

## Svar

### ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um samkeppniseftirlit.

1. *Hvernig hefur Samkeppniseftirlitið, á undanförunum 10 árum, fylgst með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kannað stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja, sbr. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005?*

Að ósk atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins hefur Samkeppniseftirlitið tekið saman yfirlit yfir umfjöllun stofnunarinnar um stjórnunar- og eignatengsl frá bankahrununu árið 2008, en þá urðu þáttaskil í eignarhaldi fyrirtækja á Íslandi með yfirtöku banka á fjölda fyrirtækja og úrlausn þeirra á fjárhagserfiðleikum fyrirtækja. Yfirlitið er sett fram með þeim fyrirvara að það er ekki fyllilega tæmandi þar sem ýmsar fleiri úrlausnir tengjast beint eða óbeint þessu viðfangsefni. Yfirlitið skapar engu að síður yfirsýn yfir hlutverk og verkefni Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti.

Mikilvægt er að hafa í huga að ákvæði d-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga um eftirlit með samkeppnis- og viðskiptaháttum og stjórnunar- og eignatengslum, er eðli málsins samkvæmt til stuðnings og fyllingar við beitingu á öðrum ákvæðum laganna, þ.e. við rannsóknir mála sem tilheyra a- og b-lið 1. mgr. 8. gr. laga um hlutverk Samkeppniseftirlitsins við að framfylgja boðum og bönnum laganna og ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja.

Nauðsynlegt er að afmarka hvaða verkefni Samkeppniseftirlitsins tilheyra því hlutverki þess að fylgjast með samkeppnis- og viðskiptaháttum og hafa eftirlit með stjórnunar og eignatengslum.

Eftirlit Samkeppniseftirlitsins með stjórnunar- og eignatengslum á þessu tímabili hefur m.a. birst með eftirfarandi hætti (sjá nánar yfirlit í fylgiskjöllum I og II):

- 18 skýrslur, þar sem fjallað er um þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum í íslensku atvinnulífi. Þar af fjalla sjö um málefni þvert á markaði (þar á meðal um áhrif banka á þróun atvinnulífs), fjórar um málefni fjármálamarkaða, þrjár um dagvörumarkaði, tvær um eldsneytismarkaði, ein um fjarskipti og ein um fjárhagskerfi. Í níu framangreindra skýrslu er fjallað sérstaklega um stjórnunar- og eignatengsl. Samkvæmt orðalagi d-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga eru skýrslur samkvæmt ákvæðinu ekki einskorðaðar við stjórnunar- og eignatengsl. Hér falla því undir skýrslur þar sem fjallað er um samkeppnisaðstæður í íslensku atvinnulífi almennt eða á einstökum mörkuðum, án tillits til þess hvort fjallað er sérstaklega um stjórnunar- og eignatengsl. Ársskýrslur og skýrslur sem Samkeppniseftirlitið hefur unnið í samstarfi við samkeppniseftirlit í nágrenna- löndum eru ekki taldar með.
- 86 ákvarðanir, þar sem fjallað er sérstaklega um stjórnunar- og eignatengsl. Hér falla undir ákvarðanir þar sem t.d. sett eru skilyrði til þess að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði fyrirtækis með áskilnaði um óhæði í stjórn og takmörkun á miðlun upplýsinga,

- sölu á fyrirtæki o.fl. Mörg þessara skilyrða eru sett með sátt við aðila í samrunamálum eða málum er varða undanþágur frá banni við ólögmetu samráði, í tíð eldra lagaákvæðis.
- Fjögur formleg álit til stjórnvalda, þar sem sett eru fram tilmæli til stjórnvalda (og í einu tilviki einnig banka) sem varða stjórnunar- og eignatengsl á einhverju sviði.
  - Fjórar umsagnir til Alþingis eða stjórnvalda þar sem fjallað er um eignarhald og/eða stjórnunartengsl.
  - Önnur umfjöllun, svo sem opnir fundir og pistlar/greinar þar sem fjallað var sérstaklega um stjórnunar- og eignatengsl. Hér eru ekki taldar með allmargar ráðstefnur og fundir þar sem kynntar hafa verið skýrslur eða aðrar aðgerðir Samkeppniseftirlitsins sem getið er hér að framan.
  - Á yfirlitinu í fylgiskjali II er einnig fjallað um tvo úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem hafa haft þýðingu við framkvæmd eftirlits með stjórnunar- og eignatengslum.

Af 86 ákvörðunum sem raktar eru í yfirliti í fylgiskjali II fela 79 ákvarðanir í sér íhlutun vegna stjórnunar- og eignatengsla. Af þeim varða tæplega 60 ákvarðanir viðskiptabankana, þar á meðal tengsl atvinnufyrirtækis við banka eða fjárfestingarfélag á þeirra vegum, þar sem sett eru skilyrði um óhæði stjórnar og aðrar aðgerðir til að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði viðkomandi atvinnufyrirtækja og sporna við blokkamyndun.

Rúmlega 20 íhlutanir varða lífeyrissjóði, einkum aðgerðir til að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði atvinnufyrirtækja í eigu lífeyrissjóða og sporna við blokkamyndun. Flest þessara mála varða einnig bankana og skarast því við tölur um ákvarðanir sem beinast að þeim.

Draga má þrenn kjarnaviðfangsefni út úr umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um stjórnunar- og eignatengsl og samkeppnishætti á tímabilinu.

*a. Yfirrád banka og fjárfestingarsjóða á þeirra vegum yfir atvinnufyrirtækjum.*

Strax í upphafi hrunsins haustið 2008 stóð Samkeppniseftirlitið fyrir umræðu um samkeppnisaðstæður á mörkuðum í ljósi hrunsins, sbr. skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnulífs*, þar sem dregin var saman reynsla annarra ríkja af efnahagskreppum og greind tækifæri til að efla samkeppni á 15 mikilvægum mörkuðum.

Á sama tíma birti Samkeppniseftirlitið álit nr. 3/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*, þar sem því var beint til einkum banka að hafa 10 boðorð í heiðri í því skyni að efla samkeppni á mörkuðum. Tilmælin voru mótuð í góðu samstarfi við atvinnulífð og samtök launþega.

Í framhaldinu hófst stefnumótunar- og greiningarvinna sem stóð yfir í fimm ár og birtist m.a. í skýrslu nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja – Stefnumörkun*, og skýrslu nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*, skýrslu nr. 3/2012, *Endurreisn fyrirtækja 2012*, og skýrslu nr. 3/2013, *Öflug samkeppni læknar stöðnun*. Til grundvallar þremur síðastnefndu skýrslunum lá gagnaöflun um 120 fyrirtæki á 14 mikilvægum mörkuðum. Dró Samkeppniseftirlitið ályktanir af stöðu þeirra og beindi tilmælum til banka og stjórnvalda af því tilefni.

Framangreind greiningarvinna gerði síðan Samkeppniseftirlitinu kleift að beita íhlutun þegar bankarnir öðluðust síðar yfirrád yfir atvinnufyrirtækjum. Úrslitaþýðingu í þeirri vinnu hafði einnig úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2009, en úrskurðurinn fól í sér túlkun á samrunareglum samkeppnislaga sem lá til grundvallar því að setja skilyrði fyrir umræddum yfirtökum. Skilyrðin höfðu það að markmiði að flýta endurskipulagningu fyrirtækja með söluskilyrðum, en jafnframt að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði fyrirtækjanna á meðan þau voru undir yfirræðum banka og sjá til þess að eignarhald bankanna myndi ekki skerða samkeppni, t.d. með blokkamyndun.

Samkeppniseftirlitið hóf að setja yfirtökum bankanna framangreind skilyrði snemma árs 2010. Síðasta ákvörðun af þessu tagi er nr. 31/2019, *Yfirtaka Arion banka á TravelCo, Heimsferðum og Terra Nova Sól*.

*b. Eignarhald lífeyrissjóða á fleiri en einu atvinnufyrirtæki á sama markaði (sameiginlegt eignarhald).*

Þegar bankarnir fóru að losa um yfirråd sín yfir atvinnufyrirtækjum í eftirleik hrunsins ágerðist eignarhald lífeyrissjóða til muna, en fjárfestingar sjóðanna takmörkuðust m.a. af gjaldeyrishöftum. Þetta leiddi til þess að lífeyrissjóðirnir, ekki síst þrír stærstu sjóðirnir, eignuðust hver um sig samkeppnislega mikilvæga eignarhluti í fleiri en einu fyrirtæki á hverjum markaði.

Samkeppniseftirlitið hefur verið virkur þátttakandi í umræðum um áhættur sem þessu fylgir. Fjallaði eftirlitið m.a. um þetta í ræðu á morgunfundi Viðskiptaráðs Íslands um lífeyrissjóði og íslenskt atvinnulíf, 15. nóvember 2013. Þá fylgdist Samkeppniseftirlitið með rannsóknum á þessu sviði á erlendum vettvangi og hafði frumkvæði að umfjöllun um mál-efnið í alþjóðlegu samstarfi samkeppniseftirlita. Liður í þessari vinnu var umræðufundur um eignarhald á atvinnufyrirtækjum og áskoranir framundan, 25. maí 2016, þar sem bandarískur fræðimaður gerði grein fyrir rannsóknum á áhrifum sameiginlegs eignarhalds á samkeppni.

Þá hefur Samkeppniseftirlitið tekið um 20 ákvarðanir þar sem sett hafa verið skilyrði vegna sameiginlegs eignarhalds lífeyrissjóða á fyrirtækjum. Miða skilyrðin m.a. að því að stuðla að samkeppnislegu sjálfstæði fyrirtækja sem í hlut eiga og koma í veg fyrir blokkamyndun. Fyrsta ákvörðun af þessu tagi var ákvörðun nr. 1/2011, *Kaup Framtakssjóðs Íslands á Eignarhaldsfélaginu Vestia*.

Síðustu ákvarðanir af þessu tagi er nr. 8/2019, *Samruni NI hf. og Festi hf.*, og ákvörðun nr. 9/2019, *Samruni Haga hf., Ólíuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf.* Voru báðum samrunum sett skilyrði til að vinna gegn auknu sameiginlegu eignarhaldi sem af samrununum leiddi. Bodaði eftirlitið að fylgst yrði með aðkomu lífeyrissjóðanna að eignarhaldi fyrirtækja á dagvöru- og eldsneytismörkuðum og mögulega tekið til skoðunar hvort beita þyrfti íhlutun á grundvelli c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

*c. Umfjöllun og aðgerðir vegna stjórnunar- og eignatengsla á tilteknum mörkuðum eða mörkuðum tengdum þeim.*

Samkeppniseftirlitið hefur jafnframt hugað að eigna- og stjórnunartengslum fyrirtækja á tilteknum mörkuðum eða skyldum mörkuðum. Nefna má í því sambandi stjórnunar- og eignatengsl í sjávarútvegi, sbr. ákvörðun nr. 2/2021, *Samruni Bergs-Hugins (Sildarvinnslunnar) og Bergs*, og ákvörðun nr. 19/2019, *Samruni Brims, Fiskvinnslunnar Kambs og Grábrókar og meint yfirråd yfir Brimi*.

Á fjármálamarkaði hefur Samkeppniseftirlitið gripið til íhlutunar til þess að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði bankanna þriggja vegna eignatengsla milli þeirra. Annars vegar vegna eignarhalds kröfuhafa Íslandsbanka og Arion banka, sbr. ákvarðanir nr. 48/2009, *Yfirtaka Glitnis banka hf. á Íslandsbanka hf.*, og nr. 49/2009, *Samruni Kaupþings banka hf. og Arion banka hf.* Hins vegar vegna eignarhalds ríkisins á Íslandsbanka og Landsbankans, sbr. ákvörðun nr. 9/2016, *Framsal Glitnis hf. á 95% hlutafjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands*.

Þá má nefna ákvarðanir sem varða eignatengsl milli keppinauta á öðrum mörkuðum, svo sem á mörkuðum fyrir byggingarefni, sbr. ákvörðun nr. 1/2017, *Kaup Skógarsala (Steypu-stöðin) á rekstri og eignum Loftorku*.

2. *Hvaða skýrslur hafa verið gerðar á undanförunum 10 árum um þessa þróun, um hringmyndun, óæskileg tengsl eða valdasambjöppun sem takmarkað geti samkeppni?*

Í yfirliti í fylgiskjali I eru birtar skýrslur um samkeppnis- og viðskiptahætti. Af 18 skýrslum fjallar helmingur þeirra að einhverju leyti um stjórnunar- og eignatengsl. Hafa ber í huga að samkvæmt orðalagi d-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga eru skýrslur samkvæmt ákvæðinu ekki einskorðaðar við stjórnunar- og eignatengsl.

3. *Til hvaða aðgerða hefur verið gripið, ef einhverra, vegna eftirlits samkvæmt framan- greindu lagaákvæði?*

Í yfirliti í fylgiskjali II er að finna upplýsingar um helstu skýrslur, ákvarðanir, álit, umsagnir og aðra umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi frá upphafi bankahrunsins 2008.

Hafa ber í huga að yfirlitið er ekki fyllilega tæmandi um verkefni Samkeppniseftirlitsins á þessu sviði. Ræður þar mestu að óskýr skil eru á milli annars vegar verkefna sem varða stjórnunar- og eignatengsl og hins vegar annarra verkefna, þ.e. einkum eftirliti með bannreglum og samrunareglum samkeppnislaga.

Yfirlitið er í öfugri tímaröð, þ.e. byrjar á nýjstu umfjölluninni.

### **Fylgiskjal I.**

#### **Skýrslur Samkeppniseftirlitsins um samkeppnis- og viðskiptahætti.**

[www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s1329-f\\_I.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s1329-f_I.pdf)

### **Fylgiskjal II.**

#### **Helstu skýrslur, ákvarðanir, álit, umsagnir og önnur umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi frá upphafi bankahrunsins 2008.**

[www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s1329-f\\_II.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s1329-f_II.pdf)