



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis  
félags- og tryggingamálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 20. október 2009

**Minnisblað tii félags- og tryggingamálanefndar  
um frumvarp til laga um um aðgerðir í þágu einstaklinga,  
heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins.**

Með tölvupósti þann 19. október sl. óskaði félags- og tryggingamálanefnd eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins til frumvarps til laga um um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, þskj. 69, 69. mál. Var óskað eftir því að afstaða Samkeppniseftirlitsins lægi fyrir að morgni þess 20. október. Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum, sem vegna tímaskorts afmarkast við 2. og 3. gr. frumvarpsins.

Samkeppniseftirlitið styður heilshugar þau markmið sem fram koma í 1. gr. frumvarpsins, þ.e. að hraða endurreisn íslensks efnahagslífs.<sup>1</sup> Samkeppniseftirlitið telur hins vegar að útfærslur á þeim atriðum frumvarpsins sem beint varða samkeppnismál séu alls ekki til þess fallnar að styðja við framangreint markmið frumvarpsins.

**Um lokamálsgrein 2. gr. frumvarpsins**

Annars vegar er vísað til lokamálsliðar 2. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði sé heimilt að móta með samkomulagi sín á milli samræmdar verklagsreglur um skuldaaðlögun sem gildi tímabundið. Engar skýringar eða frekari afmörkun er að finna á ákvæðinu í frumvarpinu eða greinargerð með því. Verði ákvæðið óbreytt að lögum að þessu leyti hefur löggjafinn heimilað fjármálafyrirtækjum að hafa með sér samráð sem veikt getur framkvæmd samkeppnislaga og skaðað neytendur til lengri tíma litið. Lögbundin heimild af þessu tagi, sem ekki er afmörkuð með skýrum hætti, getur þegar frá líður leitt af sér samstarf sem slævir samkeppni þeirra á milli og rýrir möguleika neytenda á því að leita sér hagstæðra lausna. Nefna má í þessu sambandi að hugtakið skuldaaðlögun er ekki sérstaklega skilgreind, auk þess sem ætlan löggjafans um tímabundið gildi samstarfsins er ekki afmörkuð nánar.

Samkeppniseftirlitið tekur fram í þessu sambandi að alls ekki hefur verið látið á það reyna hvort yfirhöfuð sé nauðsyn á sérstakri lögbundinni heimild fjármálafyrirtækja til

<sup>1</sup> Samkeppniseftirlitið hefur í vinnu sinni síðastliðið ár bent á mikilvægi þessa og leiðir til að hraða endurreisn, sbr. skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging, opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, frá nóvember 2008. Sjá einnig fréttatilkynningu frá 25. júní sl., þar sem gerð er grein fyrir framvindu aðgerða sem ráðist hefur verið í í tengslum við skýrsluna ([http://samkeppni.is/samkeppni/is/frettir/?cat\\_id=36905&ew\\_0\\_a\\_id=336005](http://samkeppni.is/samkeppni/is/frettir/?cat_id=36905&ew_0_a_id=336005)). Sjá einnig skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna nr. 1/2009, *Competition Policy and Financial Crises – Lessons learned and the way forward*, frá september sl.



samstarfs þess sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 hefur Samkeppniseftirlitið heimild til að veita undanþágu frá banni 10. og 12. gr. laganna við samráði fyrirtækja. Slíkar undanþágur hefur Samkeppniseftirlitið þegar veitt í tengslum við efnahagshrunið, sbr. ákvörðun nr. 16/2009, *Undanþága vegna samræmdrar beitingar greiðsluferfiðleikaúrræða er varða fasteignaveðlán einstaklinga*, ákvörðun nr. 58/2008, *Samkomulag fjármálafyrirtækja um skilmálabreytingu fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar*, sbr. og ákvörðun nr. 59/2008 er varðar aðild Landssamtaka lífeyrissjóða að sama samkomulagi. Taldi Samkeppniseftirlitið í framangreindum ákvörðunum sínum að sækja þyrfti um undanþágu fyrir viðkomandi samstarfi og veitti slíkar undanþágur með hliðsjón af aðstæðum. Um leið gefst Samkeppniseftirlitinu tækifæri til þess að skapa undanþágunum umgjörð sem gerir því kleift að fylgjast með því að samstarfið afmarkist við veitta undanþágu.

Þá skal þess sérstaklega getið að með bréfi, dags. 21. september sl., heimilaði Samkeppniseftirlitið Samtökum fjármálafyrirtækja að taka þátt í viðræðum við framkvæmdar- og löggjafarvaldið um samræmd viðbrögð við greiðsluferfiðleikum illa staddra heimila. Tekið var fram að yrði niðurstaða viðræðnanna að móta þurfi sameiginlegt verklag fjármálafyrirtækja væri skylt að sækja um undanþágu fyrir slíku samstarfi. Ekki hefur reynt á veitingu slíkrar undanþágu.

Samkeppniseftirlitið telur afar mikilvægt að eftirlitið hafi kost á því að fylgjast með og afmarka samstarf það sem frumvarpið gerir ráð fyrir, þannig að markmið laganna nái fram að ganga, án þess að hagsmunum neytenda af virkri samkeppni sé fórnað. Það verður best gert með því að beita núgildandi heimildum samkeppnislaga um undanþágu frá banni við samráði. Verði ekki fallist á það leggur Samkeppniseftirlitið eindregið til að heimildin verði afmörkuð nánar og allur vafi tekinn af því að samkeppnislög gildi um starfsemi fjármálafyrirtækja að öðru leyti.

### **Um 3. gr. frumvarpsins**

Hins vegar er vísað til 3. gr. frumvarpsins þar sem í 1. mgr. er kveðið á um að kröfueigendur skuli setja sér reglur um skuldbreytingar og breytingar á skilmálum skuldabréfa og lánsamninga sem kunna að leiða til eftirgjafar skulda eða annarra ívilnana fyrir skuldara. Í 2. mgr. er Fjármálaeftirlitinu ætlað að staðfesta og hafa eftirlit með reglum eftirlitsskyldra aðila um skuldbreytingar og eftirgjöf á skilmálum. Af ákvæðinu má ráða að Fjármálaeftirlitinu, en ekki Samkeppniseftirlitinu, sé ætlað að hafa eftirlit með samkeppnissjónarmiðum í tengslum við reglurnar.

Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að mikilvægt sé að kröfueigendur viðhafi samræmd vinnubrögð og hlutlægni í ákvörðunum sínum um skuldbreytingar og breytingar á skilmálum lánsamninga sem kunni að leiða til eftirgjafar skulda og skuli þeir því setja sér sérstakar reglur þar um. Í greinargerð með ákvæðinu er þess getið að ætla megi að eftirlitsskyldir aðilar muni jafnvel hafa með sér samstarf um setningu slíkra reglna, til að tryggja samræmi. Gæta skuli þó að samkeppnissjónarmiðum en Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá samkeppnisreglum til þess að tryggja skilvirka og samræmda framkvæmd svo ná megi fram markmiðum laganna, enda sé hagsmunum þeim sem samkeppnislögum er ætlað að vernda ekki raskað. Þá segir í greinargerð með ákvæðinu að að gæta eigi að samkeppnissjónarmiðum við ákvörðun kröfueigenda og meðal annars taka mið af samkeppnislögum og álit



Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum.

Ákvæðið er samkvæmt framangreindu ekki nægilega skýrt. Þannig er ekki að öllu leyti ljóst hvort kröfuhöfum öðrum en eftirlitsskyldum aðilum (fjármálafyrirtækjum), sé ætlað að hafa samstarf sín á milli, eða hvort reglunum sé fyrst og fremst ætlað að tryggja að hver og einn kröfuhafi gæti samræmis í úrlausn sinna mála. Hins vegar verður ráðið af ummælum í greinargerð að eftirlitsskyldum aðilum (þ.e. fjármálafyrirtækjum) sé ætlað að leita sér undanþágu á grundvelli samkeppnislaga.

Þá vekur athygli að Fjármálaeftirlitinu er ætlað hlutverk í eftirliti með því að samkeppnissjónarmiðum sé fylgt. Er þess getið að *hafa skuli hliðsjón* af samkeppnislögum og álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er afar mikilvægt að hugað sé frekar að útfærslu þessa ákvæðis, þannig að tryggt sé að samkeppnislögum verði ekki vikið til hliðar eða framkvæmd þeirra raskað með óskýrum og almennum hætti. Tii lengri tíma getur slík löggjöf skaðað hagsmuni neytenda verulega. Þannig er t.d. mikilvægt að skýrt koma fram í lögnum eða lögskýringargögnum að lögfesting þess takmarki ekki gildissvið samkeppnislaga og eftirlit á grundvelli þeirra.

#### **Nýleg umfjöllun Alþingis um samkeppni á fjármálamarkaði.**

Rétt er að nefna í þessu sambandi að Alþingi hefur í fyrri umfjöllun sinni um fjármálamarkaði lagt áherslu á mikilvægi samkeppni. Þannig má nefna að í nefndarálit meirihluta viðskiptanefndar við frumvarp til laga um Bankasýslu ríkisins er eftirfarandi tekið fram um 5. gr. frumvarpsins, þar sem kveðið er á um skyldur Bankasýslunnar til eflingar samkeppni:

*„Í 5. gr. frumvarpsins er áréttað að Bankasýslan skuli kappkosta að styrkja samkeppni almennt á fjármálamarkaði þrátt fyrir að ríkið eigi nú stærstan hluta á þeim markaði auk þess sem stofnunin mun búa yfir mikilli vitneskju um rekstur einstakra fjármálafyrirtækja. Þrátt fyrir að ríkið setji sér eigendastefnu sem er sameiginleg fyrir fjármálafyrirtæki sem það á hlut í þá áréttar meiri hlutinn þann skilning sinn að slík eigendastefna eigi ekki að hindra eðlilega samkeppni milli fjármálafyrirtækjanna. [...]. **Í þessu samhengi er rétt að áréttað að lögfesting frumvarpsins takmarkar ekki gildissvið samkeppnislaga og eftirlit á grundvelli þeirra.**“ (Feitletrun Samkeppniseftirlitsins.)*

#### **Niðurlag.**

Í ljósi þess stutta frests sem veittur er til umsagnar og mikilla hagsmuna neytenda af því að vel takist til um löggjöf þessa, óskar Samkeppniseftirlitið eftir því að fá tækifæri til að skoða málið betur og e.a. koma frekari athugasemdum á framfæri. Þá lýsir Samkeppniseftirlitið sig reiðubúið til þess að liðsinna nefndinni frekar.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

  
Guðmundur Sigurðsson