



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndarsvið Alþingis – Efnahags- og viðskiptanefnd
bt. Gauts Sturlusonar lögfræðings
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. júní 2015
Tilv.: 1506001

Efni: Svar Samkeppniseftirlitsins við fyrirspurn efnahags- og viðskiptanefndar varðandi 705. mál um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts dags. 21. maí sl. þar sem óskað var eftir að fulltrúar eftirlitsins mættu á fund efnahags- og viðskiptanefndar þann 27. maí þar sem fjalla átti um mál nr. 705, þ.e. frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Mættu fulltrúar eftirlitsins á fundinn og í kjölfar hans óskaði nefndin svara við fyrirspurn Jóns Þórs Ólafssonar þingnefndarmanni. Voru þar settar fram tvær spurningar og mun Samkeppniseftirlitið í bréfi þessu leitast við að svara þeim.

Samkeppniseftirlitið ítrekar það sem fram kom á fundi með þingnefndinni um mikilvægi þess að áhersla sé lögð á að samkeppnissjónarmið séu höfð að leiðarljósi við eignarhald ríkisins á fjármálafyrirtækjum. Mikilvægi þessa hefur raunar enn aukist, nú þegar dregið hefur enn úr líkum á því að sparisjóðir veiti viðskiptabönkum samkeppnislegt aðhald. Vísar Samkeppniseftirlitið hér til þess að endanleg yfirtaka Arion banka á AFLi-sparisjóði reyndist óumflýjanleg, sbr. ákvörðun nr. 16/2015, *Endurskoðun á skyldu Arion banka hf. til að selja eignarhlut sinn í AFLi-sparisjóði ses.* Það er hins vegar ekki eftirlitsins að ákveða með hvaða hætti stjórnvöld tryggja að samkeppnissjónarmið séu höfð að leiðarljósi í eignarhaldinu. Með vísan til framangreinds er sérstaklega lýst stuðningi við þau ákvæði þar sem fram kemur að gætt skuli að samkeppnissjónarmiðum bæði við meðferð og sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum, s.s. með því að efla virka og eðlilega samkeppni á fjármálamarkaði.

- 1. Með hvaða hætti skal eða getur Samkeppniseftirlitið, og þá að frumkvæði hvers og á grundvelli hvaða laga, reglna eða annarra réttarheimilda, komið að meðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum og sölumeðferð umræddra eignarhluta ef frumvarpið verður samþykkt óbreytt?*

Samkeppnislög nr. 44/2005 taka til fjármálafyrirtækja og eftir atvikum eignarhalds á þeim nema löggjafinn ákveði að takmarka gildissvið samkeppnislaga, sbr. t.d. heimild Fjármálaeftirlitsins í VI. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Að frátöldum slíkum undantekningartilfellum taka samkeppnislög til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún



er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Ákvæði samkeppnislaga gilda því fullum fetum varðandi meðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum og sölumeðferð þeirra. Samkeppniseftirlitið getur tekið upp mál að eigin frumkvæði vegna brota á samkeppnislögum eða í kjölfar kvörtunar. Slíkar rannsóknir myndu alla jafna beinast að fyrirtækjunum sjálfum, fremur en eigendum þeirra. Þó geta eigendur fjármálafyrirtæki t.d. gerst brotlegir við 10. gr. samkeppnislaga að öðrum skilyrðum uppfylltum. Þá getur c-liður 16. gr. samkeppnislaga komið til skoðunar, en ákvæðið heimilar eftirlitinu að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns.

Líklegra er að eignarhald ríkisins á fjármálafyrirtækjum komi til skoðunar á grundvelli samrunareglna samkeppnislaga, en breytingar á yferráðum fyrirtækja yfir tilteknum veltumörkum ber að tilkynna til Samkeppniseftirlitsins sem í framhaldinu rannsakar hvort samruninn hindri samkeppni og hefur heimild til íhlutunar eftir því sem við á.

Samkeppniseftirlitið vill í þessu samhengi taka fram að það telur þá ætlan frumvarpsins varhugaverða að fjármálaráðherra geti ráðstafað eignarhlutum ríkisins eða standa fyrir sameiningum fjármálafyrirtækja án þess að taka tillit til samkeppnissjónarmiða. Er hér vísað til þess sem fram kemur í 2. og 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins:

„Ráðherra er heimilt að selja eignarhluti ríkisins skv. 1., 2. og 4. tl. 1. mgr.¹ í því skyni að uppfylla skyldur ríkisins sem leiðir af nýtingu kaupréttar á eignarhlut ríkisins, innlausnarréttar á eignarhlut ríkisins eða réttar meirihlutaeigenda til þess að krefjast þess að ríkið sem minnihlutaeigandi selji eignarhlut á sama tíma og meirihlutaeigandi, samkvæmt samningum sem ríkið á aðild að eða samkvæmt lögum. Í þeim tilvikum skulu ákvæði 9. -11. gr. ekki gilda um sölu viðkomandi eignarhluta.

Ráðherra er enn fremur heimilt að sameina sparisjóði öðrum fjármálafyrirtækjum. Ákvæði 9.-11. gr. gilda ekki um slíka meðferð eignarhluta“.

Umrædd 9. gr. hefur að geyma skyldu til að kappkosta að efla virka og eðlilega samkeppni á fjármáلامarkaði. Í framangreindum ákvæðum kemur fram heimild til ráðherra til að ráðstafa umræddum eignarhlutum ríkisins án þess að mikilvæg ákvæði gildi um þá gerninga sem tryggja eiga m.a. opið sölufarli, gagnsæi, hlutlægni og hagkvæmi og síðast en ekki síst að kappkostað skuli við að efla virka og eðlilega samkeppni á fjármáلامarkaði. Ákvörðun um sölu eignarhluta í jafn kerfislega mikilvægum fyrirtækjum skiptir miklu máli fyrir samfélagið og því mikilvægt að gætt sé að samkeppnissjónarmiðum. Ferlið við sölu þeirra þarf að gagnsætt og tryggja þarf jafnræði og eðlilega samkeppni á markaði líkt og gildir þegar öðrum ríkiseignum er almennt ráðstafað. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að í þeim tilvikum sem ákvæðin taka til skuli kappkosta að efla virka og eðlilega samkeppni á fjármáلامarkaði með vísan til viðeigandi ákvæða í frumvarpinu.

Í tilefni af 2. og 3. mgr. 7. gr. vill Samkeppniseftirlitið taka sérstaklega fram að ekki er hægt að skilja ákvæðin þannig að gildissviði samkeppnislaga sé á nokkurn hátt vikið til hliðar með ákvæðunum. Þannig myndi Samkeppniseftirlitið áfram halda óskertum

¹ Er hér átt við eignarhlut ríkisins í Arion banka hf., Íslandsbanka hf. og í sparisjóðum.



heimildum til íhlutunar í samruna, þótt fjármálaráðherra hafi við ráðstafanir sínar kosið að líta fram hjá samkeppnislögum.

Að lokum má nefna að tiltekin ákvæði samkeppnislaga taka sérstaklega til opinberra aðila, s.s. 16. gr. sem veitir Samkeppniseftirlitinu heimild til þess að grípa til bindandi aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Skoða yrði í hverju tilviki hvort þessi heimild kæmi til álita, en það yrði fyrirfram að teljast ólíklegt.

- 2. Og með hvaða hætti er því öðruvísi farið en í lögum um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009, með síðari breytingum, og lögum um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012 sem falla úr gildi við samþykkt frumvarpins?*

Samkeppniseftirlitið getur ekki séð að önnur sjónarmið gildi varðandi gildi samkeppnislaga gagnvart þeim lögum sem nú eru í gildi nema að því leyti sem gerð er athugasemd um varðandi 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins en þar er um að ræða nýmæli sem ekki mátti finna í lögum um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum nr. 155/2012.

Að lokum vill Samkeppniseftirlitið minna á að það hefur margítrekað bent á mikilvægi þess að við undirbúning laga og reglna leggi ráðuneyti mat á samkeppnisleg áhrif þeirra. Fjallað var sérstaklega um þetta í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009 *Samkeppnismat stjórnvalda – stjórnvöldum ber að meta áhrif fyrirhugaðra laga og stjórnvaldsfyrirmæla á samkeppni*. Kemur þar fram að markmiðið með samkeppnismati sé að fá opinbera aðila til að meta með sjálfstæðum hætti hvaða afleiðingar tiltekin reglusetning hefur á samkeppnismarkaði. Með slíku mati má m.a. kanna hvort hægt sé að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með öðrum og minna íþyngjandi hætti fyrir þá aðila sem nú þegar starfa á umræddum markaði. Samkeppnismat getur þannig stuðlað að því að markaðir haldist opnir og þannig verði komið í veg fyrir óþarfar opinberar aðgangshindranir. Slík aðferðafræði við opinbera stjórnarsýslu stuðlar að kraftmiklu atvinnulífi til lengri tíma og eykur ávinning neytenda. Umrætt mat væri einnig hægt að styðjast við þegar kemur að reglusetningu tengdu frumvarpinu, s.s. við setningu eigendastefnu og starfsreglna ráðgjafarnefndar. Þá er einnig hægt að notast við þau sjónarmið sem þar koma fram við sölu eignarhlutanna, s.s. hvort viðkomandi sala hafi takmarkandi áhrif á samkeppni.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Sonja Bjarnadóttir