. skilgreiningu í gr. 1a í lögum um fjármálafyrirtæki.

Í 10 gr. er gerð grein fyrir því að Arion banki hafi fallist á að virkja ekki heimildarskilmála um vaxtaendurskoðun í eldri íbúðalánasamningum sem fjallað var um í andmælaskjali í íbúðalánamálinu sem svo hefur verið nefnt í þessari ákvörðun.

V. ÁKVÖRÐUNARORÐ:

„Arion banki 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 tilviki Arion banka 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 Arion banka 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 ARION BANKA HF

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

Samkeppniseftirlitið og Arion banki hf., kt. 581008-0150, Borgartúni 19, 105 Reykjavík, 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 Arion banki 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 viðskiptabankaþjónustu á Íslandi.
- c) Vinna gegn aðstæðum sem rennt gætu stoðum undir þögla samhæfingu á markaði/mörkuðum fyrir viðskiptabankaþjónustu.

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 fljóttandi vaxtagrunn), hvort sem er til einstaklinga eða lítilla fyrirtækja. Á þetta bæði við um útstandandi 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) Meðalfjölda 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 sinn hlut í fjárhæð þóknunar vegna flutnings bundins séreignalífeyrissparnaðar úr stýringu hjá bankanum eða dótturfélagi bankans (ef um það er að ræða) 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 sem lífeyrishafi ber verði aldrei hærrí en 0,5% af uppfærðri verðmatsstöðu séreignalífeyrissparnaðar viðkomandi lífeyrishafa ef sparnaðurinn situr í sjóði. Reynist slík reiknuð hlutfallspóknun lægri en 5000 kr. skal bankanum þó heimilt að innheimta 5000 kr. sem lágmarkspóknun fyrir flutninginn. 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 en þó aldrei hærrí en 5000 kr.

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 vísbendingum 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 rannsókna

Með sáttinni lýkur athugunum Samkeppniseftirlitsins á mögulegum brotum bankans á samkeppnislögum. Um er að ræða rannsókn Samkeppniseftirlitsins vegna erindis MP banka hf. varðandi íbúðalánaskilmála Arion banka, 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 virkja ekki heimildarskilmála um vaxtaendurskoðun í eldri íbúðalánasamningum sem fjallað var um í andmælaskjali því sem vísað er til í 1. mgr., en í því felst að bankinn mun ekki hækka vexti eða fella niður vaxtaafslátt á umræddum samningum vegna þess að skuldari sé ekki lengur með launareikning eða önnur viðskipti sín hjá bankanum.

Samkeppniseftirlitið

Ásgeir Einarsson