



Ritroð Samkeppniseftirlitsins

# Samkeppnin eftir hrun

Rit nr. 2/2011 Skýrsla

Júní





# **Ritröð Samkeppniseftirlitsins**

## **Samkeppnin eftir hrun**

**Rit nr. 2/2011 Skýrsla**

**Júní**

## Efnisyfirlit

<b>Hluti I. Niðurstöður .....</b>	<b>4</b>
1. Inngangur .....	4
2. Samantekt .....	6
3. Niðurstöður .....	7
3.1. Vandí atvinnulífsins og samkeppninnar .....	7
3.2. Rangir hvatar í kerfinu .....	8
3.3. Fullt jafnræði verður ekki tryggt .....	10
3.4. Meirihluti stærri fyrirtækja undir yfirráðum banka og skilanefnda .....	12
3.5. Bankar og endurskipulagning fyrirtækja .....	13
3.6. Stjórnvöld þurfa að huga betur að eflingu samkeppni .....	14
3.7. Mikilvægi samkeppninnar .....	14
3.8. Tillögur .....	16
<b>Part I Conclusions .....</b>	<b>18</b>
1. Preamble .....	18
2. Summary .....	20
3. Conclusions .....	21
3.1. The problems posed to the economic sector and to competition .....	21
3.2. Disincentives in the system .....	22
3.3. Full non-discrimination cannot be ensured. ....	24
3.4. The majority of larger enterprises are under the control of banks and resolution committees .....	26
3.5. Banks and company restructuring .....	27
3.6. The government must attend better to strengthening competition .....	28
3.7. The importance of competition .....	29
3.8. Proposals .....	31
<b>Hluti II. Rannsókn á stöðu fyrirtækja .....</b>	<b>33</b>
4. Aðferðafræði .....	33
4.1. Gagnasöfnun .....	33
4.2. Úrtak .....	34
4.3. Stærð og gæði úrtaks .....	35
4.4. Mat á fjárhagslegri stöðu fyrirtækja og eigenda .....	36
4.5. Upplýsingabeiðni .....	40
5. Eignarhald að fyrirtækjum .....	41
5.1. Breyting á eignarhaldi frá hrúni .....	41
5.2. Formlegt eignarhald að fyrirtækjum 2007 – 2011 .....	41
5.3. Ráðandi staða í fyrirtækjum .....	43
5.4. Sjónarmið fyrirtækja um eignarhald .....	44
5.5. Sjónarmið Samkeppniseftirlitsins .....	44
6. Fjárhagsstaða fyrirtækja .....	46
6.1. Fjárhagsleg endurskipulagning .....	46
6.2. Fjárhagsstaða .....	47

6.3.	Þróun fjárhagsstöðu frá hrúni.....	49
6.4.	Skuldir fyrirtækja .....	51
7.	Staða atvinnugreina .....	54
7.1	Almennt .....	54
7.2.	Staða einstakra atvinnugreina.....	57
<b>Hluti III. Bankar og endurskipulagning atvinnulífsins .....</b>		<b>69</b>
8.	Kjarnasjónarmið við endurskipulagningu fyrirtækja .....	69
8.1.	Almennt .....	69
8.2.	Forsendur endurskipulagningar skuldsettra fyrirtækja .....	69
8.3.	Háttsemi fyrirtækja í eigu banka á samkeppnismarkaði .....	75
8.4.	Mat á því hvort yfirtaka banka á fyrirtæki er skaðleg samkeppni .....	77
8.5.	Sjónarmið um sölu fyrirtækja í eigu banka.....	78
8.6.	Lagaumhverfi.....	79
9.	Skilyrði og eftirlit með yfirtökum banka á fyrirtækjum .....	81
9.1.	Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins .....	81
9.2.	Efni settra skilyrða sem takmarka eiga samkeppnisleg vandamál .....	83
9.3.	Eftirlitskerfi Samkeppniseftirlitsins vegna skilyrða í samrunamálum .....	84
9.4.	Mat á árangri .....	85
9.5.	Áhrif brota á skilyrðum.....	87
10.	Sjónarmið fyrirtækja um endurskipulagningu.....	90
10.1.	Meginsjónarmið .....	90
10.2.	Sjónarmið fyrirtækjanna – „þeirra eigin orð“ .....	91
<b>Hluti IV. Öflug uppbygging markaða .....</b>		<b>97</b>
11.	Samkeppnishindranir í atvinnulífinu.....	97
11.1.	Inngangur.....	97
11.2.	Fjármálaþjónusta .....	98
11.3.	Vátryggingamarkaður .....	100
11.4.	Matvörumarkaður .....	102
11.5.	Markaður fyrir mjólk og mjólkurafurðir .....	104
11.6.	Markaður fyrir kjöt og egg.....	106
11.7.	Lyfjamarkaðurinn.....	108
11.8.	Olíumarkaður .....	110
11.9.	Fjölmiðlamarkaður .....	112
11.10.	Fjarskiptamarkaður .....	114
11.11.	Sjóflutningar .....	116
11.12.	Áætlunarflug til og frá Íslandi .....	118
11.13.	Fraktflug til og frá Íslandi.....	120
11.14.	Áætlunarflug innanlands .....	122
11.15.	Fólksflutningar á landi .....	123
11.16.	Vöruflutningar á landi .....	124

## Hluti I. Niðurstöður

Í þessum hluta eru þrjú kaflar. Fyrst er markmiðum skýrslunnar lýst og aðdraganda að ritun hennar, þá er stutt samantekt á efni skýrslunnar og að lokum helstu niðurstöður hennar.

### 1. Inngangur

Í nóvember 2008 beindi Samkeppniseftirlitið álit til banka og stjórnvalda um mikilvægi þess að gæta að samkeppnissjónarmiðum við ákvarðanir sem lúta að framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum.<sup>1</sup> Í sama mánuði birti eftirlitið skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnulífs*, þar sem bent var á nauðsyn þess að hefja öfluga uppbyggingu í íslensku atvinnulífi í kjölfar bankahrunsins. Í því sambandi skipti miklu að viðhalda og eftir atvikum að efla samkeppni. Samkeppniseftirlitið benti á að samkeppnin er ekki takmark í sjálfu sér heldur er hún tæki til að efla velferð almennings. Þá leiðir samkeppnin til lægra verðs, skapar atvinnu, stuðlar að efnahagslegum framförum og hvetur fyrirtæki til að gera betur gagnvart viðskiptavinum sínum.

Í skýrslunni um öfluga uppbyggingu markaða voru settar fram 120 tillögur um opnun markaða og var þeim tillögum komið á framfæri við stjórnvöld og fyrirtæki. Skýrslunni var síðan fylgt eftir í desember 2009 með umræðuskjali um banka og endurskipulagningu fyrirtækja.<sup>2</sup> Í henni voru kynnt 17 kjarnasjónarmið sem Samkeppniseftirlitið taldi að hafa ætti að leiðarljósi við endurskipulagningu fyrirtækja.

Nú eru liðnir 32 mánuðir frá bankahruni. Þessi tími hefur verið erfiður eins og vænta mátti. Heimili og fyrirtæki hafa barist við afleiðingar gengisfalls og bankahruns, stjórnvöld hafa tekist á við vanda ríkissjóðs í samvinnu við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, endurskipulagning bankakerfisins hefur reynst flókið og tímafrekt verkefni og uppgjöri við fortíðina er langt í frá lokið. Þá ríkir engin samstaða um efnahagsstefnu þjóðarbúsins til skemmri og lengri tíma og þjóðin hefur upplifað milliríkjadeilur og náttúruhamfarir sem beint hafa athygli heimsins að landi og þjóð.

Öflugt og skilvirkt atvinnulíf er forsenda fyrir efnahagslegri velferð þjóðarinnar. Atvinnulífið er sú uppspretta verðmæta sem greiðir vinnuafli laun og veitir stjórnvöldum afl til að halda uppi innviðum samfélagsins. Af þessum sökum er fjárhagsleg endurskipulagning fyrirtækja lykilatriði í uppbyggingu hagkerfisins.

Með þessari skýrslu vill Samkeppniseftirlitið lýsa sjónarmiðum sínum um stöðu atvinnulífsins, endurskipulagningu þess og samkeppnina. Markmiðið er að hvetja til umræðu um lausnir á vandanum við endurskipulagningu fyrirtækja og freista þess þar með að flýta nauðsynlegum aðgerðum.

---

<sup>1</sup> Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*.

<sup>2</sup> Sjá skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009 – „Bankar og endurskipulagning fyrirtækja – stefnumörkun“, desember 2009.

Skýrslan er byggð á rannsókn Samkeppniseftirlitsins á fjárhagsstöðu og fjárhagslegri endurskipulagningu 120 stórra fyrirtækja á völdum samkeppnismörkuðum (II. hluti). Þá er í skýrslunni farið yfir fjárhagsstöðu og þróun atvinnugreina frá hrúni (II. hluti), metið hvort tekið hefur verið tillit til kjarnasjónarmiða um endurskipulagningu fyrirtækja (III. hluti) og greint frá því hvernig miðað hefur með tillögur um opnun markaða sem settar voru fram í fyrrgreindri skýrslu um opnun markaða (IV. hluti).

Í skýrslunni er greint frá sjónarmiðum fyrirtækja sem Samkeppniseftirlitið leitaði til við vinnslu hennar. Auk skriflegra sjónarmiða frá fyrirtækjum hefur stofnunin fundað með um 70 forsvarsmönnum fyrirtækja, bankamönnum, ráðgjöfum, fræðimönnum og aðilum í stjórnarsýslunni. Þá hefur Samkeppniseftirlitið aflað margvíslegra sjónarmiða banka í tengslum við rannsóknir mála er varða yfirtökur bankanna á atvinnufyrirtækjum. Segja má að skýrslan feli í sér skilaboð til banka og stjórnvalda um endurskipulagningu fyrirtækja og samkeppni á markaði.

Skýrslan og þær upplýsingar sem aflað hefur verið um stöðu einstakra fyrirtækja mun nýtast Samkeppniseftirlitinu í eftirliti með eignarhaldi banka á fyrirtækjum. Þá mun skýrslan nýtast sem grunnur í frekari vinnu um krosseignartengsl og viðskiptablokkir.

## 2. Samantekt

Hrunið hefur haft mikil áhrif á samkeppni í einstökum atvinnugreinum og samkeppnisstöðu fyrirtækja. Fjárhagsleg endurskipulagning fyrirtækja, nauðasamningar og gjaldþrot leiða til breytinga á stöðu fyrirtækja innbyrðis. Þetta er óhjákvæmilegt. Brýnir samfélagslegir hagsmunir eru fólgnir í því að brugðist sé hratt við skuldavanda rekstrarhæfra fyrirtækja.

Bankar ráða yfir 46% eignarhlutar á fyrirtækjum samkvæmt rannsókn Samkeppniseftirlitsins á 120 stórum fyrirtækjum á völdum samkeppnismörkuðum. Þá eru talin með fyrirtæki sem eru í mjög slæmri fjárhagslegri stöðu og ráða ekki örlögum sínum. Hluttur einstaklinga er 29%, skilanefnda 7%, lífeyrissjóða 7% og annarra 11%. Hluttur banka fór hæst í 68% strax eftir hrun. Staðan er því slæm en fer batnandi.

Fjárhagsstaða tæplega helmings stærri fyrirtækja er mjög slæm að mati Samkeppniseftirlitsins en um fimmtungur fyrirtækja er í góðri stöðu. Tæplega þriðjungur fyrirtækja hefur lokið fjárhagslegri endurskipulagningu en sama hlutfall fyrirtækja telur sig ekki hafa þörf fyrir endurskipulagningu.

Vandi atvinnulífsins felst í of hægu ferli fjárhagslegrar endurskipulagningar fyrirtækja, óánægju með framkvæmd hennar og skorti á trausti og gagnsæi. Þá er fjárhagsstaða margra fyrirtækja sem lokið hafa fjárhagslegri endurskipulagningu slæm.

Sú hættu er fyrir hendi að samkeppni minnki verulega til lengri tíma litið vegna þess að nýja aðila skortir fjármagn til að komast inn á markaði og vegna sterkrar stöðu fyrirtækja á fákeppnismörkuðum sem mögulega geta nýtt stöðu sína til að hækka verð.

Rangir hvatar eru í kerfinu sem seinka fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækja. Án rétttra hvata til sölu munu bankarnir eiga fyrirtækin lengur en talist getur þjóðhagslega hagkvæmt. Til er orðin ný tímabundin atvinnugrein, endurskipulagning og sala eigna. Hagsmunir starfsmanna hennar af tekjuöflun og atvinnuöryggi vinna gegn hagsmunum samfélagsins af hraðri úrlausn. Hræðslan við að taka ákvörðun og gera mistök heldur aftur af mörgum við núverandi aðstæður. Kerfið umbunar ekki þeim sem tekur af skarið.

Krafan um algert jafnræði er ein ástæða þess að of hægt gengur í endurskipulagningu fyrirtækja. Þrátt fyrir fögur orð er vandinn sá að hið fullkomna réttlæti er ekki til og skilgreining á réttlæti og jafnræði er háð stöðu og mati hvers og eins. Engar tvær endurskipulagningar stærri fyrirtækja eru eins. Bankarnir verða að hafa svigrúm til að taka skynsamlegar ákvarðanir að gefnum fyrirframmótuðum reglum.

Samkeppniseftirlitið brýnir fyrir bönkum að halda sig við þegar tilgreinda sölufresti á fyrirtækjum og að losa um óbeint eignarhald á fyrirtækjum án ástæðulauss dráttar. Þá setur eftirlitið fram hugmyndir sem gætu aðstoðað við að leysa úr þessum vanda þó þær séu ekki á forræði Samkeppniseftirlitsins. Samkeppniseftirlitið gagnrýnir stjórnvöld fyrir að hafa almennt ekki sýnt aðgerðum til þess að efla samkeppni nægilega athygli á liðnum árum. Of margar hindranir eru í vegi aðila sem vilja hasla sér völl á samkeppnismörkuðum.



### 3. Niðurstöður

#### 3.1. Vandi atvinnulífsins og samkeppninnar

Það er krefjandi og margslungið viðfangsefni að endurreisa íslenskt atvinnulíf eftir hrun. Tap þjóðfélagsins og kröfuhafa var gríðarlegt, traustið þvarr og hvarvetna biðu vandamál sem virtust óyfirstíganleg. Ekki var undir nokkrum kringumstæðum hægt að ætla að endurreisnin gengi snurðulaust fyrir sig og að enginn teldi sig órétti beittan. Staða margra fyrirtækja er sem betur fer góð og ýmsir vaxtarbroddar hafa dafnað eftir hrun. Fjárhagur margra fyrirtækja hefur batnað á undanförnum tveimur árum og mörg fyrirtæki hafa gengið í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu. Þrátt fyrir þetta er staða atvinnulífsins lakari en hún þyrfti að vera á þessum tímapunkti. Við því er ástæða til að bregðast. Koma þarf í veg fyrir að rangir hvatar leiði til langvarandi stöðnunar.

Sá vandi sem blasir við atvinnulífinu er kerfislægur og djúpstæðari en svo að skemmri tíma hagtölur nái að endurspegla hann. Að mati Samkeppniseftirlitsins á vandinn rót sína einkum að rekja til þriggja þátta.<sup>3</sup>

Í fyrsta lagi tekur endurskipulagning atvinnulífsins of langan tíma.<sup>4</sup> Ástæður þess eru margvíslegar og má rekja til bankanna, stjórnvalda eða kerfislægra hvata sem nánar er fjallað um í kafla 3.2. Af stærri fyrirtækjum landsins eru fleiri sem eiga eftir að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu en þau sem þegar hafa lokið henni. Á meðan óvissa ríkir um fjárhagslega endurskipulagningu eru fyrirtækin ekki í stakk búin að fjárfesta eða taka aðrar stærri viðskiptalegar ákvarðanir. Þau fyrirtæki sem betur eru stödd hafa mjög þröngan aðgang að fjármagni.

Í öðru lagi bendir margt til þess að þau fyrirtæki sem farið hafa í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu hafi komið of skuldsett út úr henni, sér í lagi þau sem fóru snemma í gegnum ferlið með bönkunum. Þannig metur Samkeppniseftirlitið fjárhagslega stöðu um helmings þeirra fyrirtækja sem lokið hafa fjárhagslegri endurskipulagningu sem mjög slæma. Það vinnur gegn efnahagsbata og raskar samkeppni ef mikilvægum rekstrarhæfum fyrirtækjum er haldið of skuldsettum.

Í þriðja lagi telja atvinnufyrirtæki almennt að samkeppnisstaða þeirra sé mikilli óvissu háð. Þannig er mikil óánægja á meðal fyrirtækja með framkvæmd fjárhagslegrar endurskipulagningar sem þau telja ósanngjarna, ógagnsæja og ómarkvissa. Skuldlítill fyrirtæki telja fyrirhyggju í fjármálum lítils metna þegar skuldir vegna fjárfestinga keppinauta eru felldar niður. Þá séu upplýsingar um stöðu keppinauta byggðar á óljósum heimildum. Sjónarmið flestra þessara fyrirtækja eiga það sammerkt að lítið traust er borið til bankanna og stjórnvalda.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Fleiri efnahagslegir þættir kunna vissulega að valda óvissu og leiða til þess að fyrirtæki haldi að sér höndum, svo sem skattamál og gjaldeyrishöft. Þeir þættir snúa hins vegar ekki beint að beint að sjónarhorni þessarar skýrslu og eru því ekki til umræðu hér.

<sup>4</sup> Þetta sjónarmið kemur einnig fram í skýrslu Seðlabanka Íslands, Fjármálastöðugleiki, 1/2011.

<sup>5</sup> Stjórnendakönnun MMR og Viðskiptablaðsins 2011 sýnir í hnotskurn svartstýni stjórnenda fyrirtækja og óánægju með gang mála. Þannig nefna um 70% stjórnenda að siðferði, traust og gegnsæi í viðskiptalífinu sé mjög slæmt eða fremur slæmt. 42,5% stjórnenda telja óheilbriggt samkeppnisumhverfi vera ein af helstu ógnum sem steðja að rekstri fyrirtækisins næsta árið. Aðeins samdráttur í innlendra neyslu var talin meiri ógn en óheilbriggt samkeppnisumhverfi. Sjá Viðskiptablaðið 28. apríl 2011.

Lengri tíma óvissa hjá þorra fyrirtækja leiðir til stöðnunar og að lokum til lakari líf skjara. Afleiðing þessarar stöðu er að smám saman dregur úr samkeppnishæfni atvinnulífsins og vilja, getu og áræðni frumkvöðla til að sækja fram á markaði og skapa störf. Engum blöðum er um það að fletta að öflugt atvinnulíf með hagkvæmri skiptingu framleiðsluþátta, aðgangi að fé til fjárfestinga og litlum aðgangshindrunum að mörkuðum er nauðsynleg umgjörð til að skapa þann arð sem velferð landsmanna byggist á.

Sú hættu er fyrir hendi að samkeppni á Íslandi minnki verulega til lengri tíma litið. Það kemur í fyrsta lagi til vegna takmarkana á fjármögnun nýrra verkefna sem gerir frumkvöðlum erfitt fyrir að komast inn á markaði.<sup>6</sup> Gera má að því skóna að skortur á fjármagni sé ein stærsta aðgangshindrun að mörkuðum við núverandi aðstæður. Í öðru lagi er sú hættu fyrir hendi að tekjusatráttur og fjárhagserfiðleikar geri það freistandi fyrir mörg fyrirtæki í sterkri stöðu á fákeppnismörkuðum að nýta sér þá stöðu til að hækka verð. Jafnvel geta fyrirtæki freistast til að misnota markaðsráðandi stöðu sína eða stunda ólöglegt samráð í þessum tilgangi. Afleiðingin er sú að almenningur og þjóðarbúið verða fyrir tjóni m.a. vegna aukinnar verðbólgu sem af þessu leiðir og lakari líf skjara.

### 3.2. Rangir hvatar í kerfinu

Við endurreisn atvinnulífsins eru bankarnir í erfiðri stöðu. Þeir hámarka virði eigna sinna fyrir eigendur að því marki sem þeir telja hagkvæmt en slíkt getur aftur á móti dregið þrótt úr framtíðarviðskiptavinum bankanna. Þetta er viðkvæm staða sem eðli máls samkvæmt kallar á átök.

Sá vandi sem við er að etja er fyrst og fremst kerfislægur. Það er einfaldlega ekki nægur hvati fyrir banka og aðra nauðungarhluthafa í fyrirtækjum að ljúka endurskipulagningu fyrirtækja og selja fyrirtæki í sinni eigu hratt og örugglega. Í þessu sambandi verður þó að geta þess að í sumum tilvikum hafa bankar skuldbundið sig til þess að selja fyrirtæki innan tiltekins frests, en Samkeppniseftirlitið hefur bundið yfirtöku banka á fyrirtækjum slíkum skilyrðum.<sup>7</sup> Án hvata til sölu eru allar líkur á að bankarnir myndu eiga fyrirtækin lengur heldur en talist getur þjóðhagslega hagkvæmt. Sölu yrði frestað þar til bankarnir teldu engan vafa leika á að gott verð fengist fyrir fyrirtæki. Þá færi sala á fyrirtækjum alla jafna ekki fram fyrr en bankarnir hefðu gert viðkomandi fyrirtæki söluvænt að eigin mati, þ.e. endurskipulagt rekstur þess og stefnu.

Alþjóðleg samstaða ríkir um að bankar séu ekki vel til þess fallnir að reka fyrirtæki. Það kemur til af því fjármálaþjónusta fyrir fyrirtæki og eignarhald á þeim fer ekki vel saman. Nauðsynleg endurskipulagning fyrirtækja er þeim mun erfiðari og viðkvæmari ef banki er eigandi þess, t.d. breytingar í starfsmannahaldi. Brýn þörf er á að bankar hleypi öðrum og heppilegri aðilum að endurskipulagningu fyrirtækja án ástæðulauss dráttar.

Það verður hins vegar að gefa bönkum eðlilegt svigrúm til að ganga frá lausum endum í fjármálum yfirtekinna fyrirtækja áður en fyrirtækin eru formlega sett í söluferli.

<sup>6</sup> Hér er fyrst og fremst átt við að hinar hefðbundnu dreifileiðir fjármagns í gegnum lánakerfið eru að mestu lokaðar og aðgangur að fjármagni í gegnum það kerfi verður erfiðari í framtíðinni en áður. Hins vegar bendir mikill áhugi á mörgum útboðum á fyrirtækjum til þess að fjárfestar hafi hug á að fjárfesta í atvinnulífinu.

<sup>7</sup> Í þessu sambandi má einnig nefna að í 22. gr. laga nr. 161/2002, um fjármála fyrirtækjum kemur fram að bönkum sé aðeins heimilt að stunda aðra starfsemi en nánar tilgreinda bankastarfsemi að það sé tímabundið og í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum eða til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila.

Fjárhagsleg endurskipulagning er gjarnan flókin og engar tvær eru eins. Ýmislegt getur aukið flækjustig endurskipulagningar, svo sem fjöldi kröfuhafa, ábyrgðir á milli félaga innan samstæðu og tengsl og samningar vegna erlendra vörumerkja. En það verður líka að gera þá kröfu til banka að vinna hratt og af festu að fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækja.

Stór hópur manna starfar við tiltekt eftir hrunið, svo sem við umsýslu eigna í skilaneftum og bönkum og við ýmis konar sérfræðitengda stoðþjónustu. Það liggur fyrir að þessi störf eru tímabundin og að þetta fólk þarf að finna sér ný störf þegar tiltektinni lýkur. Hættan er sú að þessi tilfærsla í ný og arðbær störf taki of langan tíma. Fólk festist í þægindahring og lærir inn á nýtt ósjálfbært kerfi. Hið sama á við um ýmsa stjórnendur fyrirtækja sem virka eins og tilsjónarmenn eigna með aðrar og minni kröfur heldur en gerðar væru til þeirra sem framkvæmdastjóra fyrirtækja undir venjulegum kringumstæðum. Hreiðri vandinn um sig leiðir hann til skertrar samkeppnishæfni atvinnulífsins. Með þessum orðum er ekki verið að gagnrýna viðkomandi einstaklinga eða efast um góðan ásetning þeirra, heldur er vakin athygli á þessum kerfislæga neikvæða hvata og mikilvægi þess því að þróa og beita jákvæðum og skynsamlegum hvötum og aðhaldi til þess að flýta ferlinu.

Hér má einnig nefna að hræðslan við að taka ákvörðun og gera mistök heldur aftur af mörgum við núverandi aðstæður. Kerfið umbunar ekki þeim sem tekur af skarið. Þessi vandi hríslast niður allt kerfið. Ósjálfráð tilhneiging er í þá átt að þrengja heimildir einstakra starfsmanna og lánanefnda í bönkum. Kröfuhafar og fyrirtæki reyna við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja að forðast kastljós fjölmiðlanna og bloggheima og það neikvæða áreiti og umtali sem því er talið fylgja. Þó má færa fyrir því rök að sögusagnir og umtal væri minna, og traust meira, ef réttar upplýsingar lægju fyrir með aðgengilegum hætti.

Samandregið eru hinir röngu hvatar einkum þessir:

1. „*Umsýsluvandi*“ (*Freistnivandi I*). Hann endurspeglar í því að þeir aðilar sem starfa við að leysa úr vandamálunum hafa af því talsverðar tekjur og byggja lífibrauð sitt á því. Þrátt fyrir góðan ásetning vinna hagsmunir þeirra af tekjuöflun og atvinnuöryggi gegn hagsmunum samfélagsins af hraðri úrlausn. Hér eiga í hlut skilaneftir, starfsmenn í úrlausnarferlum bankanna, starfsmenn viðkomandi fyrirtækja o.fl.
2. „*Stjórnunarvandi*“ (*Freistnivandi II*). Hann felst í því að þeir sem stjórna atvinnufyrirtækjum undir yfirráðum banka venjast honum sem eiganda eða bakhjarli og búa ekki við nauðsynlegan aga við ákvörðunartöku í rekstri fyrirtækjanna. Hann getur líka falist í því að stjórnendur fyrirtækjanna hafi ekki nægilega hagsmuni af því að reksturinn gangi vel, þar sem þeir hafa jafnvel hug á að eignast sjálfir fyrirtækið og kaupa það af viðkomandi banka þegar fram í sækir, á sem lægstu verði.
3. „*Eigendavandi*“. Hann felst í því að kröfuhafar bankanna hafa hagsmuni af því að fá eins mikið og mögulegt er út úr kröfum sem standa á fyrirtækjunum. Þeir hagsmunir eru í sjálfu sér eðlilegur þáttur í starfsemi banka, en lakara er ef skammtímahagsmunir eigenda banka af því að fá bættan skaða yfirskyggja langtímahagsmuni af því að byggja upp viðskiptasambönd og stuðla þannig að traustum grundvelli fyrirtækjareksturs og öflugu atvinnulífi. Hætta er á að margir kröfuhafar horfi til of skamms tíma í þessu efni þótt margir geri sér eflaust grein

fyrir mikilvægi þess að ganga ekki of hart fram gegn viðskiptavinum framtíðarinnar.

4. „Ákvörðunarvandi“. Hann felst í því að stjórnendur og starfsmenn bankanna vilja í ljósi reynslunnar forðast í lengstu lög að gera mistök og búa jafnframt við stöðuga gagnrýni vegna þeirra ákvarðana sem þeir taka um endurskipulagningu fyrirtækja. Þetta á einnig að mörgu leyti við um ákvarðanir stjórnvalda sem varða atvinnulífið. Þá höfðu stjórnendur banka a.m.k. framan af óskýrt umboð til ákvarðana.
5. „Sanngirnivandi“. Hann felst í hinni sterku kröfu um sanngirni og jafnræði við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Eins og nánar er rakið í kafla 3.3 getur áherslan á að vernda fyrirtæki fyrir neikvæðum afleiðingum þess að skuldum sé létt af keppinautum þeirra tafið og dregið úr nauðsynlegri hreinsun í skuldum fyrirtækja.

Samkeppniseftirlitið telur að taka þurfi á þessum hvötum til að koma í veg fyrir stöðnun eins og varð í Japan í kjölfar bankakreppunnar í byrjun tíunda áratugar síðustu aldar. Sá áratugur hefur gjarnan verið kallaður „týndi áratugurinn“ þar í landi. Vandinn fólst einkum í því að bankar lokuðu ekki á fyrirtæki með lán í vanskilum eða gripu til nauðsynlegrar endurskipulagningar heldur var lánstími framlengdur og fyrirgreiðslur auknar. Þau fyrirtæki sem svo var ástatt um hafa verið kölluð „uppvakningar“ (e. zombie firms). Þetta heiti hafa fyrirtækin fengið til að lýsa þeirri staðreynd að þau voru ekki aðeins afar skuldum hlaðin heldur einnig óskilvirk og óhagkvæm.<sup>8</sup>

### 3.3. Fullt jafnræði verður ekki tryggt

Á meðal fyrirtækja er höfð uppi sterk krafa um sanngirni og jafnræði við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Krafa um þetta hefur einnig komið fram af hálfu stjórnmalamanna. Er það útbreitt mat að jafnræði við úrvinnslu skuldamála sé ekki tryggt og að endurskipulagning leiði oft til ósanngjarnrar niðurstöðu. Skuldlítill fyrirtæki telja síðan fyrirbyggju í fjármálum lítils metna þegar skuldir vegna fjárfestinga keppinauta eru felldar niður. Væntingar lántaka um samninga við banka eru hins vegar oft byggðar á óraunsærri sýn á eigin stöðu eða sögusögnum um lausnir annarra fyrirtækja.

Skiljanlegt er að stjórnendum vel rekinna fyrirtækja sem hafa sýnt aðgæslu og ráðdeildarsemi í rekstri gremjist að verða vitni að því að bankar afskrifi skuldir keppinauta þeirra sem hafa farið fram með minni gát. Varðandi slík sanngirnissjónarmið verður að hafa í huga að brýnir samfélagslegir hagsmunir eru fólgirnir í því að brugðist sé hratt og með fullnægjandi hætti við skuldavanda fyrirtækja sem eru rekstrarhæf. Það er neytendum og atvinnulífinu almennt til hagsbóta að bankar afskrifi eða minnki skuldir rekstrarhæfra fyrirtækja. Beiting samkeppnislaga á ekki að vinna gegn þessu.<sup>9</sup>

Samkeppniseftirlitið hefur áður áréttað að samkeppnislögin og framkvæmd þeirra á ekki að vernda keppinauta heldur eiga þau að vernda samkeppni og hagsmuni viðskiptavina

---

<sup>8</sup> Sjá t.d. Ahearne, Alan G. og Naoki Shinida: Zombie firms and economic stagnation in Japan, International Economics and Economic Policy, nóvember 2005 og Dick K. Nanto, The Global Financial Crisis: Lessons from Japan's Lost Decades of the 1990s, Congressional Research Service, maí 2009.

<sup>9</sup> Sbr. umræðuskjal Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, um banka og endurskipulagningu fyrirtækja. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála féllst jafnframt á þessi sjónarmið í úrskurði nr. 18/2009, Síminn gegn Samkeppniseftirlitinu.

og almennings til lengri tíma. Nefnt er sem dæmi að endurskipulagning fyrirtækja í tengslum við nauðasamninga, sem heimilaðir eru með lögum, hafa að jafnaði neikvæð áhrif á stöðu keppinauta vegna aukinnar samkeppni frá hinum endurskipulögðu fyrirtækjum. Þessi aukna samkeppni hefur hins vegar almennt jákvæð áhrif fyrir neytendur.

Of skuldsett fyrirtæki stuðla ekki að þróttmikilli efnahagsstarfsemi. Heildarhagsmunir samfélagsins kalla því á áhrifaríka fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Sú keðjuverkun sem hrint er af stað með því að létta skuldum af einu fyrirtæki, með neikvæðum afleiðingum fyrir annan keppinaut, er þannig í mörgum tilvikum óhjákvæmilegur þáttur í þeirri tiltekt sem verður að eiga sér stað, og leiðir um leið til nýrra áskorana í samkeppninni. Jafnframt er neytendum tryggður ábati af þeirri samkeppni í formi lægra verðs og því minni hætta á að þeir verði látnir gjalda fyrir ónóga samkeppni skuldum hlaðinna fyrirtækja.

Á sama hátt verða eigendur fyrirtækja sem ganga í gegnum endurskipulagningu að jafnaði að sæta því að missa eignarhlut sinn nema sérstök rök mæli með öðru.<sup>10</sup> Rannsókn Samkeppniseftirlitsins leiðir í ljós að í þeim fyrirtækjum sem lokið hafa fjárhagslegri endurskipulagningu hefur verið skipt um eigendur í yfir 70% tilvika.

Krafan um jafnræði og sanngirni er ein ástæða þess að hægt gengur í endurskipulagningu fyrirtækja. Í opinberri umræðu er lögð mikil áhersla á nauðsyn jafnræðis og bankar verða oft fyrir gagnrýni þegar þeir ljúka endurskipulagningu fyrirtækis. Vandinn er sá að afar erfitt er átta sig á hvað felst í raun í sanngirni eða réttlæti á þessu sviði og hvernig unnt er ná því fram. Hér skiptir m.a. máli að skilgreining á réttlæti getur verið háð stöðu hvers og eins. Að sjálfsögðu er mikilvægt að bankar hafi jafnræðissjónarmið að leiðarljósi í sinni vinnu en hafa ber hugfast að engin tvö fyrirtæki eru í nákvæmlega sömu stöðu. Eigendur og stjórnendur fyrirtækja standa einfaldlega oft frammi fyrir vali, annaðhvort að missa félagið eða semja um skuldir. Svigrúm bankanna til að taka skynsamlega ákvörðun verður að vera til staðar.

Samkeppniseftirlitið er því ekki þeirrar skoðunar að almennt eigi að vernda fyrirtæki fyrir neikvæðum afleiðingum þess að skuldum sé létt af keppinautum þeirra þar sem slík aðgerð getur eflt samkeppni og þar með bætt hag almennings. Engu að síður er hin mikla tortryggni og óánægja sem ríkir í atvinnulífinu sökum þessa mikið áhyggjuefni. Sú tortryggni getur í sjálfu sér haft skaðleg áhrif og gefur til kynna að bönkunum hafi ekki tekist sem skyldi að gefa fullnægjandi upplýsingar um aðgerðir sínar og tilgang þeirra.

Í þessu efni skiptir sköpum að bönkunum takist að vinna eftir fastmótuðu og trúverðugu ferli sem kynnt er viðskiptalífinu og stjórnvöldum. Þannig verða bankarnir í verkum sínum að draga úr hættunni á því að þeir hafi með óeðlilegum og skaðlegum hætti áhrif á „náttúruval“ í rekstri fyrirtækja, sem getur m.a. gerst með því að fyrirtæki sem er lífvænlegt hverfur af markaði vegna þess að fyrirtæki sem fyrirsjáanlega á sér ekki rekstrargrundvöll er haldið á lífi. Ein leið til þess að tryggja þetta er að bankarnir séu opinskáir um rekstur fyrirtækja sem þeir hafa tekið yfir og setji þeim skýr og eðlileg arðsemismarkmið. Samkeppniseftirlitið hefur leitast við að stuðla að þessu með skilyrðum sem það hefur sett yfirtökum banka á atvinnufyrirtækjum.

---

<sup>10</sup> Fjallað er nánar um þetta í umræðuskjali nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja*.

### 3.4. Meirihluti stærri fyrirtækja undir yfirráðum banka og skilanefnda

Formlegt eignarhald einstaklinga á stærri fyrirtækjum á mikilvægum samkeppnismörkuðum hefur minnkað úr 85% árið 2007 í 48% árið 2011. Þetta er niðurstaða rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á fjárhagsstöðu og fjárhagslegri endurskipulagningu 120 stórra fyrirtækja sem samtals velta tæplega helmings rekstrartekna í atvinnulífinu. Eignarhald banka hefur vaxið úr 2% í 17% á sama tíma, skilanefnda og kröfuhafa úr engu í 12% og lífeyrissjóða úr 2% í 9%.

Samkeppniseftirlitið telur hins vegar að framangreind hlutföll gefi ekki rétta mynd af ráðandi stöðu bankanna á fyrirtækjum. Rökin fyrir því liggja fyrst og fremst í því að fyrirtæki með mjög slæma fjárhagsstöðu eru í strangri gæslu bankanna og eigendur og stjórnendur fyrirtækisins geta yfirleitt ekki tekið ákvarðanir um rekstur og framtíð fyrirtækisins einir og óstuddir.

Í því skyni að komast að því hver sé ráðandi hlutur bankanna í fyrirtækjum mat Samkeppniseftirlitið fjárhagsstöðu hinna 120 fyrirtækja og flokkaði stöðu þeirra í „góða“, „slæma eða þokkalega“ og „mjög slæma“ samkvæmt tilteknum forsendum. Flokkurinn mjög slæmur felur í sér að stjórnendur og formlegir eigendur viðkomandi fyrirtækja hafa ekki fullt forræði yfir stjórnun og stefnumörkun viðkomandi fyrirtækis án aðkomu banka. Hér ber að taka fram að ekki er hægt að draga þá ályktun að öll þau fyrirtæki sem eru metin í mjög slæmri fjárhagsstöðu séu undir yfirráðum banka í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið mun hins vegar taka það til nánari rannsóknar í framhaldi af útgáfu skýrslu þessarar.

Sé fyrirtækjum í mjög slæmri stöðu bætt við eignarhald bankanna hefur hlutur banka farið úr 24% árið 2007 í 68% strax eftir hrun en lækkað síðan eftir það niður í 46%. Athyglisvert er hve hlutur bankakerfisins var stór árið 2007 þegar talið var að góðærið á Íslandi stæði sem hæst og erlendar skuldir höfðu ekki hækkað vegna gengishruns krónunnar. Þetta háa hlutfall kemur til af því að mörg íslensk fyrirtæki, jafnt rekstrarfélög sem eignarhaldsfélög, voru orðin mjög skuldsett árið 2007 og því mjög háð lánveitendum. Gengisfall íslensku krónunnar bætti síðan gráu ofan á svart árið 2008.

Hlutur bankakerfisins var kominn í 68% eftir hrun. Hrúnið hafði áhrif á fjárhagsstöðu langflestra fyrirtækja landsins. Fjárhagsstaða þeirra sem voru í slæmri stöðu fyrir gengishrun varð vonlítill og staða margra fyrirtækja sem metin var góð eða þokkaleg fyrir hrun varð tvísýn.

Hlutur banka í eignarhaldi stærri fyrirtækja nú tæpum þremur árum eftir hrun lýsir afar erfiðri stöðu atvinnulífsins. Staðan hefur að sönnu batnað verulega frá hrúni. Það kemur til af því að mörg félög hafa lokið fjárhagslegri endurskipulagningu og fjárhagsstaða annarra hefur batnað vegna betri skilyrða, tiltektar í rekstri og hækkunar á gengi krónunnar.

Hlutur banka, skilanefnda og lífeyrissjóða í raunverulegu eignarhaldi fyrirtækja á völdum samkeppnismörkuðum er samtals 60% í maí 2011 en hlutur einstaklinga 29%.

Samkeppniseftirlitið metur fjárhagsstöðu tæps helmings fyrirtækja í rannsókninni sem mjög slæma, tæplega 30% hafa slæma eða þokkalega fjárhagsstöðu og rúm 20% góða fjárhagsstöðu. Um 20% fyrirtækja hafa haldið góðri fjárhagsstöðu samfleytt frá 2007 til

2010 og sama hlutfall fyrirtækja hefur haft mjög slæma fjárhagsstöðu samfleytt allan tímann.

Tæplega þriðjungur fyrirtækja hefur lokið fjárhagslegri endurskipulagningu og sama hlutfall telur sig ekki hafa þörf fyrir endurskipulagningu. Rúmlega þriðjungur hefur ekki lokið endurskipulagningu.

### 3.5. Bankar og endurskipulagning fyrirtækja

Eins og áður hefur verið nefnt eru bankarnir þrír, Arion banki, Íslandsbanki og Landsbankinn, í erfiðri stöðu. Þeir eiga stærsta hluta krafna á flest fyrirtækja landsins en í mörgum tilfellum getur rekstur fyrirtækjanna ekki staðið undir skuldabyrði. Þessi staða er viðkvæm. Við bætist skiljanleg reiði í garð bankanna og bankamanna vegna hrunsins en hún minnkar einnig sjálfstraust bankanna og hægir á ákvarðanatöku. Útistandandi dómsmál auka enn frekar á óvissuna og hægja á endurskipulagningarferlinu.<sup>11</sup>

Það er að mörgu leyti skiljanlegt að hrun í kjölfar glannaskapar leiði til ofurvarkárni. Í hinu nýja bankakerfi þarf þó að finna hinn gullna meðalveg. Utanaðkomandi hvatar þurfa einnig að stuðla að þessu jafnvægi. Fyrirséð er þó að bankarnir verða mun varkárari en á uppgangstímum fyrir hrun, ákvarðanataka verður hægari, veðkröfur stífari, skjalagerð vandaðri og eftirlit með frammistöðu lántaka strangara og dýrara. Breytingar á lögum og reglum og afstaða ráðuneyta og eftirlitsaðila hnígur í sömu átt. Það blasir því við að í framtíðinni verður aðgangur að fjármagni erfiðari og á verri kjörum en áður. Slíkt kann að hafa áhrif á samkeppni; til hins verra ef lakari aðgangur að fjármagni gerir aðkomu nýrra aðila á markað erfiða eða útilokaða; til hins betra ef bætt vinnubrögð leiða til aukins trausts, aga og gagnsæis.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að hvetja þurfi bankana til að vinna gegn þeim neikvæðu hvötum sem nefndir eru í þessari skýrslu og vinna hraðar að fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækja. Einnig kann að þurfa að beita bankanna aga eða setja reglur til að þjóðfélagsleg markmið um endurskipulagningu atvinnulífsins náist. Í þessu samhengi verður þó jafnframt að hafa í huga að stjórnendum bankanna ber skylda til að gæta hagsmuna þeirra og hámarka virði eigna að því marki sem lög og reglur heimila. Í því efni má heldur ekki gleyma að góð fjárhagsstaða bankakerfisins er mikilvæg fyrir fjármálalegan stöðugleika landsins og atvinnulífið til framtíðar.

Viðskiptabankarnir þrír hafa undantekningarlaust undirgengist sátt við Samkeppniseftirlitið í tengslum við yfirtökur á skuldsettum fyrirtækjum og byggt upp eftirlitskerfi til að fylgja eftir þeim fyrirmælum Samkeppniseftirlitsins sem koma fram í ákvörðunum þess. Samkeppniseftirlitið telur að m.a. þetta veiti vísbendingu um að stjórnendur umræddra banka séu meðvitaðir um þær samkeppnislegu og samfélagslegu hættur sem beint og óbeint eignarhald þeirra á fyrirtækjum skapar fyrir atvinnulífið og bankana sjálfa. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í þessari skýrslu að almennt hafi tekist vel til um uppbyggingu eftirlits innan bankanna og upplýsingagjöf til

<sup>11</sup> Það má halda því fram að bankar hafi í raun ekki getað gefið sig að endurskipulagningum fyrirtækja fyrr en á árinu 2010 vegna ýmissa óleystra vandamála við stofnun nýju bankanna, stjórnendabreytinga, dómsmála o.s.frv. Því hafi frá þeim tíma verið góður gangur í endurskipulagningu fyrirtækja. Samkeppniseftirlitið getur ekki tekið undir að góður gangur hafi verið í endurskipulagningu fyrirtækja. Það er hins vegar ekki alltaf við bankana að sakast í þeim efnum. Eins og fram kemur í þessum kafla þá seinka rangir hvatar nauðsynlegri fjárhagslegri endurskipulagningu.

Samkeppniseftirlitsins. Þó hefur Samkeppniseftirlitið gert ýmsar athugasemdir sem bankarnir hafa í flestum tilvikum tekið alvarlega. Ýmis mál eru til athugunar hjá Samkeppniseftirlitinu sem varða skilyrðin og beitingu þeirra.

### **3.6. Stjórnvöld þurfa að huga betur að eflingu samkeppni**

Í sjónarmiðum ýmissa aðila sem hafa tjáð sig við Samkeppniseftirlitið kemur fram mikil gagnrýni á siðferðisbrest í atvinnulífinu og athafnaleysi stjórnvalda. Má í því sambandi nefna kennitölulflakk án athugasemda eða afleiðinga, slaka framkvæmd útboðsstefnu og vanhöld á skilum ársreikninga til Ársreikningaskrár. Einnig eru skattahækkanir á atvinnulífið nefndar.

Samkeppniseftirlitið telur að ekki hafi ræst hrakspár um bein inngríp stjórnvalda í endurskipulagningu banka á fyrirtækjum. Þau hafi verið lítil og til muna minni heldur en margir hugðu við hrúnið.<sup>12</sup>

Að mati Samkeppniseftirlitsins er hins vegar afar óheppilegt ef stjórnvöld, ríki eða sveitarfélög, takmarka að óþörfu samkeppni með aðgerðum sínum eða aðgerðaleyzi. Í efnahagskreppu geta ráðstafanir stjórnvalda ráðið miklu um það hversu hraður efnahagsbatinn verður. Ráðstafanir gegn sumum framangreindra umkvörtunarefna myndi auðvelda skjótari efnahagsbata.

Samkeppniseftirlitið hefur beint ýmsum álitum og tilmælum til stjórnvalda þar sem bent er á leiðir til að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum og skapa betri jarðveg fyrir samkeppni. Því miður hafa stjórnvöld almennt ekki sýnt tillögum sem miða að því að efla samkeppni nægilega athygli á liðnum árum. Nefna má að Samkeppniseftirlitið hefur beint um 40 tilmælum til stjórnvalda frá upphafi árs 2008. Annars vegar er um að ræða 8 formleg álit, en brugðist hefur verið við þeim í tveimur tilvikum. Hins vegar er um að ræða tilmæli sem koma fram í skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging - opnun markaða, efling atvinnulífs*. Þar er að finna rúmlega 30 tilmæli til stjórnvalda. Samkeppniseftirlitinu er kunnugt um að brugðist hafi verið við þeim í tæplega 15% tilvika.

Samkeppniseftirlitið mun á næstu mánuðum gera sérstaka grein fyrir því hvernig stjórnvöld hafa brugðist við þessum tilmælum.

### **3.7. Mikilvægi samkeppninnar**

Í alþjóðlegri umræðu um þessar mundir er það viðhorf ríkjandi að aðgerðir til þess að efla samkeppni stuðli að hraðari endurreisn atvinnulífsins. Lausnin á efnahagskreppum felist þannig ekki í því að draga úr eða milda samkeppniseftirlit. Þessi viðhorf koma fram t.d. í umfjöllun OECD og samkeppnisyrvalda vestan og austan Atlantshafsála. Eru menn sammála um að endurtaka ekki mistök Bandaríkjamanna í kreppunni miklu á þriðja áratug síðustu aldar þegar veiking samkeppnislaga er talin hafa framlengt kreppuna um tæpan áratug með tilheyrandi skaða fyrir einstaklinga og fyrirtæki.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Undantekningar finnast þó, svo sem aðstoð ríkisins við fjárhagslega endurskipulagningu Sjóvárs en stjórnvöld mátu váttryggingafélagið kerfislæga mikilvægt. Sú aðgerð hefur verið harðlega gagnrýnd af keppinautum.

<sup>13</sup> Sjá m.a. umfjöllun um áhrif aðgerða í Bandaríkjunum í Cole & Ohanian, *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, 2004, vol 112. Sjá einnig tilkynningu UCLA vegna birtingu þessarar greinar, dags. 8. ágúst 2004: "FDR's policies prolonged Depression by 7 years, UCLA economists calculate".



Samkeppniseftirlitið hefur allt frá hrúni starfað með þessar áherslur að leiðarljósi. Hefur eftirlitið leitast við að koma skýrum skilaboðum á framfæri með úrlausnum í einstökum málum. Ákvarðanir eftirlitsins, sem sumar hverjar fela í sér háar stjórnvaldssektir, gefa skýrt til kynna að ekki er unnt að líða ólögmaett samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu eða samkeppnishamlandi samruna, allra síst við þær aðstæður sem nú eru ríkjandi. Þá hefur Samkeppniseftirlitið beint ýmsum tilmælum og sjónarmiðum til stjórnvalda í því skyni að liðka til fyrir samkeppni.

Í þessu ljósi ber að taka alvarlega gagnrýni sem fram kemur í sjónarmiðum fyrirtækja, um að Samkeppniseftirlitið þurfi að vinna hraðar úr þeim málum sem það fær til umfjöllunar og að markaðsaðilar gangi að hægvirku rannsóknarferli sem vísu.

Samkeppniseftirlitið getur tekið undir gagnrýni á að vinna þurfi hraðar úr rannsóknum á samkeppnisbrotum. Sem dæmi má nefna að nú eru til rannsóknar mörg mál sem hafist hafa með húsleit. Þessi mál eru eðli máls samkvæmt meðal mikilvægustu mála sem eftirlitið tekur til meðferðar, enda liggur málunum til grundvallar dómsúrskurður um að nauðsynlegt sé að haldleggja gögn viðkomandi fyrirtækja. Hafa ber í einnig í huga að rannsókn mála er oft flókin og meðferð þeirra lýtur ströngum kröfum stjórnslulaga. Mikilvægt er því að fyrirtæki geri sér ekki óraunhæfar væntingar um málshraða í flóknum stjórnslumálum.

Almennt verkefnaálag Samkeppniseftirlitsins hefur einnig aukist um 30% frá bankahrúni. Samkeppniseftirlitið hefur farið fram á auknar fjárheimildir vegna þessa, m.a. tímabundinni fjárheimild til þess að sinna brýnum verkefnum sem varða endurreisn atvinnulífsins beint.

Í IV. hluta skýrslu þessarar er að finna stöðumat Samkeppniseftirlitsins á framgangi hindrana og lausna á þeim, sem lagðar voru til í skýrslu nr. 2/2008 um öfluga uppbyggingu, opnun markaða og eflingu atvinnulífs. Er staðan metin á öllum þeim mörkuðum sem fjallað var um í skýrslunni. Í heild má segja að ýmislegt hafi áunnist og mörgum verkefnum hafi verið þokað í rétta átt. Engu að síður er áberandi hversu sinnulaus stjórnvöld á ýmsum sviðum hafa verið um verkefni sín.

Þótt rannsóknir á samkeppnislagabrotum séu brýnar er það ekki síður mikilvægt hlutverk Samkeppniseftirlitsins að fræða og upplýsa markaðinn um samkeppnislög og fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum í íslensku viðskiptalífi. Þessi skýrsla er m.a. sett fram í því skyni. Skýrslan mun styðja við eftirlit Samkeppniseftirlitsins með bönkum og verður nýtt í þeim samskiptum. Hún er ennfremur grunnur að frekari athugunum Samkeppniseftirlitsins á krosseignatengslum og viðskiptablokkum. Þá hafa fyrirtæki, í tengslum við vinnu við þessa skýrslu, komið fram með ýmsar ábendingar um brot á samkeppnislögum sem vinna þarf frekar úr. Að lokum nýtist þessi skýrsla við markaðsgreiningar Samkeppniseftirlitsins.

### 3.8. Tillögur

Vandinn sem lýst var hér að framan er viðurkenndur af flestum. Lausnir á honum liggja þó ekki í augum uppi enda er vandinn kerfislægur og lýtur að hvötum og hugarfari og almennri viðurkenningu á að nú sé þörf á að halda áfram og byggja upp. Vandinn liggur ekki nema að hluta til hjá bönkum, eins og rakið hefur verið í þessum kafla, en tillögurnar hljóta þó eðli máls samkvæmt að beinast að miklu leyti að þeim, enda eiga bankar stærstan hluta krafna á fyrirtæki.

Með hliðsjón af niðurstöðum skýrslunnar leggur Samkeppniseftirlitið áherslu að beita eftirlitsheimildum sínum til að hraða þessu ferli. Þrennt skal nefnt í þessu sambandi:

1. *Tryggja þarf að raunveruleg yfirráð banka yfir fyrirtækjum séu uppi á borðum*

Brýnt er að bankar taki án ástæðulauss dráttar ákvörðun um að taka viðkomandi fyrirtæki yfir með formlegum hætti, laga skuldastöðu þeirra að rekstrarlegri getu þeirra eða setja þau í þrot. Langvarandi óbeint eignarhald banka að fyrirtækjum er óviðunandi. Í þessu sambandi verða bankar að hafa í huga að samruni samkvæmt samkeppnislögum er ekki háður því að fyrirtæki hafi verið formlega tekið yfir heldur því hvort aðili hefur í raun náð yfirráðum yfir því. Brot á skyldu til þess að tilkynna um samruna varðar viðurlögum samkvæmt samkeppnislögum.

Samkeppniseftirlitið mun í framhaldi af útgáfu skýrslu þessarar taka til sérstakrar skoðunar hvort þau fyrirtæki sem talin eru með mjög slæma fjárhagsstöðu séu undir yfirráðum banka í skilningi samkeppnislaga. Í því efni þurfa bankarnir að færa fram fullnægjandi skýringar í hverju tilviki.

2. *Settar skorður við beinu eignarhaldi með tímafrestum*

Samkeppniseftirlitið hefur gert sáttir við banka um fyrirtæki sem þeir taka yfir, þar sem m.a. er kveðið á um í sáttunum að fyrirtækin séu seld að loknum hóflegum aðlögunartíma. Eru ákvæðin orðuð þannig að viðkomandi banki skuli selja viðkomandi fyrirtæki eins fljótt og verða má og eigi síðar en að liðnum tilteknum tíma. Reglan er því almennt sú að sölutilraunir skuli hefjast hið fyrsta þó svo að ákveðinn aðlögunartími sé gefinn. Gerðar hafa verið 25 slíkar sáttir til þessa og eru 17 þeirra virkar í dag. Brýnt er að bankar haldi sig við þá sölufresti sem ákveðnir hafa verið í sáttum við Samkeppniseftirlitið og selji fyrirtækin við þær markaðsaðstæður sem gilda á hverjum tíma. Þessum skilyrðum er ætlað að vinna á móti þeim neikvæðu hvötum sem raktir eru í kafla 3.2.

3. *Eftirlit með arðsemismarkmiðum eflt*

Í skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið hefur sett fyrir eignarhaldi banka á atvinnufyrirtækjum er kveðið á um að setja eigi fyrirtækjum eðlileg arðsemismarkmið. Þetta er m.a. mikilvægt til þess að vinna á móti þeim hvötum sem lýst er í kafla 3.2, einkum þeim hvötum sem þar eru nefndir „stjórnendavandi“ og „sanngirnissvandi“. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur upplýsingagjöf og eftirfylgni bankanna við þetta almennt verið ábótavant. Samkeppniseftirlitið mun ráðast í athuganir sem ætlað er að bæta þar úr.

Samkeppniseftirlitið setur einnig fram eftirfarandi tillögur sem gætu aðstoðað við að leysa úr þessum vanda:

4. *Bankar og skilanefndir skýri skipulega frá endurskipulagningu stærri fyrirtækja*  
Mikilvægt er að bankar og eftir atvikum aðrir aðilar að fjárhagslegri endurskipulagningu geri helstu atriði endurskipulagningarinnar opinber með formlegum hætti. Þetta á einnig við um skilanefndir bankanna. Sérstaklega er mikilvægt að settir séu opinberlega skýrir áfangar í vinnunni og reglulega greint frá framvindu mála. Bankarnir hafa að einhverju marki komið á slíkri upplýsingagjöf, án þess að hún hafi vakið nægilega athygli. Ástæða er til að efla þessa markmiðssetningu og upplýsingagjöf enn frekar.
5. *Bankar skilji í reikningum sínum betur á milli rekstrar til frambúðar og endurskipulagningar fyrirtækja*  
Bankar geri skýrari grein fyrir áhrifum fjárhagslegrar endurskipulagningar fyrirtækja á hagnað, umfram kröfur í reikningsskilastöðlum. Slíkt setur þrýsting á hagkvæmni í rekstri sem er ekki til staðar í sama mæli í dag vegna verulegs hagnaðar sem verður til við uppfærslu lána sem keypt voru frá gömlu bönkunum. Ástæða er til þess að reglusetningaraðilar hugi að þessu.
6. *Stjórnvöld móti hvata sem vinna með markmiðum um að hraða endurreisn*  
Í því getur m.a. falist að gerðar verði breytingar á eiginfjárreglum banka til að hvetja banka til að flýta sölu fyrirtækja. Nánari samvinna Samkeppniseftirlitsins og Fjármálaeftirlitsins um sölu fyrirtækja í eigu banka gæti einnig stuðlað að þessu. Stangari eftirfylgni og viðurlög gagnvart vanrækslu á skilum ársreikninga til Ársreikningaskrár geta einnig skipt máli.
7. *Stjórnvöld stofni til umræðuvettvangs með bönkum og fyrirtækjum*  
Samkeppniseftirlitið telur æskilegt að stjórnvöld boði stofnanir, banka, skilanefndir, lífeyrissjóði og fyrirtæki og samtök þeirra til umræðuvettvangs til að finna lausnir á þeim vanda sem hér hefur verið lýst og leitt getur til stöðunar.

## Part I Conclusions

This part contains three sections: firstly, a description of the goal of the report and the events which led to the writing of the report; secondly, a summary of its substance; and finally, its principal conclusions.

### 1. Preamble

In November 2008, the Competition Authority issued an opinion directed at banks and government agencies on the importance of taking competition into account in decisions relating to the future of companies on competitive markets.<sup>14</sup> In the same month, the Authority published No 2/2008 – *Vigorous reconstruction – the opening of markets and strengthening of economic activities*, which pointed out the necessity of restarting dynamic development in the Icelandic economy in the wake of the collapse of the banking system. In the light of the above, it is very important to maintain and if necessary to promote and increase competition. The Competition Authority pointed out that competition is not a goal in itself, but rather a tool for increasing public welfare. Furthermore, competition leads to lower prices, creates jobs, contributes to economic progress and motivates businesses to do more for their customers.

The report on the dynamic development of markets contained 120 proposals for the opening up of markets. These proposals were presented to the government, municipal authorities and commercial enterprises. The report was subsequently followed up in December 2009 with a discussion paper on banks and the restructuring of companies.<sup>15</sup> The report contained a discussion of the 17 core views that the Competition Authority believes should be taken into consideration during the restructuring of commercial concerns.

Thirty-two months have elapsed since the collapse of the banks. As expected, this period has proved difficult. Households and companies have fought the consequences of a severely devalued króna and the collapse of the banks; the government has tackled the Treasury's problems in co-operation with the International Monetary Fund (IMF); the reorganisation of the banking system has proved complicated and time-consuming and reaching a settlement with the past is far from complete. Moreover, there is no unity as regards long-term or short-term national economic policies. Furthermore, Icelanders have experienced international disputes and natural disasters that have directed the world's attention to the country and its populace.

A dynamic and efficient business environment is a prerequisite for the economic wellbeing of Iceland. The business sector is the source and producer of value that pays the workforce's wages and provides government agencies with the capacity to maintain the infrastructure of the society. For this reason, the financial restructuring of companies is a key issue in the development of the economy.

---

<sup>14</sup> Opinion of the Competition Authority No 3/2008, *Decisions made by banks and government agencies regarding the future of companies in competitive markets*.

<sup>15</sup> See the Competition Authority's Report No 2/2009, *Banks and the restructuring of undertakings – policy formulation, December 2009*.

In this report, the Competition Authority intends to put forward its views on the status of the business sector and its restructuring, and on the competition on the markets. The goal is to encourage debate about solutions to the problem of restructuring companies and thereby to endeavour to speed up the necessary actions.

The report is based on the Competition Authority's investigation into the financial position and financial restructuring of 120 large companies in selected competitive markets (Part II). Moreover, the report reviews the financial position and development of business sectors since the collapse (Part II), assesses whether account has been taken of core views on the restructuring of companies (Part III) and describes the progress of the proposals for the opening up of markets that were put forward in the above report on this topic.

The report sets out the views of the companies from whom the Competition Authority sought an opinion in preparation of the report. In addition to written viewpoints submitted by companies, the Authority has had meetings with 70 representatives of companies, banks, consultants, experts and entities from within the government. Furthermore, the Competition Authority has obtained a range of views from the banks in connection with investigations into bank takeovers of commercial concerns. The report can be said to be a message to banks and government agencies concerning the restructuring of companies and competition on the market.

The report and the information obtained on the standing of individual companies will be of use to the Competition Authority in its monitoring of the banks' ownership of companies. The report will also be of use as a foundation for further work on cross-ownership ties and business conglomerates.

## 2. Summary

The collapse has had a considerable impact on competition in individual business sectors and on the competitive position of companies. Financial restructuring of companies, composition and bankruptcy lead to changes to the status of companies with respect to other companies in their field. This is inevitable. There is a pressing societal need to resolve the debt problems of viable companies as quickly as possible.

Banks control over 46% of ownership interests in companies, according to the Competition Authority's investigation of 120 large companies in selected competitive markets. These include companies in very poor financial shape which do not control their own fate. The share of individuals is 29%, that of resolution committees is 7%, that of pension funds is 7% and that of others is 11%. The ownership interest of banks was 68% when it was at its highest after the collapse. The situation, therefore, is poor although it is improving.

The financial position of just under half of the larger companies is very poor in the opinion of the Competition Authority, while a fifth of companies are in good condition. Just under a third of companies have completed their financial restructuring while the same proportion are of the opinion that they do not need restructuring.

The problems posed to the business sector can be traced back to the fact that the financial restructuring process of companies is too slow, its implementation is viewed with dissatisfaction and there is a lack of trust and transparency. Moreover, the financial position of many companies that have completed their financial restructuring remains poor.

There is a risk that competition will drop considerably in the long term due to lack of capital needed for new entities to enter the market. In addition, the strong position of companies in oligopolistic markets, who may be in a position to increase prices.

The system contains disincentives that delay the financial restructuring of companies. Without the correct incentives, the banks will retain companies for longer than can be considered beneficial to the national economy. A new temporary industry has been created, i.e. restructuring and sale of assets. The interest of the industry's employees in revenue generation and job security works against society's interest in a rapid resolution. The fear of making decisions and making mistakes is holding many people back under the present circumstances. The system does not reward those who take the initiative.

The demand for complete non-discrimination is one of the reasons that the process of corporate financial restructuring is taking so long. The problem is that perfect justice does not exist and that the definition of justice and non-discrimination is dependent on the position and opinion of the individual. No two restructuring processes in larger companies are the same. The banks need to have scope to make sensible decisions based on pre-defined rules.

The Competition Authority enjoins the banks to keep to already-designated deadlines for the sale of companies, and to clear indirect shareholdings in companies without undue delay. Furthermore, the Authority puts forward ideas that could assist in the resolution of this problem even though the ideas do not strictly come under the scope of the

Competition Authority. Moreover, the Competition Authority criticises the authorities for not having in general paid sufficient attention to actions to strengthen competition over the past few years. There are too many obstacles in the way of parties who wish to gain a foothold in competitive markets.

### **3. Conclusions**

#### **3.1. The problems posed to the economic sector and to competition**

Resurrecting the Icelandic economy after its collapse is a demanding and complicated task. The losses suffered by Icelandic society and creditors were enormous, trust evaporated, and problems that appeared insurmountable were to be seen everywhere. Under no circumstances was it possible to assume that the resurrection would be smooth and that no-one would consider himself unfairly treated. Thankfully, many companies are in good shape and a number of growth areas have flourished after the collapse. The finances of many companies have improved over the past two years and many companies have undergone financial restructuring. Nevertheless, the status of the business sector is poorer than it needs to be at this point in time. There is good reason to respond to this fact. Disincentives must not lead to a long-term stagnation.

The problem facing the business sector is systemic and more deep-set than short-term statistics are able to reflect. In the opinion of the Competition Authority, the root of the problem can be traced back to three main issues.<sup>16</sup>

Firstly, the restructuring of the business sector is taking too long.<sup>17</sup> The reasons for this are numerous and can be traced back to the banks, government agencies or systemic disincentives which are discussed in greater detail in Section 3.2. Among the larger companies in Iceland, a greater number have yet to complete their financial restructuring than have done so. In the presence of any uncertainty about their financial restructuring, companies are not capable of investing or making other major business decisions. The companies that are in better shape have very limited access to capital.

Secondly, there are many indications that those companies that have undergone financial restructuring have emerged too debt-ridden from such restructuring, particularly those who went at the early stages through the process with the banks. Thus the Competition Authority is of the opinion that the financial position of half the companies who have completed their financial restructuring is very poor. If important and viable companies are kept too leveraged it works against the economic recovery and also disrupts competition.

Thirdly, commercial companies are of the opinion that their competitive position is subject to a considerable uncertainty. Thus there is substantial dissatisfaction among companies as regards the financial restructuring, which they consider unfair, lacking in transparency and inefficient. Companies that carry little debt think that financial

---

<sup>16</sup> Other economic factors, such as tax issues and foreign currency restrictions, may certainly cause uncertainty and lead to companies refraining from action. These aspects, however, are not directly within the scope of this report and are therefore not discussed here.

<sup>17</sup> This view is also stated in the Central Bank of Iceland's report, *Financial Stability*, 1/2011.

prudence is held in low esteem, when they see debts resulting from the investments of their competitors being cancelled. Furthermore, information on the position of competitors is based on vague or unclear sources. Most of these companies have little trust toward the banks and the government agencies.<sup>18</sup>

Long-term uncertainty among a majority of companies leads to stagnation and ultimately to poorer living standards. As a consequence the competitiveness of the business sector will gradually decline and the will, ability and boldness of pioneers to advance on the market and create jobs will also decline. There is no doubt that a dynamic business sector, with an economical division of resources, access to funds for investment and few impediments to market access, is a necessary framework to create the dividends on which the welfare of Icelanders is based.

There is a risk that competition will decrease in Iceland in the long term. This is firstly due to limitations in the financing of new projects. This makes it difficult for pioneers to enter the market.<sup>19</sup> It may be assumed that lack of capital is one of the largest barriers to enter markets in the current conditions. Another reason is that there is a risk that reductions in income along with financial difficulties will tempt many companies who hold a strong position in an oligopolistic market to take advantage of this position and raise prices. Companies may even be tempted to abuse their market dominant position or engage in illegal collusions for this purpose. The consequence is that the public and the economy suffer, e.g. due to the resulting increased inflation and poorer living standards.

### **3.2. Disincentives in the system**

The banks are in a difficult position when it comes to the resurrection of the business sector. They maximise the value of their assets for their owners to the extent they consider it economical. This can, however, sap the energy of the banks' future customers. This is a sensitive situation that by its nature can lead to conflict.

The most pressing problem that must be addressed is first and foremost systemic. There is simply not enough incentive for the banks and other compulsory shareholders to complete the restructuring of companies and to quickly and securely sell the companies they possess. In this context, however, mention must be made of the fact that in some cases the banks have undertaken to sell companies within a particular deadline according to conditions set by the Competition Authority for the banks' takeover.<sup>20</sup> Without an incentive to sell, there is all likelihood that the banks would own the companies for longer than can be considered economical for the economy as a whole. The sale would be delayed until the banks were certain that they could obtain a good price. This would mean that the sale of companies would not generally take place until the banks had

---

<sup>18</sup> The survey carried out by MMR and Vidskiptabladid in 2011 among managers clearly shows the pessimism of company managers and their dissatisfaction with the way things are progressing. Thus approximately 70% of managers believe that morality, trust and transparency in the business sector are very poor or rather poor. Furthermore, 42.5% of managers believe that an unhealthy competitive environment is one the main threats posed to the operation of their company in the coming year. Only a downturn in domestic consumption was considered a greater threat than an unhealthy competitive environment. See Vidskiptabladid, 28 April 2011.

<sup>19</sup> This applies first and foremost to the fact that traditional distribution routes of funds through the lending system are largely closed and access to finance through this system will be more difficult in the future than has previously been the case. On the other hand, the great interest shown toward offered companies indicates that investors are interested in investing in the business sector.

<sup>20</sup> In this context, mention may also be made of the fact that Article 22 of Act No. 161/2002 on Financial Undertakings states that banks may only pursue activities other than further specified banking operations on a temporary basis and for the purpose of concluding transactions or reorganising the activities of customers.



made the company in question more sellable in their own view, i.e. by restructuring its operations and perhaps its mission.

There is international consensus that banks are not well suited to running businesses. This is because it may create a conflict of interests when banks provide financial services to business companies and own such companies at the same time. The necessary restructuring of companies is much more difficult and more sensitive if they are owned by a bank, for example, when it comes to changes in human resources. It is vital that banks allow other more suitable entities to restructure companies without undue delay.

However, the banks must be given reasonable scope to tidy up loose ends in the finances of companies taken over, before the companies are formally offered for sale. Financial restructuring is usually complicated and no two cases are alike. Various factors can increase the level of complication in the restructuring process, such as the number of claimants, guarantees between companies within groups and relations and contracts involving foreign trademarks. However, banks must also be required to work quickly and firmly in the financial restructuring of companies.

A large group of people is employed in cleaning up after the collapse, including those managing assets in resolution committees and banks and those who work in a range of expert related support services. There is no question that these jobs are temporary and that the people holding them will need to find new jobs once the clean-up process has been completed. There is a danger that the transfer to new and profitable jobs will take too long. People may get stuck in a comfort zone and learn to take advantage of this new unsustainable system. The same applies to various managers of companies who act as receivers for assets with other and lesser requirements than would be made to them under normal circumstances as managing directors of companies. If the problem becomes entrenched it will lead to reduced competitiveness in the business sector. This should not be taken as a criticism of the persons involved, nor is there any doubt as to their good intentions. Instead, attention is drawn to this systemic negative incentive and the importance of developing and applying positive and reasonable incentives and restraints to hasten the process.

In this context it should also be noted that the fear of making decisions and making mistakes is holding many people back under the present circumstances. The system does not reward those who take the initiative. This problem is endemic throughout the system. There is an instinctive tendency to restrict the authorisations of individual employees and loan committees in banks. Creditors and companies endeavour, during the financial restructuring of companies, to avoid the media spotlight and the blogosphere and the negative distractions and gossip considered to accompany such attention. It could be argued, however, that there would be less gossip and rumour, and greater trust, if the correct information was available and accessible.

In short, the main disincentives are as follows:

- 1) "Handling problem" (Moral hazard problem 1.) This is reflected in the fact that entities engaged in resolving problems receive a substantial income as a result and base their livelihood on this. Despite good intentions, their interest in revenue generation and job security works against society's interests in a rapid resolution. These entities are the resolution committees, employees in the banks' resolution processes, the employees of the companies in question, etc.

- 2) "Management problem" (Moral hazard problem II.) This relates to those who manage commercial companies under the control of banks becoming used to having the bank as the owner or sponsor and used to being free from the necessary discipline in decision making in the operation of the companies. It can also mean that managers of the companies do not have sufficient interests in ensuring that the operation is successful, as they may even intend to purchase the company themselves from the bank in question later on, for as low a price as possible.
- 3) "Owner problem". This relates to the banks' creditors having an interest in getting as much as possible out of claims lodged against the company. Such interests are, on their own, a normal part of a bank's operation, although this may have a negative impact if the short-term interest of the bank's owners in being reimbursed for losses overshadows the long-term interests of building and maintaining business relationships and thereby ensuring a sound foundation for business operations and a dynamic economy. There is a risk that too many claimants will take the short-term view in this sense although many are probably aware of the importance of not being too hard on future customers.
- 4) "*Decision-making problem*". This relates to the managers and employees of the banks seeking, in light of experience, to make every effort to avoid making mistakes and, at the same time, being constantly criticised for the decisions they make in the restructuring of companies. This also applies, in many respects, to decisions made by government agencies relating to the economic sector. Furthermore, the managements of banks had, at least in the beginning, a rather vague mandate for making decisions.
- 5) "*Fairness problem*". This relates to the powerful demand for fairness and non-discrimination in corporate financial restructuring. As is further described in Section 3.3, the emphasis on protecting companies from the negative consequences of removing the debts of competitors can delay and reduce the necessary clean-up of a company's debts.

The Competition Authority is of the opinion that these incentives must be addressed to prevent stagnation, such as occurred in Japan after their banking crisis in the 1990s. This decade has generally been called the "lost decade" in Japan. The problem was first and foremost that the banks did not foreclose on companies that defaulted on their loans or failed to embark on necessary restructuring. Instead, loan terms were extended and advances increased. Companies in this condition have been called zombie firms – that is, companies that are not only highly leveraged but also inefficient and uneconomical.<sup>21</sup>

### **3.3. Full non-discrimination cannot be ensured.**

Among commercial enterprises, there is a loud demand that the financial restructuring of companies will be for fair and non-discriminatory. Demands thereto have also come from politicians. It is widely considered that non-discriminatory treatment regarding the resolution of debt issues has not been ensured, and that the restructuring process frequently leads to unfair conclusions. Companies carrying little debt, moreover, think that financial prudence is held in low esteem when they see debts resulting from the investments of competitors being cancelled. The expectations of debtors regarding

---

<sup>21</sup> See e.g. Ahearne, Alan G. and Naoki Shinida: *Zombie firms and economic stagnation in Japan*, International Economics and Economic Policy, November 2005 and Dick K. Nanto, *The Global Financial Crisis: Lessons from Japan's Lost Decades of the 1990s*, Congressional Research Service, May 2009.

agreements with banks, however, are frequently based on an unrealistic view of their own position or rumours about solutions that other companies were granted.

It is understandable that managers of well-run companies who have exhibited caution and prudence in their management resent seeing banks writing off the debts of competitors who have been less careful. Regarding such aspects of fairness, one must bear in mind that there are pressing societal interests at stake and it is necessary that the debt problems of viable companies will be speedily and adequately dealt with. Generally speaking, it is to the advantage of consumers and the economy as a whole that banks write off debts or otherwise reduce the excessive debt burden of going concerns. The application of competition legislation should not prevent this.<sup>22</sup>

The Competition Authority has previously reiterated that the Competition Act and its application is not meant protect competitors, but rather to protect competition in general and the long-term interests of consumers and the general public. For example, the restructuring of companies in connection with composition, as provided for in law, commonly has a negative impact on the position of competitors due to increased competition from the restructured undertakings. This increased competition, on the other hand, generally has a positive effect for consumers.

Over-leveraged companies do not promote dynamic economic activity. The overall interests of society call for the effective financial restructuring of companies. The chain reaction launched by debt relief for one company with negative consequences for another competitor is therefore in many respects a necessary part in the rearrangement that has to take place, and, by the same token, will lead to new competitive challenges. At the same time, consumers are ensured gains from such competition in the form of lower prices and therefore there is less danger they will be made to suffer from insufficient competition between heavily leveraged companies.

In the same manner, the owners of companies undergoing restructuring will have to accept the loss of their ownership interest unless there are specific circumstances and arguments that recommend otherwise.<sup>23</sup> The Competition Authority's investigation has shown that 70% of companies that have completed their financial restructuring have had a change in ownership.

The demand for fairness and non-discrimination is one of the reasons that the process of corporate financial restructuring is taking so long. Public debate places great emphasis on the necessity of non-discrimination and banks are frequently criticised when they complete the financial restructuring of a company. The problem is that it is very difficult to come to any conclusion about what fairness or justice really involves in this field, or how to achieve it. In this respect, it is important to understand that the definition of justice may depend upon the viewpoint and circumstances of each individual. Naturally, it is important that banks take account of the principle of equality in their work, but they must also consider the fact that no two companies are in exactly the same position. The owners and managers of companies are frequently faced with the choice of either to lose

---

<sup>22</sup> As provided for in the Competition Authority's Discussion Paper No. 2/2009 on banks and the restructuring of undertakings. The Competition Appeals Committee, moreover, agrees with these views in Ruling No. 18/2009, *Síminn vs. the Competition Authority*.

<sup>23</sup> Discussion Paper No. 2/2009, *Banks and the restructuring of undertakings*, discusses this issue in greater detail.

the company or renegotiate the debt. The banks must have the scope to take sensible decisions.

The Competition Authority, therefore, is not of the opinion that business enterprises in general should be protected from the negative consequences of debt relief that is granted to their competitors. Such debt relief can promote competition and thereby improve the general public's economic situation. Nevertheless, the resulting mistrust and dissatisfaction in the economic sector is a cause for grave concern. This mistrust can have a negative impact and indicates that the banks have not succeeded in providing satisfactory information on the actions they have taken and the reasons for them.

In this respect, it is vital that the banks are able to work according to an established and credible process presented to the business sector and government agencies. Thus the banks must, in their actions, minimise the risk that they, by improper and harmful means have an effect on the "natural selection" in the operation of companies. An example of this is the disappearance of a viable company from the market as a result of a clearly non-viable company having being kept alive. One way the banks can ensure this by being frank about the operation of companies that they have taken over and by setting them clear and reasonable profit objectives. The Competition Authority has sought to ensure this by imposing conditions on the banks' takeovers of companies.

#### **3.4. The majority of larger enterprises are under the control of banks and resolution committees**

The proportion of larger companies that are formally owned by individuals in important competitive markets has dropped from 85% in 2007 to 48% in 2011. This is the conclusion of the investigation performed by the Competition Authority into the financial position and financial restructuring of approximately 120 large companies, which together are responsible for almost half the operating income in the business sector. At the same time, bank ownership has grown from 2% to 17%; resolution committee and creditor ownership has grown from 0% to 12%; and pension fund ownership has grown from 2% to 9%.

The Competition Authority, however, feels that the above percentages do not provide a true picture of the dominant position held by the banks as regards ownership of business enterprises. The argument for this is first and foremost the fact that heavily-leveraged companies are subject to strict bank scrutiny, and the owners and managers of such a company typically cannot make decisions regarding the operation and future of the company by themselves.

For the purpose of determining the banks' controlling share in companies, the Competition Authority assessed the financial position of 120 companies and classified their position as "good", "poor or reasonable" and "very poor" based on specific criteria. The category "very poor" means that the management and formal owners of the companies in question do not have a full control of the management and policy formulation of the company without the involvement of banks. It should be noted, however, that it is not possible to conclude that all the companies assessed as being in a very poor financial position are under the control of a bank in the understanding of the Competition Act. However, the Competition Authority will investigate this matter further following the publication this report.

If companies in a poor financial position are added to the ownership interests of the banks, then the banks' share has risen from 24% in 2007 to 68% immediately after the collapse, although it has since decreased to 46%. The high percentage of bank ownership in 2007 is very interesting, as the opinion at that time was that the boom period in Iceland was at its peak and foreign debts had not increased due to the collapse of the exchange rate of the króna. The reason for this high proportion is that many Icelandic companies, both management companies as well as holding companies, had become extremely leveraged in 2007 and were therefore highly dependent upon creditors. The devaluation of the Icelandic króna in 2008 then made the situation worse.

The share owned by the banking system rose to 68% after the collapse. The collapse had an impact on the financial position of most of the companies in the country. The financial position of companies that were already in poor financial shape before the devaluation of the króna became hopeless, and the position of many companies that had previously been rated as having good or adequate prospects became doubtful after the collapse.

The proportion of bank ownership in larger companies nearly three years after the collapse reflects the current very severe state of the economy. In all fairness, the situation has improved significantly since the collapse, since many companies have completed their financial restructuring, while the financial position of others has improved as a result of better conditions, a tidying up of operations and the exchange rate appreciation of the króna.

The share of banks, resolution committees and pension funds in actual ownership of companies in important competitive markets is currently 60% in May of 2011 while the share of individuals is 29%.

The Competition Authority rates the financial position of almost half the companies in the investigation as extremely poor, nearly 30% as poor or fair and over 20% as good. About 20% of companies have maintained a good financial position from 2007 until 2010 and the same percentage of companies have had an extremely poor financial position throughout that period.

Just under a third of companies have completed their financial restructuring and the same proportion are of the opinion that they do not need restructuring. Over one third have not completed financial restructuring.

### **3.5. Banks and company restructuring**

As mentioned before, the three banks, Arion Bank, Íslandsbanki and Landsbankinn, are in a difficult position. These banks own the largest proportion of claims lodged against the majority of companies in Iceland. In many cases these companies are unable to service their debt through the income generated from their operations. This is a delicate situation. Added to this is the understandable anger against the banks and against bankers because of the collapse which again will also reduce the self-confidence of the banks and slow down decision making. Outstanding court cases further add to the uncertainty and slow the restructuring process.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> It could be maintained that the banks were in fact unable to become involved in the restructuring of undertakings before 2010 due to various unresolved problems in the establishment of the new banks, such as

Hyper-cautiousness in the wake of a collapse resulting from recklessness is quite natural. The new banking system, however, needs to strike a balance in this matter. External incentives need to promote this balance as well. The banks, however, may be expected to be significantly more cautious than they were during the boom period prior to the collapse. In addition, the decision-making process will be slower, stricter rules will be in place for securing credit, there will be more sophisticated documentation and the monitoring of the performance of debtors will become stricter and more costly. Amendments to laws and regulations and the position of ministries and regulatory bodies all lean in the same direction. Future access to financial capital will obviously become more difficult and the terms will be worse than before. This may affect competition for the worse if less accessibility to financial capital makes the entry of new parties to the market more difficult or impossible; it will be for the better if improved procedures lead to an increase in trust, discipline and transparency.

It is the assessment of the Competition Authority that the banks must be encouraged to work against the negative incentives mentioned in this report and to work faster on the financial restructuring of companies. It is also possible that the banks will have to be subjected to discipline or that new regulations will have to be established in order to attain social objectives regarding the reorganisation of the business sector. In this context, one must simultaneously remember that the managers of any bank are required to take care of its interests and to maximise the value of its assets to the extent permitted by laws and regulations. In this respect it should also not be forgotten that the good financial position of the banking system is important for the future of the economy and for the financial stability of Iceland.

The three commercial banks have without exception reached a consensus with the Competition Authority in connection with the acquisition of leveraged companies and have built up a monitoring system in order to follow up on the instructions issued by the Competition Authority along with those which are indicated in the Authority's decisions. The Competition Authority believes this indicates that the managers of the said banks are aware of the competitive and social risks that their direct and indirect ownership of business enterprises creates for the economy and for the banks themselves. It is the finding of the Competition Authority in this report that the banks have generally been successful in meeting the conditions imposed, although there have been exceptions. A number of cases are under investigation by the Competition Authority regarding the conditions and their implementation.

### **3.6. The government must attend better to strengthening competition**

Various entities have addressed opinions to the Competition Authority which heavily criticise the lack of morality in the business sector and the authorities' failure to act. In this respect, examples may include: companies that constantly change their ID number without comment or consequences; poor implementation of tendering processes; failure to return annual accounts to the Annual Accounts Register. Tax increases on the business sector were also mentioned.

---

management changes, court cases, etc., and that as a result, excellent progress has been made in the restructuring of companies since that time. The Competition Authority cannot agree that excellent progress has been made in the restructuring of undertakings. However, it is not always the fault of the banks in this respect. As stated in this section, there are a number of disincentives that are delaying the necessary financial restructuring.

The Competition Authority believes that the “prophecies of doom” as regards the direct intervention of the government into the restructuring of companies have not come true. Such interventions have been few – indeed far fewer than may have been expected when the collapse occurred.<sup>25</sup>

In the view of the Competition Authority, however, it would be very unfortunate if the authorities, the state or local government, unnecessarily limited competition through their actions or through inaction. The measures taken by government agencies during a period of economic depression have a considerable effect on the speed of economic recovery. Measures against some of the above complaints would facilitate a speedier economic recovery.

The Competition Authority has sent various opinions and recommendations to the government pointing out ways to remove competition obstacles and to create a better environment for competition. Unfortunately, government authorities have generally not paid sufficient attention over the past few years to suggestions intended to strengthen competition. It should be pointed out that the Competition Authority has issued appr. 40 recommendations to the authorities from the beginning of the year 2008. On the one hand the Authority has published eight formal recommendations, of which the relevant ministry or agency has fully complied with in two instances. On the other hand these recommendations are contained in report No. 2/2008 entitled, *Vigorous reconstruction – the opening of markets and strengthening of economic activities*. Of more the 30 recommendations, the Competition Authority is only aware of that the relevant ministry or agency has fully complied with the Authority’s recommendations in 15% of these instances.

Over the next few months, the Competition Authority will give a separate account of the manner in which government agencies have responded to these suggestions.

### **3.7. The importance of competition**

The most prevalent opinions in current international discussions suggest that actions aimed at increasing competition help to speed up economic recovery. The solution to economic crises is thus not to reduce or relax the supervision of competition. These opinions have been expressed by the OECD and by competition authorities on both sides of the Atlantic. All agree that we must not repeat the mistakes of the U.S. authorities during the great depression of the 1920s when weakened competition law is said to have extended the depression by almost a decade, with the consequent harm to individual persons and companies.<sup>26</sup>

Since the collapse, all activities of the Competition Authority have been carried out with these points as guiding principles. The Competition Authority has endeavoured to present an explicit message with their resolutions on individual cases. The decisions by the

---

<sup>25</sup> Exceptions do exist, such as the assistance in the financial restructuring of Sjóvá as the government was of the opinion that the insurance company was systemically important. This financial assistance has been heavily criticized by competitors.

<sup>26</sup> See e.g. the discussion of the effects of actions in the U.S. in Cole & Ohanian, *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, 2004, vol. 112. See also the announcement issued by UCLA due to the publication of the article, dated 8 August 2004: “FDR’s policies prolonged Depression by 7 years, UCLA economists calculate”.

Authority, some of which involve high administrative fines, expressly indicate that it is impossible to tolerate illegal collusion, abuse of a market dominant position or competition restrictive mergers, and especially under the conditions currently prevailing. Moreover, the Competition Authority has sent a number of recommendations and opinions to government authorities for the purpose of facilitating competition.

In view of this, serious attention must be paid to the criticism stated in the opinions of companies, i.e. that the Competition Authority must speed up the processing of the cases submitted to the Authority and that market entities take for granted that the investigative process is a slow moving one.

The Competition Authority is ready to support the criticism that work must move more speedily with respect to investigations of competition violations. For example, many cases that began as dawn raids are currently under investigation. These cases are, by their nature, among some of the most important cases that the Authority handles, as the basis for the handling is a court order stating that it is necessary to impound the records of the companies in question. Moreover, account must be taken of the fact that investigations into cases are often complicated and their handling is subject to the strict requirements of the Administrative Procedures Act. It is important that companies do not adopt unrealistic expectations as regards the progress of case processing in complicated administrative issues.

Furthermore, the overall case load of the Competition Authority has increased by 30% since the collapse of the banks. The Competition Authority has requested a budget increase because of this, including a temporary budget allocation for the purpose of attending to urgent issues that are directly linked to the economic resurrection.

Part IV of this report contains the Competition Authority's status assessment of the progress of obstacles and their solution, as proposed in Report No. 2/2008 – *Vigorous reconstruction – the opening of markets and strengthening of economic activities*. The status is assessed in all the markets discussed in the report. Overall, it may be said that there have been some successes and that many projects have been moved in the right direction. Nevertheless, the apathy of many government agencies towards their own tasks is noticeable.

Although investigations of violations of the Competition Act are urgent, the role of the Competition Authority in educating and informing the market about competition laws and in following developments regarding competition practices and business practices in the Icelandic business sector is no less important. This report is also issued for that purpose. The report will support the Competition Authority's surveillance of banks and will be used for those relations. It is, moreover, a basis for further investigations by the Competition Authority into cross-ownership ties and business conglomerates. Furthermore, in connection with work on this report, companies have come forward with several suggestions regarding violations of the Competition Act that need to be further processed. Finally, this report will be useful for the Competition Authority's market analyses.



### **3.8. Proposals**

The problems described above are recognised by most parties. Solutions to these problems are not obvious as they are systemic and relate to incentives and a way of thinking, along with the general admittance that progress and development are now necessary. The problem lies only partially with the banks, as has been described in this Section; however given the nature of the suggestions, they must be directed at them to a considerable extent, given that they hold the majority of claims on the companies.

In light of the conclusions of the report, the Competition Authority will focus on applying its monitoring authorisations to speed up this process. Three aspects must be mentioned in this context:

*1. The actual extent of bank control of companies must be made known*

It is vital that banks, without undue delay, make a decision as to whether to take over a company formally, adjust its debt position to its operating ability or initiate bankruptcy proceedings. Long-term indirect bank ownership of companies is unacceptable. In this context, banks must bear in mind that mergers, pursuant to the Competition Act, are not dependent on the formal takeover of the undertaking but rather whether an entity has in fact achieved control of it. Violations of the obligation to notify of mergers is subject to punishment according to the Competition Act.

The Competition Authority will, following the publication of this report, specifically examine whether companies considered to be in an very poor financial position are under the control of the banks. The banks will have to provide adequate explanations in each case in this respect.

*2. Restrictions placed on direct ownership by means of deadlines*

The Competition Authority has reached a consensus with the banks on companies that they take over, whereby the parties have agreed that the companies must be sold after a reasonable transitional period. The provisions state that the bank in question must sell the company as soon as possible and not later than at the end of a specified period of time. The general rule is that attempts must be made to sell the company as soon as possible even if a particular transition period is provided. At present, 25 agreements have been reached and 17 of these are currently active. It is vital that the banks keep to the selling deadlines that have been determined in the agreements with the Competition Authority and sell the companies under the market conditions applicable at that time. These conditions are intended to combat the disincentives described in Section 3.2.

*3. Monitoring of profitability goals strengthened*

The conditions that the Competition Authority has established for bank ownership of commercial enterprises state that companies are to be set reasonable profitability goals. This is important, among other things, to combat the disincentives described in Section 3.2, particularly those entitled "Management problem" and "Fairness problem". In the opinion of the Competition Authority, the banks' provision of information and follow-ups has generally been poor with regard to profitability goals. The Competition Authority will embark on investigations intended to improve the situation.

The Competition Authority also puts forward the following proposals which could help in resolving this matter.

4. *Banks and resolution committees are to systematically provide information on the restructuring of larger undertakings*

It is important that banks, and as appropriate, other entities involved in financial restructuring, formally publish the main aspects of the process. This also applies to the banks' resolution committees. The public establishment of clear phases in the work and regular provision of information is of particular importance. The banks have to some extent been involved in providing such information, although this has not drawn sufficient attention. There is good reason to strengthen such goal setting and provision of information even further.

5. *The banks must have better separation in their accounts between their permanent operation and the restructuring of companies*

The banks must provide clearer information on the effects of the financial restructuring of companies on profits, in excess of requirements in accounting standards. This places greater pressure to achieve operating efficiency which is not in place to the same extent at present due to the significant profits that resulted in the upgrade of loans purchased from the old banks. Regulatory entities should take particular note of this.

6. *The government is to formulate incentives that work with goals to speed up the resurrection.*

These could involve e.g. changes to the equity rules of banks to encourage them to speed up the sale of companies. Closer co-operation between the Competition Authority and the Financial Supervisory Authority on the sale of companies owned by the banks could also lead to this result. Stricter follow-up and penalties for failure to submit annual financial statements to the Annual Accounts Register could also be important.

7. *Government agencies should form a discussion forum with the banks and companies*

The Competition Authority believes that the government should invite public bodies, banks, resolution committees, pension funds and companies and their associations to a discussion forum to find solutions to the problems described herein and which could lead to economic stagnation.

## Hluti II. Rannsókn á stöðu fyrirtækja

Í þessum hluta eru fjórir kaflar. Fyrst er lýst þeirri aðferðafræði sem notuð var við rannsókn á stöðu fyrirtækja, þá kemur kafli um eignarhald á fyrirtækjum, því næst er farið yfir fjárhagsstöðu fyrirtækja og að lokum er lýst stöðu einstakra atvinnugreina.

### 4. Aðferðafræði

#### 4.1. Gagnasöfnun

Samkeppniseftirlitið hóf rannsókn á stöðu um 120 fyrirtækja á helstu samkeppnismörkuðum, eignatengslum og tengslum við banka í desember 2010. Óskað var eftir upplýsingum frá félögunum um rekstur og efnahag frá árinu 2007, eigendur og breytingar á eignarhaldi og lýsingu á fjárhagslegri endurskipulagningu félaganna ef til slíks hefði komið. Jafnframt óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum fyrirtækjanna um áhrif hrunsins á samkeppni á markaðnum, mati á æskilegri og líklegri þróun á eignarhaldi á atvinnufyrirtækjum og leiðum til að efla samkeppni á markaði. Sjá afrit af upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins í kafla 4.5.

Í apríl síðastliðnum höfðu öll fyrirtækin í úrtaki Samkeppniseftirlitsins skilað inn upplýsingum um fjárhag sinn og stöðu. Fjögur fyrirtæki reyndust gjaldþrota og voru upplýsingar um þau fengin hjá skiptastjórum þeirra að því marki sem það reyndist unnt. Um tveir þriðju hlutar fyrirtækjanna í úrtakinu gerðu jafnframt grein fyrir skoðunum sínum á markaðnum og eignarhaldi á honum, sum hver mjög ítarlega. Samkeppniseftirlitið vill þakka fyrirtækjunum fyrir þá vinnu sem þau lögðu í svör við upplýsingabeiðninni.

Samkeppniseftirlitið bauð fyrirtækjum jafnframt upp á viðræður um þróun á markaði á sérstökum fundi. Haldnir voru um 25 slíkir fundir með forsvarsmönnum fyrirtækja. Þá óskaði Samkeppniseftirlitið í einstaka tilvikum eftir viðbótarupplýsingum til að fá gleggri grein fyrir stöðu fyrirtækja.

Fyrirtæki komu fram með ýmsar ábendingar og beiðnir um rannsóknir vegna óeðlilegrar háttsemi á samkeppnismörkuðum. Samkeppniseftirlitið hefur nú kortlagt þessar beiðnir. Stofnunin hefur ekki getað sinnt öllum beiðnum um fundi en mun í framhaldi af útgáfu þessarar skýrslu hafa samband við fleiri aðila.

Auk gagna sem bárust frá fyrirtækjunum notaði Samkeppniseftirlitið opinberar upplýsingar, svo sem frá Ársreikningaskrá vegna eigenda rekstrarfélaga, tengdra félaga og félaga innan samstæðu og opinber gögn frá Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands og Ríkisskattstjóra. Þá notaði Samkeppniseftirlitið gögn úr markaðsgreiningum stofnunarinnar.

Vinnan var að langmestu leyti unnin í Samkeppniseftirlitinu. Stofnunin fékk tvö ráðgjafafyrirtæki í lið með sér, annað til að yfirfara aðferðafræði við mat á rekstrarvirði fyrirtækja og kennitölur í rekstri þeirra og hitt til að veita ráðgjöf um efnistöð og áherslur. Hvorugur ráðgjafinn fékk upplýsingar um fjárhagsstöðu einstakra fyrirtækja.

Trúnaður ríkir um þau fyrirtæki sem voru í úrtaki Samkeppniseftirlitsins og um þær upplýsingar sem þau gáfu.

#### 4.2. Úrtak

Eins og að framan greinir byggir rannsókn Samkeppniseftirlitsins á upplýsingum frá um 120 fyrirtækjum. Markmiðið var að sýna stöðu stórra íslenskra rekstrarfélaga á samkeppnismörkuðum og áhrif hrunsins á fjárhag þeirra og samkeppni á einstökum mörkuðum.

Fyrirtæki voru valin í úrtakið með hliðsjón af markaðsgreiningu Samkeppniseftirlitsins. Valin voru 4-15 fyrirtæki í 14 atvinnugreinum, samtals 121 fyrirtæki. Fyrirtækin eru almennt veltumestu fyrirtækin í viðkomandi atvinnugrein eða talin að öðru leyti mikilvæg í samkeppnislegu tilliti.

Úrtakið byggist á rekstrarfélögum sem hafa tekjur af sölu vöru og þjónustu til viðskiptavina. Eignarhaldsfélög eru ekki í úrtakinu með þeirri undantekningu að nokkur eignarhaldsfélög sem eiga tvö eða fleiri mikilvæg rekstrarfélög eru hluti af úrtakinu.

Mörg rekstrarfélög eru hluti af samstæðu. Augljóst er að til að fá raunsanna mynd af fjárhagslegri endurskipulagningu rekstrarfélaga þarf einnig að huga að stöðu eigenda og tengdra félaga. Samkeppniseftirlitið leitaði eftir atvikum til félaganna sjálfra um slíkar upplýsingar eða notaði opinberlega aðgengilegar upplýsingar.

Fyrirtækjunum er raðað í atvinnugreinar samkvæmt núgildandi atvinnugreinaflokkun á Íslandi, ÍSAT 2008.<sup>27</sup> Flokkunin er byggð á atvinnugreinaflokkun Evrópusambandsins, NACE Rev. 2. sem hefur gilt í öllum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins frá árinu 2008. Þessari flokkun er m.a. beitt í Fyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra og í opinberri hagskýrslugerð af Hagstofu Íslands.

Atvinnugreinarnar í úrtakinu eru eftirfarandi:

<u>Atvinnugrein</u>	<u>Bálgur í ÍSAT 2008</u>
Sjávarútvegur	A
Framleiðsla - matvæli	C
Framleiðsla - annað	C
Verktakar	F
Verslun - smásala	G
Verslun - heildsala	G
Verslun - hótél og veitingar	I
Verslun - lyf	G
Verslun - olía	G
Verslun - bílar	G
Flutningar	H
Upplýsingar og fjarskipti	J
Vátryggingar	K
Sérfræðiþjónusta	M+N+R

<sup>27</sup> Sjá hagstofa.is

Í úrtaki Samkeppniseftirlitsins eru ekki bankar, orkufyrirtæki, stóriðja, fasteignafyrirtæki og stór fyrirtæki með megnið af framleiðslu sinni erlendis. Bankar, orkufyrirtæki, stóriðjufyrirtæki og fasteignafyrirtæki eru þó tekin með í kafla 5.2. um eignarhald.

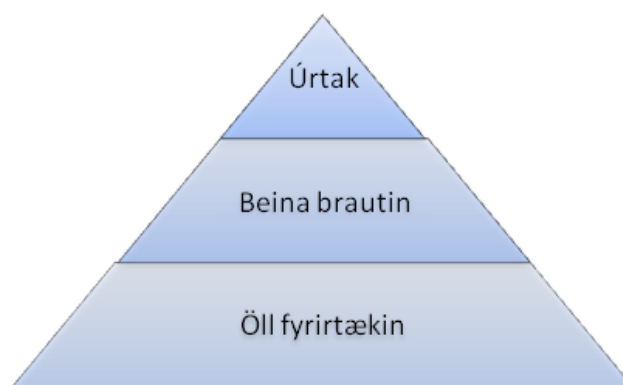
#### 4.3. Stærð og gæði úrtaks

Rekstrartekjur fyrirtækja í úrtaki Samkeppniseftirlitsins árið 2008 voru 1.007 milljarðar króna. Rekstrartekjur allra fyrirtækja í pöruðum samanburði Hagstofunnar árið 2008 voru 2.310 milljarðar króna.<sup>28</sup> Rekstrartekjur fyrirtækja í úrtakinu nema því um 44% af rekstrartekjum fyrirtækja í samanburði Hagstofunnar á ársreikningum fyrirtækja árin 2007 og 2008. Mjög mismunandi er hve stórt úrtakið er í einstökum atvinnugreinum í hlutfalli af heild, eða frá rúmlega 10% upp í rétt um 100%. Hagstofan metur að safn fyrirtækja í samanburði sínum nái til um 90-95% alls atvinnurekstrar.<sup>29</sup> Rekstrartekjur allra skattskyldra fyrirtækja voru 3.211 milljarðar árið 2008 samkvæmt framtali ársins 2009.<sup>30</sup>

Í úrtaki Samkeppniseftirlitsins eru um 120 af stærstu fyrirtækjum landsins. Í pöruðum samanburði Hagstofunnar á ársreikningum 2007 og 2008 eru 24.801 fyrirtæki. Árið 2008 voru 34.195 skattskyld fyrirtæki í landinu samkvæmt Ríkisskattstjóra. Fyrirtæki í rekstri með starfsmenn í vinnu eru þó mun færri en að framan greinir.

Samkomulag um Beinu brautina tekur til um sex þúsund fyrirtækja sem eru með skuldir á milli 10 og 1.000 milljónir króna. Tæp tvö þúsund þessara fyrirtækja eru ekki í greiðsluvanda og þurfa ekki aðstoð. Um 1.500 þeirra hafa neikvæðar rekstrarhorfur. Önnur hafa þegið tilboð fjármálafyrirtækja um 25% lækkun eftirstöðva erlendra og gengistryggðra lána og enn önnur hafa fengið skuldavanda sinn leystan með öðrum hætti en afskriftum, svo sem lánalengingum og annars konar umbreytingum.<sup>31</sup>

Úrtak Samkeppniseftirlitsins tekur því til lítils hluta fyrirtækja landsins. Almennt eru það stærstu fyrirtækin í sinni grein, fyrirtæki sem sakir stærðar sinnar eiga ekki aðgang að Beinu brautinni. Á því eru hins vegar örfáar undantekningar.



<sup>28</sup> <http://www.hagstofa.is/Hagtolar/Fyrirtaeki-og-velta/Arsreikningar-fyrirtaekja>

<sup>29</sup> Sjá Ársreikningar fyrirtækja 2006-2007, bls. 2.

<sup>30</sup> Sjá grein Páls Kolbeins: „Álagning lögaðila“ í Tíund, maí 2010

<sup>31</sup> Sjá evr.is. „Markmið Beinu brautarinnar að nást“.

Þrátt fyrir smæð úrtaksins þekur það stóran hluta veltu fyrirtækja og ætti, að öðru jöfnu, að vera þökkaleg vísbending um stöðu atvinnulífsins í heild. Það sést best með því að skoða kennitölur fyrirtækja í úrtakinu árin 2007 og 2008 í samanburði við kennitölur allra fyrirtækja í ársreikningaskýrslu Hagstofunnar.

	2007	2008
Hagnaður fyrirtækja í úrtaki SE	4.2%	-26.3%
Hagnaður allra fyrirtækja skv. Hagstofu	4.6%	-32.3%
Veltufjórhlutfall fyrirtækja í úrtaki SE	1,1	0,8
Veltufjórhlutfall alla fyrirtækja skv. Hagstofu	1,0	0,8
Eiginfjórhlutfall fyrirtækja í úrtaki SE	27%	6%
Eiginfjórhlutfall allra fyrirtækja skv. Hagstofu	34%	13%

Þó svo að kennitölur fyrirtækja í úrtaki Samkeppniseftirlitsins séu í meginatriðum svipaðar kennitölum allra fyrirtækja samkvæmt mælingum Hagstofunnar, þá telur Samkeppniseftirlitið ekki unnt að fullyrða að úrtakið lýsi stöðu atvinnulífsins í heild eða einstakra greina, heldur fyrst og fremst stöðu stærri fyrirtækja landsins í einstökum atvinnugreinum.

Vakin er athygli á því að samkvæmt framtölum lögaðila fyrir árið 2009 var tap fyrirtækja árið 2008 mun meira en ofangreindar tölur gefa til kynna. Rekstrartekjur fyrirtækja voru 3.211 milljarðar króna eins og áður sagði en gjöld hins vegar um 7.580 milljarðar króna. Hér skiptir sköpum að rekstrartap nokkurra fjármálafyrirtækja, þar á meðal bankanna sem fóru í þrot, hljóp á þúsundum milljarða árið 2008. Átta félög töpuðu meira en 100 milljörðum hvert fyrir sig árið 2008.<sup>32</sup>

#### 4.4. Mat á fjárhagslegri stöðu fyrirtækja og eigenda

##### 4.4.1. Almenn um uppgjör fyrirtækja og upplýsingar um eigendur

Samkeppniseftirlitið notar ársreikninga félaganna fyrir árin 2007, 2008 og 2009. Ársreikningarnir eru að jafnaði undirritaðir af endurskoðanda. Um 50 ársreikningar ársins 2009 voru með fyrirvara eða ábendingu endurskoðanda og enn fleiri árið 2008. Nokkuð mörg félög, aðallega í sjávarútvegi, gera upp í erlendum gjaldmiðli og voru þeir reikningar færðir í íslenskar krónur miðað við meðalgengi Seðlabanka Íslands.

Fyrir árið 2010 var notast við hálfársuppgjör fyrirtækjanna sjálfra. Í þeim tilvikum þar sem árshlutauppgjör var ekki hálfársuppgjör var uppgjórið uppreiknað til sex mánaða. Í nokkrum tilfellum, sér í lagi hjá minni fyrirtækjum, fengust ekki hálfársuppgjör og var velta og afkoma þeirra fyrirtækja áætluð fyrir fyrri hluta ársins 2010. Það hefur í för með sér minniháttar skekkju þar sem velta þeirra fyrirtækja sem ekki skiluðu inn hálfársuppgjóri er mjög lítið sem hlutfall af heild. Hins vegar verður að gera þá fyrirvara að þessi innanhússuppgjör eru í fáum tilvikum endurskoðuð og að hálfársuppgjör sýnir bjagaða mynd af heildarstöðu ársins hjá mörgum fyrirtækjum, t.d. vegna árstíðasveiflna í

<sup>32</sup> Sjá Páll Kolbeins. „Skattlagning lögaðila“. Tíund, maí 2010, bls. 33.

tekjum og afkomu. Samkeppniseftirlitið skoðaði líka ársreikninga fyrir allt árið 2010 í þeim tilvikum sem stofnunin hafði upplýsingar um þá og þeir lágu fyrir í maí 2011.

Samkeppniseftirlitið hefur upplýsingar um eigendur fyrirtækja frá fyrirtækjunum sjálfum en einnig opinberar upplýsingar og upplýsingar úr markaðsgreiningum og rannsóknum eftirlitsins sjálfs. Fyrirtækin sendu inn upplýsingar um eigendur þann 31. október 2010 og breytingar á hluthafaskrá frá 1. október 2008 til 31. október 2010. Samkeppniseftirlitið aflaði sér einnig upplýsinga um eigendur fyrirtækja árið 2007 og fylgdist með breytingum á eignarhaldi þessara fyrirtækja frá október 2010 til maí 2011.

#### 4.4.2. Mælikvarðar um fjárhagslega stöðu

Margir mælikvarðar voru lagðir til grundvallar við að meta fjárhagsstöðu fyrirtækja og tengsl við banka. Almennt var miðað við hvernig lánanefndir banka myndu greina viðkomandi félag í samræmi við almennar viðmiðanir um virði rekstrar, umhverfi og kennitölur fyrirtækisins. Fyrirtækjum er á grunni þessa skipt í flokka eftir fjárhagslegri stöðu. Fjárhagsstaðan getur verið:<sup>33</sup>

- Mjög slæm,
- Slæm/þokkaleg eða
- Góð

Einkunnin „Mjög slæm“ gefur til kynna að bankarnir hafi viðkomandi fyrirtæki í strangri gæslu og að eigendur og stjórnendur fyrirtækisins geti ekki tekið ákvarðanir um rekstur og framtíð fyrirtækisins einir og óstuddir. Í raun sé staðan þannig að mati Samkeppniseftirlitsins að viðkomandi bankar séu líklegir til að hafa tögl og hagldir í rekstri viðkomandi fyrirtækis. Einkunnin „Slæm eða þokkaleg“ gefur til kynna það mat Samkeppniseftirlitsins að brugðið geti til beggja vona í rekstri fyrirtækis og að lánveitendur þurfi að hafa varann á. Einkunnin „Góð“ ber hins vegar með sér að viðkomandi fyrirtæki ætti ekki að vera háð ákvörðunum banka varðandi rekstur og stefnu.

Þegar einkunn fyrirtækis er metin er skuldastaða þess sett í samhengi við áætlað rekstrarvirði. Rekstrarvirði er áætlað með veginni EBITDA (e. Earnings Before Interest, Taxes and Depreciation and Amortization, þ.e. hagnaður fyrir fjármagnsliði, skatta og afskriftir) síðustu tveggja ára og margfaldað með áætluðum EBITDA-margfaldara viðkomandi atvinnugreinar en þar þarf m.a. að huga að fjárfestingarþörf atvinnugreinarinnar. Rekstrarvirðið er síðan borið saman við vaxtaberandi skuldir að teknu tilliti til eigna sem ekki eru rekstartengdar, áhættufjármuna og sjóðsstöðu. Séu vaxtaberandi skuldir umfram rekstarvirði er virði hlutafjár neikvætt. Taka þarf tillit til þess að séu skuldir jafnar rekstrarvirði er ekkert eftir fyrir fjárfestingar.

Þessu til viðbótar var lagt mat á fjölmarga aðra þætti í starfsemi fyrirtækisins og þeir hafðir til grundvallar þegar fjárhagsstaða þess er metin. Þeir helstu eru:

- Breytingar á veltu í fyrirtækinu og í atvinnugreininni
- Framlegðarbreytingar (EBITDA / tekjur)
- Þróun hagnaðar eða taps
- Veltufjárhlutfall og þróun þess

<sup>33</sup> Byrjað var að á gefa hverju fyrirtæki lánshæfismatseinkunn í 20 flokkum sem samsvarar lánshæfismatseinkunn frá AAA til D. Skoðaðir voru þeir rekstrarþættir sem fram koma í kaflanum. Fyrirtækjum er síðan skipt í flokka eftir fjárhagslegri getu.

- Eiginfjárlutfall
- Vaxtapestja
- Skuldir / EBITDA
- Fjármögnunarskipulag
- Vaxtakjör á fyrirbyggjandi skuldum
- Staða atvinnugreinarinnar
- Staða endurskipulagningar fyrirtækisins og flækjustig við endurskipulagningu
- Tengsl við banka og fjöldi kröfuhafa sem kemur að endurskipulagningu
- Staða eigenda fyrirtækisins og skuldir móðurfélags
- Ábyrgðir utan efnahagsreiknings
- Matsbreytingar á fastafjármunum
- Duldar eða vanmetnar eignir

Mat á rekstrarvirði er háð mikilli óvissu. Almennt er mat á rekstrarvirði lægra nú en fyrir hrun sökum hærri ávöxtunarkröfu sem gera verður til rekstrar við núverandi aðstæður. EBITDA – margfaldarinn sem notaður var til að finna rekstrarvirði fyrirtækja er ólíkur á milli atvinnugreina eftir því hversu fjármagnsfrek atvinnugreinin er. Í skýrslunni var að jafnaði notast við margfaldara á bilinu 6-7, þ.e. að rekstrarvirði fyrirtækisins nemi 6-7 faldri veginni EBITDU. Þetta er í góðu samræmi við margfaldara sem almennt eru notaðir við verðmöt á markaði í dag. Margfaldarar sem notaðir eru við verðmöt á skráðum erlendum félögum eru gjarnan hærri en hér um ræðir en taka verður tillit til þeirrar áhættu sem felst í íslenskum atvinnurekstri í dag. Þau sjónarmið heyrast einnig að EBITDA margfaldarar á bilinu 6-7 séu of háir vegna þeirrar óvissu sem ríkir í íslensku atvinnulífi og þeirrar ávöxtunarkröfu sem fjárfestar óhjákvæmilega gera til fjárfestinga við núverandi aðstæður. Væri notaður margfaldari á bilinu 4-5 myndi þeim fyrirtækjum fjölga sem hefðu neikvætt virði hlutafjár og mjög slæma fjárhagslega stöðu. Taka ber þó fram að mat á virði rekstrar er ekki eini mælikvarðinn sem notaður er við mat á fjárhagslegri stöðu. Fjölmargir aðrir mælikvarðar eru notaðir eins og farið er í gegnum hér að ofan.

Setja verður ákveðna fyrirvara við mat á fjárhagslegri stöðu. Í fyrsta lagi hefur Samkeppniseftirlitið ekki undir höndum og hefur heldur ekki óskað eftir áætlunum stjórnenda um rekstur og sjóðsstreymi á næstu árum. Stofnunin hefur því ekki reiknað út vænt núvirt sjóðsstreymi fyrirtækjanna sem alla jafna ætti að vera besti mælikvarðinn á verðmæti fyrirtækja. Í öðru lagi kunna að vera uppi á borðum mikilvæg atriði í fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækja sem hafa mikil áhrif á verðmæti þeirra og Samkeppniseftirlitið hefur ekki upplýsingar um. Þetta gerir það að verkum að setja verður fyrirvara við niðurstöður um einstök félög. Þó niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um fjárhagsstöðu einstakra félaga kunni að vera umdeilanleg í einhverjum tilvikum er hæpið að heildarniðurstöður séu rangar svo einhverju nemi. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að verð í viðskiptum með einstök fyrirtæki á síðustu mánuðum liggja mjög nálægt niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins. Samkeppniseftirlitið birtir í skýrslu þessari heildarniðurstöður en niðurstöður um einstök félög eru trúnaðarmál.

Samkeppniseftirlitið mat einnig stöðu eigenda félaga. Hér er erfiðara um vik að meta stöðuna enda upplýsingar oft á tíðum af skornum skammti. Matið á stöðu eigenda grundvallast á því hvort eigendur séu skuldsettir, t.d. vegna kaupa í viðkomandi rekstrarfélagi, og hvort þeir eða félög á þeirra vegum séu með lítið eða ekkert eigið fé í starfsemi sinni. Þá var lítið til þess hvort eigendur hafi sjálfir farið í fjárhagslega endurskipulagningu í bankakerfinu, annað hvort einir og sér eða verið hluti af



fjárhagslegri endurskipulagningu rekstrarfélagsins. Á grunni þessa var fjárhagsstaða eigenda metin annað hvort „Í lagi“ eða „Ábótavant“.

#### 4.4.3. Flokkun eigenda

Flokkun eigenda í skýrslunni er með eftirfarandi hætti:

##### Einstaklingur

Einstaklingur, einn sér eða hópur einstaklinga, er talinn eiga rekstrarfyrirtæki ef hann eða félag á hans vegum á hlut í félaginu. Ef einstaklingur á eignarhaldsfélag sem á hlut í rekstrarfélagi eða einstaklingur á hlut í eignarhaldsfélagi sem á hlut í öðru eignarhaldsfélagi sem á hlut í fyrirtæki, þá er hluturinn talinn í eigu einstaklings. Þannig er lítið í gegnum eignarhaldsfélag til að skoða hver sé raunverulegur eigandi hlutarins.

##### Banki

Lánastofnun samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki sem á beinan hlut í rekstrarfélagi. Þegar metinn er óbeinn eignarhlutur banka í rekstrarfélögum er í eignarhaldi banka talið með allt óbeint eignarhald þeirra á fyrirtækjum sem falla í flokkinn „Mjög slæm“ í fjárhagslegri stöðu.

##### Erlent eignarhald

Eignarhlutur í eigu erlendra einstaklinga eða félaga sem lýtur raunverulegu eignarhaldi erlendra aðila. Þannig er eignarhald íslenskra aðila á erlendum félögum sem síðan eiga hlut í íslenskum rekstrarfélögum ekki talið í þennan flokk.

##### Fyrirtæki

Eignarhlutur íslenskra rekstrarfélaga í öðrum íslenskum rekstrarfélögum.

##### Félagasamtök

Samvinnufélög eða sameiginlegt eignarhald félags af ýmsu tagi.

##### Skilanefnd og kröfuhafar

Skilanefndir banka, þrotabú og félög í eigu kröfuhafa.

##### Starfsmenn

Rekstrarfélög sem eru í eigu starfsmanna sinna.

##### Hið opinbera

Ríki og sveitarfélög.

##### Lífeyrissjóðir

Lífeyrissjóðir samkvæmt lögum um lífeyrissjóði.

#### 4.5. Upplýsingabeiðni

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir eftirfarandi gögnum, upplýsingum og sjónarmiðum í tengslum við rannsókn sína á stöðu fyrirtækja á samkeppnismörkuðum, eignatengslum og tengslum við banka.

a. Rekstur og efnahagur:

- Ársreikningar áráanna 2007, 2008 og 2009.
- Sex mánaða uppgjör ársins 2010. Hér er átt við endurskoðað uppgjör 30. júní 2010 sé slíkt fyrir hendi, annars óendurskoðað uppgjör 30. júní 2010 með skýringum eða í það minnsta rekstrar- og efnahagsyfirlit ásamt sjóðstreymi.
- Langtíma- og skammtímaskuldir félagsins í íslenskum bönkum þann 30. júní sl. sundurliðaðar eftir Arion banka hf., Íslandsbanka hf., NBI hf. og öðrum bönkum.
- Vanskil eldri en 90 daga þann 30. júní sl. sundurliðuð á sama hátt eftir bönkum. Óskað er upplýsinga um vangreidda upphæð og heildarfjárhæð lána í vanskilum.
- Sé félagið móðurfélag, er óskað eftir ársreikningum 2007-2009 og sex mánaða uppgjöri ársins 2010 fyrir þau dótturfélög sem eru með rekstrartekjur sem nema meira en 10% rekstrartekna samstæðunnar.

b. Eigendur:

- Hluthafaskrá félagsins þann 31. október 2010.
- Breytingar á hluthafaskrá félagsins frá 1. október 2008 til 31. október 2010. Sé félag skráð á markaði eða með fleiri en 100 hluthafa er óskað upplýsinga um hluthafa sem eiga meira en 1% hlutafjár.

c. Fjárhagsleg endurskipulagning:

- Hefur félagið, eða einstök dótturfélög þess, lokið fjárhagslegri endurskipulagningu eftir október 2008? Sé svo, þá er óskað eftir sögu hennar, helstu atriðum í endurskipulagningunni og helstu gögnum sem varpa ljósi á hana, svo sem undirritaðir samningar við kröfuhafa.
- Stendur félagið, eða einstök dótturfélög þess, nú í viðræðum við kröfuhafa um endurskipulagningu eða eru slíkar viðræður á döfinni? Sé svo, þá er óskað eftir lýsingu á þróun viðræðna og helstu atriðum þeirra.

d. Samkeppni:

- Lýsing félags á áhrifum hrunsins á þann markað sem félagið starfar á og samkeppni á honum.
- Mati félagsins á æskilegri og líklegri þróun á eignarhaldi á atvinnufyrirtækjum, svo sem eignarhaldi banka, lífeyrissjóða og opinberra aðila á fyrirtækjum.
- Leiðir til að efla samkeppni á markaði eða annað sem félag vill koma á framfæri.

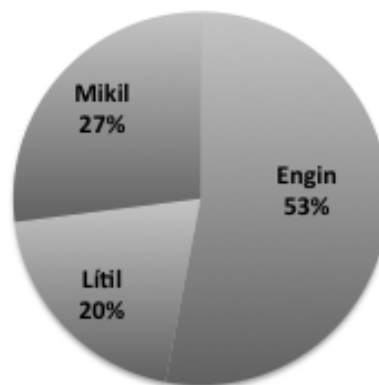
e. Tengiliður:

- Óskað er eftir að félagið tilnefni tengilið (nafn, sími, tölvupóstur) sem Samkeppniseftirlitið getur verið í sambandi við, óski það nánari skýringa. Þá getur félag óskað eftir fundi með Samkeppniseftirlitinu til að fara yfir upplýsingar í þessu bréfi.

## 5. Eignarhald að fyrirtækjum

### 5.1. Breyting á eignarhaldi frá hruni

Í um helmingi fyrirtækja í rannsókn Samkeppniseftirlitsins hafa ekki átt sér stað neinar breytingar á eignarhaldi frá hruni og fram til maí 2011. Í fimmta hverju fyrirtæki hafa átt sér stað litlar breytingar, þ.e. breytt eignarhald hefur ekki leitt til breytinga á kjölfestu í eignarhaldinu. Í tæplega 30% fyrirtækja hefur breyting á eignarhaldi leitt til verulegra breytinga á eignarhaldi, þ.e. gömlu eigendurnir hafa misst eignarhlut sinn og nýir tekið við. Þetta má sjá á mynd 1.



**Mynd 1:** Breyting á eignarhaldi fyrirtækja frá hruni.

Eins og að líkum lætur hefur eignarhald breyst mest hjá þeim fyrirtækjum sem stóðu mjög illa í kjölfar hrunsins. Af þeim 33 fyrirtækjum þar sem eignarhald hefur breyst mikið voru 30 með mjög slæma fjárhagsstöðu í lok árs 2008. Þessi 30 fyrirtæki eru hins vegar innan við helmingur þeirra 76 fyrirtækja sem metin voru með mjög slæma fjárhagsstöðu í lok árs 2008. Um lýsingu á mati á fjárhagslegri stöðu vísast til kafla 4.4.2.

**Tafla 1:** Breytingar á eignarhaldi til maí 2011 með tilliti til stöðu fyrirtækja í árslok 2008.

Breyting	Fjárhagsstaða			Alls
	Góð	Slæm/Þokkaleg	Mjög slæm	
Engin	22	11	31	64
Lítill	6	3	15	24
Mikil	1	2	30	33
Alls	29	16	76	121

### 5.2. Formlegt eignarhald að fyrirtækjum 2007 – 2011

Eignarhald að fyrirtækjum, eins og það kemur fram á hverjum tíma í hlutaskrár fyrirtækja, hefur breyst umtalsvert frá hruni. Þannig var hlutur einstaklinga 84% á árinu 2007 í þeim 121 fyrirtækjum sem rannsóknin beinist að, fór niður í 64% árið 2009 og er kominn niður í 48% í maí 2011. Hlutur banka hefur vaxið úr 2% árið 2007 í 11% árið 2009 og 17% í maí 2011. Þó hlutur banka hafi verið lítill sem enginn árið 2007 má ljóst

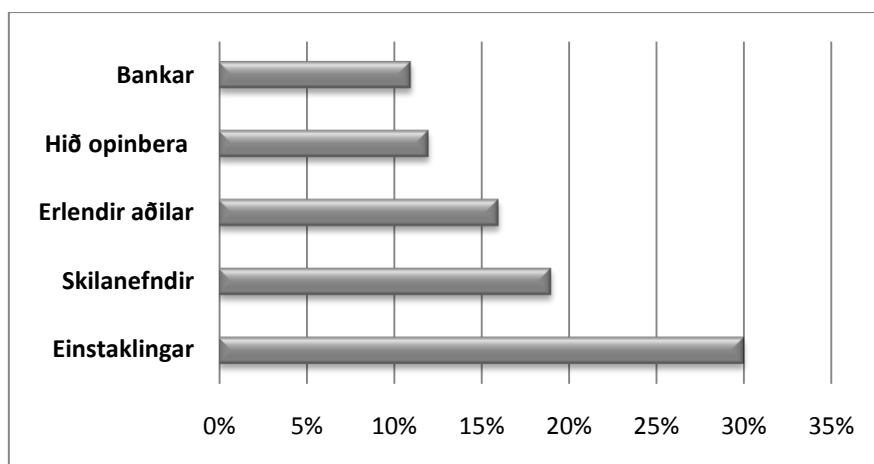
vera að fjölmargir einstaklingar sem keyptu í rekstrarfélögum á þessum tíma tengdust bönkunum og eigendum þeirra sterkum böndum og voru kaupin fjármögnuð af bönkunum. Hluttur skilanefnda og kröfuhafa annarra en banka hefur vaxið úr engu í 12% og hluttur lífeyrissjóða úr 2% í 9%.

**Tafla 2:** Formlegt eignarhald fyrirtækja í úrtaki Samkeppniseftirlitsins.

	2007	2009	2011
Einstaklingar	85%	65%	48%
Banki	2%	11%	17%
Skilanefnd og kröfuhafar	0%	11%	12%
Lífeyrissjóðir	2%	3%	9%
Erlent eignarhald	4%	3%	7%
Félagasamtök	5%	5%	5%
Fyrirtæki	1%	1%	1%
Starfsmenn	1%	1%	1%
Samtals	100%	100%	100%

Eignarhald að stærri fyrirtækjum breytist hins vegar umtalsvert þegar búið er að taka tillit til eignarhalds í nokkrum atvinnugreinum sem ekki eru með í öðrum hlutum þessarar rannsóknar. Þetta eru bankar, sem eru að mestu í eigu skilanefnda og hins opinbera, stóriðjufyrirtæki í erlendri eigu, orkufyrirtæki í eigu hins opinbera og erlendri eigu, fasteignafélaga í eigu bankanna, kaupfélaga í eigu félagasamtaka og nokkurra opinberra fyrirtækja.

Mynd 2 sýnir eignarhald stærri fyrirtækja á Íslandi í öllum atvinnugreinum. Hluttur einstaklinga er stærstur, eða um 30%. Síðan koma skilanefndir með 19% hlut, erlendir aðilar með 16% hlut, hið opinbera með 12% og bankar með 11%. Hluttur annarra er minni eða samtals um 12%.



**Mynd 2:** Formlegt eignarhald stærri fyrirtækja í öllum atvinnugreinum í maí 2011.

### 5.3. Ráðandi staða í fyrirtækjum

Fyrir liggur að fjárhagsstaða margra fyrirtækja er svo slæm að kröfuhafar þess, einkum stóru bankarnir þír, hafa tögl og hagldir í rekstri þeirra og stefnumótun. Samkeppniseftirlitið telur að unnt sé að nálgast ráðandi stöðu í fyrirtækjum með því að bæta þeim fyrirtækjum sem hafa mjög slæma fjárhagsstöðu við hlut bankanna. Þannig má reikna út nokkurs konar „bankavísitölu“ sem sýnir hlut bankanna í eignarhaldi fyrirtækja á hverjum tíma. Þessa þróun má sjá í töflu 3. Miðað er við stöðu á fyrri hluta árs 2007, 2009 og 2011.

**Tafla 3:** Mat á ráðandi stöðu í fyrirtækjum í úrtaki maí 2007 - maí 2011.

	2007	2009	2011
Einstaklingar	66%	23%	29%
Banki	24%	68%	46%
Skilanefnd og kröfuhafar	0%	2%	7%
Lífeyrissjóðir	2%	0%	7%
Erlent eignarhald	2%	2%	5%
Félagasamtök	4%	3%	4%
Fyrirtæki	1%	1%	1%
Starfsmenn	1%	1%	1%
Samtals	100%	100%	100%

Hlutur bankar hefur farið úr 24% árið 2007 í 68% strax eftir hrun en lækkað síðan niður í 46%. Athyglisvert er hve hlutur bankakerfisins var stór árið 2007 þegar talið var að góðærið á Íslandi stæði sem hæst og erlendar skuldir höfðu ekki hækkað vegna gengishruns krónunnar. Þetta háa hlutfall kemur til af því að mörg íslensk fyrirtæki, jafnt rekstrarfélög sem eignarhaldsfélög, voru orðin mjög skuldsett árið 2007 og því mjög háð lánveitendum. Gengisfall íslensku krónunnar bætti síðan gráu ofan á svart árið 2008.

Almennt má segja að eðlilegt hlutfall banka í eignarhaldi fyrirtækja geti legið á bilinu 5-10% þar sem reikna má með að rekstur sumra fyrirtækja gangi illa í eðlilegu árferði, áætlanir þeirra standist ekki og bankar hafi því þau í gjörgæslu á meðan á slíkum þrengingum stendur. Hlutfall banka í raunverulegu eignarhaldi fyrirtækja var því klárlega orðið hærra árið 2007 en eðlilegt getur talist. Hafa verður þó í huga að bankar, bæði íslenskir og erlendir, voru farnir að beita öðrum og vægari viðmiðunum við mat á fjárhagslegri stöðu og skuldsetningu á þeim tíma og það er því ljóst að hvorki bankar né eftirlitsaðilar litu almennt svo á að bankar réðu yfir þorra þessara fyrirtækja á árinu 2007.

Hlutfall banka var komið í 68% eftir hrun. Hrunið hafði áhrif á fjárhagsstöðu langflestra fyrirtækja landsins. Fjárhagsstaða þeirra sem voru í slæmri stöðu fyrir gengishrun varð vonlítill og staða margra fyrirtækja sem var metin var góð eða þokkaleg fyrir hrun varð tvísýn.

Hlutfall banka nú tæpum þremur árum eftir hrun (46%) lýsir afar erfiðri stöðu atvinnulífsins. Það hefur að sönnu batnað verulega frá hruni. Það stafar meðal annars af því að mörg félög hafa lokið fjárhagslegri endurskipulagningu og fjárhagsstaða annarra hefur batnað vegna betri skilyrða, tiltektar í rekstri og hækkunar á gengi krónunnar.

#### **5.4. Sjónarmið fyrirtækja um eignarhald**

Almenn samstaða er meðal fyrirtækja um að eignarhald banka að atvinnufyrirtækjum, með þeim hætti sem nú er, sé afar óheppilegt og skekki samkeppnisstöðu fyrirtækja verulega. Mjög takmörkuð þolinmæði er gagnvart eignarhaldi banka og telja mörg fyrirtæki að setja verði eignarhaldstíma banka að fyrirtækjum verulegar skorður.

Sem dæmi um rök gegn eignarhaldi banka, sem nefnd eru af mörgum fyrirtækjum, er að aðgangur yfirtekinna fyrirtækja að fjármagni til að halda rekstrinum gangandi sé auðveldur og vaxtakjör betri. Þetta geri yfirteknum fyrirtækjum kleift að sækja fram á markaði. Séu fyrirtæki í eigu banka séu þau á einskonar einskismannslandi og skortir bæði tiltrú á markaði og stjórnendur þeirra bakland og hvata til að takast á við nýjungar. Þolmörk banka fyrir því að reka óarðbær fyrirtæki geta verið margfalt hærri en hjá einkafyrirtækjum. Því getur aðkoma banka eyðilagt samkeppnisumhverfi á nokkrum árum.

Skilningur er hins vegar nokkur á því að það er nauðsynlegt að bankar eigi fyrirtækin tímabundið vegna sérstakra aðstæðna. Bankar hafa hins vegar hvata til að eiga fyrirtækin lengur en æskilegt er fyrir atvinnulífið og samfélagið. Vandinn stafar að mestu af þeim fyrirtækjum sem bankar ráða óbeint yfir en hafa ekki yfirtekið með formlegum hætti.

Heldur meiri þolinmæði ríkir gagnvart eignarhaldi lífeyrissjóða en banka, þó vissulega séu skiptar skoðanir um það. Tortryggni gætir hjá mörgum gagnvart lífeyrissjóðum, sér í lagi þykir fyrirtækjum sárt að greiða iðgjöld til lífeyrissjóða sem síðan eru stórir eigendur í sífellt öflugri keppinautum.

Mörg fyrirtæki óska eftir skýrum reglum um það hvernig með skuli fara þegar bankar taka fyrirtæki yfir. Sáttir við Samkeppniseftirlitið séu góðar svo langt sem þær nái en að mati sumra geti bankar farið framhjá þeim með margvíslegum hætti. Söluskylda banka á fyrirtækjum er mikilvæg og er kallað eftir virku eftirliti með því að skyldunni sé fylgt. Eitt fyrirtæki skýtur t.d. fram þeirri hugmynd að tímafrestir vegna óbeins eignarhalds byrji að telja áður en formleg yfirtaka á hlutafé fer fram.

Farið er ítarlega yfir sjónarmið fyrirtækja um tengsl sín við banka í kafla 10.

#### **5.5. Sjónarmið Samkeppniseftirlitsins**

Ástæða er til að hafa af því áhyggjur að í hagkerfi sem byggt hefur að mestu á frelsi einstaklings til athafna skuli einungis rúmlega fjórðungur stærri fyrirtækja vera á hendi einstaklinga. Sá hlutur hefur aukist aðeins lítillega frá hrúni. Jafnframt er ástæða til að hafa áhyggjur af því að eignarhlutur banka og skilaneftnda skuli vera eins stór og raun ber vitni. Hlutur banka og skilaneftnda eykst enn þegar eignarhald á bönkum og fasteignafélögum er tekið með.

Samkeppniseftirlitið mun vinna með bönkunum að því að stytta þann tíma sem bankar munu eiga fyrirtækin. Í því efni er mikilvægt að bankar standi við fresti sem þeim eru gefnir til að selja fyrirtæki sem bankar hafa formlega tekið yfir. Ekki er síður mikilvægt að bankar annað hvort taki yfir fyrirtæki sem þeir hafa á valdi sínu vegna lána sem

fyrirtækið getur ekki staðið undir, aðlagi skuldir að væntri greiðslugetu eða setji fyrirtæki í þrot.

Samkeppniseftirlitið lítur ekki eignarhald lífeyrissjóða á fyrirtækjum sömu augum og eignarhald banka og skilanefnda. Lífeyrissjóðir eru mikilvæg uppspretta fjármagns og eðlilegt að þeir nýti hluta fjár síns til eflingar íslensks atvinnulífs á erfiðum tímum. Veigamikil aðkoma lífeyrissjóða að einstökum félögum getur hins vegar skapað samkeppnisleg vandamál sem nauðsynlegt er að taka á. Í því efni vísast til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011, *Kaup Framtakssjóðs Íslands slhf. á Eignarhaldsfélaginu Vestia ehf.*

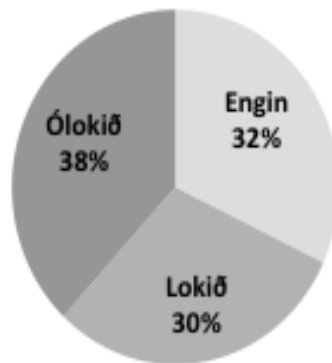
Samkeppniseftirlitið hefur með þessari rannsókn hafið kortlagningu sína á eignarhaldi fyrirtækja eftir hrun. Augljóst er að mikil breyting verður á eignarhaldi fyrirtækja á næstu árum. Smátt og smátt verða nýjar viðskiptablokkir til. Hrunið og sú uppstokkun sem það óhjákvæmilega kallar á gefur gott tækifæri til að vinna slíka kortlagningu frá grunni og vinna jafnframt gegn þeim samfélagslegu hættum sem viðskiptablokkir skapa.

Hið sterka net tengsla og viðskiptasambanda helstu viðskiptajöfra riðlaðist við hrunið og viðskiptablokkir féllu. Þær hafa ekki risið upp aftur þó að eflaust séu einhverjar slíkar í mótun. Segja má að í ljósi sterkrar stöðu stóru viðskiptabankanna þriggja þá hafi þeir ægivald yfir atvinnulífinu í dag og séu að því leytnu til ígildi viðskiptablokkar, hver í sínu lagi. Lífeyrissjóðirnir eru sterk uppspretta fjármagns, eins og áður sagði, sem án efa verður umfangsmeiri í atvinnulífinu á komandi árum og hefur auk þess með sér umfangsmikið samstarf, t.d. í Framtakssjóði Íslands. Nokkrir einstaklingar og fjölskyldur með eignarhald í einu eða fleiri fyrirtækjum hafa haldið stöðu sinni í hruninu og standa vel að vígi. Þá má nefna að nýir aðilar með nýtt fjármagn hafa verið að hasla sér völl í nokkrum fyrirtækjum að undanfögnu.

## 6. Fjárhagsstaða fyrirtækja

### 6.1. Fjárhagsleg endurskipulagning

Um þriðjungur hinna 120 fyrirtækja sem rannsókn Samkeppniseftirlitsins nær til telur sig ekki hafa neina þörf fyrir fjárhagslega endurskipulagningu, tæplega þriðjungur hefur lokið endurskipulagningu og rúmlega þriðjungur hefur byrjað en ekki lokið fjárhagslegri endurskipulagningu með bönkum. Þetta kemur fram á mynd 3.



**Mynd 3:** Yfirlit yfir fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja.

Flest fyrirtækjanna í rannsókninni eru það stór og skuldir það miklar að fjárhagsleg endurskipulagning er sértæk og byggist ekki á almennum reglum bankanna. Staða fjárhagslegrar endurskipulagningar er mjög misjöfn í hópi þeirra sem ekki hafa lokið henni. Sum þeirra telja sig langt á veg komin í viðræðum við banka en önnur eru rétt að hefja viðræðurnar.

Það er þó ljóst að mörg þeirra fyrirtækja sem hafa lokið fjárhagslegri endurskipulagningu eru ekki komin á beina braut til framtíðar. Sum þeirra munu sjálfsagt ganga í gegnum fleiri endurskipulagningar og eigendabreytingar á næstu árum. Þetta sést best á því að Samkeppniseftirlitið metur fjárhagsstöðu rúmlega helmings þeirra fyrirtækja sem lokið hafa fjárhagslegri endurskipulagningu sem enn mjög slæma. Einungis um 10% þeirra eru með góða fjárhagsstöðu. Þetta kemur fram í töflu 4.

**Tafla 4:** Staða fyrirtækja miðað við fjárhagslega endurskipulagningu.

Endurskipulagning	Fjárhagsstaða			Alls
	Góð	Slæm/Þokkaleg	Mjög slæm	
Engin	25	12	2	39
Lokið	4	13	19	36
Ólokið	0	10	36	46
Alls	29	35	57	121

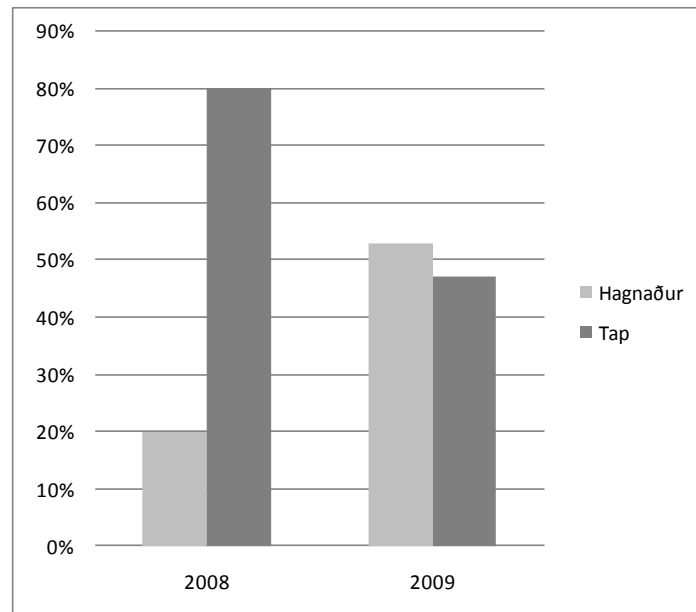
Fjárhagsstaða þeirra fyrirtækja sem telja sig ekki þurfa á endurskipulagningu að halda er langbest. Mikill meirihluti þeirra félaga er með góða fjárhagsstöðu. Mikill meirihluti þeirra



fyrirtækja sem eiga eftir að ljúka endurskipulagningu er hins vegar í mjög slæmri fjárhagslegri stöðu.

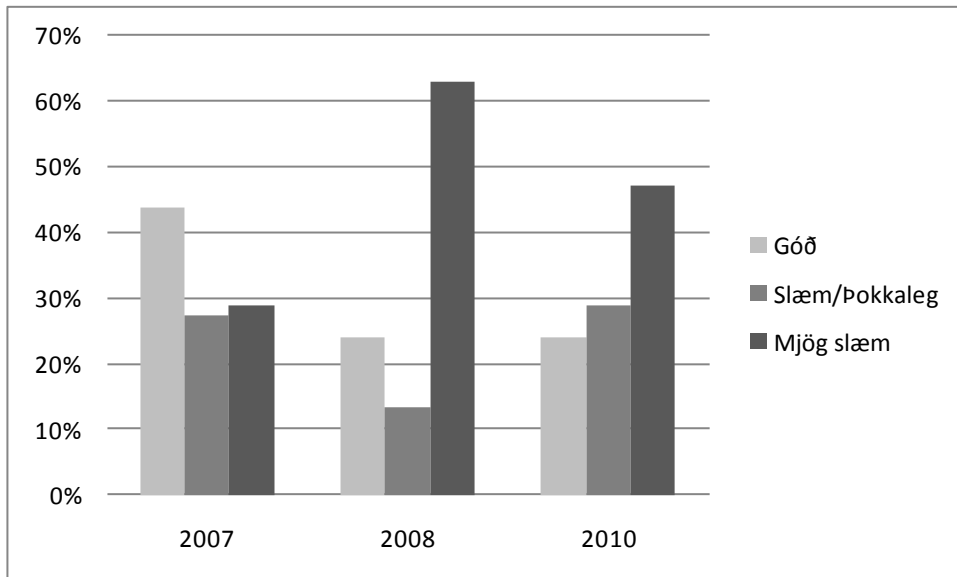
## 6.2. Fjárhagsstaða

Fyrirtæki töpuðu gríðarlegu fé á árinu 2008. Samtals var bókfært tap hjá 96 fyrirtækjum af 121 á því ári, eða hjá 80% þessara fyrirtækja. Á árinu 2009 voru 57 fyrirtæki rekin með tapi, eða 47%. Bæði árin voru 18 fyrirtæki með tap fyrir fjármagnsliði og afskriftir (EBITDA), eða 15% fyrirtækja. Sama hlutfall fyrirtækja, eða 15%, hafa verið yfirtekin af banka með formlegum hætti eða farið í nauðasamninga eða slitameðferð.



**Mynd 4:** Hlutfall fyrirtækja úr úrtakinu sem rekin eru með hagnaði og tapi.

Staða flestra félaga versnaði mjög á árinu 2008 eins og vænta mátti. Samkeppniseftirlitið hefur metið fjárhagsstöðu tæplega helmingis fyrirtækja á árinu 2007 sem góða en einungis tæplega fjórðungs fyrirtækja sem góða á árunum 2008 og 2010. Tæplega 30% fyrirtækja voru metin með mjög slæma fjárhagsstöðu fyrir hrun en rúmlega 60% strax eftir hrun. Á árinu 2010 hefur fyrirtækjum sem metin eru með mjög slæma fjárhagsstöðu hins vegar fækkað og eru þau nú tæplega helmingur fyrirtækjanna.



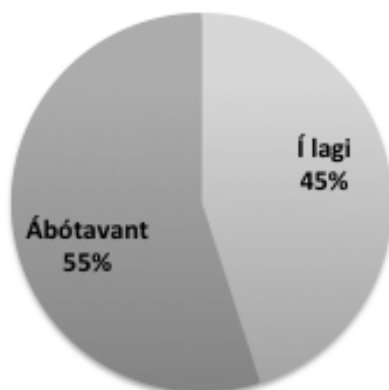
**Mynd 5:** Fjárhagsstaða fyrirtækja fyrir og eftir hrún.

Fjárhagsleg staða eigenda fyrirtækja er mjög misjöfn. Eins og telja verður líklegt er hún mun betri að meðaltali hjá þeim sem eiga fyrirtæki sem metin eru í góðri stöðu. Samkeppniseftirlitið metur mikinn meirihluta eigenda slíkra fyrirtækja með ásættanlega fjárhagsstöðu (sjá nánar um aðferðafræði í kafla 4.4.). Meirihluti eigenda þeirra félaga sem eru með mjög slæma fjárhagsstöðu eru hins vegar með fjárhagsstöðu sem metin er „Ábótavant“. Tafla 5 sýnir þetta:

**Tafla 5:** Staða eigenda með tilliti til stöðu fyrirtækja.

Staða fyrirtækja	Staða eigenda		Alls
	Ábótavant	Í lagi	
<b>Góð</b>	5	24	29
<b>Slæm/pokkaleg</b>	13	22	35
<b>Mjög slæm</b>	33	24	57
<b>Alls</b>	51	70	121

Einstaklingar eru helstu eigendur flestra stærri fyrirtækja landsins. Það skiptir því mestu máli hvernig fjárhagsstaða eigenda þessara fyrirtækja er því það getur skipt sköpum um fjárhagslega endurskipulagningu þessara fyrirtækja. Í 55% tilfella er fjárhagsstaða einstaklinga sem eigenda einkafyrirtækis metin „Ábótavant“ samkvæmt þeirri mælistiku sem Samkeppniseftirlitið leggur á fjárhagsstöðu eigenda.



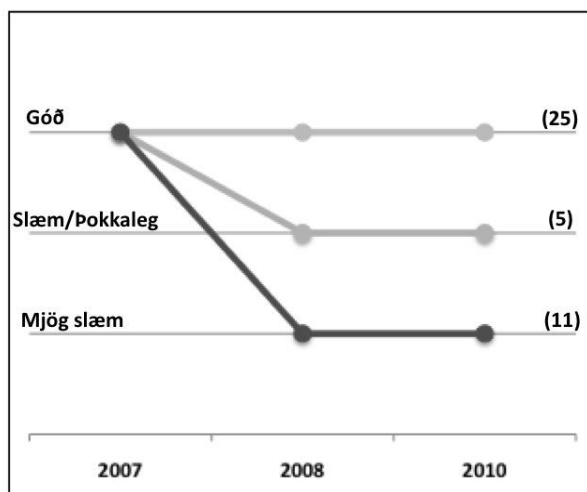
**Mynd 6:** Staða einstaklinga sem eigenda fyrirtækja.

### 6.3. Þróun fjárhagsstöðu frá hruni

Fjárhagsstaða fyrirtækja hefur þróast með ólíkum hætti frá hruni. Rétt um helmingur félaga hefur haldist í sömu fjárhagslegri stöðu. Þannig hafa 26 fyrirtæki verið með mjög slæma fjárhagsstöðu frá því fyrir hrun og fram til 2010. Önnur 25 fyrirtæki eru með góða fjárhagsstöðu allt tímabilið.

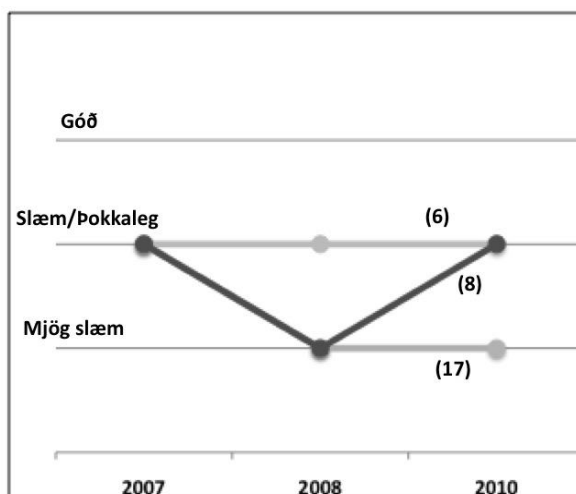
Mynd 7 sýnir þróun fjárhagsstöðu hluta fyrirtækja sem metin voru með góða fjárhagsstöðu árið 2007. Tæplega helmingur þeirra fyrirtækja sem höfðu góða fjárhagsstöðu árið 2007, eða 25 fyrirtæki af 53, standa af sér gengisfall og bankahrun ársins 2008 og viðhalda góðri stöðu til þessa dags. Hins vegar eru 11 fyrirtæki með góða stöðu árið 2007 sem standa ekki af sér gengisfall og bankahrun og útkoman er mjög slæm fjárhagsstaða. Önnur fimm fyrirtæki falla niður í flokkinn Slæm/þokkaleg eftir að hafa haft góða stöðu fyrir hrun.

Á myndinni eru sýndar algengustu samsetningar fjárhagsstöðu fyrirtækja með góða stöðu 2007. Aðrar samsetningar finnast líka. Þannig eru fjögur fyrirtæki með góða stöðu bæði 2007 og 2008 en slæma/þokkalega árið 2010 og önnur fjögur með góða stöðu 2007, mjög slæma 2008 og slæma árið 2010. Eitt fyrirtæki er með góða stöðu árið 2007, mjög slæma árið 2008 en er komið í góða stöðu aftur árið 2010.



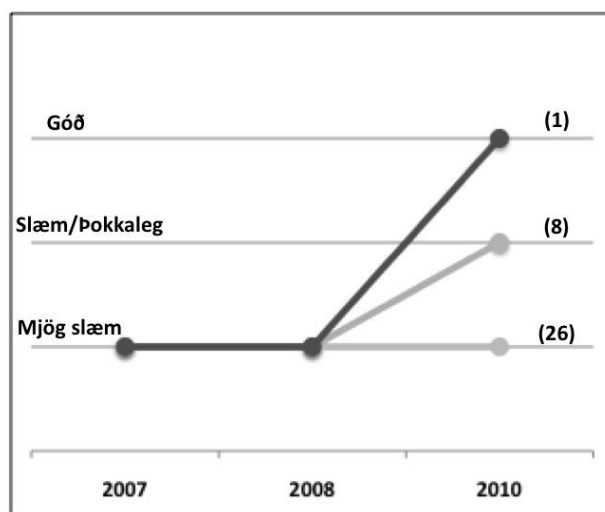
**Mynd 7:** Þróun fjárhagsstöðu fyrirtækja sem höfðu góða fjárhagsstöðu árið 2007.

Mynd 8 sýnir fjárhagsstöðu þeirra fyrirtækja sem voru með slæma/pokkalega stöðu árið 2007. Langalgengast er meðal þessara fyrirtækja að fjárhagsstaðan hafi verið orðin mjög slæm árið 2008 og haldist slík síðan. Einnig er algengt að staðan sé orðin slæm/pokkaleg hjá fyrirtækjum aftur eftir að þau hafa haft slæma fjárhagsstöðu í kjölfar hrunsins. Sex fyrirtæki hafa haldist allan tímann í sama flokki.



**Mynd 8:** Þróun fjárhagsstöðu fyrirtækja með sem höfðu slæma/pokkalega fjárhagsstöðu árið 2007.

Mynd 9 sýnir þróun fjárhagsstöðu allra þeirra fyrirtækja sem voru í mjög slæmri stöðu árið 2007. Öll 35 fyrirtækin voru áfram með slæma fjárhagsstöðu árið 2008, langflest eru það áfram árið 2010 en átta þeirra fóru upp um flokk á því ári. Eitt félag er hins vegar með góða fjárhagsstöðu árið 2010 eftir að hafa verið með mjög slæma fjárhagsstöðu fram að því.



**Mynd 9:** Þróun fjárhagsstöðu fyrirtækja sem höfðu mjög slæma fjárhagsstöðu árið 2007.

#### 6.4. Skuldir fyrirtækja

Þann 30. júní 2010 skulduðu rekstrarfyrirtæki í úrtaki Samkeppniseftirlitsins um 500 milljarða króna, eða rúmlega 4 milljarða að meðaltali. Um 300 milljarðar, eða 60% af skuldum, voru í erlendri mynt og afgangurinn í íslenskum krónum. Einungis 12% fyrirtækjanna voru skuldlaus, eða því sem næst, við banka.

Afar sterk fylgni er á milli skuldsetningar í mynt annarri en tekjumynt og fjárhagslegrar stöðu. Rúmlega helmingur fyrirtækjanna, eða 55% þeirra, eru skuldsett að verulegu leyti í erlendri mynt, eða annarri mynt en tekjustreymið. Aðeins eitt þessara fyrirtækja er metið með góða fjárhagsstöðu. Tafla 6 sýnir þetta. Með skuldum í erlendri mynt er átt við að fyrirtækjum hafi verulegar skuldir í annarri mynt en tekjumynt. Með óverulegum skuldum er átt við að fyrirtækið sé óverulega skuldsett í annarri mynd en tekjumynt.

**Tafla 6:** Staða fyrirtækja eftir skuldastöðu í erlendri mynt.

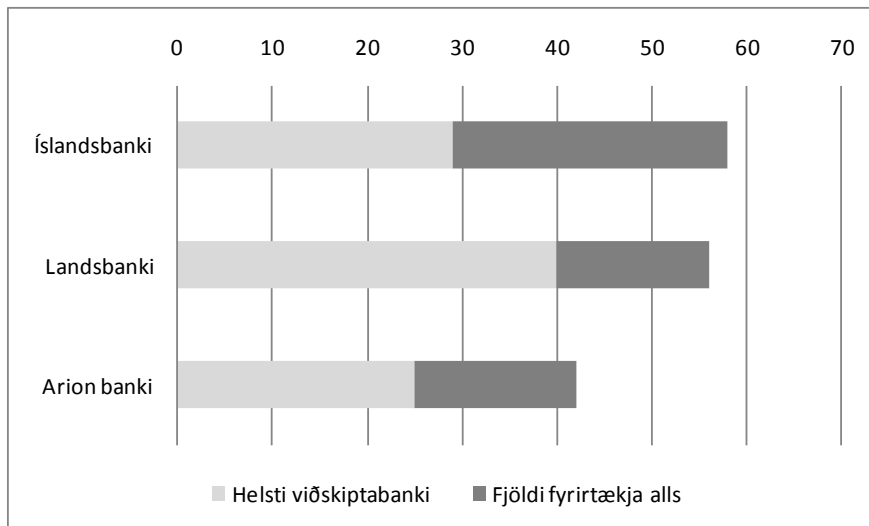
	Góð	Slæm/Þökkaleg	Mjög slæm	Alls
Skuldir í erlendri mynt	1	15	50	66
Óverulegar skuldir	28	20	7	55
Alls	29	35	57	121

Af 39 fyrirtækjum sem telja sig ekki þurfa á fjárhagslegri endurskipulagningu að halda eru einungis tvö sem skulda í mynt annarri en tekjumynt. Flest félögin sem hafa lokið endurskipulagningu eru hins vegar með skuldir í erlendri mynt.

**Tafla 7:** Fjárhagsleg endurskipulagning miðað við skuldir í erlendri mynt.

	Engin	Lokið	Ólokið	Alls
Skuldir í erlendri mynt	2	25	39	66
Óverulegar skuldir	37	11	7	55
Alls	39	36	46	121

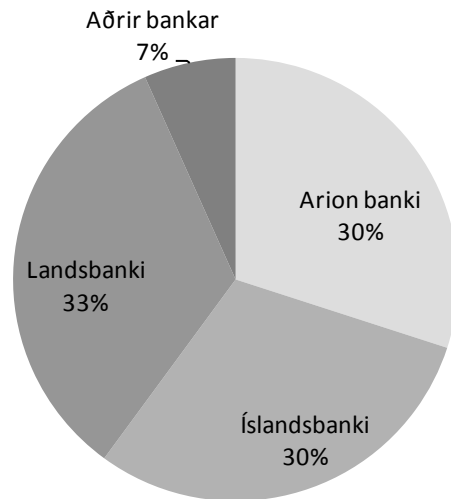
Mörg fyrirtækjanna eru í lánaviðskiptum við fleiri en einn viðskiptabanka. Einnig eru mörg dæmi um fyrirtæki sem eru skuldlaus við viðskiptabanka. Flest fyrirtækin eru í viðskiptum við Íslandsbanka, eða 58 fyrirtæki, næstflest við Landsbankann, 56 fyrirtæki og 42 eru í viðskiptum við Arion banka. Landsbankinn er helsti viðskiptabanki 40 fyrirtækja á meðan að færri eru með Íslandsbanka, eða 29, og 25 hafa Arion banka sem sinn helsta viðskiptabanka.



**Mynd 10:** Fjöldi fyrirtækja með skuldir hjá hverjum banka fyrir sig.

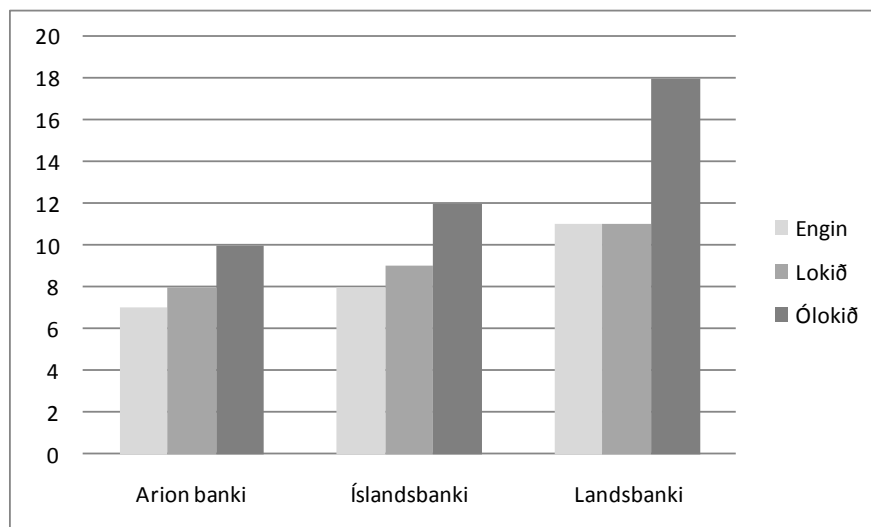
Þegar hugað er að neikvæðum athugasemdum sem fyrirtæki gera við einstaka banka í svörum sínum til Samkeppniseftirlitsins, er athyglisvert að langflestar neikvæðar athugasemdir eru gerðar við Arion banka (í 46% tilvika), næst flestar við Landsbanka (í 33% tilvika) og svo Íslandsbanka (í 21% tilvika). Skýringin á þessu gæti verið sú að Arion banki fékk í arf frá forvera sínum hlutfallslega fleiri stór og viðkvæm mál en hinir bankarnir.

Skuldir fyrirtækja í úrtakinu eru mestar við Landsbankann, eða 33% allra skulda fyrirtækjanna við bankakerfið um mitt ár 2010. Arion banki og Íslandsbanki koma þar næst með 30% hlut og aðrir bankar með 7%.



**Mynd 11:** Skuldir fyrirtækjanna við banka 2010.

Ef litið er á stöðu fjárhagslegrar endurskipulagningar eftir bönkum kemur í ljós að ekki er mikill munur á milli bankanna þriggja. Landsbankinn er með flest málin enda er hann helsti viðskiptabanki flestra fyrirtækjanna.



**Mynd 12:** Fjöldi fyrirtækja í fjárhagslegri endurskipulagningu eftir bönkum.

## 7. Staða atvinnugreina

### 7.1 Almennt

Í þessum kafla verður leitast við að sýna breytingar á helstu kennitölum fyrirtækja í úrtaki Samkeppniseftirlitsins.<sup>34</sup>

Kennitölur í rekstri fyrirtækja fóru mjög versnandi á árinu 2008 en hafa síðan batnað. EBITDA framlegð lækkaði þannig verulega árið 2008 en er nú svipuð og á árinu 2007.<sup>35</sup> Tap fyrirtækjanna á árinu 2008 nam 27% af tekjum. Áfram var tap á árinu 2009 en hagnaður af starfsemi fyrirtækja nam 3% af tekjum á fyrri hluta ársins 2010. Þannig var jákvæður viðsnúningur í rekstri á fyrri hluta ársins 2010. Þetta kemur fram í töflu 1.

Hið sama má segja um efnahagstengdar kennitölur. Eiginfjárhlutfallið lækkaði mikið á árinu 2008, ekki hvað síst vegna gengisáhrifa, en hefur síðan hækkað á ný, bæði vegna gengishækkunar og niðurfellingar skulda. Veltufjárhlutfallið hefur verið lágt allan þann tíma sem til skoðunar var. Hlutfall skulda á móti EBITDA hefur farið lækkandi.

**Tafla 1:** Kennitölur allra fyrirtækja í rannsókninni.

Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	11%	9%	10%	12%
Hagnaður / Rekstrartekjur	4%	-27%	-1%	3%
Arðsemi eigin fjár	15%	-162%	-6%	17%
Eiginfjárhlutfall	26%	6%	20%	21%
Veltufjárhlutfall	1,0	0,8	1,0	1,1
Skuldir / EBITDA	6,5	10,6	7,2	5,9

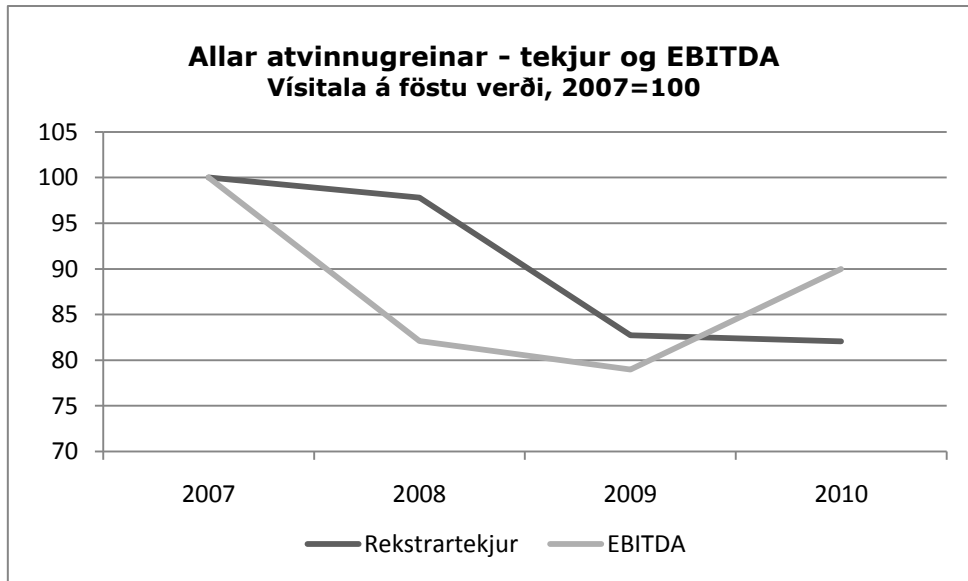
Þrátt fyrir að kennitölur í atvinnulífinu hafi almennt batnað á árunum 2009 og 2010 þá hafa umsvif í atvinnulífinu minnkað mikið á þessum árum. Mynd 1 sýnir vísitölu tekna og EBITDA allra fyrirtækja í rannsókninni á föstu verði. Tekjur héldust nokkuð stöðugar á föstu verði á milli 2007 og 2008 en lækkuðu síðan verulega árið 2009. Tekjur á árinu 2010 eru um 18% lægri á föstu verði en á árinu 2007.

EBITDA framlegð lækkaði um nær 20% á milli árána 2007 og 2008. EBITDA á föstu verði var tæplega 10% lægri um mitt ár 2010 en hún var á árinu 2007.

<sup>34</sup> Vísað er í kafla 4 um aðferðafræði og fyrirvara.

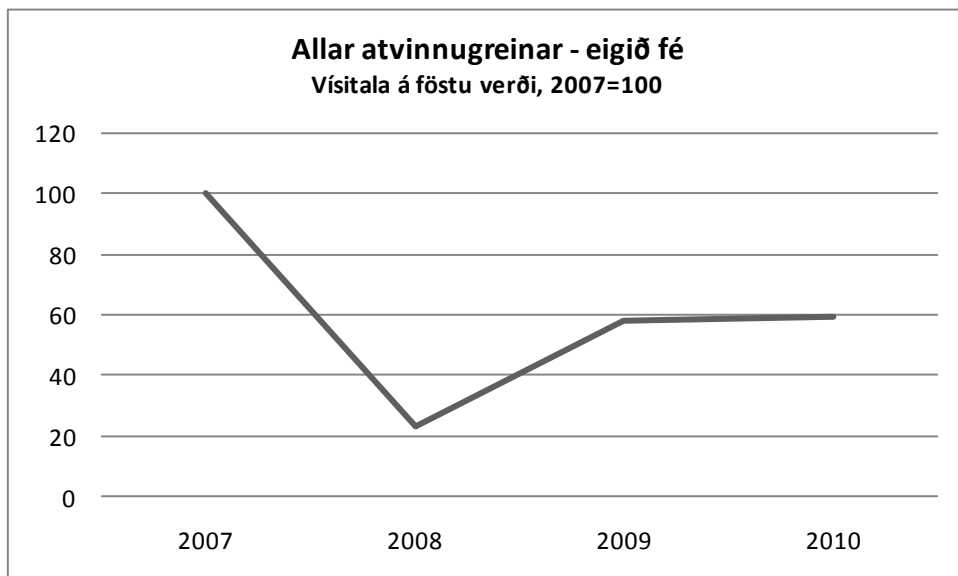
<sup>35</sup> Hugtakið EBITDA er notað í þessum kafla um hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir.





**Mynd 1:** Tekjur og EBITDA allra fyrirtækja í úrtaki 2007-2010.

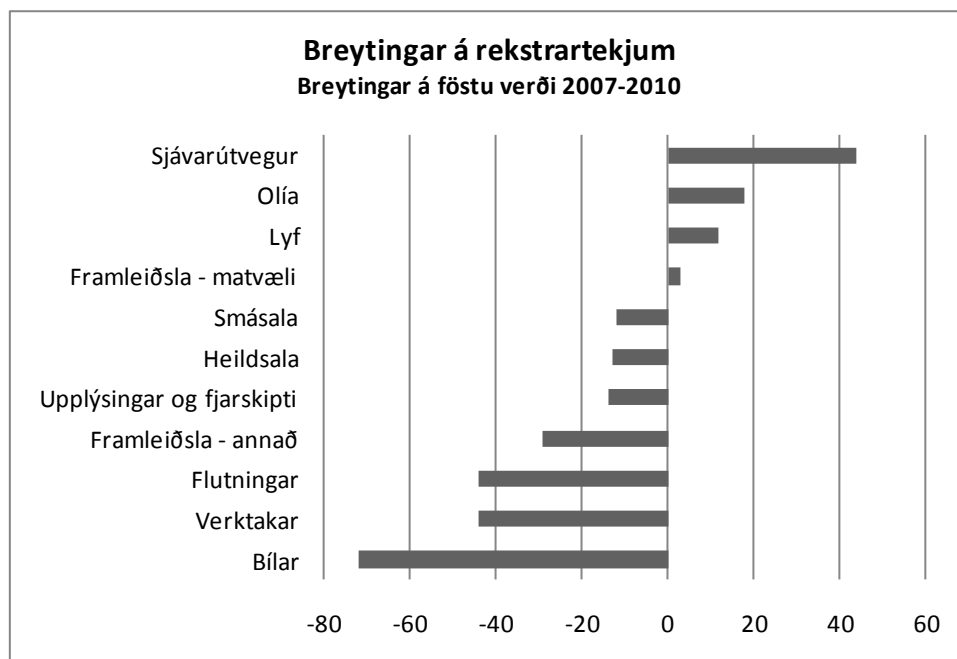
Mynd 2 sýnir eigið fé allra fyrirtækja sýnt með vísitölu á föstu verði. Þar kemur í ljós gríðarleg breyting. Eigið fé fyrirtækja, eins og það var bókað í reikningum fyrirtækja í árslok 2007, gafaði upp að fjórum fimmtu hlutum við gengis- og bankahrún. Eftir það batnaði eiginfjárhlutfallið og árið 2009 og í lok júní 2010 nam eigið fé um 60% af gildi þess árið 2007.



**Mynd 2:** Eigið fé allra fyrirtækja 2007-2010.

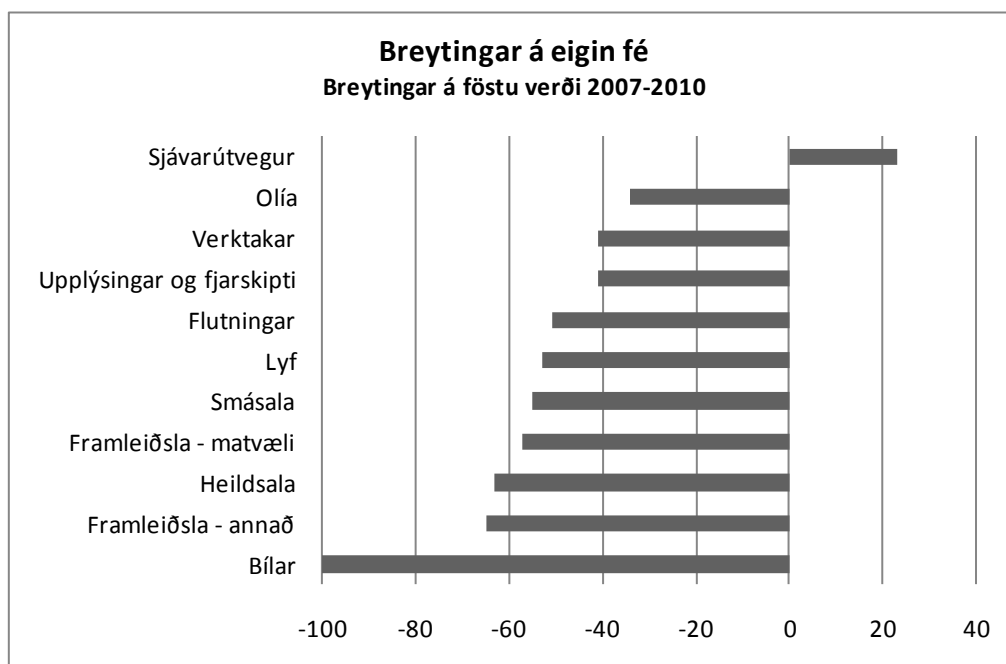
Einnig er athyglisvert að sjá hlutfallslegar breytingar á milli atvinnugreina á þessu tímabili. Á mynd 3 er sýnd hlutfallsbreyting tekna á föstu verði á tímabilinu frá 2007 fram á mitt ár 2010 í 11 atvinnugreinum. Í tveimur greinum, sjávarútvegi og framleiðslu matvæla, hefur átt sér stað veltuaukning á föstu verði á meðan mismikill samdráttur

hefur átt sér stað í öðrum greinum. Mestur er samdrátturinn í bílasölu þar sem rekstrartekjur nema aðeins rétt rúmlega fjórðungi tekna ársins 2007.



**Mynd 3:** Breytingar á tekjum atvinnugreina 2007-2010.

Mynd 4 sýnir hlutfallsbreytingar eigin fjár á föstu verði í einstökum atvinnugreinum frá 2007 fram á mitt ár 2010. Eigið fé sjávarútvegsfyrirtækja hefur aukist á þessu tímabili á föstu verði en eigið fé annarra atvinnugreina minnkað. Í mörgum tilfellum er eigið fé minna en helmingur þess sem það var í árslok 2007. Eigið fé bifreiðaumboða er neikvætt um mitt ár 2010.



**Mynd 4.** Breytingar á eigin fé atvinnugreina 2007-2010.

## 7.2. Staða einstakra atvinnugreina

Á næstu síðum eru sýndar kennitölur einstakra atvinnugreina á árunum 2007-2010 auk tekna, EBITDU og eigin fjár á föstu verði á sama tímabili. Þremur atvinnugreinum af 14 í er sleppt; hótél og veitingum, sérfræðiþjónustu og váttryggingum. Hótél og veitingum og sérfræðiþjónustu er sleppt þar sem úrtakið er lágt hlutfall af veltu fyrirtækja í þessari grein. Váttryggingum er sleppt þar sem samanburður á milli ára er erfiður.

Kennitölur í einstökum atvinnugreinum lýsa fyrst og fremst stöðu stærri fyrirtækja í greininni en ekki er ljóst hvort þær gefi góða vísbendingu um stöðu hverrar atvinnugreinar.

Sjávarútvegur nýtur sérstöðu meðal atvinnugreina í könnuninni. Fjárhagsstaða hans er betri en annarra atvinnugreina. Sjávarútvegur var sú atvinnugrein í rannsókn Samkeppniseftirlitsins þar sem mestur munur var á fjárhagsstöðu fyrirtækja. Í sjávarútvegi voru flest fyrirtæki með góða fjárhagsstöðu af öllum atvinnugreinum en einnig mörg fyrirtæki með mjög slæma fjárhagsstöðu. Skuldsetning og fjárfestingar fyrirtækja í greininni á árunum fyrir hrun voru með mjög ólíkum hætti. Þá hefur vandmeðfarið uppgjör afleiðusamninga eftir hrun snert mörg fyrirtæki í greininni.

Verslun með bíla og verktakastarfsemi eru þær atvinnugreinar þar sem samdrátturinn er mestur. Algjört hrun varð í sölu nýrra bíla eftir gengisfall krónunnar. Fall krónunnar varð til þess að gífurleg uppsöfnun varð á bílalagerum, með tilheyrandi fjármagnskostnaði. Á sama tíma stóðu umboðin frammi fyrir því að fastur kostnaður hafði í mörgum tilfellum hækkað vegna aukinni umsvifa í rekstri á góðæristímanum.

Óhætt er að segja að áhrif hrunsins á bygginga- og mannvirkjagerð hafi verið mikil. Markaður á þessu sviði hefur nánast hrunið. Samhliða hruninu stöðvuðust allar eigin framkvæmdir verktaka og framboð á nýjum verkefnum hefur verið takmarkað. Verkefnaöflun hefur að mestu farið fram erlendis því að umsvif á Íslandi hafa minnkað um 70-90%. Starfsmönnum hefur samhliða fækkað verulega og dregið úr öðrum rekstrarkostnaði.

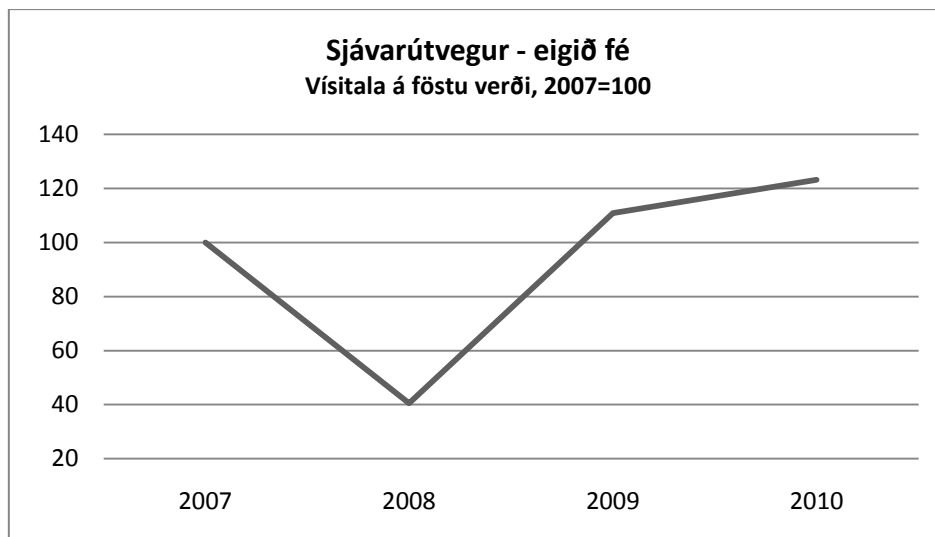
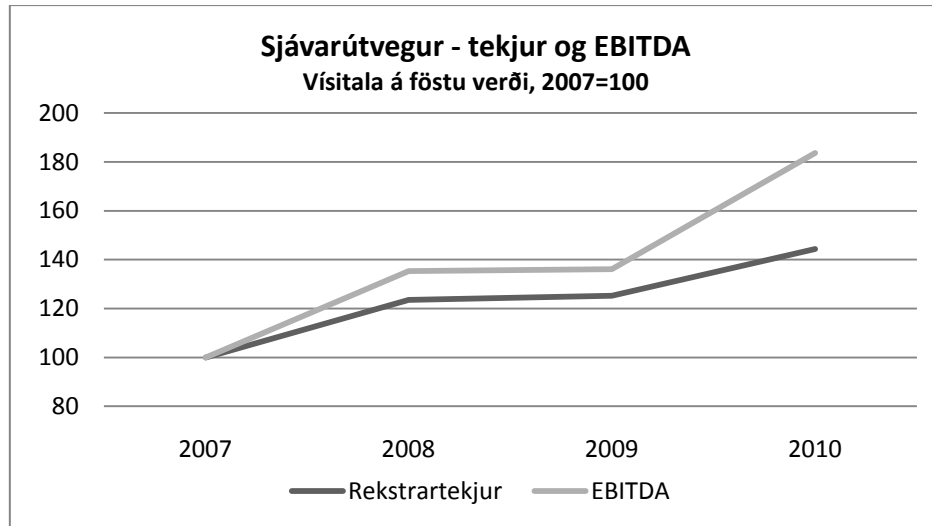
Dagvörumarkaður skiptir neytendur miklu máli. Samdráttur hefur verið á dagvörumarkaði eftir hrun vegna minni eftirspurnar og kaupmáttar. Samdrátturinn er um 12% á föstu verðlagi frá 2007 til 2010. Samdrátturinn er minni á matvælamarkaði en t.d. á markaði fyrir byggingavörur og raftæki.

Árin fyrir hrun hafði verið stöðugur vöxtur í smásölu og þá sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu. Væntingar aðila á dagvörumarkaði voru þannig fyrir hrun að verslunum fjölgaði mjög. Eftir hrun telja fyrirtæki í greininni að offramboð sé á verslunarhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu og m.a. hefur mörgum minni hverfisverslunum verið lokað og nýting á mörgum stærri plássum léleg. Rótgrónar staðsetningar stærri verslana hafa orðið og munu verða enn verðmætari en áður.

Mestu áhrifin af veltusamdrætti hjá heildsölum koma til vegna aukins beins innflutnings stærri matvöruheðja á kostnað vöruframboðs hefðbundinna merkjavöru heildverslana. Merkjavaran hefur því átt undir högg að sækja eftir hrun.

## Sjávarútvegur

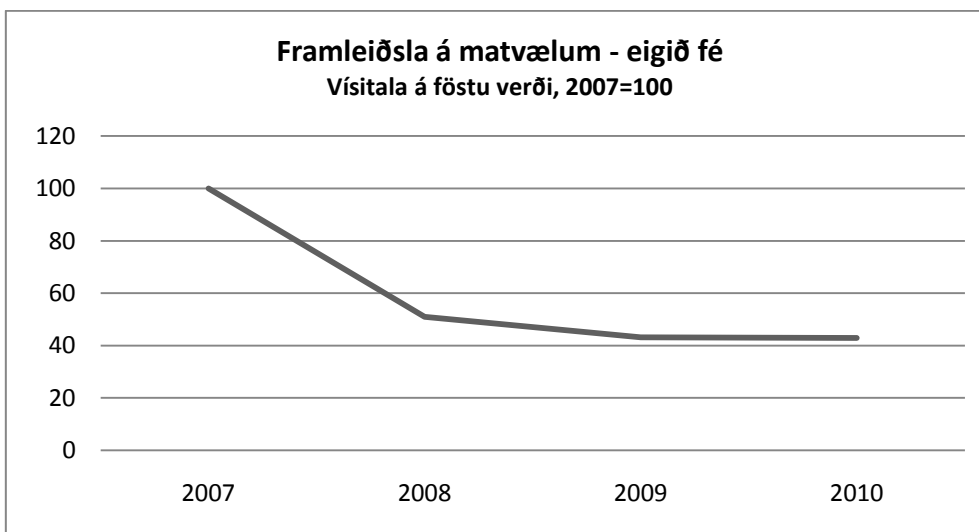
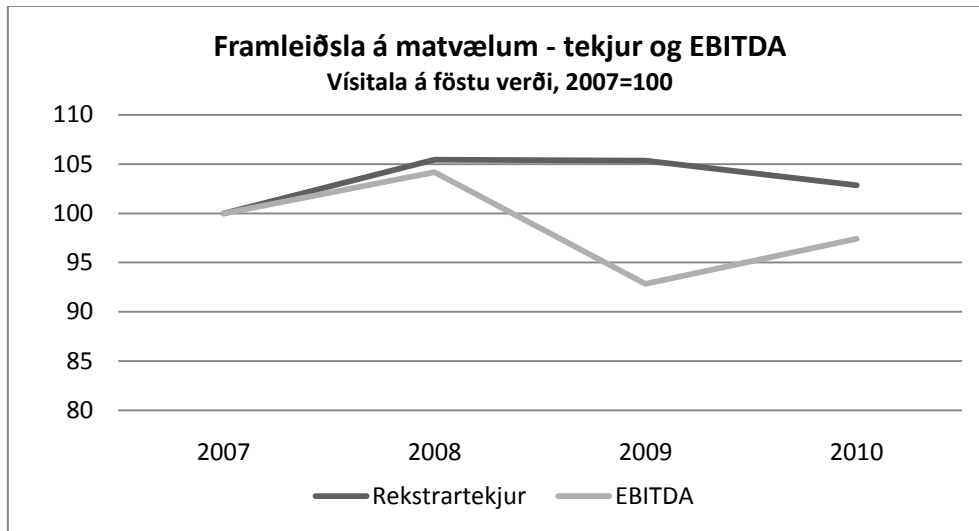
Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	26%	29%	28%	33%
Hagnaður / Rekstrartekjur	20%	-34%	11%	17%
Arðsemi eigin fjár	40%	-105%	29%	35%
Eiginfjárhlutfall	26%	10%	25%	28%
Veltufjárhlutfall	0,9	0,8	1,0	1,4
Skuldir / EBITDA	6,4	6,0	5,5	3,9

## Framleiðsla á matvælum

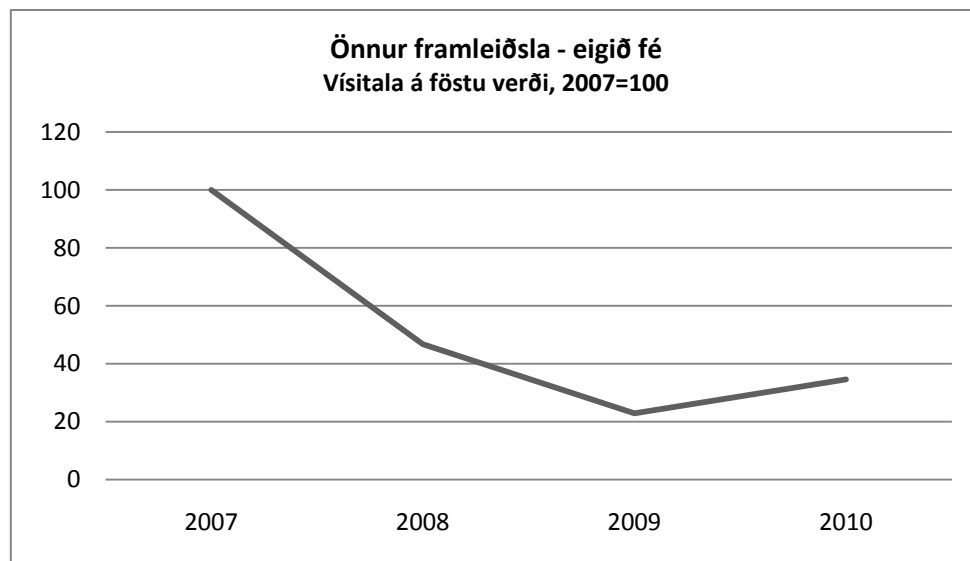
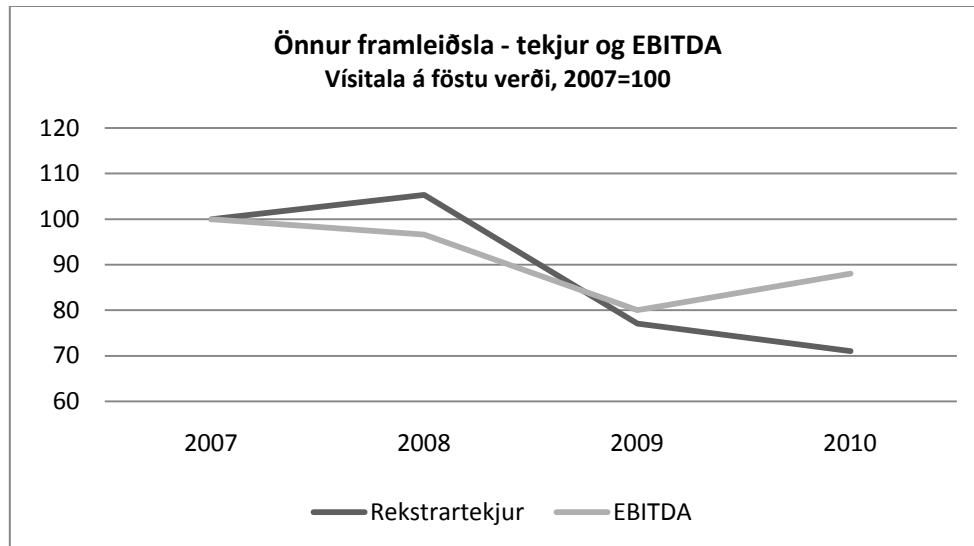
Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	8%	8%	7%	8%
Hagnaður / Rekstrartekjur	0%	-16%	-1%	-2%
Arðsemi eigin fjár	1%	-93%	-10%	-22%
Eiginfjárhlutfall	29%	14%	13%	14%
Veltufjárhlutfall	1,4	1,0	0,8	0,9
Skuldir / EBITDA	6,9	8,6	9,2	8,2

## Önnur framleiðsla

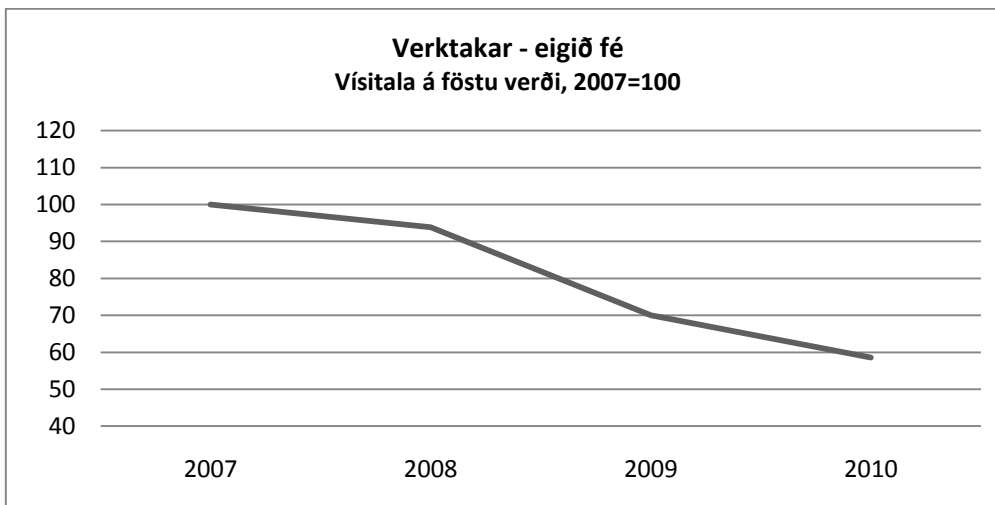
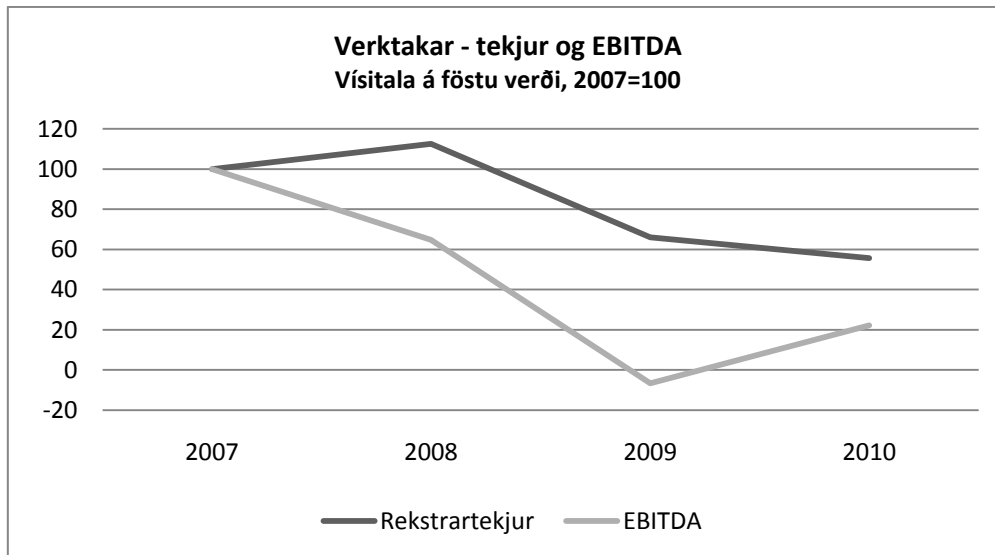
Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	9%	8%	9%	11%
Hagnaður / Rekstrartekjur	2%	-20%	-11%	12%
Arðsemi eigin fjár	4%	-81%	-65%	78%
Eiginfjárhlutfall	33%	13%	10%	16%
Veltufjárhlutfall	1,4	0,9	1,0	1,3
Skuldir / EBITDA	7,4	12,4	10,8	8,5

## Verktakar

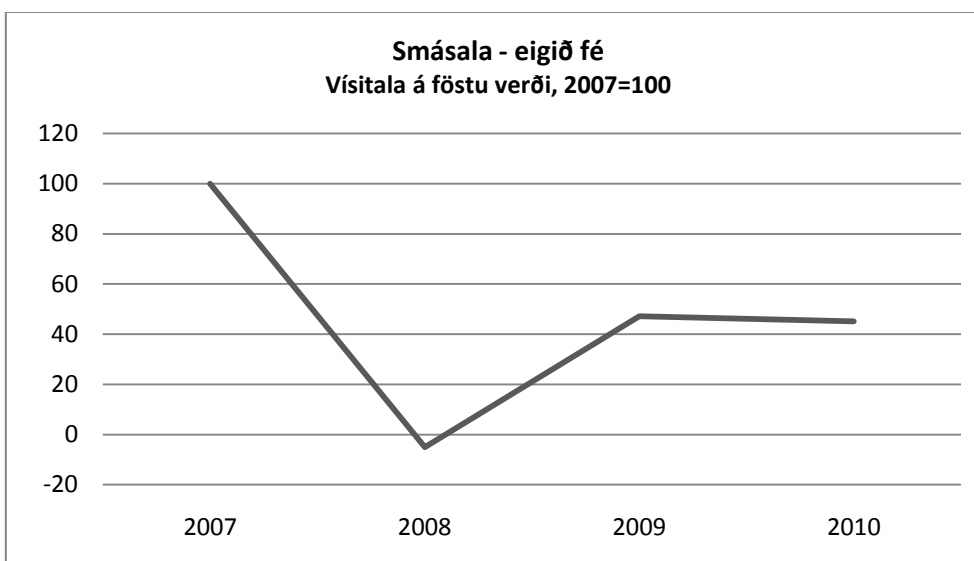
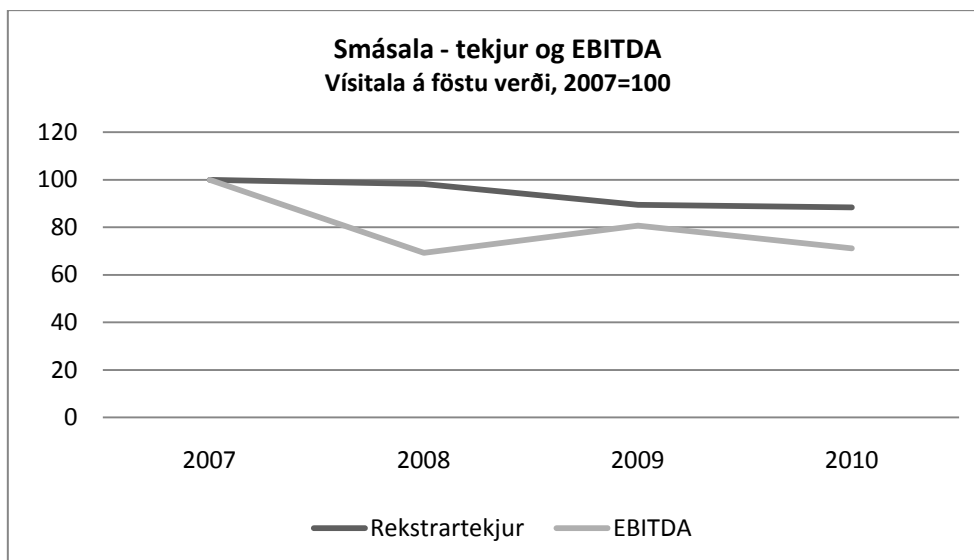
Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Veltufjárhlutfall	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	13%	8%	-1%	5%
Hagnaður / Rekstrartekjur	8%	-4%	-9%	-4%
Arðsemi eigin fjár	37%	-19%	-32%	-14%
Eiginfjárhlutfall	36%	32%	32%	29%
Veltufjárhlutfall	1,1	0,8	1,2	1,1
Skuldir / EBITDA	2,3	4,3	n/a	9,8

## Smásala

Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.

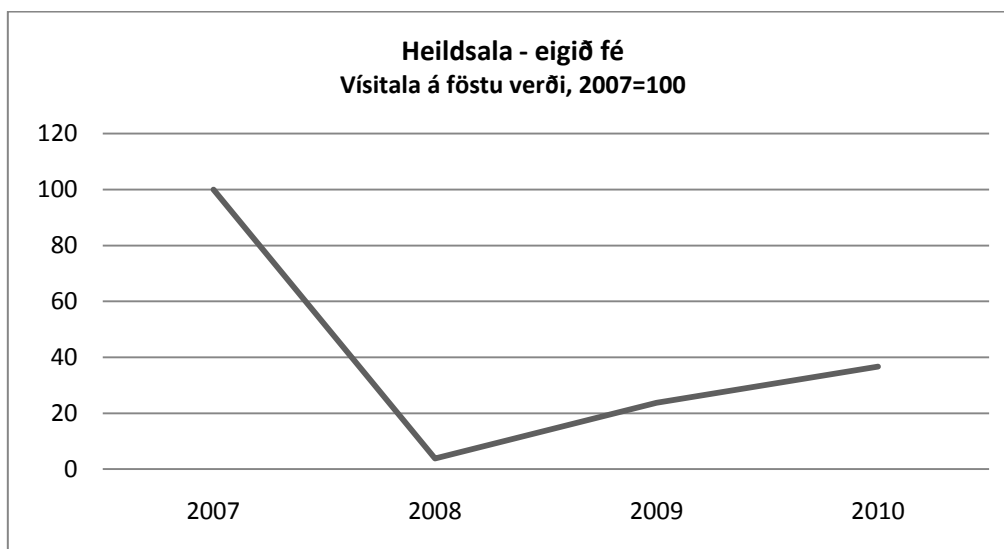
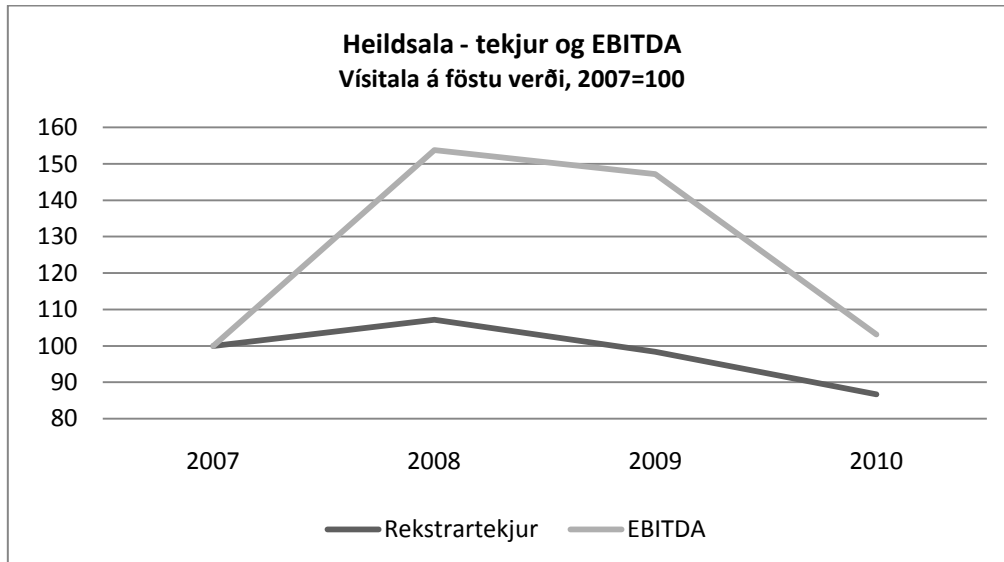


Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	6%	4%	5%	5%
Hagnaður / Rekstrartekjur	2%	-15%	0%	1%
Arðsemi eigin fjár	16%	-234%	7%	18%
Eiginfjárhlutfall	26%	-2%	17%	18%
Veltufjárhlutfall	1,3	1,0	1,2	1,4
Skuldir / EBITDA	5,6	9,7	5,3	5,6



## Heildsala

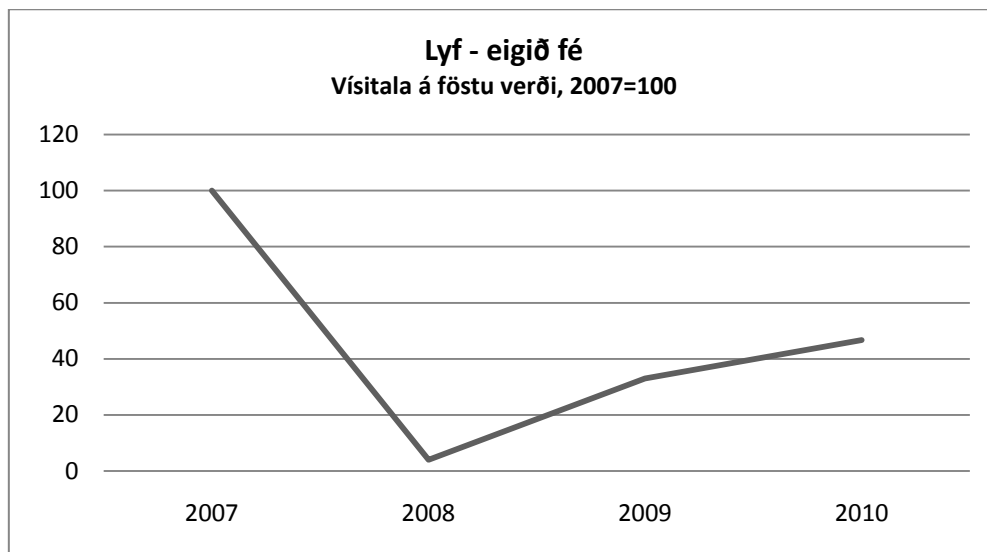
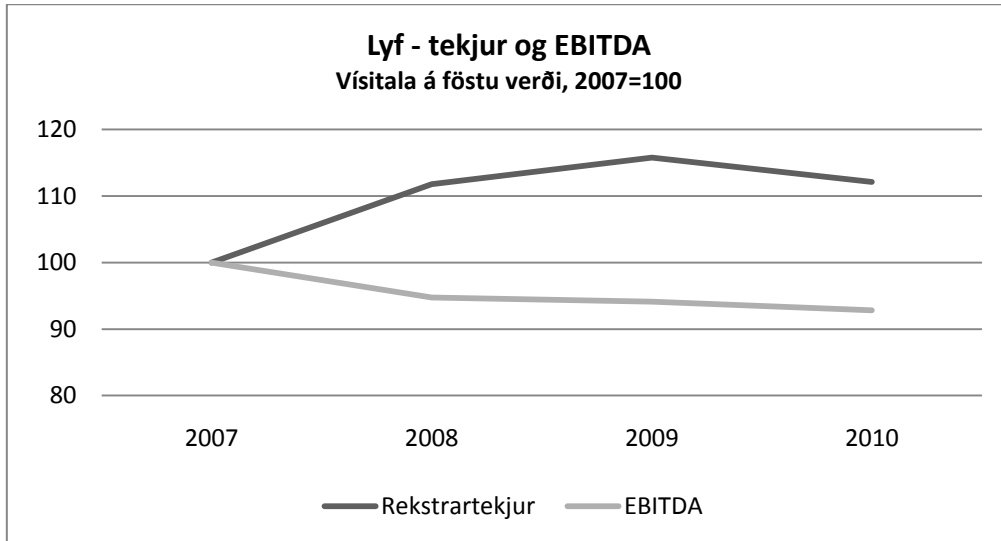
Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	6%	8%	9%	7%
Hagnaður / Rekstrartekjur	2%	-18%	3%	5%
Arðsemi eigin fjár	14%	-269%	118%	93%
Eiginfjárhlutfall	24%	1%	7%	11%
Veltufjárhlutfall	1,1	1,1	1,4	1,6
Skuldir / EBITDA	7,0	5,5	5,1	6,5

## Lyf

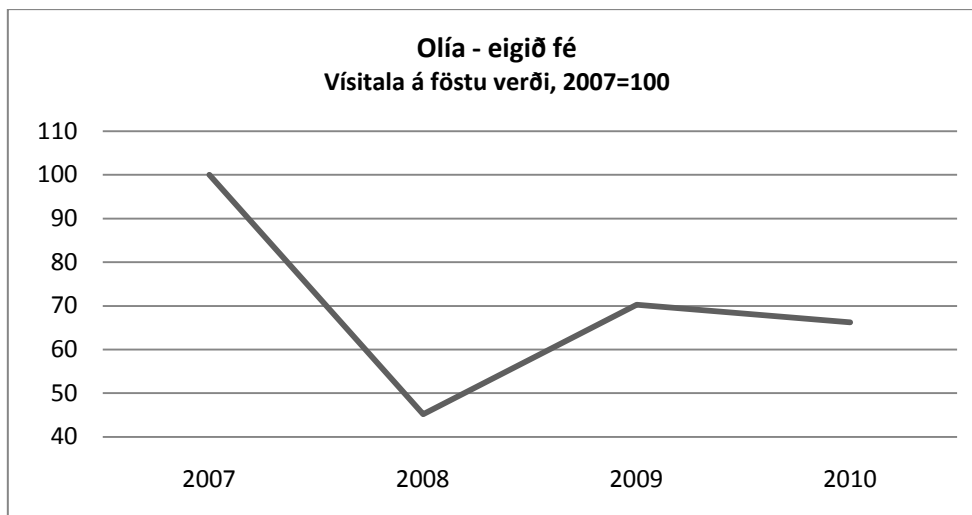
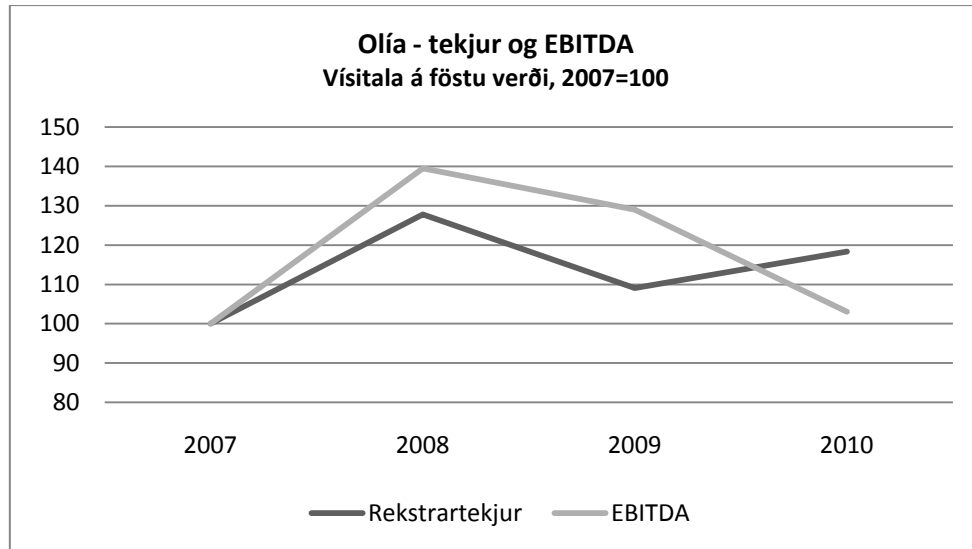
Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	7%	6%	6%	6%
Hagnaður / Rekstrartekjur	5%	-13%	2%	5%
Arðsemi eigin fjár	36%	-211%	98%	97%
Eiginfjárhlutfall	27%	1%	9%	13%
Veltufjárhlutfall	1,2	0,6	1,3	1,5
Skuldir / EBITDA	4,3	7,0	5,9	5,3

## Olía

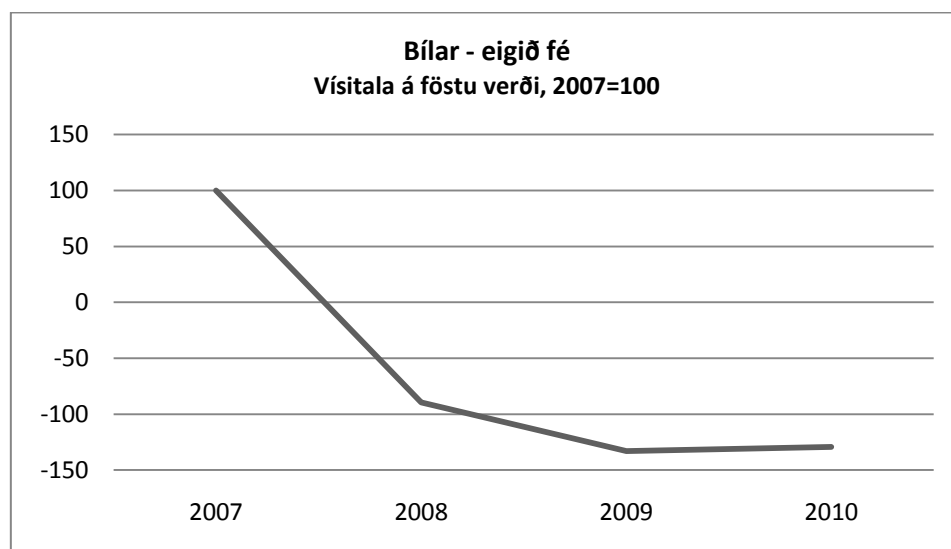
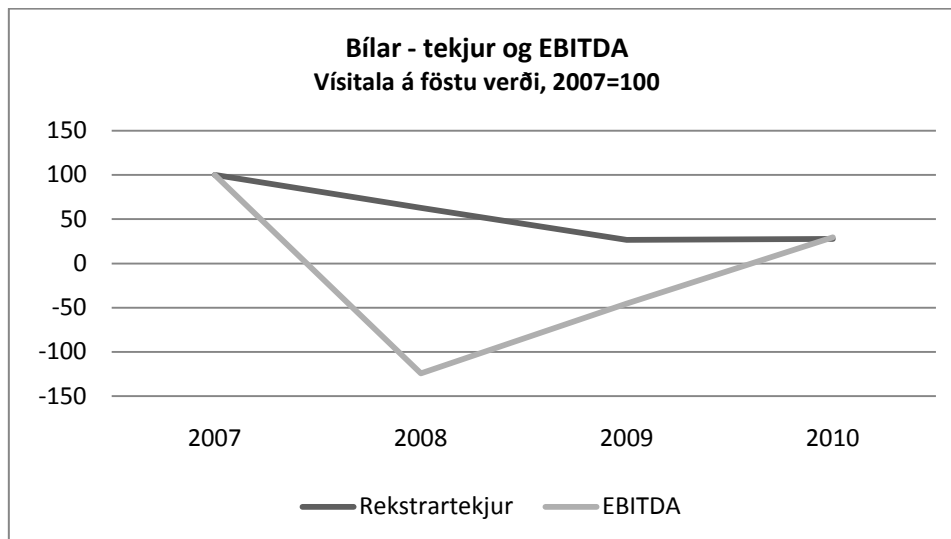
Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	6%	7%	8%	6%
Hagnaður / Rekstrartekjur	3%	-12%	0%	-1%
Arðsemi eigin fjár	19%	-129%	1%	-6%
Eiginfjárhlutfall	26%	10%	18%	18%
Veltufjárhlutfall	1,2	1,0	1,2	0,9
Skuldir / EBITDA	5,8	7,3	6,4	7,5

## Bílar

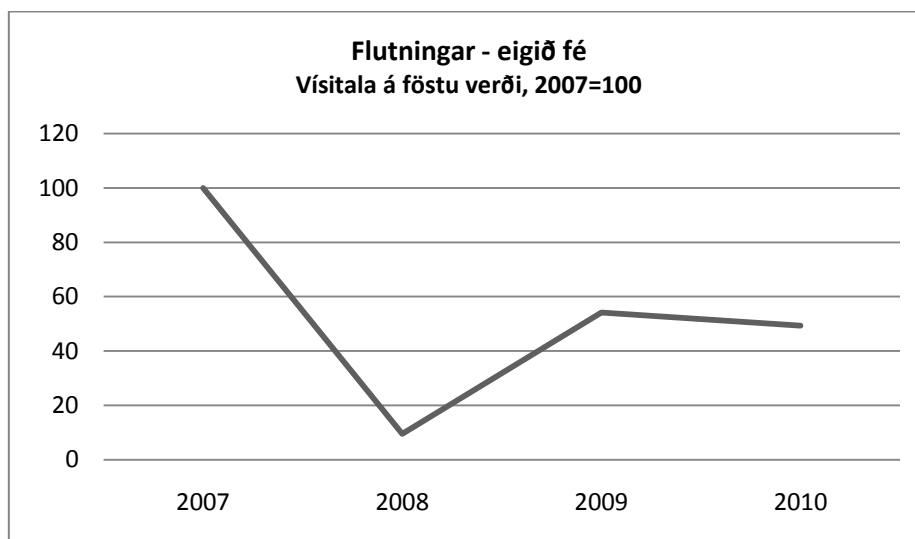
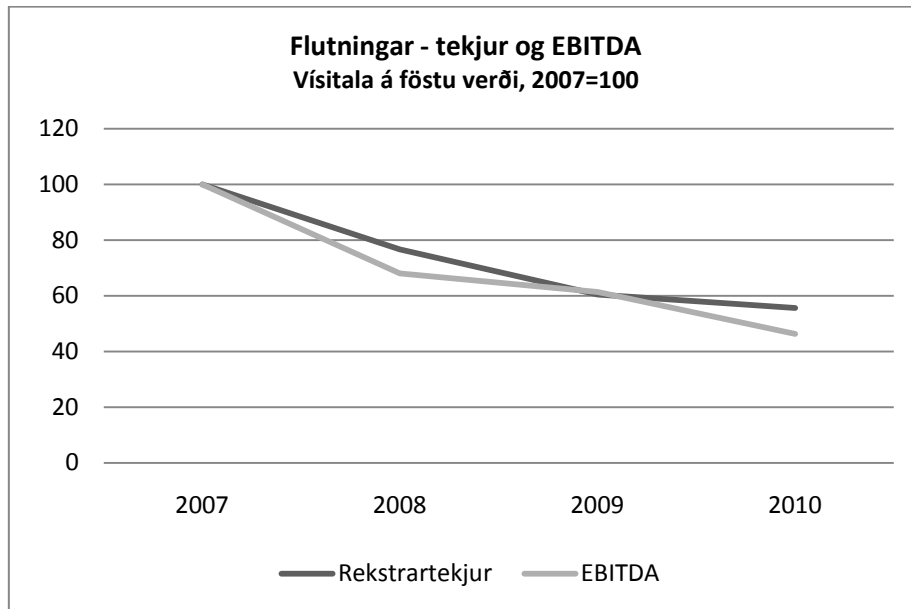
Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	5%	-10%	-9%	5%
Hagnaður / Rekstrartekjur	3%	-36%	-25%	-4%
Arðsemi eigin fjár	34%	n/a	n/a	n/a
Eiginfjárhlutfall	27%	-33%	-71%	-75%
Veltufjárhlutfall	1,2	0,6	0,4	0,3
Skuldir / EBITDA	4,8	n/a	n/a	n/a

## Flutningar

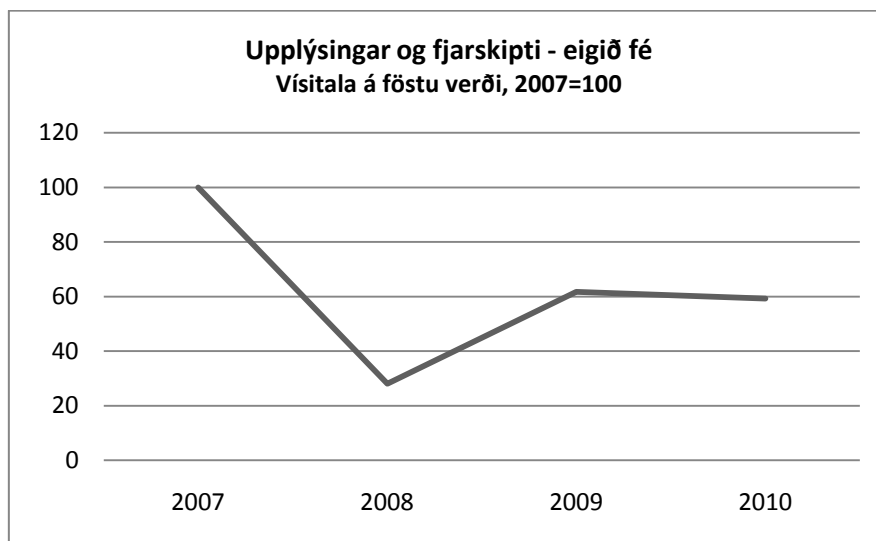
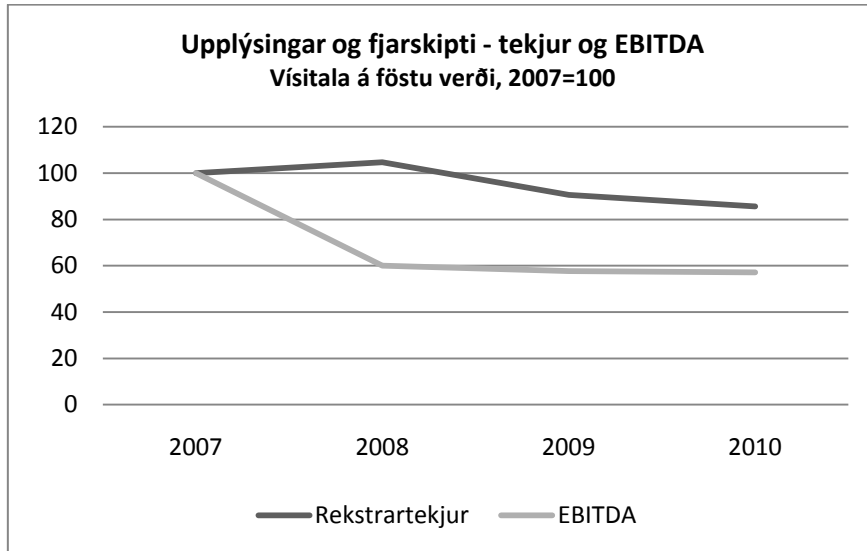
Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	10%	8%	10%	8%
Hagnaður / Rekstrartekjur	-1%	-49%	-1%	-1%
Arðsemi eigin fjár	-2%	-242%	-7%	-4%
Eiginfjárlutfall	23%	2%	31%	28%
Veltufjárlutfall	0,8	0,7	0,8	0,7
Skuldir / EBITDA	9,3	18,1	5,2	7,1

## Upplýsingar og fjarskipti

Myndirnar sýna tekjur, eigið fé og EBITDA (hagnað fyrir fjármagnsliði og afskriftir) á árunum 2007-2010. Gögnin eru sýnd sem vísitala á föstu verðlagi þar sem gildið er 100 á árinu 2007. Taflan sýnir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja á þessum sömu árum.



Kennitölur	2007	2008	2009	2010
EBITDA / Rekstrartekjur	17%	10%	11%	11%
Hagnaður / Rekstrartekjur	5%	-46%	-10%	0%
Arðsemi eigin fjár	10%	-149%	-38%	0%
Eiginfjárhlutfall	31%	9%	22%	22%
Veltufjárhlutfall	1,0	1,0	1,6	1,6
Skuldir / EBITDA	6,3	14,5	11,4	10,5

## Hluti III. Bankar og endurskipulagning atvinnulífsins

Í þessum hluta eru þrjú kaflar. Í þeim fyrsta er farið yfir sjónarmið um endurskipulagningu fyrirtækja sem sett voru fram í umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009 og mat lagt á árangur. Í öðrum kafla er lýst og skilyrðum og eftirliti með yfirtökum banka á fyrirtækjum og mat lagt á árangur. Í þriðja kaflanum eru birt nokkur sjónarmið fyrirtækja um stöðu endurskipulagningar atvinnulífsins.

### 8. Kjarnasjónarmið við endurskipulagningu fyrirtækja

#### 8.1. Almennt

Í desember 2009 birti Samkeppniseftirlitið umræðuskjal nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja*. Í umræðuskjalinu setti Samkeppniseftirlitið fram kjarnasjónarmið í 17 tölusettum liðum sem stofnunin taldi að hafa ætti að leiðarljósi við endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Þessi sjónarmið voru lögð til grundvallar við mótun á skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið hefur sett vegna yfirtöku banka á tilteknum fyrirtækjum. Í þessum kafla eru sjónarmiðin birt á ný ásamt skýringum og mati á núverandi stöðu.

#### 8.2. Forsendur endurskipulagningar skuldsettra fyrirtækja

##### Sjónarmið 1

*Einungis á að koma þeim fyrirtækjum til aðstoðar, sem eiga sér eðlilegar rekstrarlegar forsendur en forðast þar að endurreisa eða halda gangandi óhagkvæmum fyrirtækjum.*

##### Skýring

Mörg fyrirtæki standa sem betur fer á traustum rekstrarlegum grundvelli, en eiga í erfiðleikum vegna skuldsetningar og breyttra forsendna í fjármögnun, jafnvel vegna skuldsetningar móður- eða eignarhaldsfélags. Ef slík fyrirtæki hverfa út af markaðnum er það ekki einungis slæmt fyrir neytendur, heldur dregur það einnig úr samkeppni. Hins vegar eiga bankar að forðast að endurreisa fyrirtæki sem eiga sér ekki rekstrarlegan grundvöll. Sé það gert er vandséð að ákvarðanir viðkomandi banka séu reistar á viðskiptalegum forsendum. Um leið kann bankinn að skaða samkeppni á viðkomandi markaði, með því að halda lífi í óhagkvæmu fyrirtæki sem getur í raun ekki staðið á eigin fótum á markaðinum.

##### Mat á stöðu

Bankar þurfa að hafa talsvert svigrúm í mati sínu á rekstrarhæfi fyrirtækja. Bankarnir hafa fagþekkingu á þessu sviði og hafa ekki fjárhagslegan hvata til að endurreisa ólífvenleg fyrirtæki. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á 120 fyrirtækjum á mikilvægum samkeppnismörkuðum bendir hins vegar til þess að bankarnir séu seinir að taka ákvarðanir um fjöldamörg fyrirtæki sem berjast í bökkum. Þannig voru um 15% fyrirtækjanna rekin með tapi fyrir fjármagnsliði (neikvæða EBITDA) árin 2008 og 2009 sem bendir til afar lélegs rekstrar eða rekstrarumhverfis.

## **Sjónarmið 2**

*Meðal annars sökum efnahagshrunsins og afleiðinga þess eru mörg íslensk fyrirtæki afar skuldug. Hagfræðileg rök og reynsla annarra þjóða sýnir að nauðsynlegt er að bregðast hratt við skuldavanda rekstrarhæfra fyrirtækja. Það er því neytendum og atvinnulífinu til hagsbóta að bankar afskrifi eða minnki skuldir rekstrarhæfra fyrirtækja. Beiting samkeppnislaga á ekki að vinna gegn þessu.*

### Skýring

Ef rekstrarhæfum fyrirtækjum er haldið of skuldsettum getur það dregið verulega úr efnahagsbata. Sé atvinnulífið of skuldsett er ekki líklegt að það sé þróttmikið. Fyrirtæki á jaðri gjaldþrots verða svifasein og áhættufælin og skapa þess vegna minni verðmæti.

Hinn svonefndi týndi áratugur í Japan má vera víti til varnaðar en hann hófst í kjölfar efnahagskreppu á tíunda áratugi síðustu aldar. Urðu þá til svonefndir uppvakningar (e. zombie firms) sem voru fyrirtæki sem í raun gátu ekki lifað áfram vegna mikillar skuldsetningar en japanskir bankar héldu gangandi m.a. til að forða því að sýna útlánatöp í bókum sínum. Leiddi þetta til mikillar stöðunar í japönsku efnahagslífi og er af þeim sökum talað um tímabilið sem týnda áratuginn. Eftir að þessari stefnu var breytt og hafist var handa við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja hófst efnahagsbati.

Hin fjárhagslega endurskipulagning þarf að vera raunveruleg, en byggð á viðskiptalegum forsendum. Niðurfærsla skulda þarf m.a. að taka mið af þessu. Fyrirtæki sem er skuldsett umfram greiðslugetu eftir endurskipulagningu mun ekki geta veitt keppinautum aðhald eða starfað með skilvirkum hætti á viðkomandi markaði.

Ráðstafanirnar verða að vera nægilega viðamiklar til þess að fyrirtækjum sé gert kleift að standa á eigin fótum án frekari aðstoðar og keppa með eðlilegum hætti á samkeppnismarkaði.

### Mat á stöðu

Ekki hefur verið brugðist nægilega hratt við skuldavanda rekstrarhæfra fyrirtækja. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins sýnir að fjölmörg fyrirtæki voru í góðri fjárhagslegri stöðu fyrir hrun en hækkandi skuldir í kjölfar gengishrunsins gerðu þau háð kröfuhöfum sínum. Sjónarmið fyrirtækja í þessari stöðu gefa einnig til kynna að biðin eftir úrlausn hafi dregið úr þeim kraft og kostað mikið fé. Sú hætta að það dragi úr efnahagsbata vegna þess að rekstrarhæfum fyrirtækjum sé haldið of lengi skuldsettum er því raunveruleg. Það er alvarlegt í þessu ljósi að Samkeppniseftirlitið metur stöðu um helmings fyrirtækja sem gengið hafa í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu sem mjög slæma, sbr. umfjöllun í kafla 6.1.

## **Sjónarmið 3**

*Ef ákvörðun banka eða annarra lánardrottna um niðurfellingu eða lækkun skulda er byggð á málefnalegum og viðskiptalegum sjónarmiðum er hún ekki gagnrýnisverð út frá sjónarhóli samkeppnislaga, nema eitthvað sérstakt komi til ...*



### Skýring

Bankar og aðrir lánardrottnar geta staðið frammi fyrir tveimur valkostum varðandi fyrirtæki í skuldavanda. Annars vegar að óska eftir gjaldþrotaskiptum og hins vegar að grípa til endurskipulagningar, sem getur falið í sér lækkun skulda og/eða lengingu lána og hagræðingu hjá viðkomandi fyrirtæki í því skyni að tryggja áframhaldandi starfsemi þess. Seinni kosturinn er yfirleitt valinn þegar talið er unnt að selja fyrirtækið síðar og fá þannig meira upp í kröfur en ella. Ástæða þessa er sú að virði fyrirtækis sem einingar í rekstri getur verið mun meira heldur en það sem fæst fyrir samanlagðar eignir þess séu þær seldar sérstaklega. Undir þessum kringumstæðum eru það kröfuhafar sem taka ákvörðun um það hvort og þá hvað mikið beri að afskrifa af skuldum viðkomandi fyrirtækis. Nema gögn bendi til annars verður að gera ráð fyrir að einu hagsmunir kröfuhafa í þessu ferli séu fólgnir í því að grípa til ráðstafana sem á endanum muni tryggja þeim mestar endurheimtur krafna. Ef afskriftir af skuldum rekstrarhæfra fyrirtækja byggja á viðskiptalegum forsendum um eðlilegan samkeppnisrekstur er almennt séð ekki unnt að líta á þær sem samkeppnishamlandi í skilningi samkeppnislaga.

### Mat á stöðu

Samkeppnislög hindra ekki niðurfellingu eða lækkun skulda sé hún byggð á viðskiptalegum forsendum. Ýmislegt annað kann hins vegar að koma í veg fyrir eða tefja niðurfellingu eða lækkun skulda rekstrarhæfra fyrirtækja. Margt bendir til að ótti við neikvæða umræðu eigi sinn þátt í að seinka skuldaaðlögun rekstrarhæfra fyrirtækja.

## **Sjónarmið 4**

*... en bankar verða að gera skýra arðsemiskröfu til endurskipulagðra fyrirtækja og gæta verður fyllsta aðhalds um arðsemi.*

### Skýring

Bönkum ber að líta til þess að fyrirtæki sem fara í endurskipulagningu bera ekki lengur greiðslu afborgana og vaxta þeirra lána sem hafa verið afskrifuð. Þegar lánum fyrirtækja er breytt í eigið fé breytist greiðslubyrði fyrirtækjanna. Ekki þarf lengur að standa undir afborgunum þeirra lána og vaxtabyrðin verður önnur. Það leiðir til þess að bankinn þarf að gera hærri arðsemiskröfu til eigin fjár en nemur vöxtum af lánum. Fyrirtækjarekstur er áhætturekstur og sem slíkur er gerð til hans hærri krafa um arðsemi en sem nemur vöxtum af lánum. Nauðsynlegt er að bankar geri slíka arðsemiskröfu og þannig verði gætt fyllsta aðhalds um arðsemi endurskipulagðra fyrirtækja í eigu bankanna. Ef slíkum sjónarmiðum er ekki fylgt eftir af fullri festu er hætt við að fyrirtæki noti afléttingu skulda til sóknar á markaði, lækki verð meira en ella, gangi á eðlilegan hagnað og reyni að styrkja markaðsstöðu á kostnað keppinauta. Bankar mega ekki freistast til að hámarka virði fyrirtækja út frá væntanlegri fákeppnisstöðu og fákeppnishagnaði sem er sóttur með því að víkja arðsemissjónarmiðum tímabundið til hliðar með langtímamarkmið um fákeppni að leiðarljósi. Í þessu samhengi skiptir máli að efnahagshrunið hefur leitt af sér auknar aðgangshindranir inn á markaði. Aðgangur að lánsfé er erfiðari og áhættufælni og óvissa hefur áhrif. Af þessu leiðir að hætta á samkeppnishömlum er meiri en ella.

### Mat á stöðu

Hér telur Samkeppniseftirlitið að meiri aðgæslu sé þörf. Eins og fram kemur í kafla 9 hefur Samkeppniseftirlitið, í eftirfylgni sinni með ákvörðunum um yfirtekin fyrirtæki, talið að þess hafi ekki verið gætt í nægilegum mæli að gera yfirteknum fyrirtækjum skýrar arðsemiskröfur. Í ákveðnum tilvikum hefur hreinlega ekki verið sett fram arðsemiskrafa

gagnvart viðkomandi fyrirtæki og telur Samkeppniseftirlitið að það gangi gegn markmiðum þeirra skilyrða sem sett hafa verið fyrir yfirtökum bankanna á fyrirtækjunum. Samkeppniseftirlitið mun taka þetta atriði til sérstakrar skoðunar á næstunni.

Eðlileg arðsemiskrafa til yfirtekinna fyrirtækja er gríðarlega mikilvæg, ekki síst í ljósi ábendinga fjölmargra keppinauta yfirtekinna fyrirtækja um að þau noti afléttingu skulda og skjól frá banka til þess að sækja fram á markaði. Samkeppniseftirlitið er með nokkur slík mál til skoðunar.

## **Sjónarmið 5**

*Samkeppnislögin og framkvæmd þeirra á ekki að vernda keppinauta heldur eiga þau að vernda samkeppni og hagsmuni viðskiptavina og almennings til lengri tíma. Draga þarf úr hættunni á því að of mikil skuldsetning fyrirtækja sé sótt í vasa neytenda í formi herra verðs. Taka ber því kvörtunum eða kröfum fyrirtækja um jafnræði eða eðlileg samkeppnisskilyrði í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu keppinauta þeirra með fyrirvara.*

### Skýring

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Lögunum er því ætlað að vernda neytendur í rúmri merkingu þess orðs. Um leið er þeim sem starfa á viðkomandi markaði búinn réttlátur starfsvettvangur. Samkeppniseftirlitið verður hins vegar að gæta þess að hafa hagsmuni neytenda og samfélagsins af virkri samkeppni að leiðarljósi við framkvæmd samkeppnislaga, umfram sérhagsmuni tiltekinna fyrirtækja. Þannig kunna einstök fyrirtæki að hafa hagsmuni af því að Samkeppniseftirlitið beiti samkeppnislögum þannig að fyrirtækin njóti verndar í samkeppninni. Slíkt er ekki tilgangur samkeppnislaga og samkeppniseftirlits.

Krafa fyrirtækis um t.d. að skuldir keppinautar séu ekki lækkaðar getur í raun verið krafa um minni samkeppni, sem hefði m.a. í för með sér að neytendur greiði herra verð en þeir þyrftu ef meiri samkeppni nyti við. Í sumum tilvikum kann viðkomandi fyrirtæki þar með að hafa möguleika á því að láta neytendur m.a. greiða fyrir eigin fjárfestingarmistök eða óhóflega skuldsetningu. Viðkomandi fyrirtæki veit að ef skuldir keppinautarins lækka þá eykst samkeppni vegna þess að þar með hefur keppinaturinn getu til að keppa af meiri krafti en ella á grundvelli verðs og gæða. Fyrirtækið veit líka að ef keppinaturinn starfar áfram, verulega skuldsettur, eða hættir starfsemi sökum greiðsluferfiðleika, eru líkur á því að verulega dragi úr samkeppni. Sú skerta samkeppni eykur möguleika viðkomandi fyrirtækis til þess að hækka verð. Ef fyrirtækið er sjálft verulega skuldsett getur það nýtt sér þessa stöðu til þess að láta viðskiptavini í raun greiða niður skuldir þess og með þessu móti halda upphaflegir eigendur fyrirtækinu með aðstoð almennings. Það er ekki síst veruleg hættu á þessu ef viðkomandi fyrirtæki er í markaðsráðandi stöðu. Eins og áður var nefnt hefur hér einnig þýðingu að efnahagshrunið hefur leitt af sér auknar aðgangshindranir inn á markað.

Við endurskipulagningu er hins vegar nauðsynlegt að gætt sé hófs og varkárni því ef gengið er lengra en nauðsynlega þarf getur það raskað samkeppni. Miklar afskriftir, samfara of lágru arðsemiskröfu á hið endurskipulagða fyrirtæki, geta skapað

samkeppnisleg vandamál, t.d. með því að skapa viðkomandi fyrirtæki möguleika á mikilli sókn og óeðlilegri verðlagningu í því skyni að auka markaðshlutdeild samkeppni til skaða.

Við afskriftir skulda verða bankar að huga að hagkvæmustu fjármagnsskipan milli lána og eigin fjár í endurskipulögðum fyrirtækjum. Sökum hagsmuna banka sem kröfuhafa verður að játa þeim talsvert svigrúm að þessu leyti. Hins vegar verður þessi fjármagnsskipan að grundvallast á þeirri verðlagningu eða verðstefnu hins endurskipulagða fyrirtækis sem ríkja mundi í heilbrigðu samkeppnisumhverfi.

#### Mat á stöðu

Í almennri umræðu manna á meðal og í atvinnulífinu eru sagðar ótal sögur um óréttlæti sem til kemur af niðurfellingu skulda eins fyrirtækis á markaði en ekki annars. Engum blöðum er um það að fletta að niðurstaða fjárhagslegrar endurskipulagningar leiðir gjarnan til breyttrar samkeppnisstöðu. Fyrirtæki sem greiðir minna af framlegð sinni í vexti og afborganir er betur í stakk búið að takast á við samkeppnina. Í þessu sambandi má vísa til umfjöllunar hér að framan um nauðsyn þess að létta á of mikilli skuldabyrði rekstrarhæfra fyrirtækja og nauðsyn þess að bankar hafi svigrúm til að taka ákvarðanir. Þá má minna á að bankarnir eru fleiri en einn og því er hæpið að gera of mikla kröfu um að hinir ólíku bankar grípi til samskonar úrræða í viðbrögðum sínum við vanda hinna ólíku fyrirtækja sem keppa á markaði. Bankarnir verða að hafa athafnafrelsi til að geta keppt á markaði. Meint óréttlæti getur haft slæm áhrif á traust í viðskiptalífinu og þar með á endurreisnina. Það hefur hins vegar ekki áhrif á samkeppnislögin og framkvæmd þeirra. Sjá nánari umfjöllun um þetta í kafla 3.4 í skýrslu þessari.

### **Sjónarmið 6**

*Endurskipulagning fyrirtækis á almennt að fela í sér að hlutafé fyrri eigenda sé skrifað niður og þeir hverfi frá fyrirtækinu, nema sérstök rök leiði til annars.*

#### Skýring

Við eðlilegar samkeppnisaðstæður eiga eigendur fyrirtækis að hafa raunverulega hagsmuni af rekstrarlegu gengi fyrirtækisins. Í því felst m.a. að geti fyrirtækið ekki staðið við skuldbindingar og fari í þrot, komi ekki til endurskipulagningar, glati hluthafar þess hlutafé sínu. Í þessu samhengi ber að hafa í huga að gjaldþrot fyrirtækja, líkt og innkoma nýrra fyrirtækja, er eðlilegur hluti af markaðshagkerfinu. Sanngirnirök geta einnig verið fyrir því að eigendum sem skuldsettu fyrirtæki sitt óhóflega sé ekki veitt færi á því halda fyrirtækinu með aðstoð banka, m.a. á grundvelli afskrifta á skuldum. Þá eru kostir fólgnir í því að færa hlutafé upphaflegra eigenda niður við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Vinnur þetta gegn tortryggni um að verið sé hygla eigendum með óeðlilegri niðurfærslu skulda.

Því hefur verið haldið fram sem rökum gegn því sem að framan segir að ekki sé hægt að setja eigendur allra fyrirtækja sem komast í þrot í sama flokk hvað þetta varðar. Aðstæður geti verið þannig að skynsamlegt sé fyrir banka sem stendur að endurskipulagningu að skapa hvata fyrir fyrri eigendur til þess að koma aftur að rekstrinum, einkum í tilvikum þar sem viðskiptavild og rekstur fyrirtækisins byggir að verulegu leyti á viðkomandi einstaklingum. Ber í þessu sambandi að hafa í huga að sérstök sjónarmið geta tengst frumkvöðlinum sem kann að hafa mótað fyrirtækið og gegnt lykilhlutverki við uppbyggingu þess. Verðmæti geta verið fólgin í því að stuðla að því að frumkvöðullinn hverfi ekki frá fyrirtækinu, heldur sæti t.d. niðurfærslu hlutafjár að

hluta og taki þannig þátt í áframhaldandi rekstri fyrirtækisins með viðkomandi banka. Einnig ber að horfa til þess að skuldavandi fyrirtækja getur átt sér eðlilegar skýringar og t.a.m. aðrar skýringar en þá að viðkomandi eigendur hafi verið óvarkárir óreiðumenn.

Ekki er hægt að horfa fram hjá slíkum sjónarmiðum. Hins vegar þarf viðkomandi banki að geta sýnt fram á að öll fyrirtæki sitji við sama borð í þessu efni, að breyttu breytanda.

#### Mat á stöðu

Þetta virðist vera að ganga eftir að mestu leyti. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins sýnir að af 36 fyrirtækjum sem hafa lokið fjárhagslegri endurskipulagningu hafa 26 skipt um eigendur.

#### **Sjónarmið 7**

*Vegna umfangs skuldavanda fyrirtækja er nauðsynlegt að bankar starfi eftir skýrum verklagsreglum sem byggja á faglegum vinnubrögðum og jafnræði, en stuðla um leið að traustum rekstri fyrirtækja sem hafa samkeppni að leiðarljósi. Hins vegar verður að játa bönkum talsvert svigrúm að þessu leyti þar sem aðstæður skuldugra fyrirtækja (eða eigenda þeirra) geta verið mjög mismunandi. Ákvarðanir banka við endurskipulagningu fyrirtækja og rekstur þeirra eiga umfram allt að byggja á eðlilegum viðskiptalegum forsendum.*

#### Skýring

Sökum hinna sérstöku aðstæðna sem nú ríkja er ábyrgð banka (lánastofnana) mikil og geta þeir með aðgerðum sínum haft veruleg áhrif á þróun íslensks atvinnulífs. Kallar þetta á fagleg vinnubrögð bankanna og að þeir hafi almannahagsmuni til hliðsjónar. Hafa ber hins vegar í huga varðandi kröfur til bankanna að í áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum* er tekið fram að tilmælunum sem þar eru sett fram sé ekki ætlað að víkja til hliðar augljósum hagsmunum banka af því að hámarka verðmæti, tryggja hagsmuni banka til lengri tíma litið og vinna hratt. Telur Samkeppniseftirlitið að þetta sjónarmið hafi almenna skírskotun. Það er samfélaginu ekki til góðs ef bankar eru knúnir til að taka óskynsamlegar ákvarðanir sem t.d. leiða til þess að þeir tapi meira fé en ella. Þetta getur veikt bankana til frambúðar sem aftur leiðir til þess að þeir geta síður sinnt því mikilvæga hlutverki að útvega atvinnulífinu lánsfé og aðra fyrirgreiðslu. Getur það dregið verulega úr þrótti efnahagslífsins og raskað samkeppni. Einnig getur þetta haft þau skaðlegu áhrif að óhagkvæmum fyrirtækjum sé haldið í rekstri.

Vegna þeirra aðstæðna er nú ríkja er hins vegar mikilvægt að við töku ákvarðana um framtíð fyrirtækja sé höfð hliðsjón af þeim mikilvægu langtímahagsmunum almennings og viðskiptalífsins að virk samkeppni geti þrífist á sem flestum mörkuðum hér á landi. Ef til greina koma tvær viðskiptalega tækar leiðir verði sú leið valin sem sé til hagsbóta fyrir samkeppni. Að mati Samkeppniseftirlitsins geta hinir samkeppnislegu hagsmunir og viðskiptalegir hagsmunir banka oft farið saman. Þá er rétt að hafa í huga að viðskiptalegar ákvarðanir banka, eins og annarra fyrirtækja, um t.d. samruna fyrirtækja geta komið til skoðunar hjá samkeppnisyfirvöldum.

Mikilvægt er að viðskiptabankarnir, hver um sig, meðhöndli sambærileg tilvik á sambærilegan hátt. Í því felst að fyrirtæki sem þarfnast aðstoðar eða endurskipulagningar sitji við sama borð og önnur fyrirtæki hjá viðkomandi banka þegar

leitað er leiða til samninga. En fyrirtækin þurfa líka að taka afleiðingum þeirrar stöðu sem þau eru komin í, sem m.a. felst í því að hlutafé kann að verða skrifað niður til tjóns fyrir eigendur fyrirtækisins.

Fyrirtæki ættu samkvæmt framangreindu að hafa jafnan rétt til að fara í gegnum endurskipulagningu en slík jafnræðiskrafa getur ekki tekið til niðurstöðu endurskipulagningar þar sem aðstæður fyrirtækja hljóta ávallt að vera mjög mismunandi. Endurskipulagning ætti hins vegar að vera þrautalending, þar sem eigendur fyrirtækjanna eiga að hafa hvata til að reyna fyrst allar aðrar mögulegar leiðir. Af þessu leiðir að í skuldaniðurfellingu verður að felast trúverðug hótun um eignatap eigendanna.

#### Mat á stöðu

Eftirlitsnefnd með framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar starfar samkvæmt lögum nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins. Eftirlitsnefndin skal fylgjast með og kanna að eigin frumkvæði hvort eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði framfylgja samræmdum reglum sem settar hafa verið á grundvelli laganna. Samkeppniseftirlitið er hins vegar ekki í aðstöðu til að meta hvort jafnræði og fagleg sjónarmið séu höfð að leiðarljósi við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Um jafnræðis- og sanngirnissjónarmið er nánar fjallað í kafla 3.4.

### **8.3. Háttsemi fyrirtækja í eigu banka á samkeppnismarkaði**

#### **Sjónarmið 8**

*Fyrirtæki á ekki að hætta að keppa þegar banki tekur það yfir, en gæta verður þess að fyrirtæki undir yfirráðum banka fari að samkeppnislögum.*

#### Skýring

Það að banki eignist fyrirtæki leiðir ekki til þess að fyrirtækið verði af þeirri ástæðu einni að fara sér hægar í samkeppni. Það er ekki hagsmunum neytenda til góðs að slíkt fyrirtæki keppi ekki með virkum hætti á viðkomandi markaði. Keppinautar yfirtekna fyrirtækisins eiga enga kröfu til þess að sú staðreynd, ein og sér, eigi að leiða til þess að fyrirtækið eigi að veita minna samkeppnislegt aðhald á markaðnum. Ef fallist yrði á slíkt gæti verð hækkað, þjónusta versnað eða valkostum fækkað fyrir viðskiptavinum á markaðnum. Þá ber að hafa í huga að til þess að bankar hér á landi geti veitt atvinnulífina nauðsynlega þjónustu þurfa þeir m.a. að hafa eðlilegan arð af eignum sínum.

Ríka kröfu verður að gera til þess að fyrirtæki í eigu banka fari í hvívetna að samkeppnislögum. Þannig ber að gæta þess að markaðsráðandi staða sé ekki misnotuð og bann við samráði sé virt.

#### Mat á stöðu

Sjónarmið keppinauta yfirtekinna fyrirtækja hefur einkum verið á þá lund að yfirtekin fyrirtæki hafi farið offari í samkeppni eftir að þau komust undir verndarvæng bankanna. Nokkur mál eru í gangi í Samkeppniseftirlitinu sem lúta að meintum brotum viðkomandi fyrirtækja á samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitið ítrekar hins vegar það sjónarmið að fyrirtæki eigi ekki að hætta að keppa á markaði við það eitt að banki taki fyrirtækið yfir.

## **Sjónarmið 9**

*Bankar mega ekki freistast til að hámarka virði fyrirtækja út frá væntanlegri fákeppnisstöðu og fákeppnishagnaði sem er sóttur með því að víkja arðsemissjónarmiðum tímabundið til hliðar með langtímamarkmið um fákeppni að leiðarljósi.*

### Skýring

Ef bankar grípa til þess ráðs að leggja yfirteknu fyrirtæki til fé, umfram það sem nauðsynlegt er til að það geti starfað með eðlilegum hætti á samkeppnismarkaði getur það skapað samkeppnisleg vandamál. Það myndi t.d. kalla á aðgerðir samkeppnisyfirvalda ef banki myndi standa straum af mikilli sókn og óeðlilegri verðlagningu viðkomandi fyrirtækis í því skyni að auka markaðshlutdeild og geta með þeim hætti selt fyrirtækið fyrir hærra verð en ella. Mikilvægt er að hið yfirtekna fyrirtæki starfi eins sjálfstætt og unnt er og gerð sé eðlileg arðsemiskrafa í rekstri þess.

### Mat á stöðu

Samkeppniseftirlitið hefur orðið vart við háværa gagnrýni á að bankar freistist til að hámarka virði yfirtekinna fyrirtækja með þessum hætti. Samkeppniseftirlitið hefur kannað nokkur slík mál eða tekið til athugunar. Betur á eftir að koma í ljós hvort þessi gagnrýni sé á rökum reist í tilteknum tilvikum.

## **Sjónarmið 10**

*Bankar sem öðlast yfirráð yfir fyrirtæki verða að fást við freistnivanda þeirra sem starfa í fyrirtækinu. Vandinn felst í því að starfsmenn og stjórnendur hafa ekki sömu hvata og áður til að reka fyrirtækið skynsamlega.*

### Skýring

Hugtakið freistnivandi (e. moral hazard) er þekkt í hagfræði og felur í sér að aðili sem að einhverju leyti er tryggður fyrir óhöppum sem stafað geta af áhættu sem hann tekur hegðar sér með öðrum hætti en sá sem veit að hann þarf að taka fullum afleiðingum gjörða sinna. Fræðimenn hafa haldið því fram að hugarfar starfsmanna fyrirtækja geti breyst þegar þau lenda í eigu banka. Eftir þessa breytingu á eignarhaldi geti stjórnendur talið að þeir hafi sökum hins nýja bakhjarls aukið svigrúm til þátttöku í samkeppni og áhættu án þess að viðskiptalegar forsendur liggja þar til grundvallar. Þeir hafi aukið svigrúm til ýmis konar athafna og ekki sé eins brýnt að reka fyrirtækið með skynsamlegum hætti. Bankar verða að sporna gegn þessu, t.d. með því að setja skýrar arðsemiskröfur.

### Mat á stöðu

Samkeppniseftirlitið hefur miklar áhyggjur af freistnivanda starfsmanna bankanna og starfsmanna og stjórnenda bæði yfirtekinna fyrirtækja og fyrirtækja sem bankarnir ráða yfir í gegnum lánstöður. Í niðurstöðukafla skýrslunnar er m.a. fjallað um ranga hvata í kerfinu og þær hættur sem freistnivandinn getur skapað.

## 8.4. Mat á því hvort yfirtaka banka á fyrirtæki er skaðleg samkeppni

### Sjónarmið 11

*Samruni sem felst í yfirtöku banka á skuldsettu fyrirtæki sætir sömu rannsókn Samkeppniseftirlitsins og aðrir samrunar. Engin rök eru fyrir vægari beitingu samkeppnislaga að þessu leyti.*

#### Skýring

Alþjóðleg samstaða hefur myndast um það að nauðsynlegt sé að beita samkeppnisreglum af festu í efnahagskreppum því það hraði efnahagsbata. Leggja verður því hefðbundið samkeppnislegt mat á framangreinda samruna. Engin rök standa til þess að reglunni um að unnt sé að heimila samruna vegna þess að fyrirtæki sé á fallanda fæti (e. failing firm defence) eigi að beita með öðrum hætti en almennt hefur tíðkast.

#### Mat á stöðu

Þessari afstöðu Samkeppniseftirlitsins hefur verið fylgt eftir. Í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins þar sem yfirtökur banka á fyrirtækjum hafa verið heimilaðar, hefur Samkeppniseftirlitið oftast sett skilyrði fyrir yfirtökunum í sátt við bankana, eins og nánar er fjallað um í kafla 9.

### Sjónarmið 12

*Ef banki (og fyrirtæki undir yfirráðum hans) og hið yfirtekna fyrirtæki starfa á óskyldum mörkuðum hefur samruninn að öllu jöfnu ekki skaðleg áhrif á samkeppni nema eitthvað sérstakt komi til.*

#### Skýring

Þegar fyrirtæki sem starfa á óskyldum mörkuðum renna saman er slíkur samruni nefndur samsteypusamruni. Einkenni samruna af þessum toga er að engin fyrirbyggjandi samkeppnisleg tengsl eru milli aðila hans. Sökum þessa hafa samsteypusamrunar yfirleitt ekki samkeppnishamlandi áhrif ef markaðir þeir sem um ræðir eru alls ótengdir. Þetta myndi oftast þýða að taki banki yfir ótengd fyrirtæki leiðir það ekki til þess að það komist í markaðsráðandi stöðu.

Hins vegar eru aðstæður í íslensku atvinnulífi óvenjulegar og ekki er unnt að útiloka að samsteypusamruni þar sem fjármálastofnun tekur yfir fyrirtæki í óskyldum rekstri geti undir sérstökum kringumstæðum kallað á aðgerðir skv. samrunaákvæðum samkeppnislaga. Gæti það mögulega átt sér stað t.d. í tilvikum þar sem hið yfirtekna fyrirtæki var markaðsráðandi fyrir og yfirtakan þyki þess eðlis að hin ráðandi staða styrkist umtalsvert.

#### Mat á stöðu

Í flestum tilvikum frá hrúni hefur Samkeppniseftirlitið metið að yfirtaka banka á fyrirtæki raski samkeppni og af þeim sökum sett samrunanum skilyrði með vísan til 17. gr. samkeppnislaga. Í 9. kafla er farið nánar yfir efni þessara skilyrða.

### **Sjónarmið 13**

*Ef banki (og fyrirtæki undir yfirráðum hans) og hið yfirtekna fyrirtæki starfa á tengdum mörkuðum verður að tryggja að samruninn raski ekki samkeppni*

#### Skýring

Ef staðan er sú að bankinn á fyrir fyrirtæki (eða hefur veruleg ítök í fyrirtækjum) sem eru annaðhvort keppinautar eða mikilvægir viðskiptavinir yfirtekna fyrirtækisins verður að gæta þess vandlega að samruninn raski ekki samkeppni. Ef yfirtekna fyrirtækið og önnur fyrirtæki í eigu bankans eru keppinautar getur komið til ógildingar samruna eða setningu skilyrða til að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði þeirra. Geta skilyrði komið til greina ef unnt þykir með trúverðugum hætti að tryggja slíkt sjálfstæði þann tíma sem annar hvor keppinauturinn eru í eigu bankans. Skiptir einnig máli hver staða viðkomandi fyrirtækja er á markaðnum.

Einnig getur þurft að tryggja að bankinn beini ekki umfangsmiklum viðskiptum yfirtekna fyrirtækisins til annarra dótturfélaga bankans og útiloki þar með keppinauta dótturfélagsins frá mikilvægum viðskiptum. Ef keppinautur yfirtekna fyrirtækisins er viðskiptavinur bankans verður að vinna gegn því að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar berist milli þessara fyrirtækja.

#### Mat á stöðu

Sjá mat á sjónarmiði 12.

## **8.5. Sjónarmið um sölu fyrirtækja í eigu banka**

### **Sjónarmið 14**

*Bankar eiga að selja endurskipulögð fyrirtæki við fyrstu hentugleika í gagnsæju ferli, eftir því sem kostur er. Skráning í kauphöll að undangengnu almennu útboði er afar gagnsæ leið við sölu fyrirtækja. Hún tryggir jafnræði meðal aðila sem kynnu að vilja kaupa hlut í fyrirtækjum í eigu bankanna.*

#### Skýring

Það er í vissum skilningi neyðarúrræði að fyrirtækin séu í eigu bankanna. Fyrirtækin á því að selja hið fyrsta, en á það er m.a. lögð áhersla í áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*.

Skráning í kauphöll að undangengnu almennu útboði er afar gagnsæ leið við sölu fyrirtækja. Hún tryggir jafnræði meðal aðila sem kynnu að vilja kaupa hlut í fyrirtækjum í eigu bankanna. Jafnframt felur hún í sér ríka fjárfestavernd. Með því er bönkum gert kleift að leita eftir þátttöku fleiri fjárfesta en ef aðrar leiðir eru farnar við sölu fyrirtækja. Kaup lífeyrissjóða á hlutum í fyrirtækjum eru t.a.m. einfölduð með skráningu enda eru ákveðnar takmarkanir á fjárfestingu lífeyrissjóða í óskráðum hlutabréfum. Þá er þátttaka almennra fjárfesta möguleg en lögum samkvæmt njóta þeir mestrar verndar.

Skráning í kauphöll stuðlar að dreifðara og gagnsærra eignarhaldi en ella. Dreift og gagnsætt eignarhald dregur úr líkum á óheppilegum tengslum milli samkeppnisaðila og stuðlar þannig að því að heilbrigð viðskiptaleg sjónarmið stýri ákvörðunartöku. Skráð



félög veita markaðnum einnig margvíslegar upplýsingar t.a.m. er varða fjárhag, stefnumörkun og stjórnarhætti. Skráningu fylgir því gagnsæi og hvati til vandaðra viðskiptahátta. Hún styður þannig að öðru jöfnu við samkeppni.

#### Mat á stöðu

Enn hefur ekkert félag verið skráð í kauphöll eftir opið og gagnsætt sölufarli á hlutafé banka í yfirteknu félagi. Áform eru þó uppi um slíkt í einhverjum tilfellum. Svo virðist sem það gæti tregðu að taka það skref að skrá félög í kauphöll eftir að bankar hafa selt þau. Hér verður þó að hafa í huga að mikilvægt er að vanda vel til undirbúnings skráningar í kauphöll. Fyrr í þessari skýrslu hefur Samkeppniseftirlitið bent á að mörg fyrirtæki hafa komið mjög skuldsett út úr fjárhagslegri endurskipulagningu, jafnvel svo mjög að þau eru í reynd enn á valdi bankanna eftir endurskipulagninguna. Opinber skráning of skuldsettra félaga væri dæmd til að mistakast. Þetta kann að vera ein skýring á því engin slík félög hafa verið skráð í kauphöllinni.

#### **Sjónarmið 15**

*Samruni sem felst í sölu banka á skuldsettu fyrirtæki sætir sömu rannsókn Samkeppniseftirlitsins og aðrir samrunar. Engin rök eru fyrir vægari beitingu samkeppnislaga að þessu leyti.*

#### Skýring

Sömu sjónarmið gilda hér og þegar banki tekur yfir fyrirtæki, sbr. lið 12 hér að framan. Metið verður hvort samruninn raskar samkeppni og verði það niðurstaðan verður heimildum samkeppnislaga beitt til að afstýra samkeppnishömlum.

#### Mat á stöðu

Byggt hefur verið á þessu sjónarmiði við úrlausnir eftirlitsins.

### **8.6. Lagaumhverfi**

#### **Sjónarmið 16**

*Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum, ætti að eiga jafnt við um banka í ríkiseigu og banka í eigu kröfuhafa.*

#### Skýring

Álitið tekur samkvæmt efni sínu einungis til banka í ríkiseigu. Það ætti hins vegar einnig að eiga við um þá banka sem kröfuhafar taka yfir, sbr. þau áform sem nú eru uppi að því er varðar Arion banka og Íslandsbanka.

#### Mat á stöðu

Álit Samkeppniseftirlitsins og ákvarðanir þess taka jafnt til banka í ríkiseigu og banka í eigu kröfuhafa.

## **Sjónarmið 17**

*Samkeppnislögin veita næga vernd að því undanskildu að þau skortir heimildir til að skipta upp fyrirtækjum.*

### Skýring

Í umræðuskjalinu er því lýst hvaða leikreglur samkeppnislögin setja í tengslum við endurskipulagningu fyrirtækja. Jafnframt er því lýst hverjar heimildir Samkeppniseftirlitsins til aðgerða eru. Samkeppniseftirlitið telur að efnisreglur samkeppnislaga verndi samkeppni á fullnægjandi hátt, en þó með einni undantekningu. Þannig telur Samkeppniseftirlitið brýnt að eftirliti þess verði skapaður skýrari grundvöllur með því að setja í samkeppnislög sérstakt ákvæði um heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Undir vissum kringumstæðum getur eina leiðin til þess að tryggja fullnægjandi samkeppni falist í því að skipta upp fyrirtækjum sem búa við yfirburðastöðu á sínum markaði og skaða með því einu samkeppni á honum.

### Mat á stöðu

Með lögum nr. 131/2011, um breytingu á samkeppnislögum, fékk Samkeppniseftirlitið heimild til að skipta upp fyrirtækjum.

## 9. Skilyrði og eftirlit með yfirtökum banka á fyrirtækjum

### 9.1. Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins

Í kjölfar bankahrunsins hafa fjölmörg fyrirtæki staðið frammi fyrir miklum fjárhagserfiðleikum og hefur ógjaldfærni fyrirtækjanna í ákveðnum tilvikum leitt til þess að bankarnir hafa tekið fyrirtækin yfir. Fela yfirtökurnar þannig í sér fullnustuaðgerðir af hálfu bankanna. Í umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja*, sem gerð var grein fyrir í síðasta kafla, voru sett fram ýmis sjónarmið varðandi yfirtökur banka á fyrirtækjum án tillits til þess hvort samkeppnislögin gerðu Samkeppniseftirlitinu kleift að fylgja þeim eftir. Í janúar 2010 felldi áfrýjunarnefnd samkeppnismála hins vegar úrskurð í máli nr. 18/2009, *Síminn gegn Samkeppniseftirlitinu*, sem veitti Samkeppniseftirlitinu aukið svigrúm til að setja endurskipulagningu fyrirtækja bindandi umgjörð. Í úrskurðinum voru heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar vegna yfirtöku Vestia (eignarhaldsfélags í eigu Landsbankans) á Teymi túlkaðar rýmra en eftirlitið hafði talið sér heimilt. Þannig horfði áfrýjunarnefndin til hinna óvenjulegu aðstæðna á samkeppnismörkuðum og stöðu bankanna í því samhengi. Komst hún að þeirri niðurstöðu að eftirlitinu væri heimilt í málinu að setja skilyrði sem tryggðu sjálfstæði fyrirtækisins gagnvart bankanum og að sala færi fram innan eðlilegs tíma.

Samkeppniseftirlitið hefur eftir þetta lagt fyrrgreint umræðuskjal og úrskurð áfrýjunarnefndar til grundvallar við umfjöllun um yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum og sett þeim ítarleg skilyrði. Er settum skilyrðum þannig ætlað að koma í veg fyrir eða takmarka samkeppnisleg vandkvæði sem annars kunna að hljóta af viðkomandi samruna. Til þess hafa skilyrðin verið sett á grundvelli sáttar þar sem samrunaaðilar fallast á að hlíta þeim skilyrðum sem þar koma fram en heimild til að gera slíka sátt er að finna í 17. gr. f. samkeppnislaga. Sáttin er svo gerð að ákvörðunarorðum í þeim ákvörðunum sem birtar eru í hverju og einu samrunamáli. Ef þörf er á og banki óskar ekki eftir sátt getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði með einhliða stjórnvaldsákvörðun.

Samkeppniseftirlitið hefur nú sett 25 yfirtökum banka skilyrði. eru þá meðtaldar ákvarðanir vegna yfirtöku skilaneftnda á bönkum og yfirtaka Framtakssjóðs Íslands á Vestia. Þá hafa Samkeppniseftirlitinu borist fleiri samrunatilkynningar sem eru nú til rannsóknar og eru af svipuðum toga. Af framangreindum ákvörðunum eru eftirfarandi 17 enn virkar:

1. Yfirtaka Glitnis banka á Íslandsbanka (ákv. nr. 48/2009)
2. Samruni Kaupþings banka og Arion banka (ákv. nr. 49/2009)
3. Yfirtaka Íslandsbanka á B&L og Ingvari Helgasyni (ákv. nr. 8/2010)
4. Yfirtaka Arion, NBI, ÍSB, Haf funding og Glitnis á Reitum fasteignafélagi (áður Landic Properties) (ákv. nr. 15/2010)
5. Yfirtaka Regins á Fasteignafélagi Íslands (ákv. nr. 19/2010)
6. Yfirtaka Arion banka á Þyrpingu (ákv. nr. 21/2010)
7. Yfirtaka Arion banka á B.M. Vallá (ákv. nr. 31/2010)
8. Yfirtaka Byrs sparissjóðs á Byr hf. (ákv. nr. 36/2010)
9. Kaup Framtakssjóðs Íslands (FSÍ) á Eignarhaldsfélaginu Vestia (ákv. nr. 1/2011)
10. Yfirtaka NBI á Björgun (ákv. nr. 5/2011)
11. Yfirtaka Arion banka á eignum þrotabús Sigurplasts (ákv. nr. 7/2011)
12. Yfirtaka Íslandsbanka og Glitnis á Bláfugli (ákv. nr. 8/2011)

13. Yfirtaka Arion banka hf. á G-7 ehf. (ákv. nr. 12/2011)
14. Yfirtaka Arion banka á Fram Foods hf. (ákv. nr. 16/2011)
15. Yfirtaka Landsbanka Íslands hf. á Pizza Pizza ehf. (ákv. nr. 17/2011)
16. Yfirtaka Regins á Laugahúsi ehf. (ákv. nr.18/2011)
17. Sameiginleg yferráð Arion banka og Búvalla yfir Högum hf. (ákv. nr. 20/2011)

Ákvarðanir sem ekki eru lengur virkar vegna breytinga á yferráðum eru eftirfarandi:

1. Samruni Íslandsbanka og Icelandair Group (ákv. nr. 33/2009)
2. Yfirtaka Arion banka á Högum (1998 ehf.) (ákv. nr. 6/2010)
3. Samruni Vestia og Teymis (ákv. nr. 7/2010)
4. Samruni Vestia og Húsasmiðjunnar (ákv. nr. 10/2010)
5. Yfirtaka Íslandsbanka á Bevís (ákv. nr. 16/2010)
6. Yfirtaka Vestia og Plastprents (ákv. nr. 20/2010)
7. Yfirtaka Íslandsbanka á Eik Properties (ákv. nr. 22/2010)
8. Yfirtaka Landsbankans á Límtré Vírnet (ákv. nr. 32/2010)

Hvert framangreindra mála hefur sín sérkenni og í hverri rannsókn eru samkeppnisleg áhrif af eignarhaldi banka á atvinnufyrirtæki vegin og metin. Engu að síður eru skilyrðin sem sett hafa verið áþekk frá einu fyrirtæki til annars og sambærileg meginþingarmið lögð til grundvallar.

Þessu til viðbótar hefur Samkeppniseftirlitið veitt fjármálafyrirtækjum afmarkaðar undanþágur frá banni við samráði til að auðvelda úrlausn á ýmsum vandamálum sem tengjast bankahruninu og efnahagslegum afleiðingum þess. Stofnunin hefur sett samstarfi fjármálafyrirtækja skorður þegar slíkar undanþágur hafa verið veittar. Skilyrðin miða að því að takmarka hættuna á því að samstarf skaði hagsmuni almennings og fyrirtækja með því að draga úr samkeppni til lengri tíma litið. Samstarfið er í öllum tilvikum tímabundið. Það má einungis ná til nánar tilgreindra atriða og það lýtur eftirliti.

Ákvarðanir um undanþágur frá banni við samráði:

1. Samkomulag fjármálafyrirtækja og lífeyrissjóða um skilmálabreytingar fasteignaveðlána vegna greiðsluaðlögunar (ákv. 58 og 59/2008)
2. Samræmd beiting greiðsluferfiðleikaúrræða er varða fasteignaveðlán einstaklinga (16/2009)
3. Samkomulag um tímabundna innheimtu fastrar og samræmdrar fjárhæðar af erlendum fasteignaveðlánnum (bréf dags. 7. júlí 2010)
4. Úrlausn á greiðsluvanda fyrirtækja (ákv. 23/2010)
5. Samstarf aðildarfélag Samtaka fjármálafyrirtækja um dómsmál vegna lána í erlendri mynt (ákv. 24/2010)
6. Samkomulag um beitingu greiðslujöfnunar fyrir verðtryggð bílalan og bílasamninga einstaklinga og bílalan og bílasamninga í erlendri mynt (bréf dags. 29. september 2010)
7. Samkomulag um beitingu greiðslujöfnunar með þaki á lengingu greiðsluferfiðleikaúrræða skv. ákv. 16/2009 (bréf dags. 12. október 2010)
8. Samkomulag um sértæka skuldaaðlögun (ákv. 10/2011).

Fákeppni ríkir á fjármálamarkaði og er mjög mikilvægt að fjármálafyrirtæki og samtök þeirra viðhafi fulla aðgát í öllu samstarfi, sbr. nánar umræðuskjal Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði*.

## 9.2. Efni settra skilyrða sem takmarka eiga samkeppnisleg vandamál

Við ákvörðunartöku um yfirtökur banka á fyrirtækjum hefur Samkeppniseftirlitið haft að leiðarljósi að fyrirtæki sem tekin eru yfir af bönkum eigi ekki að hætta að keppa eða fara sér hægar í samkeppni. Slíkt myndi valda almenningi og öðrum viðskiptavinum tjóni. Hins vegar verður að tryggja að eignarhald banka leiði ekki til skaðlegrar röskunar á samkeppni sökum þeirra sérstöku kringumstæðna sem nú ríkja í atvinnulífi hér á landi. Með öðrum orðum fer hlutverk banka sem eigendur atvinnufyrirtækja illa saman við hefðbundið hlutverk þeirra á sviði fjármálaþjónustu við fyrirtæki.

Til einföldunar má draga hin samkeppnislegu vandamál saman með eftirfarandi hætti:

- Ákveðin hætta er á að eignarhald banka á atvinnufyrirtæki verði viðvarandi, til skaða fyrir samkeppnina.
- Hætta er á að viðkvæmar rekstrarupplýsingar um fyrirtæki í viðskiptum við tiltekinn banka berist til keppinautar í eigu bankans.
- Bankar kunna að hafa hagsmuni af því að yfirtekin fyrirtæki beini viðskiptum sínum til annarra fyrirtækja sem þeir eiga hagsmuna að gæta í og útiloki keppinauta fyrirtækisins þar með frá mikilvægum viðskiptum.
- Bankar kunna að mismuna viðskiptavinum sínum þannig að félög undir yfirráðum þeirra njóti betri viðskiptakjara en önnur félög sem viðkomandi banki á viðskipti við án þess að málefnaleg sjónarmið búi þar að baki.
- Bankar geta freistast til þess að fjármagna viðvarandi taprekstur yfirtekis fyrirtækis, t.d. í því skyni að auka eða viðhalda markaðshlutdeild fyrirtækisins.
- Að síðustu er rétt að nefna freistnivanda stjórnenda og starfsmanna hins yfirtekna atvinnufyrirtækis sem getur stafað af eignarhaldi bankans á fyrirtækinu. Vandinn felst í því að hvati starfsmanna og stjórnenda til að reka fyrirtæki skynsamlega getur minnkað ef viðkomandi telja að fjársterkur aðili eins og banki muni koma til bjargar ef áhættusamar áætlanir stjórnendanna ganga ekki eftir. Vikið er sérstaklega að þessu í kafla 3.3.

Í þeim tilgangi að vinna gegn þessum samkeppnishömlum hefur Samkeppniseftirlitið sett yfirtökum banka skilyrði en með þeim reglum er leitast við að takmarka eða ryðja úr vegi þessum samkeppnislegu vandamálum. Það er gert með ýmsum hætti:

1. Í mörgum tilvikum er mælt fyrir um að bankinn selji hið yfirtekna atvinnufyrirtæki innan tiltekins tíma. Við mat á þessu þarf að vega saman sjónarmið um að fyrirtæki sé selt sem fyrst í því skyni að takmarka samkeppnisröskun og sjónarmið um að bankinn hafi eðlilegt svigrúm til þess að auka eða viðhalda verðmæti eigna sinna. Sölufræstir eru mismunandi eftir aðstæðum í hverju máli. Um þá ríkir trúnaður, enda geta slíkir tímafræstir, ef opinberir væru, haft óeðlileg áhrif á söluferli og söluverð.
2. Bankarnir skulu tryggja að hin yfirteknu fyrirtæki starfi sem sjálfstæðir keppinautar á markaði. Þetta skal m.a. gert með því að fela sjálfstæðu eignarhaldsfélagi hvers banka rekstur viðkomandi fyrirtækja. Skal eignarhaldsfélagið staðsett utan bankans. Ennfremur eru sett skilyrði um stjórnarsetu í viðkomandi eignarhaldsfélögum og atvinnufyrirtækjunum sjálfum. Meðal annars er sett það skilyrði að meirihluti stjórnarmanna í eignarhaldsfélögum eða atvinnufyrirtækjum skuli vera óháður bönkunum.
3. Bönkunum ber að setja viðkomandi atvinnufyrirtækjum eðlilegar arðsemiskröfur. Þetta er mikilvægt til þess að vinna gegn því að bankar sjái sér hag í því að auka virði yfirtekinna fyrirtækja með því að fjármagna undirboð eða auka markaðssókn

og stækka þar með markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja. Þessum skilyrðum er einnig ætlað að takmarka hættu á að stjórnendur og starfsmenn hinna yfirteknu fyrirtækja líti á eignarhald banka sem vernd gegn hvers konar áföllum, eins og vikið var að hér að framan.

4. Bönkunum er óheimilt að hlutast til um viðskipti milli hinna yfirteknu fyrirtækja og annarra fyrirtækja sem bankarnir eiga hluti í. Þannig er spornað gegn því að yfirtekið fyrirtæki og önnur fyrirtæki tengd viðkomandi banka beini viðskiptum sínum hvert til annars, án þess að eðlilegar forsendur um viðskiptakjör liggi til grundvallar.
5. Bönkunum er óheimilt að hlutast til um viðskipti milli hinna yfirteknu fyrirtækja og viðskiptavina bankanna. Jafnframt skal tryggja að sömu aðilar innan hvers banka séu ekki viðskiptastjórar annars vegar yfirtekinna fyrirtækja og hins vegar viðskiptavina eða keppinauta hinna yfirteknu fyrirtækja. Þá skal tryggja að viðkvæmar upplýsingar berist ekki á milli þessara fyrirtækja.
6. Tryggja skal gegnsæi í rekstri yfirtekinna fyrirtækja. Þannig skal birta ársuppgjör og hálfársuppgjör yfirtekinna fyrirtækja opinberlega. Jafnframt skal birta margvíslegar upplýsingar um starfsemi eignarhaldsfélaga og hinna yfirteknu fyrirtækja, auk upplýsinga um framkvæmd skilyrðanna.
7. Mælt er fyrir um ítarlegt og viðvarandi eftirlit innan bankanna með framkvæmd skilyrðanna, ásamt reglulegri skýrslugjöf til Samkeppniseftirlitsins. Þetta eftirlit er til viðbótar við almennt eftirlit sem Samkeppniseftirlitið hefur með því að fyrirtæki fari eftir samkeppnislögum og settum skilyrðum.

### **9.3. Eftirlitskerfi Samkeppniseftirlitsins vegna skilyrða í samrunamálum**

Ábyrgð á því að tryggja að farið sé að þeim fyrir mælum sem felast í umræddum skilyrðum liggur fyrst og fremst á viðkomandi banka og fyrirtækjum sem hafa fallist á að hlíta þeim. Enda er í langflestum ákvörðunum mælt fyrir um ítarlegt og viðvarandi eftirlit innan bankanna með framkvæmd skilyrðanna líkt og áður er nefnt. Felst eftirlitið m.a. í skipan óháðs eftirlitsaðila sem skilar skýrslum til Samkeppniseftirlitsins tvisvar sinnum á ári um hvort skilyrði viðkomandi ákvörðunar séu uppfyllt. Samkeppniseftirlitinu berast nú um 40 slíkar skýrslur á ári.

Hefur Samkeppniseftirlitið jafnframt lagt áherslu á öfluga eftirfylgni með þessum ákvörðunum enda er markmið þeirra að koma í veg fyrir þau samkeppnislegu vandamál sem stafa af yfirtökum banka, og nú einnig Framtakssjóðs Íslands (FSÍ), á fyrirtækjum. Þannig eiga skilyrðin að stuðla að því að eignarhald á yfirteknum félögum leiði ekki til röskunar á samkeppni. Brot á settum skilyrðum samkvæmt ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins gætu því augljóslega raskað samkeppni með alvarlegum afleiðingum fyrir atvinnulíf í landinu og neytendur, líkt og nánar verður útskýrt í kafla 9.5.

Samkeppniseftirlitið hefur því sett upp ákveðið eftirlitskerfi í eftirfylgni sinni við ákvarðanir um yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum þar sem sett hafa verið skilyrði. Felst eftirlitskerfið einkum í eftirfarandi:

- Stofnun sérstakra eftirfylgnimála um hverja ákvörðun þar sem yfirtaka banka hefur verið heimiluð með skilyrðum.
- Ítarlegri yfirferð yfir skýrslur sem óháður eftirlitsaðili skal skila inn til Samkeppniseftirlitsins tvisvar sinnum á ári þar sem kannað er á kerfisbundinn hátt hvort öll skilyrðin séu uppfyllt eða ekki. Séu tiltekin skilyrði ekki uppfyllt er strangt

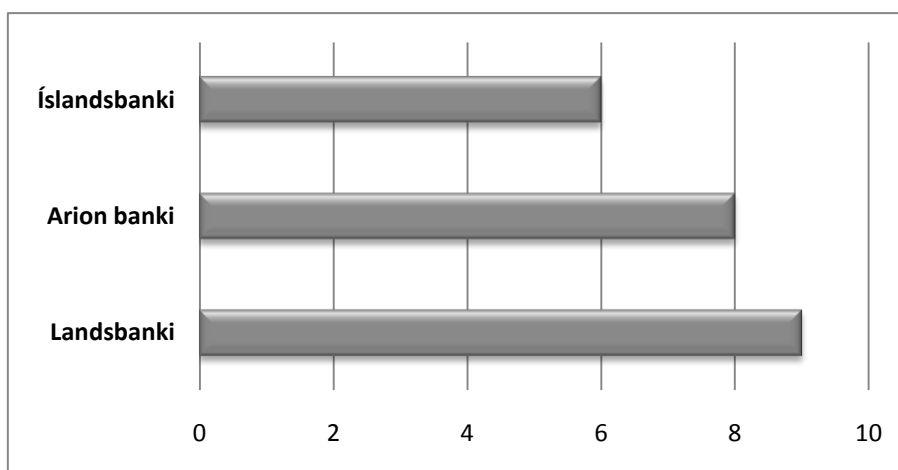
til tekið um að ræða brot gegn sátt og ákvörðun. Í upphafi er hins vegar yfirleitt sent ítrekunarbréf eða eftirfylgnibréf þar sem skráð er hvaða skilyrði eru ekki uppfyllt. Sé hins vegar ekki bætt úr í kjölfar ítrekunarbréfs SE eða um er að ræða alvarleg brot á skilyrðum hefst málsmeðferð í brotamáli.

- Fundum með óháðum eftirlitsaðilum sem fylgjast með eftirfylgni bankanna og eftir atvikum einnig með bankastjórum viðskiptabankanna og eignarhaldsfélögum bankanna sem halda utan um yfirtekin félög.
- Sjálfstæðri upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins til að ganga úr skugga um að skilyrðum ákvarðananna sé fylgt. Sérstaklega er fylgst með söluáætlunum og hvort þeim sé fylgt eftir. Samkeppniseftirlitið hefur einnig gert sjálfstæðar athuganir í einstökum málum sem og á tilteknum mörkuðum sem tengjast bankayfirtökum.
- Móttöku og meðhöndlun ábendinga og kvartana sem tengjast yfirtökum banka á fyrirtækjum.
- Stofnun sérstakra brotamála í þeim tilvikum sem grunur leikur á um að ekki hafi verið farið eftir skilyrðum ákvarðana eða ekki hefur verið bætt úr óuppfylltum skilyrðum í samræmi við ítrekunarbréfi SE.

#### 9.4. Mat á árangri

Á grundvelli framangreinds eftirlitskerfis hefur Samkeppniseftirlitið náð nokkuð góðri yfirsýn yfir frammistöðu viðskiptabankanna við að fara eftir þeim skilyrðum sem þeir hafa gengist undir að fara eftir.

Eins og áður segir hefur Samkeppniseftirlitið gripið til íhlutunar og sett skilyrði vegna 25 samruna þar sem viðskiptabanki tekur yfir félag. Af þeim 25 ákvörðunum sem Samkeppniseftirlitið hefur tekið tengjast sex ákvarðanir Íslandsbanka, átta ákvarðanir tengjast Arion banka og níu ákvarðanir tengjast Landsbankanum. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 15/2010 snýr svo að sameiginlegum yferráðum viðskiptabankanna á Reitum. Þá tengist ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 37/2010 Byr sparisjóði vegna yfirtöku hans á Byr hf.



**Mynd 1:** Skipting ákvarðana Samkeppniseftirlitsins m.t.t. banka.

Í ýmsum tilvikum hefur Samkeppniseftirlitið kallað eftir frekari upplýsingum um framkvæmd skilyrðanna og gert athugasemdir þegar við á. Í kjölfar yfirferðar

Samkeppniseftirlitsins á skýrslum óháðra eftirlitsaðila eru þannig send eftirfylgnibréf þegar nauðsyn krefur þar sem bent er á óuppfyllt atriði og krafist úrbóta. Hafa bankarnir alla jafna brugðist hratt við og bætt úr þeim atriðum sem ekki hafa talist uppfyllt að mati Samkeppniseftirlitsins. Komi ekki fram úrbætur innan tiltekins tíma stofnar Samkeppniseftirlitið hins vegar til sérstakra brotamála líkt og nánar verður fjallað um hér á eftir.

Markmið þeirra ákvarðana sem varða yfirtökur banka á fyrirtækjum er fyrst og fremst það að flýta endurskipulagningarferlinu og tryggja sjálfstæði fyrirtækjanna undir eignarhaldi bankanna og koma þannig í veg fyrir að röskun verði á samkeppni á þeim mörkuðum sem viðkomandi fyrirtæki starfa á. Rétt er að gera nánari grein fyrir eftirfylgni bankanna varðandi nokkur meginatriði.

#### Eignarhaldsfélög og stjórnarsetuskilyrði

Í þeim tilgangi að tryggja að fyrirtækin starfi áfram sem sjálfstæðir keppinautar á markaði hafa verið sett skilyrði í flestum ákvörðunum þess efnis að yfirtekin fyrirtæki séu rekin af sérstökum eignarhaldsfélögum í eigu bankanna og að stjórnarmenn viðkomandi fyrirtækis séu óháðir bönkunum. Komið hafa upp tilvik þar sem stjórnarmenn uppfylla ekki skilyrði um óháði en yfirleitt hefur verið bætt fljótt úr þeim athugasemdum sem Samkeppniseftirlitið hefur gert. Í ákveðnum tilvikum hefur verið óskað eftir undanþágu frá skilyrðum um óháða stjórnarmenn en slíkar undanþágur eru ekki veittar nema að uppfylltum ströngum skilyrðum. Brot á stjórnarsetuskilyrðum eru alvarleg að mati Samkeppniseftirlitsins enda mikilvæg í því að tryggja sjálfstæði yfirtekinna fyrirtækja frá bönkunum.

#### Arðsemiskrafa

Skilyrðin gera einnig ráð fyrir því að bankarnir setji fyrirtækjunum skýra og eðlilega arðsemiskröfu og skilji á milli rekstrar fyrirtækisins og bankans. Er það gert til að vinna gegn þeirri hættu sem felst í því að bankar sjái sér hag í því að auka virði yfirtekinna fyrirtækja með því að fjármagna undirboð eða aukna markaðssókn og auka þar með markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja um leið og samkeppni á viðkomandi markaði verður fyrir skaða. Í eftirfylgni sinni með umræddum ákvörðunum hefur Samkeppniseftirlitið talið að þess hafi ekki verið gætt í nægilegum mæli að gera þarf eðlilegar arðsemiskröfur til yfirtekinna fyrirtækja. Í ákveðnum tilvikum hefur ekki verið sett fram skýr arðsemiskrafa gagnvart viðkomandi fyrirtæki. Samkeppniseftirlitið hefur til athugunar slík mál og mun á næstunni leggja sérstaka áherslu á að ná fram úrbótum að þessu leyti.

#### Sölufrestir

Samkeppniseftirlitið hefur sérstakt eftirlit með söluáætlunum líkt og áður hefur verið nefnt en í langflestum sáttunum hefur verið lögð sú skylda á bankana að selja yfirtekin félög eins fljótt og mögulegt er og í síðasta lagi innan tiltekinna tímamarka. Hefur Samkeppniseftirlitið talið það nauðsynlegt til að sporna við þeirri hættu á röskun á samkeppni sem langvarandi eignarhald bankanna að fyrirtækjum á samkeppnismarkaði getur haft í för með sér. Hafa bönkunum því í mörgum tilvikum verið settar þröngar skorður hvað tímalengd varðar til þess að selja félögin. Andspænis þessum augljósu hagsmunum hafa hagsmunir bankans af því að hafa eðlilegt svigrúm til þess að viðhalda eða auka verðmæti þeirra eigna sem um ræðir einnig verið teknir inn í matið.



Í þeim málum sem enn eru virk og varða yfirtökur banka á fyrirtækjum er kveðið á um að selja skuli fyrirtækið svo fljótt sem verða má. Fastir tímafrestir hafa verið settir í rúmlega 70% þessara tilvika, eða í 10 málum. Sé litið til þeirra átta mála sem lokið hefur verið vegna breyttra yfirráða hafa fjögur fyrirtæki verið seld til þriðja aðila. Í tveimur þessara tilvika voru fyrirtæki seld innan tímamarka, í einu hafði ekki verið kveðið á um tilgreindan frest og í einu tilviki var farið fram yfir tímafrest vegna breyttra aðstæðna sem Samkeppniseftirlitið féllst á að réttlætt gæti þá seinkun. Í fjórum af hinum átta málum breyttust yfirráð með öðrum hætti þannig að viðkomandi banki hafði ekki lengur full yfirráð yfir viðkomandi félagi.

Þá hefur verið óskað eftir auknum sölufresti í einu máli til viðbótar og rannsakar Samkeppniseftirlitið nú hvort þau rök sem fram hafa verið sett séu réttlætlanleg eða hvort viðkomandi banka verði gert að halda sig við umsaminn tímafrest. Samkeppniseftirlitið hefur lagt áherslu á það að bankarnir haldi sig við tímafresti og hefur því lagt sérstaka áherslu á gerð raunhæfra söluáætlaða og eftirfylgni bankanna við þær. Hefur Samkeppniseftirlitið því ekki veitt aukinn sölufrest nema að uppfylltum ströngum skilyrðum.

#### Samantekið mat á árangri

- Samkeppniseftirlitið telur að stjórnendur bankanna séu meðvitaðir um mikilvægi þess að raska ekki samkeppni með eignarhaldi á fyrirtækjum, sbr. vilja þeirra til að undirgangast skilyrði þess efnis. Styrkja þarf enn frekar vitund milli stjórnenda og starfsmanna bankanna um þessi málefni.
- Almennt hefur tekist vel til um uppbyggingu eftirlits innan bankanna og upplýsingagjöf til Samkeppniseftirlitsins. Þó hefur Samkeppniseftirlitið gert ýmsar athugasemdir sem bankarnir hafa í flestum tilvikum tekið alvarlega.
- Samkeppniseftirlitið telur að almennt hafi ekki tekist nógu vel til við mótun arðsemiskrafna fyrirtækja og eftirfylgni og upplýsingagjöf vegna þeirra. Hugað verður sérstaklega að þessu á næstunni.
- Til meðferðar eru og hafa verið nokkur mál sem varða framkvæmd bankanna á ýmsum öðrum atriðum umræddra skilyrða. Hefur Samkeppniseftirlitið m.a. fengið margar kvartanir og ábendingar sem lúta að þessu, m.a. við vinnslu þessarar skýrslu. Samkeppniseftirlitið mun beita úrræðum sínum til þess að bregðast við brotum á skilyrðum af festu.

#### **9.5. Áhrif brota á skilyrðum**

Áréttta ber að það er á ábyrgð viðkomandi fyrirtækja að fylgja ákvörðununum. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar þeir hafa samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni, sbr. 17. gr. f samkeppnislaga. Samrunaaðilum ber því að fara eftir fyrirmælum sem fram koma í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins án tillits til þess hvort þau telji að forsendur hafi breyst eða einhver ytri atriði réttlæti frávik. Sett skilyrði gegna lykilhlutverki í því að draga úr eða koma í veg fyrir þau samkeppnislegu vandamál sem annars geta hlotist af yfirtökum banka á félögum. Einnig hafa verið færð fyrir því rök að samkeppni hraði endurreisn atvinnulífsins í kjölfar bankahrunsins en reynsla annarra ríkja af efnahagskreppum hefur sýnt hversu mikilvægt er að vernda samkeppni þegar leyst er úr skuldavanda í slíku ástandi.<sup>36</sup> Af þeim ástæðum er mikilvægt að gæta þess að staðið sé við þau skilyrði sem samrunaaðilar hafa skuldbundið sig til að fylgja.

<sup>36</sup> Sjá umræðuskjal Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja – Stefnumörkun*.

Brot á skilyrðum geta með vísan til framangreinds augljóslega skaðað samkeppni og komið í veg fyrir að markmiðum ákvarðananna sé náð. Sé brotið gegn umræddum skilyrðum má í raun segja að hægt sé á endurreisn atvinnulífsins og efnahagslegum bata fjármálakerfisins. Þá geta brot á skilyrðum leitt til viðurlaga en Samkeppniseftirlitinu ber að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki þegar brotið er gegn skilyrðum í sátt milli Samkeppniseftirlitsins og samrunaaðila, sbr. f- og h-lið 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga. Að auki hefur Samkeppniseftirlitið heimild til að ákveða að sá eða þeir sem ekki fylgja skilyrðum ákvarðana greiði dagsektir þangað til þeir taka að fara eftir skilyrðunum, sbr. 38. gr. samkeppnislaga.

Með lögum nr. 107/2000 um breytingar á samkeppnislögum nr. 8/1993 var sektarákvæði laganna styrkt og gert skýrara. Í ákvæðinu var orðið „leggur“ tekið upp í stað orðanna „getur lagt“ til þess að tryggja að meginreglan yrði sú að stjórnvaldssektir yrðu lagðar á ef umrædd brot ættu sér stað. Var það talið stuðla að því að markmið laganna næðu fram að ganga þar sem stjórnvaldssektum samkvæmt lögunum var ætlað með almennum og sérstökum varnaðaráhrifum að vinna gegn því að fyrirtæki brjóti lögin. Sama orðalag er að finna í núgildandi samkeppnislögum og er því ljóst að meginreglan samkvæmt samkeppnislögum er sú að stjórnvaldssektir séu lagðar á þau fyrirtæki sem brotið hafa lögin nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni.

Með lögum nr. 52/2007 um breytingar á samkeppnislögum nr. 44/2005 var orðalagi 37. gr. samkeppnislaga breytt og gert enn skýrara þannig að taldar voru upp þær tilteknu aðstæður þar sem Samkeppniseftirlitinu ber skylda til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki. Þar á meðal ber Samkeppniseftirlitinu að leggja á sektir ef brotið er gegn fyrirmælum eða skilyrðum sem fram koma í ákvörðunum sem settar eru á grundvelli 17. gr. c samkeppnislaga. Einnig ber Samkeppniseftirlitinu að leggja á sektir ef brotið er gegn sátt milli Samkeppniseftirlitsins og aðila sem sett er á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga.

Í þeim tilvikum sem Samkeppniseftirlitið setur samrunum skilyrði taka þau gildi við birtingu ákvörðunarinnar nema annað sé tekið fram í þeim. Þá er sátt bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni, sbr. 17. gr. f samkeppnislaga, líkt og áður er nefnt. Sé brotið gegn skilyrðum ákvarðana Samkeppniseftirlitsins er sú skylda eftirlitsins skýr að leggja stjórnvaldssektir á þau fyrirtæki nema mjög sérstakar kringumstæður kalli á annað.

Í 37. gr. samkeppnislaga er tiltekið að sektir geti numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að broti. Við ákvörðun sekta ber m.a. að hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlanna og hvað þær hafa staðið lengi. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2002 *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði* segir að hér sé ekki um að ræða tæmandi talningu á þeim atriðum sem horfa megi til við álagningu sekta. Hefur áfrýjunarnefndin talið að það megi einnig líta t.d. til stærðar fyrirtækja sem teljast brotleg, huglægrar afstöðu stjórnenda og hagnaðarsjónarmiða, sbr. einnig t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 3/2008 *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Ekki er komin reynsla á beitingu viðurlaga vegna brota á framangreindum skilyrðum en stofnað hefur verið til fjögurra brotamála vegna vísbendinga um slík brot. Ýmis dæmi eru þó um að brot á ákvörðunum af þessu tagi hafi sætt viðurlögum. Eitt skýrasta dæmið er ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2009, *Brot á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, Samruni Teymis og IP-fjarskipta (Tal)*, en sá samruni var bundinn skilyrðum sem tryggja áttu samkeppnislegt sjálfstæði Tals. Grunsemdir vöknudu um að skilyrði ákvörðunarinnar hefðu verið brotin. Hóf Samkeppniseftirlitið rannsókn með húsleit hjá Teymi og dótturfélögum og tók bráðabirgðaákvörðun til að tryggja sjálfstæði Tals. Málinu lyktaði með því að Teymi viðurkenndi brotin, greiddu 70 m.kr. sektir, auk þess sem mælt var fyrir um að Tal yrði selt frá Teymi innan tiltekinna tímamarka. Sú sala gekk eftir á síðasta ári.

Þau mál sem stofnað hefur verið til vegna mögulegra brota viðskiptabankanna á skilyrðum vegna samrunaákvæðana hafa ýmist verið stofnuð á grundvelli eigin frumkvæðis Samkeppniseftirlitsins eða ábendinga frá aðilum markaðarins og óháðum eftirlitsaðilum. Samkeppniseftirlitið hefur mótttekið ótalmargar ábendingar og kvartanir sem tengjast yfirtökum banka á fyrirtækjum og fagnar öllum slíkum erindum og hvetur atvinnulífið til þess að taka virkan þátt í eftirfylgni með umræddum skilyrðum.

## 10. Sjónarmið fyrirtækja um endurskipulagningu

### 10.1. Meginsjónarmið

Við hrunið var hverjum manni ljóst að stóru viðskiptabankarnir myndu í vaxandi mæli taka yfir rekstur fyrirtækja sem gætu ekki staðið við skuldbindingar sínar. Með þessum hætti eru bankarnir að gæta hagsmuna sinna sem lánveitendur og hámarka endurgreiðslur þeirra lána sem fyrirtækjunum hafa verið veitt. Um leið eru bankarnir orðnir þátttakendur í samkeppni á þeim mörkuðum sem viðkomandi fyrirtæki starfar á. Á sama tíma eru bankarnir með önnur fyrirtæki á sama markaði í fjárhagslegri endurskipulagningu án þess að hafa formlega tekið þau yfir.

Eins og að líkum lætur hafa forráðamenn fyrirtækja í landinu miklar skoðanir á þessari þróun og þeim vandamálum sem óhjákvæmilega hljóta að koma upp við þessar óvenjulegu aðstæður. Inngrip banka með þessum hætti hafa að vísu þekkt lengi og eru viðurkennd aðferð fyrir banka til að verja hagsmuni sína. Það sem gerir núverandi aðgerðir banka hins vegar sérstakar er hið mikla umfang þeirra.

Kjarni athugasemda fyrirtækja við þessa þróun er að bankarnir raski samkeppni með inngripum sínum og ákvörðunum. Ennfremur að jafnræði og gagnsæi í aðgerðum bankana sé ekki tryggt. Helstu sjónarmiðin eru eftirfarandi:

- Rangar hvatar eru til staðar. Bankarnir vilja halda mikilli skuldsetningu án þess að taka fyrirtækin yfir. Eigendur og stjórnendur hafa oft lítinn hag af því að vinna baki brotnu fyrir bankann. Allur hagnaður fyrir fjármagnsliði og afskriftir renna til bankans og ekkert verður afgangur til uppbyggingar.
- Fyrirtæki sem bankarnir taka yfir verði markaðsráðandi vegna þess forskots sem þau öðlast við að komast í eigu fjársterks aðila á tímum þegar aðgangur að fjármagni er takmarkaður.
- Fyrirtæki sem bankar hafa tekið yfir komist í þá stöðu að geta boðið óeðlilega lágt verð eða góð kjör.
- Gjaldyrishöft og bankahrunið valdi því að bankarnir hafi yfirburðastöðu gagnvart fyrirtækjum. Þannig borgi betur stæðu fyrirtækin, þau fyrirtæki sem ekki hafa verið yfirtekin, brúsann fyrir hin verr stæðu sem nú starfa í skjóli bankanna. Vaxtamunur á milli fyrirtækja endurspeglir ekki mat á áhættu fyrirtækjanna.
- Hætta sé á að trúnaðarupplýsingar séu misnotaðar og berist til keppinauta. Þá séu útboð bankanna ekki traustvekjandi og treysta fyrirtæki því ekki að fullum trúnaði sé viðhaldið.
- Skuldir eigenda sumra fyrirtækja séu lækkaðar og þeim eigendum gefið færi á að halda fyrirtækjum sínum en öðrum ekki.

Dæmi eru um að fyrirtæki viðurkenni að vera haldið á lífi í öndunarvél, nokkurs konar „zombie“ fyrirtæki. Önnur dæmi eru um að fyrirtæki telji að banki hafi brotið samkeppnislög með því að taka fyrirtækið ekki yfir.

## 10.2. Sjónarmið fyrirtækjanna – „þeirra eigin orð“

Sjónarmið fyrirtækjanna bera með sér það vantraust sem ríkir í atvinnulífinu og í garð banka og stjórnvalda. Sjónarmiðin eru þó ekki algerlega einsleit. Óhætt er að fullyrða að vandinn hefði komið upp með einum hætti eða öðrum óháð því hvaða aðferðir hefðu verið valdar við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Vandinn er þó djúpstæðari og meiri en telja má eðlilegt á þessu stigi endurskipulagningar atvinnulífsins.

Á næstu síðum er nokkur sjónarmið fyrirtækja birt í dæmaskyni:

„Við vonum að það fari nú að sjá til lands í þessu, en erum því viðbúinir að þetta eigi eftir að dragast talsvert ennþá. Hraði hefur alla vega ekki einkennt vinnubrögð bankanna fram að þessu. Óttumst líka að bönkunum líði óþarflega vel í núverandi ástandi. Hvað okkur varðar þá batnar staða bankanna með hverjum deginum sem líður. Rekstur fyrirtækjanna gengur vel og þeir fjármunir, sem reksturinn er að skapa, munu skila sér til bankanna í formi hærra endurheimta. Núverandi ástand má hins vegar ekki vara of lengi, við höfum ekki ráðist í eðlilegar endurnýjanir í rúmlega 2 ár núna og ef það dregst of lengi, fer það að hafa áhrif á tekjuöflunarhæfi fyrirtækisins.“

„Eins og áður sagði hefur reksturinn gengið vel, en það er alls ekki sjálfgefið að svo verði áfram. Stjórnendur hafa starfað í þeirri trú að núverandi ástand sé tímabundið og það sjái fyrir endann á þessu. Hverfi sú von er hætt við að hvatarnir til að leggja hart að sér hverfi. Í slíku ástandi er líka hætt við hegðun, þar sem menn skara frekar eld að eigin köku, fremur en að vinna fyrir bankana. Slíkt gæti reynst fyrirtækinu dýrkeypt og höfum við heyrt dæmi af íslenskum fyrirtækjum þar sem slíkt athæfi hefur hreinlega leitt til gjaldþrots.“

„Dæmi eru um að skuldir sem nema hátt í ársveltu fyrirtækis hafi verið afskrifaðar og fyrri eigendur hafi haldið fyrirtækinu. Einnig að fyrirtæki sem komið er í þrot, er að frumkvæði bankans, sameinað öðru fyrirtæki um leið og miklar skuldir eru afskrifaðar. Eðlilegt væri að fyrirtæki þar sem afskrifa þarf stórar fjárhæðir verði boðin til sölu, frekar en að bankar og fjármálastofnanir ráðstafi þeim að eigin vild eða geðþótta.“

„Í stuttu máli, samkeppni hefur aukist á markaðinum en bankar og fjármálastofnanir stuðla að ójöfnuði meðal þeirra fyrirtækja sem starfa í greininni.“

„Ekki er annað að sjá en bæði bankar og ríkisvaldið einblíni alfarið á skammtímalausnir; bankar með því að afskrifa himinháar upphæðir til að hámarka hugsanlegt framhaldslíf þess sem eftir kann að standa í þeim rekstri; og ríkisvaldið með því að líta á núverandi ástand sem stórkostlegt tækifæri til að fá verk unnin undir kostnaðarverði í stað þess að stuðla að heilbrigðum samkeppnismarkaði.“

„Samkeppnisstaða fyrirtækjanna er mjög misjöfn þar sem einhver fyrirtæki virðast vera á framfæri banka eða annarra hálfopinberra aðila og fá afskrifaðar milljarða skulda meðan önnur svokölluð „lífvænleg“ fyrirtæki þurfa að greiða skuldir sínar að fullu. Refsingin fyrir gróf undirboð á markaði virðist oft vera sú að fá skuldir sínar afskrifaðar.“

„Þegar maður veltir fyrir sér hvort fyrirtæki í eigu einstaklinga eða fyrirtæki í eigu bankans, að öllu leyti eða hluta búi við sömu tækifæri í endurreisn Íslands, fer maður fyrst að hafa verulegar áhyggjur. Aðkoma bankanna að fyrirtækjarekstri í gegnum yfirtekin fyrirtæki af þeirra hálfu og

stöðutöku í þeim og ógagnsæju sölufæri þeirra síðan í framhaldinu hefur neikvæð áhrif á samkeppni og siðferði í viðskiptum hefur versnað til muna.“

„Fögur orð um gegnsæi hafa lítið að segja þegar bankarnir eru ekki krafðir um að birta upplýsingar varðandi söluna eins hversu mikið var afskrifað í ferlinu og hvernig var greitt fyrir félagið o.s.frv.“

„Hingað til hafa félög farið í gjaldþrot ef þau hafa ekki getað staðið við skuldbindingar sínar. Það má færa rök fyrir því að í sumum tilfellum sé hægt að bjarga verðmætum með því að kröfuhafar leysi til sín félög og selji síðan aftur. Þegar það er gert verður þó að tryggja opið og gegnsætt ferli. Tryggja verður að bankar afskrifi ekki skuldir með þeim hætti að umtalsvert samkeppnislegt forskot náist hjá því félagi sem afskrifað er hjá.“

„Fjöldi fyrirtækja og eftir atvikum fjármálastofnana er í þeirri stöðu að stjórnendur taka ekki áhættu af ákvörðunum af ótta við að félagið kunnði að vera sett í þrot, ákvörðunum rift og leitað eftir ábyrgð. Þetta eitt út af fyrir sig veldur kyrrstöðu. Því er brýnt að fjárhagslegri endurskipan þorra fyrirtækja ljúki sem fyrst.“

„Erfitt getur verið fyrir einkafyrirtæki að keppa við banka, lífeyrissjóði eða opinbera aðila sem yfirtaka rekstur gjaldþrota félaga. Aðgangur þeirra að fjármagni til að halda rekstrinum gangandi er auðveldur, vaxtakjör betri og aukning á eigin fé í formi innborgaðs hlutafjárns er auðveld. Þolmörk banka, lífeyrissjóða eða opinberra aðila á rekstri óarðbærra félaga getur því verið margfalt meiri en hjá einkafyrirtækjum. Því getur aðkoma þessara aðila eyðilagt samkeppnismarkað á nokkrum árum.“

„Það er okkar skoðun að eignar/tangarhald banka á fyrirtækjum hafi óæskileg áhrif til lengdar. Fara að verða til undarlegir hvatar, sjái menn ekki ljós í myrkrinu, sem gætu leitt til alls kyns undarlegra viðskipta þar sem aðrir hagsmunir en arðbær rekstur ráða för. Þá hlýtur það að vera í hæsta máta undarlegt ef bankar halda eignarhaldi á fyrirtækjum lengi og maður er farinn að keppa við bankann sinn um viðskipti.“

„Einnig er mikilvægt að bankar og aðrir kröfuhafar, hafi þeir eignast fyrirtæki vegna fullnustu skulda, fái að klára rekstrarlega- og fjárhagslega endurskipulagningu þeirra áður en þau eru seld einkaaðilum, svo þau verði seld í rekstrarhæfu ástandi. Mikilvægt er að þau séu rekin á rekstrarlegum forsendum og að fyrirtæki, í eigu banka eða annarra kröfuhafa, og önnur fyrirtæki á sama markaði starfi á jafnréttisgrundvelli.“

„Sú staða að bankar, lífeyrissjóðir og hið opinbera eigi fyrirtæki í samkeppnisrekstri skekkir alltaf samkeppnisstöðu fyrirtækja. Þannig er og verður erfiðara að komast að verkefnum þessara sömu aðila þar sem „þeirra hagur“ er að nýta fyrirtæki í sinni eigu til að vinna verkið.“

„Sama gildir um þá staðreynd að fyrirtækjum sé haldið gangandi þótt rekstrarafkoma fyrir vexti og afskriftir sé neikvæð. Þá er það lítið mjög alvarlegum augum að fyrirtæki sem fyrirtækið á í samkeppni við skuli vera eign bankastofnana, sem jafnframt hafa allar upplýsingar um fyrirtækið og tengd félög. Ennfremur er ekki ljóst hvort verðlagning fjármagns sé réttlát milli félaga sem eru annars vegar í eigu banka og hins vegar í einkaeigu.“

„Svo virðist að þær reglur sem Samkeppniseftirlitið setti varðandi eignarhald banka og opinberra aðila á fyrirtækjum fái ekki staðist og eigendur fari á svig við þær með því að flytja félögin milli ólíkra dótturfélaga í sinni eigu.“

„Það er mikilvægt að mati félagsins að skýrar reglur verði settar þegar stór opinber eða almennings félög taka yfir fyrirtæki, til að tryggja það að peningum sé ekki dælt inn í yfirtekin félög með það að markmiði að taka til sín markað.“

„Það er mat eigenda félagsins að ekki sé æskilegt að fyrirtæki séu tekin yfir af bönkum, lífeyrissjóðum eða opinberum aðilum nema um augljósa þjóðarhagsmuni sé að ræða. Það er eðli markaðarins að græða þau sár sem myndast og því er eðlilegasta og sanngjarnasta ferlið gjaldþrot ef ekki er hægt að standa við fyrri skuldbindingar áðurnefndra félaga. Hefðbundið gjaldþrot gefur aftur samkeppninni kost á að kaupa vörur, viðskiptavild og annað sem tilheyrir rekstrinum og í framhaldi setja af stað nýtt félag eða ná fram samlegðaráhrifum.“

„Æskileg þróun á markaði væri það að bankarnir annaðhvort seldu strax þau fyrirtæki sem þau hafa tekið í fóstur, eða leyfðu þeim einfaldlega að fara í gjaldþrot. Líkleg þróun er því miður sú að þessum fyrirtækjum verði haldið gangandi með tilheyrandi skaða fyrir samkeppnisaðila. Því næst verða skuldir afskrifaðar og fyrri eigendum sem settu fyrirtækin á hausinn með skuldasöfnum og eða annari óráðssíu boðin þau fyrir lítið.“

„Félagið er meðvitað um að stóru bankarnir þurfa að gæta hagsmuna sinna, m.a. með yfirtöku fyrirtækja og fjárhagslegri endurskipulagningu, m.a. með niðurfellingu skulda að hluta. Ekki er hins vegar sama hvernig að því er staðið. Hagsmunir bankanna verða svo ríkir við þessar aðstæður, að lagfæra þau fyrirtæki sem þau eiga mestra hagsmuna að gæta í, að beint og óbeint hefur það áhrif á samskipti þeirra við aðra viðskiptamenn sína sem ekki eru í sömu stöðu. Beint með því að virða ekki jafnræðisreglu og bjóða öllum fyrirtækjum sambærilegar úrlausnir, jafnvel þótt fyrirtækin séu misvel sett. Óbeint með því að hafa áhrif á samkeppni á þeim mörkuðum sem hin löskuðu fyrirtæki starfa á, sem þeir taka undir sinn verndarvæng.“

„Nú eru þegar liðin meira en 2 ár frá hruni og með réttu ættu bankarnir að vera búnir að koma af höndum sér flestum fyrirtækjum en staðreyndin er sú að þeim hefur lítið skilað í endurskipulagningu og hefur ekkert verið átt við eignarhaldið. Mín skoðun er sú að stytta ætti enn frekar tímarammann til að selja félög og benda má á að fjöldi kaupenda hefur verið um öll félög sem til sölu hafa verið. Allra stærstu félögin má skrá mjög hratt á markað og tryggja að atkvæðisréttur banka og dótturfélaga sé þrengdur verulega á aðalfundum til að tryggja hagsmuni almennra hluthafa.“

„Ljóst er af þeim dæmum sem upp hafa komið að fýsilegra er í flestum tilvikum að endurskipuleggja efnahagsreikninga fyrirtækja sem hrunið lék grátt, en taka þau yfir og selja á því lága verði sem fæst í dag. Aðalmarkmið bankanna má ekki vera það eitt að taka til sín ýtrustu greiðslur frá fyrirtækjum upp í vexti og afborganir og drepa niður allt frumkvæði eigenda í fyrirsjáanlegri framtíð. Eðlileg skipting verður að eiga sér stað eftir þann forsendubrest sem varð. Fyrst og fremst yrði þó eðlilegt að líta til þess hvaða fyrirtæki voru fjárhagslega heilbrigð þegar hrún gjaldmiðils landsins varð og reyna að hlúa að þeim fyrirtækjum. Þannig yrði best stuðlað að endurreisn efnahagslífsins.“

„Ef þær aðstæður verða lengi á markaði að bankar halda um eignarhald umboða á móti einkaaðilum, þá er ekki að því að spyrja að það verður á brattann að sækja fyrir þau félög sem ekki hafa aðgang að því fjármagni sem bankarnir hafa.“

„Því er algjörlega óásættanlegt að starfsmenn bankanna séu nátengdir fyrirtækjum í samkeppni. Samkeppniseftirlitið hefur í einhverjum tilfellum sett bönkunum tímamörk við endurskipulagningu en svo virðist sem þau tímamörk séu of rúm eða ekki sé farið eftir þeim. Nauðsynlegt er að mikið eftirlit sé með þessum fyrirtækjum enda geta þau haft mikil áhrif á samkeppni.“

„Þá er einnig mikilvægt að þau félög sem ekki eru rekstrarhæf verði einfaldlega sett í þrot þannig að heilbrigð samkeppni geti fyllt á sig eðlilega mynd á viðkomandi markaði. Það er ekki gott ef þau félög sem eru augljóslega ekki rekstrarhæf sé haldið uppi með fjárframlögum frá eigendum og þannig lengt í vandanum, annað hvort þannig að tap þessara félaga eykst eða að félög sem annars væru rekstrarhæf og eru í samkeppni falla út af markaði vegna þessa.“

„Það sem er mikilvægt er að verja sjálfstæði þessara félaga, þannig að ljóst er að þau keppi á samkeppnisgrundvelli á markaði en séu ekki styrkt með óeðlilegum hætti af núverandi eigendum sínum. Með því er átt að greitt sé til þeirra til að þau taki þátt í samkeppni með óeðlilegum hætti. Ekki er óeðlilegt að eigendur greiði til þeirra aukið hlutafé, breyti skuldum í hlutafé eða afskrifi skuldir, t.d. til að styrkja efnahag þeirra í byrjun, sér í lagi meðan þau eru endurskipulögð.“

„Æskilegt hefði verið í framhaldi af hruninu að fleiri fyrirtæki en raunin varð á hefði farið í þrotameðferð. Þarna hafa stundum óskilgreindir hagsmunir kröfuhafa ráðið ferð á kostnað eðlilegra viðskiptalögmála, gegnsæis og samkeppnismála. Afleiðingin er skeytt samkeppnisstaða og jafnvel forskot ónýtra fyrirtækja sem starfa í skjóli banka sem kröfuhafa á kostnað þeirra sem reynt hafa að sýna ráðdeild og ábyrgð. Full ástæða er til að ætla að margt bendir til þess að eignarhald á fyrirtækjum verði óljóst til skemmri tíma litið og að sala og ráðstöfun þessara fyrirtækja þegar fram í sækir verði það jafnframt. Fastlega má búast við að fyrri eigendur og stjórnendur hrunfyrirtækja koma aftur að rekstri og eignarhaldi sumra þerra í einhverjum mæli.“

„Í þeim tilvikum þar sem bankar hafa yfirtekið rekstur fyrirtækja og fært niður skuldir þeirra er nauðsynlegt að gerðar verði skýrar kröfur um arðsemi af rekstri fyrirtækjanna. Yfirtaka banka á fyrirtækjum getur haft það í för með sér að stjórnendur fyrirtækja sem eru undir verndarvæng banka sjái sér hag í því að verðleggja vörur eða þjónustu sína undir kostnaði til skemmri tíma í þeirri von að geta hækkað verð til lengri tíma litið þegar keppinautum hefur fækkað á markaði.“

„Þá finnst mér mikilvægt að aðgengilegur listi liggi fyrir þar sem fyrirtæki í eigu bankanna eru útlistuð. Þetta myndi hugsanlega auka áhuga fjárfesta og gefa þeim rými til ákvörðunartöku. Auk þess að hjálpa markaðnum að átta sig á stöðunni samkeppnislega.“

„Nú er svo komið að hið opinbera stendur með beinum eða óbeinum hætti í samkeppni við einkarekin fyrirtæki. Slík aðkoma leiðir af sér freistnivanda þar sem stjórnendur og starfsmenn viðkomandi atvinnufyrirtækis kjósa að auka umfang viðkomandi fyrirtækis án þess að skeyta um arðsemi og varanleika viðskiptanna.“



„Fréttir síðustu missera gefa þó til kynna að Samkeppniseftirlitið hafi sett bönkunum tímamörk og önnur skilyrði fyrir eignarhaldi þeirra á atvinnurekstrarfyrirtækjum, og er það vel. Hingað til hafa bankastofnanir hins vegar dregið lappirnar við að yfirtaka fyrirtæki sem eru í raun á þeirra forræði sem mundi gera það að verkum að frestur Samkeppniseftirlitsins byrjar að telja. [Fyrirtækið] telur æskilegt að leitað verði leiða til að hraða ferlinu sem hefst með yfirtöku bankastofnana á yfirsuldsettum fyrirtækjum, t.a.m. með forvirkum aðgerðum þar sem tímastofur vegna (óbeins) eignarhalds banka á atvinnurekstrarfyrirtækjum byrjar að telja áður en formleg yfirtaka hans á hlutafé þess fer fram.“

„Telur fyrirtækið að þessar aðgerðir bankanna hafi haft skaðleg áhrif á samkeppni. Mikilvægt sé að bönkunum séu settar reglur til að jafnræði félaga á markaði sé tryggt eins og kostur er þannig að fyrirtækjum standi til boða sömu aðgerðir eins og t.d. varðandi leiðréttingu á höfuðstól skulda, breytingu á greiðsluskilmálum, lækkun skulda með því að leggja félögum til fjármuni.“

„Að fyrirtæki sitji við sama borð hvað varðar fjármögnun og innheimtu skulda frá bankastofnunum. Að félög, sem hafa verið í vandræðum eða illa rekin, geti ekki vegna skuldaafskriftar lagt til atlögu við keppinauta sem betur hafa haldið á sínum málum á grundvelli forskots sem fæst af slíkri skuldaafskrift.“

„Það er hinsvegar mikilvægt að fyrirtæki í samkeppni séu ekki gefin eða seld á brunaútsölum til nýrra eigenda sem gætu þá haft aðrar arðsemiskröfur til rekstrarins en önnur fyrirtæki sem fyrir eru á markaði.“

„Frá bæjardryrum fyrirtækisins þá er nauðsynlegt að samkeppni sé gætt með því að tryggja að trúnaðarupplýsingar um viðskiptamenn sem bankarnir búa yfir verði í engum tilvikum misbeitt til hagsmunagæslu vegna fyrirtækja sem þeir hafa í gjörgæslu. Tryggja þarf að óháðir aðilar, ótengdir bönkunum komi að öllum viðskiptalegum ákvörðunum í fyrirtækjum sem komin eru upp á arma þeirra, þar til opið söluférlu þeirra fer fram. Tryggja þarf að öllum fyrirtækjum standi til boða, á grundvelli jafnræðisreglu, sömu valkostir, t.d. um leiðréttingu höfuðstóls skulda, lækkun skulda með innspýtingu nýs eigin fjár, breyting á greiðsluskilmálum, sambærileg vaxtakjör o.s.frv., þrátt fyrir að þau séu ekki eins grátt leikin og þau fyrirtæki sem verst eru sett, svo samkeppnisgrundvelli verði ekki raskað óhæfilega.“

„Eðlilegast er því að fyrirtæki sem eru þetta mikið tengd bönkunum skili opinberlega uppgjörum á 3ja mánaða fresti eins og fyrirtæki á hlutabréfamarkaði. Best væri að Samkeppniseftirlitið setti upp heimasíðu þar sem upplýsingar væru um þessi fyrirtæki, stjórnir þeirra, helstu lykilstjórnendur, ársreikningar, árshlutauppgjör ofl. sem þeim bæri skylda til að sýna opinberlega.“

„Það er mikilvægt og krefjandi verkefni framundan að efla traust landans á atvinnulífinu og þurfa þá vinnubrögð bæði bankanna og sjóða sem fara í að selja fyrirtæki að vera opin og gegnsæ. Einhverra hluta vegna virðist það ganga erfiðlega að hafa félög í opnu söluférlu og koma heiðarlega fram með upplýsingar á markað.“

„Oft gæti tortryggni einfaldlega verið eytt með einfaldri upplýsingagjöf. Þetta á ekki síst við í þeim tilvikum þar sem fyrrum eigendur fyrirtækja, sem hafa fengið milljarða, jafnvel tugmilljarða

afskrifaða, eignast aftur fyrirtækin á bak við tjöldin, án þess að öðrum hafi ekki verið gefinn kostur á að koma þar inn, eins og einstaka dæmi sanna.“

„Því er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið fylgist vel með sölufærlum og samrunum og setji þeim mörk þar sem eðlilegt er.“

„Þá er mikilvægt að hægt verði að grípa til einhverra úrræða ef sannað þykir að kaupendur hafi verið að leppa kaup annarra með óeðlilegum hætti.“

„Mikilvægt er að í stjórnir þeirra félaga sem bankar og sjóðir standa að, fari ekki starfsmenn banka og sjóða heldur sérfræðingar sem ráðnir eru utanfrá og sem hafa þekkingu og reynslu á rekstri. Þar er mikilvægt að nýta breiddina í þekkingu og tryggja almennar hæfisreglur.“

„Auk skýrra fyrirmæla um eignarhald og þróun þess að fjölbreytni telur félagið mjög mikilvægt að Samkeppniseftirlitið setji fyrirtækjum í beinni og óbeinni eigu banka og lífeyrissjóða tafarlaust skýrar reglur um gagnsæjan rekstur og upplýsingaskyldu. Þar telur félagið ekki nægilegt að þeim fyrirtækjum sem hafa verið yfirtekin hafi verið sett ákveðin tilmæli, heldur þurfi slík tilmæli að vera almenn og eiga sjálfkrafa við öll félög í beinni og óbeinni eigu banka og lífeyrissjóða. Félögum í beinni eða óbeinni eigu þessara aðila skal skilyrðislaust og án tafa að vera skylt að viðhafa upplýsingaskyldu, t.d. í samræmi við kauphallaraðild, og að beita skuli þau félög alvarlegum refsingum sem ekki fara að tilmælum án tafa.“

„Það liggur í augum uppi að markaður sem hefur á jafn skömmum tíma upplifað jafn mörg dæmi um óeðlileg vinnubrögð og jafnvel lögbrot einkennist af agaleysi og lítið virku eftirliti. Það er öllum í hag að sú mynd taki fljótt breytingum og að markaðurinn einkennist svo fljótt sem auðið er af því að farið sé eftir þeim leikreglum sem gilda og að tekið sé á brotum af öryggi og festu.“

„Þetta endurspeglar eitt sem hefur einkennt allar okkar viðræður við bankana, þeir eru mjög fúsir til að koma með alls kyns yfirlýsingar og loforð munnlega, en þeir forðast eins og heitan eldinn að láta nokkuð frá sér sem hægt er að rekja til þeirra aftur.“

„Það dylst engum að það eru mjög undarlegir tímar í umhverfi fyrirtækja á Íslandi í dag. Varðandi bankamál, þá getur ekki verið mikil samkeppni á þeim markaði, þar sem mörg fyrirtæki eru komin upp á náð og miskunn bankanna. Eins vegna þess að bankarnir hafa með sér algerlega grímulaust samráð um öll mál og við höfum oft orðið þess varir að bankarnir eru oft að ræða okkar mál og oftast án þess að við séum hafðir með í ráðum eða vitum yfirleitt að umræðurnar hafi átt sér stað.“

## Hluti IV. Öflug uppbygging markaða

Í þessum hluta er fjallað um samkeppnishindranir sem Samkeppniseftirlitið skilgreindi skömmu eftir bankahrunið 2008 og greint frá því hvernig gengið hefur að ryðja þeim hindrunum úr vegi.

### 11. Samkeppnishindranir í atvinnulífinu

#### 11.1. Inngangur

Í nóvember 2008 birti Samkeppniseftirlitið skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnulífs*. Í skýrslunni var fjallað um reynslu annarra ríkja af þýðingu samkeppni í efnahagskreppum og hvaða lærdóm megi draga af því. Meginniðurstaðan var sú að aðgerðir til þess að viðhalda og efla samkeppni stuðli að hraðari endurreisn atvinnulífsins og séu því rétt viðbrögð við efnahagskreppu.

Með þetta í huga birti Samkeppniseftirlitið í skýrslunni greiningu á 15 mikilvægum samkeppnismörkuðum. Dregnar voru fram helstu hindranir sem ný eða smærri fyrirtæki standa frammi fyrir þegar þau hefja starfsemi eða hasla sér frekari völl. Jafnframt var bent á aðgerðir sem geta rutt úr vegi eða dregið úr þessum hindrunum. Samtals var bent á um 120 hindranir og lagðar til um 90 lausnir á þeim. Þeim tillögum var beint til stjórnvalda sem og einstakra fyrirtækja.

Skýrslan var send fjölmörgum aðilum til umsagnar og var hún og er almenningi aðgengileg á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins. Á miðju ári 2009 birti Samkeppniseftirlitið síðan fréttatilkynningu þar sem greint var frá yfirferð yfir framkomnar athugasemdir. Af því tilefni var skýrslan endurbirt með breytingum og leiðréttingum.

Skýrslan hefur verið ákveðið leiðarstef í starfi Samkeppniseftirlitsins frá hruni. Í því felst að Samkeppniseftirlitið hefur byggt á þeim áherslum sem settar eru fram í skýrslunni. Hafa ber þó í huga að mat á samkeppnishindrunum og forgangsröðun verkefna sætir reglubundinni endurskoðun.

Samkeppniseftirlitið telur rétt að greina nú frá því hvernig því verki sem teiknað var upp í skýrslunni í lok nóvember 2008 hefur miðað. Hér á eftir er því fjallað um hvern þessara 15 markaða, fjallað um helstu fyrirtæki á hverjum markaði og stöðu þeirra, rifjaðar upp helstu hindranir og lausnir sem raktar eru í skýrslunni og fjallað um helstu aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið eða aðrir aðilar hafa ráðist í og tengjast viðfangsefnum skýrslunnar. Í lok umfjöllunar um hvern markað er síðan að finna stutt stöðumat.

Umfjöllunin miðast alfarið við þær hindranir og lausnir sem fjallað var um í skýrslu nr. 2/2008. Þannig er t.d. ekki fjallað í þessum hluta um fjárhagsstöðu fyrirtækja og samkeppnishindranir sem komið hafa í ljós og tengjast t.d. eignarhaldi banka á fyrirtækjum. Þeim þáttum hafa verið gerð ítarleg skil framar í þessari skýrslu.

Í heild má segja að ýmislegt hafi áunnist og mörgum verkefnum hafi verið þokað í rétta átt. Engu að síður er áberandi hversu sinnulaus stjórnvöld á ýmsum sviðum hafa verið um verkefni sín. Yfirferðin hér á eftir dregur þetta glögg fram.

## 11.2. Fjármálaþjónusta

Í samkeppnisrétti er ekki óalgengt að fjármálaþjónustu sé skipt niður í nokkur svið: viðskiptabanka- eða einstaklingsþjónustusvið (e. retail banking), fyrirtækjaþjónustu (e. corporate banking), fjárfestingabankaþjónustu (e. investment banking), verðbréfavíðskipti og aðra fjármálaþjónustu (e. money markets and other financial market services). Landsbankinn, Arion banki og Íslandsbanki eru stærstu viðskiptabankarnir en einnig starfa hér nokkur minni fjármálafyrirtæki. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum fjallað ítarlega um fjármálamarkaðinn, nú síðast í umræðuskjali um samkeppni á bankamarkaði.<sup>37</sup>

Frumforsenda eðlilegrar samkeppni á íslenskum fjármálamarkaði er að aðgangur nýrra aðila, sem hafa tilskilin rekstrarleyfi, að greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfum sé án ómálefnaðra hindrana. Aðeins er með því móti best tryggt að eðlileg og óheft samkeppni geti ríkt á þessum mikilvæga markaði. Kerfin, sem helst um ræðir, hafa verið á forræði félaga í eigu starfandi banka og sparisjóða auk Seðlabanka Íslands og kortafyrirtækjanna Borgunar hf. og Valitors hf.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var lagt til að gripið yrði til tilgreindra aðgerða til að draga úr samkeppnishindrunum á fjármálamarkaði. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar voru fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nýjum keppinautum á viðskiptabankamarkaði hefur reynst erfitt að fá aðild að Reiknistofu bankanna.</li> <li>Aðgangur að greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfum sem eru á forræði Fjölgreiðslumiðlunar hefur stundum reynst torveldur nýjum keppinautum.</li> <li>Ómálefnaðum skilyrðum, t.d. tæknilegum skilyrðum eða óhóflegri verðlagningu, hefur stundum verið beitt til að hindra aðgang að fjármálamörkuðum.</li> <li>Eignarhald á fyrirtækjum í greiðslukortastarfsemi er tvíannað saman.</li> <li>Hagsmunaárekstrar felast í því að eigendur greiðslumiðlunarkerfanna eru einnig stærstu viðskiptavinir þess.</li> <li>Kostnaður neytenda við að skipta um fjármálafyrirtæki hamlar hreyfanleika þeirra milli fyrirtækja.</li> <li>Hár eftirlitskostnaður leggst þyngra á ný og smærri fyrirtæki.</li> <li>Útibú eru enn mikilvæg til vaxtar og kostnaður vegna þeirra er mikill.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tryggja þarf aðgang nýrra aðila að mikilvægum grunnkerfum Reiknistofu bankanna, þ.e. miðlægum sameiginlegum tölvu- og uppgjörskerfum banka og sparisjóða í Reiknistofunni.</li> <li>Tryggja þarf aðgang nýrra aðila að greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfum hjá Fjölgreiðslumiðun.</li> <li>Aðilar á fjármálamarkaði mega ekki beita ómálefnaðum skilyrðum, t.d. verðlagningu og/eða tæknilegum skilyrðum, sem jafna má við aðgangshindrun.</li> <li>Aðskilja þarf hlutverk banka og sparisjóða sem eigenda og stjórnenda greiðslujöfnunar- og greiðslumiðlunarkerfa annars vegar og sem notenda þeirra hins vegar.</li> <li>Draga þarf úr samvinnuðu eignarhaldi banka og sparisjóða á greiðslukortafyrirtækjum.</li> <li>Reglusetning og eftirlit með smærri fyrirtækjum sem hyggjast eða eru að hefja starfsemi taki mið af raunverulegum áhættum í rekstri þeirra og að þeim séu ekki settar skorður sem hindra starfsemi þeirra að óþörfu.</li> <li>Auðvelda þarf neytendum að bera saman mismunandi þjónustu og verð hjá fjármálafyrirtækjum.</li> <li>Auðvelda þarf neytendum að skipta um banka eða sparisjóð, t.d. með auknu gagnsæi og takmörkun á samvinnun.</li> <li>Afnema stimpilgjald og endurskoða útfærslu á uppgreiðslugjaldi lána.</li> </ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Reiknistofa bankanna:</b> Nú er t.d. til rannsóknar umsókn fjármálafyrirtækja um undanþágu frá banni við ólögsmætu samráði á vettvangi Reiknistofu bankanna, þar sem fyrirkomulag þessarar starfsemi er til umfjöllunar til framtíðar.</li> <li><b>Fjölgreiðslumiðlun (nú Greiðsluveitan):</b> Með ákvörðun nr. 2/2011, <i>Yfirtaka Seðlabanka Íslands á FGM hf.</i> (nú Greiðsluveitunni hf.), setti Samkeppniseftirlitið yfirtökunni skilyrði sem tryggja eiga hlutlægan aðgang að viðkomandi kerfum og ryðja úr vegi öðrum hindrunum. Að uppfylltum þeim skilyrðum hefur orðið jákvæð breyting í takt við tillögur í skýrslu um opnun markaða. Áður hafði Samkeppniseftirlitið haft til athugunar undanþágubeiðni vegna starfrækslu FGM og birti við meðferð hennar umræðuskjalið <i>Greiðslumiðlun á Íslandi og verkefni FGM.</i></li> </ul>	

<sup>37</sup> Rit nr. 1/2011, Umræðuskjal um samkeppni á bankamarkaði, apríl 2011. Aðgengilegt á [www.samkeppni.is](http://www.samkeppni.is).

- **Greiðslukort og tengdir markaðir:** Með ákvörðun nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og FGM hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*, voru félögin sektuð um samtals 735 m.kr. vegna alvarlegra samkeppnislaga brota sem einkum miðuðu að því að koma nýjum aðila út af færsluhirðingarmarkaði. Fyrirtækin undirgengust ítarleg fyrirmæli um breytingar á háttsemi og stjórnun félaganna. Niðurstaðan og eftirfarandi aðgerðir hafa haft mjög jákvæð áhrif á samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði. Þannig er sameiginlegu eignarhaldi keppnauta á FGM (Greiðsluveitunni) lokið.

Þrátt fyrir að jákvæðar breytingar hafi átt sér stað á markaði fyrir færsluhirðingu kunna enn að vera til staðar óeðlilegar hindranir í samkeppni í færsluhirðingu. Eru til rannsóknar nokkur mál sem varða greiðslukortastarfsemi hér á landi.

- **Frekara samstarf banka í bakvinnslu og uppgjöri:** Til rannsóknar er fyrirhugað sameiginlegt eignarhald Arion banka og Landsbankans á Aron verðbréfavörslu. Þar kemur til umfjöllunar að hvaða marki og þá á hvaða hátt er unnt að fallast á enn víðtækari samrekstur bankanna á stoðþjónustu og bakvinnslu, en hingað til hefur tíðkast.
- **Samtvinnun:** Til rannsóknar er í tveimur málum hvort viðskiptabankar kunni að hafa misnotað sameiginlega markaðsráðandi stöðu með samtvinnun sem annars vegar felist í því að binda húsnæðislán skilyrðum um að alhliða fjármálaþjónusta verði hjá viðkomandi fyrirtæki og hins vegar í samtvinnun banka- og váttryggingaþjónustu.
- **Valkostir neytenda:** Í umræðuskjali um samkeppni á bankamarkaði (Rit nr. 1/2011, apríl 2011) er ítarlega fjallað um mikilvægi þess að auðvelda neytendum að bera saman mismunandi þjónustu og verð hjá fjármálafyrirtækjum. Jafnframt er bent á mikilvægi þess að auðvelda neytendum að skipta um banka eða sparisjóð, t.d. með auknu gagnsæi og takmörkun á samtvinnun.
- **Hindranir tengdar reglum og eftirliti:** Í fyrrgreindu umræðuskjali er einnig fjallað um mikilvægi þess að hindra ekki að óþörfu nýja samkeppni með vali og útfærslu aðferða við að tryggja rekstraröryggi fjármálafyrirtækja og fjármálastöðugleika. Í álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, beindi Samkeppniseftirlitið því til forsætisráðherra að stuðla að því að stjórnvöldum verði gert skylt að framkvæma staðlað samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla
- **Samruni:** Í fyrrgreindu umræðuskjali eru sett fram ítarleg sjónarmið um samruna banka og sparisjóða og aðrar aðferðir til hagræðingar. Kallað var eftir sjónarmiðum um efni umræðuskjalsins.
- **Samvinna:** Í nokkrum tilvikum hefur Samkeppniseftirlitið bundið nauðsynlega samvinnu fjármálafyrirtækja við úrlausn kreppunnar skilyrðum, sem m.a. eiga að takmarka hættu á aðgangshindrunum á grundvelli samstarfsins.
- **Yfirtaka skilaneftnda á bönkum:** Með ákvörðunum nr. 48 og 49/2009, voru yfirtökum skilaneftnda á Íslandsbanka og Arion banka sett skilyrði sem miða eiga að því að draga úr samkeppnishindrunum á fjármálamarkaði.

### Stöðumat

Fyrir liggur að samkeppni á fjármálamarkaði er hætta búin við þær aðstæður sem nú eru. Við blasir að þörf er á hagræðingu á flestum sviðum markaðarins og skiptir miklu að þar verði valdar leiðir sem ekki skaða augljósa hagsmuni samfélagsins af samkeppni á fjármálamarkaði. Þetta verður mikilvægt viðfangsefni Samkeppniseftirlitsins á næstu árum. Fjallað er um þetta í fyrrgreindu umræðuskjali. Mikil hluti samskipta Samkeppniseftirlitsins við banka varðar hins vegar yfirtöku þeirra á atvinnufyrirtækjum og áhrif þeirra á samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Fjölmargar ákvarðarnir hafa verið teknar þar sem skilyrði hafa verið sett fyrir slíku eignarhaldi.

### 11.3. Vátryggingamarkaður

Almennt hefur vátryggingastarfsemi verið greind niður í þrjá meginundirmarkaði en þeir eru markaður fyrir skaðatryggingar, markaður fyrir líftryggingar og markaður fyrir endurtryggingar.<sup>38</sup> Ennfremur skiptist markaðurinn fyrir skaðatryggingar enn frekar niður í ýmsa undirmarkaði, þar sem lítil sem engin staðganga er á milli mismunandi skaðatrygginga. Vegur þar þyngst markaðurinn fyrir ökutækjatryggingar. Þau fyrirtæki sem starfa á markaði fyrir skaðatryggingar eru Vátryggingafélag Íslands hf., Sjóvá-Almennar tryggingar hf., Tryggingamiðstöðin hf., Vörður tryggingar hf. Á markaði fyrir líftryggingar starfa nokkur félög sem nátengd eru framangreindum félögum en einnig rekur þýska líftryggingafélagið Allianz útibú hér á landi. Þá starfar einnig líftryggingafélagið „Okkar líftryggingar hf.“ á markaðnum en það er í eigu Arion banka (nafni félagsins var breytt úr Kaupþing líftryggingar hf.).

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að tilteknar aðgangshindranir væru að vátryggingamarkaðnum. Um eftirfarandi hindranir var fjallað og settar fram tillögur og hugmyndir í tengslum við þær.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reynslan sýnir að innkoma nýrra fyrirtækja á vátryggingamarkaði er erfið.</li> <li>• Vátryggingataka eru þröngar skorður settar í lögum um uppsögn vátryggingar.</li> <li>• Möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða stærstu vátryggingafyrirtækja getur skaðað nýja eða smærri keppinauta.</li> <li>• Seta keppinauta í stjórn Alþjóðlegra bifreiðatrygginga á Íslandi er óheppileg.</li> <li>• Dæmi eru um sértækar markaðsaðgerðir gagnvart nýjum og smærri fyrirtækjum í tengslum við uppsögn neytenda hjá stærri vátryggingafyrirtækjum.</li> <li>• Samtvinnun vátryggingaviðskipta og bankaviðskipta er algeng.</li> <li>• Samtvinnun viðskipta innan vátryggingarfyrirtækja.</li> <li>• Skiptikostnaður neytenda hamlar hreyfanleika þeirra milli fyrirtækja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Að breytt verði ákvæði í vátryggingalögum þannig að vátryggingataki geti hvenær sem er sagt upp samningi sínum við vátryggingafélag.</li> <li>• Að vátryggingafyrirtæki íhugi sjálfstætt hvort þau séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og endurskoði markaðsaðgerðir sínar í því ljósi.</li> <li>• Að lagaumhverfi Alþjóðlegra bifreiðatrygginga á Íslandi verði breytt þannig að fulltrúar vátryggingafélaga eigi ekki fulltrúa í stjórn þess.</li> <li>• Að vátryggingafyrirtæki vari ekki neytendur við því að skipta yfir til nýrri eða smærri keppinauta í tengslum við uppsögn neytanda.</li> <li>• Að hætt verði samtvinnun vátryggingaviðskipta við önnur fjármálaviðskipti.</li> <li>• Að vátryggingafyrirtæki varist samtvinnun einstakra vátrygginga innan síns fyrirtækis.</li> </ul>
<p><b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ákvæði 14. gr. laga um vátryggingasamninga:</b> Samkeppniseftirlitið mun fylgja eftir athugasemdum sínum við ákvæði 14. gr. laga nr. 30/2004 um vátryggingasamninga með því að koma álitum á framfæri við stjórnvöld. Samkeppniseftirlitið telur að umrætt ákvæði, sem varðar skilyrði fyrir uppsögn á skaðatryggingu, hefti svigrúm og frumkvæði neytenda til að skipta um vátryggingar. Samkeppniseftirlitið telur sérstaklega gagnrýnivert að neytandi þurfi sjálfur að segja upp vátryggingasamningi innan ákveðins tímabils en að öðrum kosti gildi samningurinn og telur að breyta eigi framangreindu ákvæði þannig að kveðið verði á um að vátryggingataki geti hvenær sem er sagt upp samningi sínum.</li> <li>• <b>Samtvinnun:</b> Til rannsóknar er kvörtun vegna samtvinnunar vátryggingaþjónustu við aðra fjármálaþjónustu.</li> <li>• <b>Rannsókn ESA á aðkomu íslenska ríkisins að Sjóvá:</b> Árið 2009 bárust Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu athugasemdir vegna aðkomu ríkisins að Sjóvá frá keppinautum félagsins. Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, rannsakar nú hvort um ólögmetna ríkisaðstoð hafi verið að ræða.</li> </ul>	

#### Stöðumat

Ekki hafa orðið miklar breytingar til batnaðar hvað varðar þær hindranir sem bent var á í skýrslunni um samkeppnishindranir á tryggingamarkaði. Samkeppniseftirlitið mun fylgja eftir athugasemdum sínum varðandi samkeppnishömlur á vátryggingamarkaði eftir því

<sup>38</sup> Slysatryggingar og sjúkdómatryggingar falla almennt undir líftryggingastarfsemi sem skipta má upp í áhættulíftryggingar og heilsutryggingar.

sem kostur er á. Einnig mun Samkeppniseftirlitið kosta kapps um að koma í veg fyrir að eigna- og stjórnunartengsl á tryggingamarkaði leiði til röskunar á samkeppni.

#### 11.4. Matvörumarkaður

Matvörumarkaðurinn hefur verið skilgreindur sem sala á dagvöru í matvöruverslunum, þ.e. vörum sem uppfylla daglegar neysluþarfir neytenda, s.s. matar-, drykkjar-, hreinlætis- og snyrtivörur. Matvöruverslunum má skipta í flokka eftir sérhæfingu, t.a.m. eftir því hvernig verðlagi, vöruúrvali og afgreiðslutíma er háttað. Þannig hafa þróað verslanakeðjur sem, eftir atvikum, lúta sama eignarhaldi og eru með sömu áherslur hvað framangreinda þætti varðar. Verslanakeðjur má flokka í stórmarkaði, lágvöruverðsverslanir, klukkubúðir og aðrar minni verslanir. Þrjár verslanakeðjur ráða langstærstum hluta matvörumarkaðarins, Hagar hf., Kaupás hf. og Samkaup hf. Samanlögð hlutdeild þessara keðja er um 85% miðað við veltu árið 2010. Skiptist hún þannig að Hagar eru með um 50%, Kaupás 25% og Samkaup 15%.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgangshindranir væru að matvörumarkaðnum. Í töflunni hér á eftir er gerð grein fyrir þeim hindrunum sem skilgreindar voru í skýrslunni ásamt lausnum sem bent var á. Í síðasta hluta töflunnar er gerð grein fyrir þeim aðgerðum sem ráðist hefur verið í vegna þessa.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>Smærri fyrirtæki telja sig ekki fá úthlutað lóðum á höfuðborgarsvæðinu.</li> <li>Sveitarfélög hafa haft frumkvæði að því að tiltekna matvöruverslanir hefji hjá þeim starfsemi.</li> <li>Dæmi eru um kvaðir í lóðarleigusamningum í tilteknum hverfum í Reykjavík þess efnis að óheimil sé að starfrækja matvöruverslanir á viðkomandi lóðum.</li> <li>Dæmi eru um aukakvaðir á úthlutaðum lóðum, t.d. um byggingu skrifstofuhúsnæðis.</li> <li>Eignatengsl fasteignafélaga við fyrirtæki á matvörumarkaði geta hindrað samkeppni annarra keppinauta.</li> <li>Forskot Haga varðandi stærðarhagkvæmni og lóðréttar samþættingu í rekstri getur dregið úr líkum á samkeppni.</li> <li>Verðstefna Bónuss getur dregið úr samkeppni.</li> <li>Einkasölu- og einkakaupasamningar og tryggðarafslættir stærri smásöluverslana fela í sér aðgangshindranir.</li> <li>Samningar stærri aðila um að endurseljandi hefji ekki sjálfstæðan innflutning á samningsvöru geta skert samkeppni.</li> <li>Vísbendingar er um að forverðmerkingar birgja fyrir matvöruverslanir- leiðbeinandi smásöluverð dragi úr samkeppni.</li> <li>Markaðsstarf og framsetning/uppröðun í hillur verslana fellur oft á birgja og getur þannig torvelað nýja samkeppni eða vöxt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Að sveitarfélög framkvæmi samkeppnismat samhliða skipulagningu á nýjum hverfum og svæðum. Niðurstöður samkeppnismats eiga að leiða í ljós hvaða keppinautar eru líklegastir til að efla virka samkeppni á viðkomandi skipulagssvæðum og æskilegt að þeir njóti forgangs við úthlutun lóða fyrir matvöruverslanir.</li> <li>Að fasteignafélög tryggi að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar um t.d. leigu fyrirtækja á matvörumarkaði berist ekki til keppinauta þeirra.</li> <li>Að fasteignafélög tryggi að matvöruverslanir njóti sömu kjara í sambærilegum viðskiptum óháð því hvort um er að ræða verslanir sem eru í tengslum við viðkomandi fasteignafélag.</li> <li>Kannað verði hvort það auki samkeppni að smáir keppinautar geti átt viðskipti við innkaupa- og dreifingarfyrirtækið Aðföng sem er í eigu Haga.</li> <li>Að stærri matvörukeðjur felli úr gildi alla einkasölusamninga sem kunna að vera í gildi.</li> <li>Að birgjar og matvöruverslanir felli úr gildi samkeppnishamlandi samninga á grundvelli þeirra leiðbeininga sem fram koma í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008.</li> </ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Skipulagsmál:</b> Í áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009, <i>Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni</i>, beindi eftirlitið því til umhverfisráðherra að beita sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulags- og byggingarlaga til að tryggja að horft væri til samkeppnissjónarmiða við skipulag og úthlutun lóða. Jafnframt var því beint til sveitarfélaga á Íslandi að hafa átta meginreglur til hlíðsjónar við skipulagsmál og úthlutun lóða.</li> <li><b>Sjálfstæði gagnvart fasteignafélögum:</b> Í ákvörðunum um yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum og fasteignafélögum hafa verið sett skilyrði sem tryggja eiga fullt sjálfstæði milli fyrirtækja á matvörumarkaði og fasteignafélög. Nefna má ákvarðanir nr. 6/2010, <i>Yfirtaka Arion banka hf. á 1998 ehf.</i>, og síðar nr. 20/2011, <i>Sameiginleg yfirræð Arion banka og Búvalla yfir Högum hf.</i>, og ákvörðun nr. 15/2010 þar sem fjallað var um sameiginleg yfirræð m.a. Arion banka á Reitum fasteignafélagi.</li> <li><b>Forskot Haga:</b> Í ákvörðun nr. 6/2010, <i>Yfirtaka Arion banka hf. á 1998 ehf.</i>, kemur fram það mat að ekkert sem bendi til þess að sú stærðarhagkvæmni sem Hagar búa yfir og fjallað var ítarlega um í ákvörðun nr.</li> </ul>	



64/2008 hafi minnkað á liðnum árum. Í ákvörðuninni var mælt til þess að Arion banki kannaði möguleika á því að selja Haga í fleiri en einum hluta í því skyni að auka samkeppni. Í framhaldinu tók bankinn ákvörðun um að skilja 10-11 út úr samstæðunni og selja í sérstöku ferli.

Síðastliðið haust hóf Samkeppniseftirlitið athugun á verðþróun og verðmyndun á dagvörumarkaði. Markmið athugunarinnar er m.a. að varpa ljósi á hvort mikill munur á afsláttarkjörum sem birgjar veita matvöruverslunum hindri innkomu nýrra keppnauta og/eða geri minni matvöruverslunum sem nú starfa erfitt fyrir við að stækka og dafna.

- **Verðstefna Haga o.fl.:** Í ákvörðun nr. 64/2008, *Misnotkun Haga hf. á markaðsráðandi stöðu sinni*, voru Hagar sektaðir um 315. m.kr. fyrir að misnota markaðsráðandi stöðu sína með undirverðlagningu á mjólk og mjólkurvörum. Í málinu var m.a. talið að sú verðstefna Bónuss að bjóða alltaf lægsta verð gæti skaðað samkeppni. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var staðfest í áfrýjunarnefnd og fyrir dómstólum.
- **Einkakaupa- og sölusamningar:** Í ákvörðun nr. 11/2011, *Misnotkun Vífilfells á markaðsráðandi stöðu sinni*, var Vífilfell sektað um 260 m.kr. fyrir fjölmarga einkakaupasamninga, þar sem fyrirtækið skuldbatt viðskiptavinum sína til þess að kaupa gosdrykki einungis af félaginu. Málið er fyrir áfrýjunarnefnd.

Nefna má að nú er til rannsóknar hvort synjun Vífilfells gagnvart Samkaupum um sölu á Coca Cola í 1,5 ltr. umbúðum fari gegn 10. og/eða 11. gr. samkeppnislaga.

- **Forverðmerkingar á kjötvörum:** Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2010, *Samkeppnishömlur Haga, Kjarnafæðis, Kjötbankans, Kjötafurðastöðvar KS, Norðlenska, Reykjagarðs og Sláturfélags Suðurlands í tengslum við forverðmerkingar á kjötvörum*, var komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtækin hefðu brotið gegn banni við ólögmetu samráði með tvíhliða samningum eða samstilltum aðgerðum í tengslum við smásölulverðlagningu á kjöti og unnum kjötvörum sem kjötvinnslurnar hafa verðmerkt fyrir Haga (svokölluð forverðmerking). Fyrirtækin undirgengust sátt og greiddu samtals 405 m.kr. sekt vegna málsins. Tvö kjötvinnslufyrirtæki óskuðu eftir sáttarviðræðum við Samkeppniseftirlitið en þær viðræður skiluðu ekki árangri. Um er að ræða Matfugl ehf. og Síld og fisk ehf. Þáttur þeirra er því enn til rannsóknar.

Til þess að vinna gegn frekari brotum á samkeppnislögum og skapa skilyrði fyrir aukinni samkeppni hafa þau fyrirtæki sem gerðu sátt í málinu fallist á að hlíta tilteknum fyrirmælum og skilyrðum. Eitt af skilyrðunum er að Hagar hafa frá 1. júní sl. hætt að taka við forverðmerktum kjötvörum. Sömuleiðis hætta viðkomandi kjötvinnslufyrirtæki að merkja smásölulverð fyrir sína viðskiptavinum. Þá er Högum óheimilt að bjóða afslætti á kjötvörum nema um raunafslætti sé að ræða frá gildandi smásölulverði.

- **Ætlað samráð á gosdrykkjamarkaði:** Í Samkeppniseftirlitið hefur nýlega hafið athugun á því hvort Vífilfell og Ölgerðin hafi haft með sér ólögmett samráð í tengslum við uppröðun á drykkjarvörum í hillur og kæla í matvöruverslunum. Í kjölfar ábendingar þessa efnis sem barst Samkeppniseftirlitinu var fengin heimild til húsleitar hjá þessum fyrirtækjum. Var umrædd húsleit framkvæmd þann 19. apríl sl. og er málið nú í rannsókn.

### Stöðumat

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til hafa dregið úr þeim hindrunum sem raktar eru í framangreindri skýrslu. Þannig liggur fyrir að draga mun verulega úr forverðmerkingum í kjölfar aðgerða sem nefnd er töflunni hér á eftir. Jafnframt hefur verið gripið til aðgerða vegna eignarhalds banka á fyrirtækjum á matvörumarkaði. Engu að síður er ljóst að stórum hluta af ráðstöfunartíma Samkeppniseftirlitsins verður áfram varið í þennan mikilvæga málaflokk. Nefna má að í haust er stefnt að því að birta skýrslu um verðþróun og verðmyndun á dagvörumarkaði.

### 11.5. Markaður fyrir mjólk og mjólkurafurðir

Markaður fyrir mjólkurafurðir er fyrst og fremst vinnsla og heilðsöludreifing á mjólk og mjólkurafurðum. Innflutningur á mjólkurvörum er takmarkaður vegna innflutningsverndar. Aðallega er um að ræða innflutning á ostum og jógúrt. Nær öll mjólkursamlög landsins eru nú sameinuð undir merkjum Mjólkursamsölnunnar ehf. (MS) eða mynda sterk eignatengsl við það félag. Þessi einokun á markaðnum stafar af þeirri ákvörðun löggjafans að takmarka gildissvið samkeppnislaga og úrræði Samkeppniseftirlitsins á mjólkurmarkaði. Helsti keppinautur MS var Mjólka ehf. en eftir samruna þess við Kaupfélag Skagfirðinga svf. (KS) á árinu 2009 hefur samkeppni sem Mjólka veitti á þessum markaði liðið undir lok.

Samkvæmt ákvæðum búvörulaga er mjólkurafurðastöðvum þannig heimilt að renna saman án þess að Samkeppniseftirlitið geti gripið til íhlutunar. Þá er þeim jafnframt heimilt að hafa með sér samráð sem ella væri ólöglegt samkvæmt samkeppnislögum. Afleiðing þess er m.a. sú að KS er hluthafi í MS og hefur kaupfélagsstjóri KS m.a. setið í stjórn MS. Þá hafa KS og MS með sér mjög náið samráð sem felst í því að MS dreifir og selur allar vörur KS. Fyrirtækin hafa þannig nýtt sér heimildir búvörulaga til samráðs sín á milli, sem að öðrum kosti væri ólöglegt samkvæmt samkeppnislögum. Af þessum miklu samráðstengslum leiðir að líta ber á MS og KS sem einn og sama aðilann í viðskiptalegu tilliti. Samanlagt hafa MS og KS allt að 95% markaðshlutdeild á heildarmarkaði fyrir mjólkurafurðir. Hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað bent á að þetta fyrirkomulag skaði hagsmuni almennings og bænda og dragi með alvarlegum hætti úr samkeppnishæfni mjólkuriðnaðarins. Hefur eftirlitið einnig bent á að hér á landi sé gengið miklu mun lengra í því að vernda mjólkuriðnaðinn og undanþiggja hann frá almennum samkeppnisreglum.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgangshindranir væru að mörkuðum fyrir framleiðslu og heilðsöludreifingu á mjólk og mjólkurafurðum. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>Búvörulög gera ekki ráð fyrir að mjólkurvinnsla eigi sér stað öðruvísi en innan hins ríkisstyrkta kerfis og fela í sér margvíslegar samkeppnishömlur.</li> <li>Verð- og magntollar lagðir á mjólkurduft.</li> <li>Verðlagsnefnd búvara ákveður heilðsöluverð á tiltekna mjólkurvörur.</li> <li>Afurðastöðvar í mjólkuriðnaði eru undanþegnar banni við samkeppnishamlandi samráði.</li> <li>Afurðastöðvum er heimilaður samruni án tillits til ákvæða samkeppnislaga. Á grundvelli þessa hefur Mjólkursamsalan því sem næst komist í einokunarstöðu. Vísbendingar um að mjólkurbændum séu settir afarkostir um að leggja mjólk eingöngu inn hjá Mjólkursamsölnunni.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Að búvörulög verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar þar sem eitt af meginmarkmiðum verði að jafna samkeppnisstöðu afurðastöðva í mjólkuriðnaði, s.s. með því að afnema ákvæði viðvíkjandi verðtilfærslu afurðastöðva og að fella niður verð- og magntolla á mjólkurdufti.</li> <li>Að heilðsölulagning á mjólkurvörum verði afnumin sem og heimild til samráðs um verkaskiptingu.</li> <li>Að Mjólkursamsölnunni verði gert að selja frá sér tiltekna afurðastöðvar (framleiðslueiningar) þannig að samkeppni geti orðið virk í framleiðslu og sölu á sem flestum vöruflokkum. Í framhaldi verði fellt úr gildi ákvæði í búvörulögum sem heimilar samruna mjólkurafurðastöðva án afskipta samkeppnisfirvalda.</li> <li>Að Mjólkursamsalan gæti þess að hafast ekkert að sem er til þess fallið að draga úr frelsi mjólkurbænda um við hvaða afurðastöð þeir eigi í viðskiptum við.</li> </ul>
<p><b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Skaðlegur samruni á mjólkurmarkaði:</b> Í ákvörðun nr. 40/2009, <i>Samruni Kaupfélags Skagfirðinga svf. og Mjólku ehf./Eyjabús ehf.</i>, er komist að þeirri niðurstöðu að samruninn sé andstæður markmiðum samkeppnislaga, enda hverfi þar með hið samkeppnislega aðhald sem leitt hafi af starfsemi Mjólku. Hins vegar</li> </ul>	

var Samkeppniseftirlitinu óheimilt að grípa til íhlutunar vegna samrunans, vegna sérákvæða búvörulaga.

- **Tilmæli um endurskoðun búvörulaga:** Í álit nr. 7/2009, *Skaðleg samþjöppun í mjólkuriðnaði og áhrif búvörulaga á samkeppni*, sem birt var samhliða fyrrgreindri ákvörðun nr. 40/2009, var þeim tilmælum beint til landbúnaðarráðherra að hann gripi til tafalausra og nauðsynlegra aðgerða til þess að hægt verði að takmarka skaða íslenskra neytenda og bænda sem stafa af einokun sem í samruna Mjólklu við KS og MS fælist.

Þá var mælt til þess að skoðaðar yrðu leiðir til þess að koma á samkeppni á þessu sviði, m.a. með því að sett verði í **lög heimild til uppskipta á mjólkurafurðastöðvum** og ryðja að sama skapi úr vegi samkeppnishindrunum sem nýir aðilar standa frammi fyrir þegar þeir freista þess að hefja starfsemi á þessu sviði.

Einnig var því beint til landbúnaðarráðherra í álitinu að hann beitti sér tafarlaust fyrir því að undanþága mjólkuriðnaðarins frá banni við samkeppnishamlandi samráði og samrunareglum samkeppnislaga yrði **feld úr gildi** þannig að eðlilegar samkeppnisreglur gildi um þessi fyrirtæki eins og önnur íslensk fyrirtæki. Sömu sjónarmið hafa ítrekað verið sett fram við Alþingi og ráðuneyti í tilefni af umfjöllun um lagafrumvörp á þessu sviði, sbr. m.a. umsögn um breytingar á búvörulögum á yfirstandandi löggjafarþingi.

Í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2006 var fjallað ítarlega um opinberar hindranir í mjólkuriðnaði sem stafa af búvörulögum og settar fram tillögur að breytingum á búvörulögum, þ. á m. um brottfall sérákvæða sem ryðja samkeppnislögum úr vegi og **afnám heildsöluverðlagningar** á búvörum.

- **Undirbúningur lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla:** Í álit nr. 2/2009 var því einnig beint til ráðherra, að gefnu tilefni, að hann beitti sér fyrir því að tryggt yrði að jafnræðis yrði gætt þegar unnið væri við undirbúning lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla, þannig að allir hagsmunaaðilar á markaði hefðu sama tækifæri til að koma að sjónarmiðum sínum. Á þessu hafði verið alvarlegur misbrestur.
- **Brugðist við áformum um að herða aðgangshindranir:** Á síðustu árum hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað lagst gegn áformum landbúnaðarráðuneytisins um að koma í veg fyrir samkeppni við MS með því að sekta þá aðila sem framleiða vörur úr mjólk sem fellur utan greiðslumarkskerfis. Hefur Samkeppniseftirlitið beint umsögnum til ráðuneytisins og Alþingis vegna þessa.
- **Háttsemi MS, samkeppnisaðhald:** Með ákvörðun nr. 17/2010, *Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á meintri misnotkun Mjólkursamsöluunnar ehf. á markaðsráðandi stöðu*, lauk rannsókn sem hófst með húsleit hjá fyrirtækinu vegna ábendinga frá Mjólklu. Niðurstaða málsins var að gögn sýndu að MS brást af festu og afli við aukinni samkeppni á markaði sem ríkti eftir innkomu Mjólklu á markað árið 2005 og stóð til ársins 2009. Hin aukna samkeppni hafi veitt Mjólkursamsöluinni umtalsvert og nauðsynlegt aðhald á markaði sem neytendur nutu góðs af með auknu vöruúrvali og lægra verði og enn fremur hærra mjólkurverði til bænda. Gögn málsins gáfu hins vegar ekki til kynna að Mjólkursamsalan hefði farið út fyrir ramma samkeppnislaga með viðbrögðum sínum.
- **Látið af forverðmerkingum:** Í framhaldi af ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2010, *Samkeppnishömlur Haga, Kjarnafæðis, Kjötbankans, Kjötafurðastöðvar KS, Norðlenska, Reykjaráðs og Sláturfélags Suðurlands í tengslum við forverðmerkingar á kjötvörum*, hafa MS og smásalar verið að undirbúa afnám forverðmerkinga á mjólkurvörum, til samræmis við kjötvörur.

### Stöðumat

Ljóst er að samkeppnisaðstæður á mjólkurmarkaði hafa versnað til muna á síðustu árum, í skjóli núgildandi búvörulaga. Hefur þetta bæði skaðað neytendur og bændur. Hafa stjórnvöld að flestu leyti haft að engu sjónarmið Samkeppniseftirlitsins í þessu efni. Mun Samkeppniseftirlitið halda áfram að fylgjast með þessum markaði og benda á leiðir til að koma á samkeppni og bæta hag neytenda og bænda.

## 11.6. Markaður fyrir kjöt og egg

Sláturfélag Suðurlands svf. og Norðlenska matborðið ehf. (Goði) eru lang stærstu kjötvinnslufyrirtæki hér á landi. Reka fyrirtækin bæði stór sláturhús og kjötvinnslur þar sem flestallar kjöttegundir og kjötafurðir eru fullunnar í neytendapakningar fyrir matvöruverslanir. Ferskar kjötvörur sem eru í eigu Haga hf. reka einnig stóra allhliða kjötvinnslu sem þjónar verslunum þess fyrirtækis að stórum hluta að því er kjötvörur varðar. Önnur stór og meðalstór fyrirtæki á sviði kjötvinnslu eru t.d. Kjarnafæði, Síld og fiskur, Kaupfélag Skagfirðinga og Fjallalamb. Kjúklingaslátrun og vinnslu er m.a. sinnt af Reykjagarði sem er í eigu Sláturfélags Suðurlands, Móum og Íslandsfugli sem eru í eigu fyrirtækisins Mata sem m.a. dreifir grænmeti og ávöxtum. Á Íslandi eru starfandi um 14-15 eggjaframleiðendur. Tveir stærstu framleiðendurnir eru þó með meirihluta markaðarins. Um er að ræða Stjörnuegg hf. og Nesbú ehf. en þessi fyrirtæki þjóna stærstu matvörukeðjunum.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgangshindranir væru að markaði fyrir kjöt og egg. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>Framleiðendur á þessu sviði lúta yfirgripsmiklum afskiptum opinberra aðila sem hafa veruleg áhrif á allar rekstrarforsendur fyrirtækja. Innlend framleiðsla nýtur tollverndar.</li> <li>Beingreiðslur í mjólkurframleiðslu skekkja stöðu þeirra aðila sem eingöngu framleiða nautakjöt og gera þeim erfitt fyrir að komast inn á markaðinn.</li> <li>Framleiðsla á kjúklingum og svínakjöti nýtur innflutningsverndar í formi tolla sem lagðir eru á innflutt kjöt, þótt framleiðendur séu tiltölulega fáir og framleiðslan geti varla talist til hefðbundins landbúnaðar.</li> <li>Vísbendingar um að útreikningur svokallaðra jöfnunargreiðslna í lambakjötsframleiðslu kunni að fela í sér markaðshindrun.</li> <li>Tilhögun og framkvæmd við úthlutun tollkvóta rýrir möguleika nýrra og smærri keppinauta að hasla sér völl.</li> <li>Hagar reka kjötvinnslufyrirtækið Ferskar kjötvörur sem þjónar verslunarkerðjum Haga að stórum hluta. Slíkt fyrirkomulag kann að takmarka aðgang vegna þess að hillupláss verslana er takmarkað.</li> <li>Styrkir af hálfu hins opinbera til núverandi sláturleyfishafa gefur þeim umtalsvert forskot á þá aðila sem myndu ætla að hasla sér völl í greininni.</li> <li>Sterk staða tveggja stærstu kjötvinnslufyrirtækjanna gerir öðrum aðilum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn eða vaxa.</li> <li>Nýjir keppinautar í framleiðslu á eggjum og kjúklingum eru háðir þeim sem fyrir eru á markaðnum um kaup á varpstofni.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Að búvörulög verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar þar sem meginmarkmiðið verður að jafna samkeppnisstöðu og auka virka samkeppni á mörkuðum fyrir landbúnaðarafurðir neytendum og þjóðfélaginu öllu til hagsbóta. Breytingar í kjölfar slíkrar endurskoðunar þurfa m.a. að leiða til þess að samkeppni sé ekki raskað milli núverandi keppinauta sem og því að innkoma nýrra keppinauta verði auðvelduð hvort heldur sem um er að ræða nýja innlenda framleiðendur (t.d. bændur, afurðastöðvar og/eða kjötvinnslufyrirtæki) annars vegar eða innflytjendur hins vegar.</li> <li>Útboð landbúnaðarráðuneytisins á tollkvótum vegna innflutnings á nautakjöti, svínakjöti, alifuglakjöti og smjöri og ostum verði fellt niður í núverandi mynd. Þess í stað verði úthlutun tollkvóta endurgjaldslaus og eftir atvikum hlutkesti varpað sé ásókn umfram kvóta.</li> <li>Samkeppniseftirlitið beinir því til Haga að grípa ekki til neinna aðgerða sem geta hindrað innkomu nýrra aðila eða möguleika minni keppinauta til að vaxa á markaði fyrir unnar kjötvörur.</li> <li>Að stærstu kjötvinnslufyrirtækin, Norðlenska og Sláturfélag Suðurlands hindri ekki bændur (innleggjendur) í því að eiga viðskipti við önnur kjötvinnslufyrirtæki.</li> <li>Að núverandi keppinautar á kjúklinga- og eggjamarkaði beiti sér hvorki sjálfir né í gegnum félag sitt Stofnunga þannig að innkoma nýrra keppinauta sé torvelduð.</li> </ul>
<p><b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Lagalegar aðgangshindranir:</b> Samkeppniseftirlitið er með til athugunar aðgangshindranir tengdar tollkvótum á kjöti og osti. Í undirbúningi er álit til landbúnaðarráðherra vegna þessa. Samkeppniseftirlitið telur að útboðin feli í sér mikla aðgangshindrun fyrir nýja aðila sem vilja hasla sér völl í innflutningi á erlendu kjöti og ostum. Þessu til stuðnings er bent á að niðurstöður útboða hafi oft verið þannig að stórir aðilar, jafnvel aðilar í ráðandi stöðu, hljóta mesta úthlutun.</li> <li><b>Nautgripakjöt:</b> Þótt nautgripabændur njóti ekki beinna styrkja vegna kjötframleiðslunnar eru flestir þeirra jafnframt framleiðendur á mjólk en sú framleiðsla er sem fyrr segir styrkt af ríkinu. Hafa beingreiðslurnar því m.a. skekkt stöðu þeirra aðila sem eingöngu framleiða nautakjöt og gert þeim erfitt fyrir að komast inn á markaðinn. Nokkuð var þó komið til móts við sérhæfða nautgripabændur með viðbótarstyrkjum í framhaldi</li> </ul>	

af álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2005 *Mismunun í opinberri styrkveitingu til framleiðenda nautgripakjöts.*

- **Samkeppnishindranir tengdar samþjöppun á markaði fyrir svínakjötsframleiðslu:** Í ákvörðun nr. 3/2011, *Samruni Stjórnugríss hf. við Rekstrarfélagið Braut ehf. og LS2 ehf.*, er fjallað ítarlega um svínarækt á Íslandi. Niðurstaða þeirrar athugunar var að yfirtaka Stjórnugríss á svínabúunum á Hýrumel og Brautarholti myndaði markaðsráðandi stöðu félagsins í svínarækt og styrkti stöðu félagsins á markaðnum fyrir slátrun á svínunum.

Með ákvörðun nr. 15/2011, *Reglubundin upplýsingaskylda Stjórnugríss hf.*, var komið á viðvarandi eftirliti sem gerir Samkeppniseftirlitinu kleift að meta hvort ástæða sé til sérstakra rannsókna á tilteknum atvikum er varða stöðu Stjórnugríss.

Til meðferðar er kæra vegna meintrar skaðlegrar undirverðlagningar Stjórnugríss á sölu á grísum.

Nýlegt frumvarp landbúnaðarráðherra í svínarækt kveður á um enn frekari miðstýringu í íslenskum landbúnaði frá því sem nú er og mun skaða bæði framleiðendur og neytendur nái það fram að ganga í óbreyttri mynd. Samkeppniseftirlitið hefur lagst gegn samþykkt þess.

- **Viðskipti kjötvinnslufyrirtækja og smásala:** Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2010, *Samkeppnishömlur Haga, Kjarnafæðis, Kjötbankans, Kjötafurðastöðvar KS, Norðlenska, Reykjagarðs og Sláturfélags Suðurlands í tengslum við forverðmerkingar á kjötvörum*, var komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtækin hefðu brotið gegn banni við ólögætu samráði með tvíhliða samningum eða samstilltum aðgerðum í tengslum við smásöluverðlagningu á kjöti og unnum kjötvörum sem kjötvinnslurnar hafa verðmerkt fyrir Haga (svokölluð forverðmerking). Fyrirtækin undirgengust sátt og greiddu samtals 405 m.kr. sekt vegna málsins. Tvö kjötvinnslufyrirtæki óskuðu eftir sáttarviðræðum við Samkeppniseftirlitið en þær viðræður skiluðu ekki árangri. Um er að ræða Matfugl ehf. og Síld og fisk ehf. Þáttur þeirra er því enn til rannsókna.

Til þess að vinna gegn frekari brotum á samkeppnislögum og skapa skilyrði fyrir aukinni samkeppni hafa þau fyrirtæki sem gerðu sátt í málinu fallist á að hlíta tilteknum fyrirmælum og skilyrðum. Eitt af skilyrðunum er að Hagar hafa frá 1. júní sl. hætt að taka við forverðmerktum kjötvörum. Sömuleiðis hætta viðkomandi kjötvinnslufyrirtæki að merkja smásöluverð fyrir sína viðskiptavinum. Þá er Högum óheimilt að bjóða afslætti á kjötvörum nema um raunafslætti sé að ræða frá gildandi smásöluverði.

#### **Stöðumat:**

Athuganir Samkeppniseftirlitsins sýna að verulega skortir á að samkeppnisaðstæður séu í viðunandi horfi á ýmsum mörkuðum sem hér falla undir. Þannig hefur aukin samþjöppun orðið á kjötmarkaði frá árinu 2008 með yfirtöku Stjórnugríss á svínabúunum á Hýrumel og Brautarholti. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa stjórnvöld ekki hugað nægilega að samkeppnisaðstæðum á þessum markaði og hagsmunum framleiðenda og neytenda. Þess vegna er aðgerða þörf.

## 11.7. Lyfjamarkaðurinn

Lyfjamarkaður er frábrugðinn mörgum öðrum mörkuðum að því leyti að hann er mjög háður flóknu regluverki, enda er verslun með lyf „hluti af heilbrigðisþjónustu“ samkvæmt lyfjalögum og eru viðskipti með lyf því háð ströngum heilbrigðis- og öryggiskröfum. Þá greiðir ríkið að miklu leyti fyrir lyf og ákveður hámarksverð lyfja bæði í heildsölu og smásölu. Það skiptir einnig máli í samkeppnislegu tilliti að lækna ákveða hvaða lyf skuli notað, Sjúkratryggingar greiða að miklu leyti fyrir þau en sjúklingar nota þau og kaupa.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 er fyrst og fremst fjallað um smásölu lyfja. Á því sviði eru tvær smásölukeðjur langsamlega stærstar og hafa verið skilgreindar í sameiginlega markaðsráðandi stöðu, þ.e. Lyf og heilsa og Lyfja. Tölur frá árinu 2007 benda til þess að Lyf og heilsa hafi haft um 35-40% markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu og Lyfja um 35-40% einnig. Þá hafi Lyfjaval, Lyfjaver og Rimaapótek verið með um 5-10% hlutdeild hvert um sig á þessum tíma, en önnur apótek með minni hlutdeild. Lyf og heilsa og Lyfja voru talin vera í sameiginlega markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir smásölu lyfja á höfuðborgarsvæðinu skv. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2006, sbr. og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006. Komist var að sömu niðurstöðu í ákvörðun nr. 4/2010, *Misnotkun Lyfja og heilsu á markaðsráðandi stöðu sinni*.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgangshindranir væru að lyfjamarkaðnum hér á landi. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>Hérlendis, líkt og annars staðar, þarf sérstakt leyfi til að starfsemi á sviði lyfjainnflutnings. Einnig þarf sérstakt markaðsleyfi fyrir innflutningi á hverri lyfjategund fyrir sig, en það er kostnaðarsamt og umsóknarferlið tímafrekt.</li> <li>Mögulega getur innlendir stjórnýslukostnaður takmarkað hvata til að flytja inn lyf.</li> <li>Kröfur um leiðbeiningar innan í lyfjaumbúðum og reglur um framkvæmd þessa fela í sér mikinn kostnað og takmarkar möguleika á innflutningi.</li> <li>Fyrirkomulag og framkvæmd verðlagningar á lyfjum í Lyfjaverðsskrá dregur úr samkeppni og felur í sér aðgangshindranir.</li> <li>Auglýsingar á lyfjum eru að mestu bannaðar en það getur skert möguleika nýrra keppinauta að komast inn á markaðinn og vaxa.</li> <li>Kröfur um að lausasölulyf, önnur en nikótín- og flúorlyf, skuli einungis seld í lyfjabúðum hindra samkeppni.</li> <li>Lyfja og Lyf og heilsa hafa verið skilgreind í sameiginlega markaðsráðandi stöðu, en í því felst m.a. að hætta er á því að fyrirtæki utan keðjanna megi eiga von á grimmri samkeppni frá hendi lyfjakeðjanna sem aftur á móti lyfjakeðjurnar stunda ekki sín á milli.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opna íslenskan lyfjamarkað með því að samþætta hann frekar erlendum lyfjamarkaði, t.d. hinum sænska, með samvinnu lyfjafirvalda í löndunum, með því að markaðsleyfi í öðru landinu gildi helst sjálfkrafa í hinu landinu og með því að notkunarleiðbeiningar séu jafnan prentaðar á báðum tungumálum. Hugsanlega er hægt að endurskoða verklag stjórnýslu lyfjamála með það fyrir augum að létta hana umfram það sem fengist með því að samþætta starfsemi innlendra lyfjafirvalda og erlendra.</li> <li>Breyta kröfum um að notkunarleiðbeiningar lyfja séu hafðar á íslensku innan í lyfjaumbúðum, en fela ef þörf krefur apótekum þá ábyrgð að láta notkunarleiðbeiningar á íslensku fylgja með þeim lyfjum, sem ekki hafa slíkar leiðbeiningar, við sölu lyfjanna úr apóteki.</li> <li>Draga úr hömlum á auglýsingum á lyfjum. Afnema tilkynningaskyldu á afsláttum frá hámarksverði til lyfjagreiðslunefndar og auglýsingu þeirra í Lyfjaverðsskrá.</li> <li>Heimila sölu fleiri lausasölulyfja utan apóteka en aðeins nikótín- og flúorlyfja.</li> <li>Rýmka heimildir til starfrækslu póstverslunar með lyf og internetapóteka og afnema t.d. skyldu til starfrækslu apóteks samhliða póstversluninni.</li> <li>Miða greiðsluþátttökukerfi við ódýrustu lyfjameðferð við sjúkdómum (líta til læknisfræðilegrar virkni lyfjanna).</li> </ul>
<p><b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Opnun á lyfjamarkaði:</b> Að einhverju leyti hafa íslensk stjórnvöld styrkt samstarf við systurstofnanir í því skyni að leyta hagkvæmari lausna á lyfjamarkaði. Fyrir Alþingi liggur frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 87/2007, um opinber innkaup, þar sem lagt er til að opnað verði fyrir að miðlæg innkaupastofnun</li> </ul>	

(Ríkiskaup) fari í útboð erlendis í samstarfi við aðra aðila, s.s. miðlæga innkaupastofnun viðkomandi ríkis. Í frumvarpinu er vísað til áhuga heilbrigðisráðuneytisins og Landspítalans á að kanna möguleika á sameiginlegum lyfjaútboðum spítalans og systurstofnana á Norðurlöndum. Í umsögn sinni um frumvarpið taldi Samkeppniseftirlitið að slík heimild gæti nýst í þágu virkrar samkeppni hérlandis í tilteknum tilvikum, en væri henni ekki rétt beitt gæti hún raskað samkeppni hér á landi, einkum í þeim tilvikum þar sem innlendir aðilar sem veita samkeppnislegt aðhald geta ekki tekið þátt vegna stærðar útboðsins. Lagði Samkeppniseftirlitið til að framkvæmt yrði staðlað samkeppnismat í hverju tilviki, þar sem afstaða væri tekin til þessa.

- **Greiðslupátttaka miðuð við ódýrustu lyfjameðferð:** Á undanförunum árum hefur það aukist að greiðslupátttaka lyfja miðist við læknisfræðilega virkni lyfja en ekki endilega hið virka innihaldsefni, sem þó er meginregla við greiðslupátttökuna. Þessari tilhögun er ætlað að spara fé, enda miðast greiðslupátttakan með henni almennt séð við ódýrustu meðhöndlun viðkomandi sjúkdóms og fleiri lyfjategundir en ella eru lagðar til grundvallar við ákvörðun greiðslupátttökunnar.
- **Endurskoðun lyfjaverðs á heilðsölustigi:** Lyfjaverð á heilðsölustigi er ákvarðað af opinberri nefnd, lyfjagreiðslunefnd, sem gefur út lyfjaverðskrá einu sinni í mánuði. Verðákvörðunin tekur mið af verði sama lyfs á norðurlöndunum þegar lyfið er skráð og gengi þess gjaldmiðils sem lyfið er skráð í. Lyfjagreiðslunefnd endurskoðaði heilðsöluverð lyfja árið 2009 og leiddi það til töluverðs sparnaðar fyrir Sjúkratryggingar Íslands og fyrir sjúklinga. Sams konar verðendurskoðun fór fram árið 2010 og 2011 og leiddi hún einnig til umtalsverðs sparnaðar, en ætla má að tekjur lyfjainnflytjenda hafi dregist allnokkuð saman fyrir vikið.
- **Misnotkun á markaðsráðandi stöðu á lyfjamarkaði:** Í ákvörðun nr. 4/2010, *Misnotkun Lyfja og heilsu á markaðsráðandi stöðu sinni*, komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að Lyf og heilsa hf. hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína með aðgerðum sem höfðu það að markmiði að hindra að nýr keppinautur á sviði lyfsölu á Akranesi næði fóttfestu á markaðnum. Taldi Samkeppniseftirlitið að Lyf og heilsa hefðu brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga með hegðun sinni og lagði 130 millj. kr. stjórnvaldssekt á fyrirtækið. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti um brot hefði verið að ræða en lækkaði sektina niður í 100 millj. kr. Málið er nú fyrir héraðsdómi Reykjavíkur.
- **Nýir aðilar á smásölu markaði lyfja:** Apótekum á höfuðborgarsvæðinu sem standa utan stóru lyfjakeðjanna tveggja, Lyfja og heilsu og Lyfjavers, hefur fjölgað á undanförunum árum. Minni einkaaðilar utan keðjanna tveggja reka nú ellefu lyfjaverslanir á höfuðborgarsvæðinu. Það er talsverð breyting, t.d. ráku einkaaðilar utan keðjanna tveggja aðeins sex verslanir á höfuðborgarsvæðinu fyrir fáeinum árum, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2006.
- **Norræn skýrsla um lyfjamarkaði:** Haustið 2008 birti Samkeppniseftirlitið skýrslu norrænu Samkeppniseftirlitanna um lyfjamarkað (Konkurrensemessige problemstillingar í apotek- og legamiddelsektoren). Markmið skýrslunnar var m.a. að auðvelda stjórnvöldum í ríkjunum undirbúning og töku ákvarðana um reglubreytingar sem áhrif hefðu á samkeppnisumhverfi og samkeppnishætti á apóteka- og lyfjamörkuðum í löndunum. Einnig átti skýrslan að auðvelda samkeppnisyfirlöndum að leggja mat á samkeppnisleg áhrif eða afleiðingar af breytingum á lögum og reglum sem varða apóteka- og lyfjamarkaði og gera þau betur í stakk búin að fjalla um einstök mál, þ.m.t. samrunamál, sem upp kunna að koma á umræddum mörkuðum.

#### Stöðumat:

Samkeppnisaðstæður í smásölu lyfja hafa batnað á síðustu árum, í kjölfar áðurnefndra ákvarðana Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2006 og 4/2010, en í þeim var Lyfja og Lyf og heilsa skilgreind í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Í fyrra tilvikinu var samruni Lyfja og heilsu við lítinn keppinaut ógiltur og í hinu tilvikinu var Lyf og heilsa sektað fyrir tilraunir til að hindra samkeppni lítils keppinautar. Í kjölfarið hefur litlum apótekum fjölgað á höfuðborgarsvæðinu. Enn eru hins vegar margvíslegar samkeppnishindranir til staðar og ekki hefur tekist að bæta úr öllum þeim atriðum sem nefnd voru í skýrslu nr. 2/2008.

## 11.8. Olíumarkaður

Almennt hefur olíumarkaðurinn verið skilgreindur sem heildarmarkaður fyrir sölu á olíuvörum. Innan þessarar skilgreiningar eru hins vegar margar vörur sem ekki eiga sér staðgengdarvöru. Á olíumarkaðnum eru því fyrir hendi margir undirmarkaðir. Markaðnum má skipta í tvo meginþætti, þ.e. annars vegar smásölu á olíuvörum og hins vegar innflutning, dreifingu og birgðahald á olíuvörum. Þessi skipting er þó einungis til hægðarauka til að skýra frá aðgangshindrunum. Á markaði fyrir smásölu á olíuvörum starfa fjögur fyrirtæki, þ.e. N1 hf., Olíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Atlantsólía ehf.<sup>39</sup> Á markaðnum fyrir innflutning, dreifingu og birgðahald á olíuvörum eru þrjú fyrirtæki starfandi. Þau eru Olíudreifing ehf., Skeljungur og Atlantsólía.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgangshindranir væru að olíumarkaðnum. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ný og smærri fyrirtæki hafa oft átt í erfiðleikum með að fá lóðum úthlutað.</li> <li>Framtíðarskuldbindingar sveitarfélaga um lóðir fyrir stærri olíufyrirtækin hafa útilokunaráhrif á nýja eða smærri keppinauta.</li> <li>Kvaðir á lóðum um að óheimilt sé að setja upp afgreiðslustöð hafa útilokunaráhrif á nýja eða smærri keppinauta.</li> <li>Lög um flutningsjöfnunarsjóð olíuvara fela í sér mismunun gagnvart smærri fyrirtækjum.</li> <li>Sameiginlegt birgðahald og dreifing á olíuvörum hjá Olíudreifingu og Skeljungu getur skapað aðgangshindranir.</li> <li>Markaðurinn einkennist af fákeppni og hefur mörg einkenni þess að stærstu fyrirtækin séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Að sveitarfélög geri ráð fyrir því að ný eða smærri fyrirtæki á olíumarkaði fái lóðir fyrir afgreiðslustöðvar eða birgðastöðvar í skipulagi sínu – bæði eldri og nýjum hverfum.</li> <li>Að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu gerir allt sem í þeirra valdi stendur til að ný eða smærri fyrirtæki á olíumarkaði fái úthlutað lóðum ef eftir því er óskað.</li> <li>Að flutningsjöfnunarsjóður olíuvara verði lagður niður í núverandi mynd.</li> <li>Að Olíudreifing og Skeljungur veiti nýjum og smærri keppinautum aðgang að ómissandi birgðastöðvum ef eftir því er óskað.</li> <li>Að stóru olíufélögin notfæri sér ekki fákeppnisaðstæður á markaðnum til þess að hindra þátttöku og vöxt minni keppinauta eða koma á eða viðhalda verðlagningu sem ekki byggist á heilbrigðri samkeppni.</li> </ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Skipulagsmál:</b> Í álit nr. 3/2009, <i>Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni</i>, beindi Samkeppniseftirlitið því til umhverfisráðherra að beita sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulags- og byggingarlaga til að tryggja að horft sé til samkeppnissjónarmiða við skipulag og úthlutun lóða. Jafnframt beindi Samkeppniseftirlitið því til sveitarfélaga á Íslandi að hafa átta meginreglur til hliðsjónar við skipulagsmál og úthlutun lóða. Í þeim er m.a. mælt til að lagt verði samkeppnislegt mat á skipulag hverfa, að úthlutun lóða fari fram með útboði eða öðrum gagnsæjum hætti, að gerðar verði ráðstafanir til þess að ný eða smærri fyrirtæki fái lóðir fyrir atvinnustarfsemi sína og að sveitarfélög beiti sér gegn samkeppnishamlandi kvöðum í lóðarleigusamningum.</li> </ul> <p>Í umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til nýrra skipulagslaga nr. 123/2010 var fjallað um mikilvægi þess að markaðsákvæðum skipulagslaga yrði breytt með þeim hætti að eitt af markmiðum laganna yrði að stuðla að eflingu virkrar samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur og að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Ekki var orðið við þeim tilmælum.</p> <p>Til athugunar er kvörtun Atlantsólíu vegna synjunar Reykjavíkurborgar á úthlutun lóðar til nýrrar olíustöðvar. Í málinu er einkum til skoðunar hvernig yfirvöld hafa farið að tilmælum Samkeppniseftirlitsins sbr. fyrrgreint álit.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Samstarf olíufélaganna:</b> Til athugunar eru nokkur mál þar sem olíufélögin hafa óskað eftir undanþágu frá banni við ólögmaetu samráði, einkum í tengslum við birgðahald og flutning. Dæmi um mál af þessu tagi er ákvörðun nr. 3/2010, <i>Undanþága frá samstarfi Atlantsólíu ehf. og Skeljungs hf. við flutning og áfyllingu olíu</i>. Þessar undanþágubeiðnir vekja upp spurningar um samkeppnisaðstæður á þessum hluta markaðarins og áhrif þeirra á smásölu og verð til neytenda. Til athugunar er m.a. hvort forsendur séu til þess að skilyrða allt samstarf stóru olíufélaganna í birgðahaldi og dreifingu þannig að aðrir keppinautar eigi aðgang að því samstarfi.</li> </ul>	

<sup>39</sup> Skeljungur á Orkuna ehf. og Olíuverzlun Íslands rekur ÓB innan fyrirtækisins.



- Samkeppniseftirlitið hefur reglulega fylgst með háttsemi olúfélaganna eftir að þau voru fundin sek um ólöglegt samráð. Hefur SE tekið við ýmsum ábendingum þar að lútandi, sem hingað til hafa ekki leitt til frekari íhlutunar.
- Þeim viðskiptavinum olúfélaganna fer fjölgandi sem fengið hafa greiddar bætur vegna ólöglegs samráðs sem upplýst var um í ákvörðun nr. 21/2004, *Ólöglegt samráð Kers hf. (áður Olúfélagið hf.), Olíuverzlunar Íslands hf., Skeljungs hf. og Bensínorkunnar ehf.*, sbr. og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004. Nýlega var greint frá því að félögin hafi greitt Stoðum, og Alcan Rio Tinto skaðabætur. Áður hafa gengið dómar þar sem bótaskylda er staðfest. Enn er fyrir héraðsdómi stefna olúfélaganna á hendur Samkeppniseftirlitinu þar sem þau freista þess að fá felldar niður eða lækkaðar sektir samkvæmt úrskurði áfrýjunarnefndar í máli nr. 3/2004.

#### *Stöðumat:*

Fæstar þeirra tillagna sem fram komu í skýrslu nr. 2/2008 hafa komist til framkvæmda. Hækkandi eldsneytisverð kallar á aðgerðir af hálfu stjórnvalda sem stuðlað geta að samkeppni. Jafnframt er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið fylgist vel með og taki eftir atvikum upp athuganir á samkeppnisaðstæðum á þessum mikilvæga markaði.

## 11.9. Fjölmíðlamarkaður

Fjölmíðlamarkaðinum hefur almennt verið skipt upp í þrjá undirmarkaði, þ.e. ljósvakamiðla, prentmiðla og aðra fjölmíðla. Markaði ljósvakamiðla hefur svo verið skipt upp í sjónvarps- og hljóðvarpsmarkað. Almennt er lagt til grundvallar að sjónvarpsmarkaður á Íslandi greinist í opið sjónvarp annars vegar og áskriftarsjónvarp hins vegar. Á markaði fyrir áskriftarsjónvarp hér á landi eru nú starfandi 365 miðlar ehf. (með sjónvarpsstöðvar sínar Stöð 2, Stöð 2 Sport, Stöð 2 Bío o.fl.), Skjárinn (með sjónvarpsstöðina SkjárEinn auk áskriftarpakka innan SkjásHeims o.fl.), Síminn (með áskriftarpakka innan Breiðvarpsins) og Vodafone (með áskriftarpakka á Digital Ísland sem er stafrænt dreifikerfi Vodafone). Staða 365 á markaði fyrir áskriftarsjónvarp hefur verið talin afar sterk en þó verður að líta til þess að sjónvarpsstöðin SkjárEinn er nú orðinn áskriftarsjónvarp en var áður í opinni dagskrá. Á markaði fyrir sjónvarp í opinni dagskrá starfar nú RÚV auk þess sem nokkrar smærri stöðvar eru starfandi, þ.e. ÍNN, sjónvarpsstöðin Omega, Stöð 1, Nova TV og N4 Sjónvarp Norðurlands. Ljóst er að RÚV hefur yfirburðastöðu á markaði fyrir opið sjónvarp. Á vissum sviðum geta íslenskar sjónvarpsstöðvar talist vera keppinautar á sama markaði, svo sem í sölu auglýsinga í sjónvarpi eða í kaupum á sjónvarpsefni, sbr. t.d. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum*.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgangshindranir væru að fjölmíðlamarkaðnum. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

<b>Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða</b>	<b>Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>RÚV raskar samkeppni á fjölmíðlamörkuðum með þátttöku á auglýsingamarkaði.</li><li>365 miðlar hafa staðið í vegi fyrir afhendingu sjónvarpsmerkja og eru vísbendingar um að þeir hafi með því brotið skilyrði ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 12/2005.</li><li>Aðgengi að dreifiveitum Vodafone og Símans annars vegar og efnisveitum 365 miðla og Skjásins hins vegar er takmarkað fyrir nýja aðila.</li><li>Aðgengi að mikilvægu sjónvarpsefni, s.s. nýlegum kvikmyndum, er hindrað vegna einkasólusamninga 365 miðla við erlenda framleiðendur.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Að unnið verði gegn þeim samkeppnishömlum sem stafa af stöðu RÚV á auglýsingamarkaði, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008.</li><li>Að bæði 365 miðlar og Skjárinn standi ekki í vegi fyrir afhendingu sjónvarpsmerkja til nýrra keppinauta uppfylli þeir á annað borð þær kröfur sem fyrirtækjunum er heimilt að gera á grundvelli ákvarðana samkeppnisráðs nr. 10/2005 og 12/2005. Þá áréttar Samkeppniseftirlitið önnur skilyrði sem fram koma í umræddum ákvörðunum samkeppnisráðs.</li><li>Að núverandi keppinautar á sjónvarpsmörkuðum, Vodafone og Síminn (dreifiveitur) og 365 miðlar og Skjárinn (efnisveitur) opni aðgengi að kerfum sínum og efni fyrir nýja aðila sem vilja hasla sér völl á sjónvarpsmörkuðum.</li><li>Að lögfest verði ákvæði um tillögur nefndar menntamálaráðherra frá apríl 2005 um flutningsrétt og flutningsskyldu dreifiveitna. Með öðrum orðum að flutningsskylda verði lögð á dreifiveitur á efni fyrir aðra aðila (e. must carry).</li><li>Að sama skapi verði dreifiveitum fenginn flutningsréttur (e. may carry) og þeim þar með gert kleift að fá til sín það efni sem þær kjósa.</li><li>Að RÚV og 365 komi ekki í veg fyrir með samningum sínum að keppinautar fái aðgang að eftirsóknarverðu sjónvarpsefni.</li></ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li><b>Staða RÚV:</b> Þann 14. nóvember gaf Samkeppniseftirlitið út álit nr. 4/2008 þar sem fjallað var um þær samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum. Beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til menntamálaráðherra að RÚV hyrfi af auglýsingamarkaði og starfsemi þess yrði alfarið kostuð af opinberum fjárframlögum. Í kjölfarið setti RÚV sér skýrari reglur varðandi háttsemi sína á auglýsingamarkaði auk þess sem þáverandi menntamálaráðherra</li></ul>	

lagði fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf.

Samkeppniseftirlitinu hafa reglulega borist ábendingar um að félagið viðhafi enn háttsemi sem sé skaðleg samkeppni og nánar er útskýrð í framangreindu álitni. Hefur athygli mennta- og menningarmálaráðherra og menntamálanefndar verið vakin á því.

Með lögum nr. 38/2011 um fjölmiðla var í fyrsta sinn sett heildarlöggjöf um fjölmiðla og starfsemi þeirra hér á landi og tóku lög in gildi þann 15. apríl 2011. Frumvarpið var upphaflega lagt fram til kynningar haustið 2009 og hefur Samkeppniseftirlitið gefið þrjár umsagnir vegna þess þar sem ítrekuð voru þau sjónarmið sem fram komu í álitni stofnunarinnar nr. 4/2008 varðandi stöðu RÚV á auglýsingamarkaði. Þau sjónarmið voru þó ekki höfð til hliðsjónar enda eru lög nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. enn í gildi samhliða framangreindum nýjum lögum.

Í febrúar 2011 lagði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til að Ísland breytti fyrirkomulagi á fjármögnun RÚV með það að markmiði að stuðla að frekara gagnsæi varðandi opinber fjárfrelög og til þess að draga úr hættu á samkeppniströskun. Fela tillögurnar þannig í sér að skilið verði á milli þeirrar starfsemi RÚV sem telst almannaþjónusta og þess hluta, sem lúta skal lögmálum markaðarins.

Í mars 2011 var stofnuð nefnd um breytingu á lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. á grundvelli tillagna starfshóps um almannaútvarp á Íslandi sem skipaður var árið 2009 auk þess sem framangreindar athugasemdir og tillögur Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) vegna gildandi laga kölluðu einnig á lagabreytingar. Áætlað er að mennta- og menningarmálaráðherra leggi fram frumvarp á haustþingi 2011 vegna breytinga á lögnum þar sem settar verða fram tillögur nefndarinnar.

- **Mælingar á fjölmiðlanotkun:** Til rannsóknar eru hugsanleg brot á skilyrðum á ákvörðun nr. 61/2008, *Ósk um undanþágu frá ákvæði samkeppnislaga um bann við samstarfi keppinauta vegna samnings Capacent ehf., Ríkisútvarpsins ohf., 365 miðla ehf. og Skjásins miðla ehf. um rafrænar mælingar á fjölmiðlanotkun.*
- **Flutningsréttur og flutningsskylda:** Með framangreindum lögum nr. 38/2011 um fjölmiðla voru festar í lög reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu. Er þetta í samræmi við tillögur Samkeppniseftirlitsins í skýrslu nr. 2/2008.
- **Einkasölusamningur 365 miðla:** Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var þeim tilmælum beint til RÚV og 365 að koma ekki í veg fyrir með samningum sínum að keppinautar fái aðgang að eftirsóknarverðu sjónvarpsefni..
- **Ógilding Samkeppniseftirlitsins á samruna Fréttablaðsins og Morgunblaðsins:** Að sögn samrunaaðila var samruni þessi nauðsynlegur til að bregðast við rekstrarerfiðleikum Árvakurs og 365 miðla. Það var hins vegar niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í febrúar 2009 að samruninn hefði falið í sér mjög alvarlegar samkeppnishömlur og að samrunaaðilar hefðu ekki sýnt fram á að leyfa ætti samrunann sökum fjárhagsörðugleika. Af þeim ástæðum ógilti eftirlitið samrunann á grundvelli 17. gr. c samkeppnislaga.

#### *Stöðumat:*

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að dregið hefur verulega úr þeim hindrunum sem voru á fjölmiðlamarkaðnum á árinu 2008 og vonir standa til að enn dragi úr þeim á haustdögum þessa árs með nýju frumvarpi til breytinga á lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. Áfram verður að fylgjast vel með hugsanlegum samkeppnishindrunum, einkum í tengslum við innkomu nýrra aðila inn á markaðinn.

### 11.10. Fjarskiptamarkaður

Fjarskiptamarkaður (smásala) á Íslandi hefur verið skilgreindur sem markaður fyrir almenna talsímaþjónustu, markaður fyrir gagnaflutning (þar með talið leigulínur), markaður fyrir farsímaþjónustu og markaður fyrir aðra fjarskiptaþjónustu, t.d. Internetþjónusta. Eftir atvikum eru síðan skilgreindir ýmsir undirmarkaðir. Einnig er um að ræða sérstakan markað fyrir rekstur grunnkerfa (heildsala) fyrir fjarskipti<sup>40</sup> en í því felst samtenging grunnkerfa sem eru í eigu einstakra rekstraraðila og aðgangur annarra fyrirtækja að þeim. Á þessum mörkuðum starfa félög sem hafa yfir að ráða kerfum sem flest hver flokkast undir ómissandi aðstöðu og sem er kostnaðarsamt að byggja upp. Af þessum innanlands grunnkerfum er það aðeins kerfi Mílu sem nær til landsins alls. Á heildarfjarskiptamarkaði hafa dótturfélög Skipta hf., Síminn hf. og Míla hf., 60-65% markaðshlutdeild, Vodafone með 25-30% markaðshlutdeild og nokkrir aðrir svo sem Tal og Nova ehf., með samtals 10-15%. Markaðshlutdeild á einstökum undirmörkuðum fjarskipta getur síðan verið frábrugðin þessum tölum. Skipti hf./Síminn hf. hefur í fyrri ákvörðunum verið skilgreindur sem markaðsráðandi fyrirtæki á markaði fyrir bæði almenna talsímaþjónustu, gagnaflutningsþjónustu og farsímaþjónustu.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var lagt til að gripið yrði til tilgreindra aðgerða til að draga úr samkeppnishindrunum á mörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar voru fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beiting úrræða Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt fjarskiptalögum (þ.á m. markaðsgreiningar) hefur reynst tímafrek.</li> <li>• Öndurkræfur stofnkostnaður er mjög hár.</li> <li>• Sterk staða Skipta á fjarskiptamarkaði getur falið í sér aðgangs- og vaxtarhindrun, en fyrirtækið veitir alhliða fjarskiptaþjónustu um allt land og á sitt eigið grunnkerfi sem keppinautar þurfa að semja við.</li> <li>• Skiptikostnaður er gjarnan fyrir hendi og flókið að fylgjast með verði til þess að tryggja sér bestu tilboð.</li> <li>• Hætta er á að félög með stóran viðskiptavinahóp beiti verðaágreiningu á þjónustu til að hygla sínum eigin viðskiptavinum og hefta þannig hreyfanleika þeirra til keppinauta.</li> <li>• Mögulegt er að fyrirtæki sem bjóða víðtæka þjónustu beiti samvinnun ólíkra þjónustuþátta sem í geta falist tilboð sem erfitt er fyrir lítil og ný fyrirtæki að jafna eða bæta.</li> <li>• Fjarskiptamarkaðurinn er tiltölulega mettaður sem getur falið í sér vaxtar- og aðgangshindrun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Að stjórnvöld geri Póst- og fjarskiptastofnun kleift að vinna og endurskoða markaðsgreiningar á sem skemmstum tíma.</li> <li>• Að markaðsráðandi fyrirtæki hindri ekki innkomu nýrra rekstraraðila á markaðinn með ómálefnalegum hætti.</li> <li>• Að nýjum rekstraraðilum sé gert auðvelt að tengjast fjarskiptakerfum sem fyrir eru. Að fjarskiptafyrirtæki geri nýjum rekstraraðilum mögulegt að koma upp sýndarkerfi fyrir fjarskiptaþjónustu, þ.e. að nota hluta af fjarskiptakerfi keppinauta til að veita þjónustu.</li> <li>• Að fjarskiptafyrirtæki hindri ekki þjónustuaðila í að endurselja fjarskiptaþjónustu þeirra.</li> <li>• Að viðskiptavinum sé gert auðvelt að færa viðskipti sín milli fjarskiptafyrirtækja.</li> </ul>
<p><b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rekstur og starfsemi grunnfjarskiptakerfa:</b> Ekki hafa orðið umtalsverðar breytingar í rekstri og starfsemi grunnfjarskiptakerfa hér á landi frá árinu 2008. Hlutur einstakra rekstraraðila er að mestu óbreyttur þar sem Skipti/Míla hafa afgerandi mesta markaðshlutdeild og víðtækasta framboð á þjónustu. Á síðasta ári seldi Síminn Tali tiltekinn miðlægan búnað fyrir farsímarekstur og samdi í framhaldinu við Tal um aðgang að farsímakerfi Símans þannig að Tal er skilgreint sem rekstraraðili sýndarkerfis fyrir farsímaþjónustu. Er þessi þróun ein og sér jákvæð að mati Samkeppniseftirlitsins og í samræmi við tillögur í skýrslunni frá 2008 um að auðvelda aðgang að fjarskiptakerfum með þessum hætti.</li> <li>• <b>Brot gagnvart minni keppinaut, TSC, aðgangshindrun:</b> Með ákvörðun nr. 41/2009 var Síminn sektaður um 150 m.kr. vegna brota á ákvörðun nr. 10/2005, Samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. Brotið var gegn banni við því að Síminn tvinnaði saman sölu á fjarskipta- og</li> </ul>	

<sup>40</sup> Grunnkerfi er stofnlínur, notendalínur, símsstöðvar, farsímakerfi, radíó- og örbylgjukerfi, sæstrengir o.fl.

sjónvarpsþjónustu. Brotið var staðfest í áfrýjunarnefnd, en sektir lækkaðar í 50 m.kr.

- **Aðgerðir til að tryggja sjálfstæði lítils keppinautar:** Með ákvörðun nr. 27/2009 var komist að þeirri niðurstöðu að Teymi og Og-fjarskipti hefðu brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga og skilyrðum ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2008, þar sem sett voru skilyrði fyrir kaupum Teymis á eignarhlutum í Tali. Brotin fólust í samstilltum aðgerðum og samkomulagi við Tal sem miðaði að því að draga úr samkeppnislegu sjálfstæði Tals og vinna gegn því að fyrirtækið keppti við Og fjarskipti. Hútleit var gerð á starfsstöðvum fyrirtækjanna. Lauk málinu með 70 m.kr. sekt á Teymi auk þess sem félaginu var gert að selja Tal. Sú sala fór fram á árinu 2010.

Samkeppniseftirlitið hefur nú fengið til meðferðar samrunatilkynningu vegna samruna Tals og Og Vodafone.

- **Samkeppnishindranir á markaði fyrir farsíma og tengdan búnað:** Á árinu 2010 gerðu Skipti, Tæknivörur og Síminn sátt við Samkeppniseftirlitið vegna ólögmæts samráðs við Hátækni á heildsölumarkaði á farsímum og tengdum búnaði. Greiddu fyrirtækin 400 m.kr. sekt. Þáttur Hátækni er enn til rannsóknar.
- **Yfirtaka Landsbankans (NBI) á Teymi:** Með ákvörðun nr. 7/2010, *Samruni Eignarhaldsfélagsins Vestia ehf. og Teymis hf.* voru sett skilyrði sem m.a. eru til þess fallin að draga úr hættu á aðgangshindrunum inn á fjarskiptamarkað. Sambærileg skilyrði voru sett í ákvörðun nr. 1/2011, *Kaup Framtakssjóðs Íslands slhf. á Eignarhaldsfélaginu Vestia ehf.*
- Til rannsóknar eru á annan tug mála sem varða brot á samkeppnislögum á fjarskiptamarkaði. Í mörgum tilvikum er að ræða grunsemdir um alvarlegar samkeppnishindranir.

#### *Stöðumat:*

Flest verkefni Samkeppniseftirlitsins á fjarskiptamarkaði hafa miðað að því að ryðja úr vegi þeim samkeppnishindrunum sem raktar eru í skýrslu nr. 2/2008. Ekki sér fyrir endann á því verki, enda ljóst er að markaðurinn er viðkvæmur í samkeppnislegu tilliti. Ætla má að Samkeppniseftirlitið mun áfram verja stórum hluta ráðstöfunartíma sínum í rannsókni á þessu sviði.

### 11.11. Sjóflutningar

Í málum þar sem sjóflutningar hafa verið til skoðunar hafa áætlunarflutningar á sjó til og frá landinu skilgreindir sem sérstakur markaður sem eftir atvikum mætti flokka eftir einstökum leiðum, s.s. sjóflutninga milli Íslands og Evrópu annars vegar og Íslands og Norður-Ameríku hins vegar. Ekki hefur verið talið að leiguflutningar séu á sama markaði og áætlunarsiglingar. Þá hefur ekki verið talið að staðganga sé á milli fraktflutninga með flugi annars vegar og flutninga á sjó hins vegar. Þrjú fyrirtæki sinntu til skamms tíma áætlunarsiglingum til og frá Íslandi, þ.e. Eimskip Ísland ehf., Samskip hf. og Atlantsskip hf. Atlantsskip hefur nú hætt áætlunarsiglingum. Önnur skipafélög sem sigla til og frá Íslandi, s.s. Nesskip hf. og Nes hf. skipafélag, sinna leiguflutningum.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgangshindranir væru að þessum markaði. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oft er erfitt að fá aðgengi að hafnarmannvirkjum og nauðsynlegri aðstöðu á landi fyrir starfsemi.</li> <li>• Umsvif stærri fyrirtækja á markaði geta falið í sér aðgangshindrun.</li> <li>• Samþætting flutninga, flutningamiðlunar og annarra þátta flutningastarfsemi getur falið í sér hindrun fyrir smærri fyrirtæki.</li> <li>• Einkakaupasamningar og afsláttakjör stærstu flutningafélaga og viðskiptavina þeirra geta skaðað almennt samkeppni.</li> <li>• Samningar stærstu flutningafyrirtækja við erlend þjónustufyrirtæki sem útiloka keppinauta frá viðskiptum geta falið í sér aðgangshindranir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Að skipulags- og hafnaryfirvöld, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, tryggi möguleika á góðri hafnaraðstöðu til handa nýjum keppinautum sem hefðu hug að hasla sér völl á mörkuðum fyrir sjóflutninga til og frá landinu.</li> <li>• Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að grípa ekki til neinna aðgerða eða hegðunar sem unnið getur gegn innkomu nýrra aðila eða felur í sér hindrun gegn núverandi keppinautum.</li> <li>• Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að hafa frumkvæði að því að kanna hvort í gildi séu samningar sem geta hindrað innkomu nýrra keppinauta eða möguleika minni keppinauta til að vaxa og eftir atvikum felli slík ákvæði úr gildi.</li> <li>• Stærri flutningafyrirtæki hafi frumkvæði að því að kanna hvort í gildi séu samningar sem koma í veg fyrir að keppinautar geti átt viðskipti við mikilvæga þjónustuaðila á sjóflutningamarkaði og eftir atvikum felli slík ákvæði úr gildi.</li> </ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Skipulagsmál:</b> Í álit nr. 3/2009, <i>Skipulag, lóðaúthlutunir og samkeppni</i>, beindi Samkeppniseftirlitið því til umhverfisráðherra að beita sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulags- og byggingarlaga til að tryggja að horft sé til samkeppnissjónarmiða við skipulag og úthlutun lóða. Jafnframt beindi Samkeppniseftirlitið því til sveitarfélaga á Íslandi að hafa átta meginreglur til hliðsjónar við skipulagsmál og úthlutun lóða. Í þeim er m.a. mælt til að lagt sé samkeppnislegt mat á skipulag hverfa, að úthlutun lóða fari fram með útboði eða öðrum gagnsæjum hætti, að gerðar verði ráðstafanir til þess að ný eða smærri fyrirtæki fái lóðir fyrir atvinnustarfsemi sína og að sveitarfélög beiti sér gegn samkeppnishamlandi kvöðum í lóðarleigusamningum.</li> </ul> <p>Í álitinu er m.a. vakin athygli á því að skortur á hafnaraðstöðu fyrir nýja keppinauta á sjóflutningamarkaði hafi gert nýjum keppinautum erfitt fyrir.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rannsókn á markaðnum fyrir vöruflutningaakstur milli landshluta:</b> Í mars 2010 ákvað Samkeppniseftirlitið að hefja víðtæka rannsókn á því hvernig samkeppni er háttað á markaðnum fyrir vöruflutninga á landi. Þessi athugun varðar einnig skipafélögin Eimskip og Samskip, enda er um sömu fyrirtæki að ræða, sem ráða yfir heildstæðu flutninganeti á sjó og landi, auk þess sem félögin reka einnig alhliða flutningamiðlanir.</li> <li>• Athuganir er varða ætlaða misnotkun á markaðsráðandi stöðu: Samkeppniseftirlitið hefur til meðferðar kvartanir sem varða hugsanlega misnotkun Eimskipa á markaðsráðandi stöðu, ásamt með kvörtun vegna meintrar markaðsráðandi stöðu Samskipa. Þessi mál koma í framhaldi af ákvörðun nr. 70/2007, Misnotkun Hf. Eimskipafélags Íslands á markaðsráðandi stöðu sinni, en í málinu var félagið sektað vegna alvarlegrar misnotkunar á markaðsráðandi stöðu gagnvart keppinauti.</li> <li>• <b>Samstarf skipafélaga:</b> Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 46/2009 var samstarfi Eimskips og</li> </ul>	

Samskipa í siglingum milli Íslands og Norður-Ameríku veitt undanþága frá bannákvæði samkeppnislaga. Þá hefur Samkeppniseftirlitið einnig haft til athugunar beiðni skipafélaganna um framhald á því samstarfi sem og samstarfi sem varðar hafnaraðstöðu.

*Stöðumat:*

Ljóst er að keppinautum í áætlunarsiglingum hefur fækkað um einn frá því skýrsla Samkeppniseftirlitsins kom út árið 2008, þ.e. Atlantsskip hefur hætt siglingum. Samþjöppun hefur því aukist og engar vísbendingar eru um að þær aðgangshindranir sem lýst var í skýrslunni séu ekki enn til staðar. Unnið er að athugunum á umfangsmiklum málum á þessum markaði hjá eftirlitinu en óvíst er um hvenær þeim mun ljúka.

### 11.12. Áætlunarflug til og frá Íslandi

Flugmarkaðir hafa verið skilgreindir með hliðsjón af brottfarar og komustað, þ.e. flug á einstakri áætlunarleið (milli tveggja áfangastaða). Áætlunarflug hefur þannig ekki verið talið á sama markaði og leiguflutningar. Fjögur flugfélög sinna nú áætlunarflugi til og frá Íslandi, Icelandair, Iceland Express, SAS og Delta Air Lines. Icelandair flýgur til 23 borga í Evrópu og átta borga í Norður-Ameríku. Iceland Express flýgur til 18 Evrópuborga (þó aðeins sex allt árið) og fjögurra borga í Norður-Ameríku (þó aðeins einnar allt árið). SAS flýgur einungis milli Íslands og Óslóar og Delta milli Íslands og New York. Varðandi markað fyrir áætlunarflug milli landa verður að hafa í huga að Icelandair (áður Flugleiðir) var lengi vel eini aðilinn á íslenska flugmarkaðnum en þar voru til skamms tíma miklar formlegar aðgangshindranir.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgangshindranir væru að þessum markaði. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upplýsingar eru um að ný og smærri fyrirtæki eigi erfitt með að fá úthlutað afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli.</li> <li>• Svokölluð hefðarregla hefur verið í gildi á Keflavíkurflugvelli frá árinu 2005 sem gerir það að verkum að flugrekandi sem fær úthlutað afgreiðslutíma getur haldið honum til frambúðar meðan hann uppfyllir ákveðið nýtingarhlutfall. Reglan hefur útilokunaráhrif á keppinauta.</li> <li>• Lendingargjöld og flugvallarskattar eru ákvarðandi um innkomu nýrra keppinauta.</li> <li>• Dæmi eru um að nýjum keppinautum haf verið hindraður aðgangur að flugvöllum og aðstöðu, t.d. synjun flugmálayfirvalda við beiðni Vallarvína um að fá aðstöðu til að innrita farþega í flugstöð Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli.</li> <li>• Tilhneiging kann að vera til þess að opinberir starfsmenn bóki fargjöld sín með Icelandair.</li> <li>• Staða Icelandair, t.d. stærðar- og breiddarhagkvæmni, getur hindrað samkeppni nýrra aðila.</li> <li>• Vildarklúbbur Icelandair getur falið sér samkeppnisforskot.</li> <li>• Starfsemi stoðfyrirtækja Icelandair, t.d. Tækniþjónustunnar á Keflavíkurflugvelli og Flugþjónustunnar á Keflavíkurflugvelli, hefur falið í sér aðgangshindrun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að taka upp útboð á kaupum opinberra aðila á flugfarmiðum í millilandaflugi.</li> <li>• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til flugmálayfirvalda á Keflavíkurflugvelli að endurskoða beitingu reglugerðar Evrópuráðsins nr. 793/2004 um úthlutun afgreiðslutíma á flugvellinum. Hætt verði með núverandi skipulag, svokallaðan skammtaðan afgreiðslutíma, þar sem það skapar hættu á því að aðilar sem fyrir eru með úthlutaða afgreiðslutíma á mikilvægustu tímum dagsins haldi þeim til frambúðar og hamli þar með innkomu nýrra keppinauta. Nauðsynlegt er að í nýju fyrirkomulagi verði gætt jafnræðis á milli keppinauta við úthlutun og samkeppnissjórnarmið höfð að leiðarljósi.</li> <li>• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til samgönguyfirvalda að við endurskoðun á lögum um fjáröflun til flugmála verði það gert að markmiði að gjöld og skattar verði ekki það há að það feli í sér aðgangshindrun fyrir nýja keppinauta sem vilja koma inn á markaði fyrir millilandaflug til og frá Íslandi.</li> <li>• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til flugmálayfirvalda á Keflavíkurflugvelli að gæta þess að mismuna ekki keppinautum á sviði flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli eða í Flugstöð Leifs Eiríkssonar eða beita sér með öðrum hætti þannig að nýir keppinautar eigi erfitt með að hasla sér völl.</li> <li>• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til Icelandair að grípa ekki til neinna óeðlilegra aðgerða eða hegðunar sem vinnur gegn möguleikum nýrra keppinauta á því að hasla sér völl á mörkuðum fyrir millilandaflug eða veikir stöðu núverandi keppinauta.</li> <li>• Gæta verður þess að starfsemi Vildarklúbbs Icelandair hafi ekki í för með sér hindranir á samkeppni.</li> <li>• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til Icelandair Group og dótturfélaga að beita sér ekki þannig að staða Vallarvína eða annarra hugsanlegra keppinauta á markaði fyrir flugþjónustu sé veikt.</li> </ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Úthlutun afgreiðslutíma:</b> Samkeppniseftirlitið hefur til meðferðar kvörtun Iceland Express vegna úthlutunar á afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli. Málið er ekki til lykta leitt. Jafnframt er til skoðunar að beina álit til innanríkisráðuneytisins vegna þessa.</li> </ul>	



- **Útboð á flugferðum opinberra starfsmanna:** Fyrr á þessu ári var ráðist í útboð á flugsætum til og frá Íslandi fyrir opinbera starfsmenn. Niðurstaða þess útboðs liggur þó ekki enn fyrir. Hjá Samkeppniseftirlitinu var á lokastigi álit til fjármálaráðherra sem fjallaði m.a. um þetta, en frágangi þess hefur verið frestað þangað til niðurstöður umrædds útboðs liggja fyrir.
- **Samkeppnishindranir við úthlutun flugréttinda:** Í ákvörðun nr. 4/2011, *Kvörtun Iceland Express ehf. og Astraeus Airlines Ltd. yfir vinnureglum Flugmálastjórnar Íslands við veitingu flugréttinda á Íslandi til erlendra flugrekenda*, komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að afgreiðsla Flugmálastjórnar Íslands á flugréttindum hér á landi raskaði samkeppni í áætlunarflugi til og frá landinu. Beindi Samkeppniseftirlitið því bindandi fyrirmælum til Flugmálastjórnar um að breyta verklagi sínu við veitingu flugréttinda með það að markmiði að auka samkeppni í flugi til og frá Íslandi.
- **Yfirtaka Íslandsbanka á Icelandair Group hf.:** Með ákvörðun nr. 33/2009, *Samruni Íslandsbanka hf. og Icelandair Group hf.*, voru sett skilyrði sem m.a. voru til þess fallin að draga úr hættu á aðgangshindrunum tengdum þessum markaði.
- **Rannsóknir í gangi:** Til viðbótar við framangreint eru til meðferðar rannsóknir vegna kvartana sem m.a. varða hugsanlega tryggðaraflætti Icelandair og starfrækslu Vildarklúbbs félagsins.

*Stöðumat:*

Ljóst er að stjórnvöld hafa ekki nema að óverulegu leyti brugðist við þeim tilmælum sem fram komu í skýrslu nr. 2/2008. Til meðferðar eru allmörg mál þar sem hugsanlegar samkeppnishindranir eru til rannsóknar á umræddum markaði.

### 11.13. Fraktflug til og frá Íslandi

Í fyrri málum hefur Samkeppniseftirlitið komist að þeirri niðurstöðu að staðganga sé ekki til staðar á milli flutninga með flugi og flutninga með skipum. Icelandair-Cargo (dótturfélag Icelandair Group) er með 80-85% markaðshlutdeild í fraktflugi til og frá Íslandi miðað við magn. Fyrirtækið flýgur milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku bæði með eigin fraktflugvélum en einnig notar félagið fraktrými í áætlunarflugi systurfélgsins Icelandair. Bláfugl sinnir fraktflugi milli Íslands og Evrópu og er með 10-15% hlutdeild en félagið var frá árinu 2005 og fram á þetta ár hluti af Icelandair Group samstæðunni. Fyrir utan framangreind félög er aðeins Cargo Express í samstarfi við Iceland Express sem býður takmarkað rými fyrir fraktflutninga í áætlunarvélum sínum. Hlutdeild Cargo Express er 0-5%.

Samkeppniseftirlitið telur verulegar aðgangshindranir að markaðnum fyrir fraktflug til og frá Íslandi. Icelandair Cargo hafa verið með mikla yfirburði á markaðnum um langt árabil. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að aðgangshindranir væru að þessum markaði. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yfirburðastaða Flugleiða-Frakt getur gert keppinautum erfitt fyrir.</li> <li>• Í verklagi flugyfirvalda við leyfisveitingar til handa erlendum flugfélögum virðist ekki í öllum tilvikum hafa verið tekið tillit til samkeppnissjónarmiða.</li> <li>• Vísbendingar eru um að Flugleiðir-Frakt hafi gert samkeppnishamlandi samning varðandi einkakaup og önnur tryggðarkjör.</li> <li>• Forsendur fyrir samruna Flugleiða-Fraktar og Bláfugls hafa breyst, vegna þess að áætluð aukin umsvif Air Atlanta gengu ekki eftir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Að samgönguyfirvöld geri loftferðasamninga við sem flest erlend ríki þar sem hugsanlegt er að starfi flugfélög sem gætu séð sér hag í því að hefja flug til og frá Íslandi. Sé ekki um slíka samninga að ræða eða möguleika á að fá viðkomandi ríki til slíkrar samningagerðar er því beint til yfirvalda að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að gera flugfélögum frá þeim löndum auðveldara um vik að fá leyfi til lendinga hér á landi.</li> <li>• Að Flugleiðir-Frakt felli úr gildi einkakaupaákvæði og önnur tryggðarákvæði úr samningum sínum við viðskiptavinum séu slík ákvæði í gildi.</li> <li>• Að Icelandair Group selji Bláfugl frá sér til ótengds aðila til að koma á virkari samkeppni á fraktflugsmarkaðnum.</li> </ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Loftferðasamningar:</b> Þrátt fyrir að með tilkomu EES-samningsins hafi formlegum opinberum aðgangshindrunum verið rutt úr vegi á flugmörkuðum geta erlend flugfélög ekki sinnt millilandaflugi til og frá Íslandi án allra takmarkana. Í febrúar síðastliðinn komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu í ákvörðun nr. 4/2011 að afgreiðsla Flugmálastjórnar Íslands á beiðni Astraesus (sem er flugrekstraraðili Iceland Express) um leyfi til að millilenda hér á landi í áætlunarflugi milli London og Winnipeg í Kanada hafi raskað samkeppni í áætlunarflugi til og frá landinu. Í málinu fólst m.a. að erlendu flugfélagi hafi verið gert að hafa milligöngu um öflun flugrekstrarleyfis fyrir íslenska keppinauta í Kanada.</li> <li>• <b>Icelandair Group selji Bláfugl til að efla virka samkeppni:</b> Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2011 <i>Yfirtaka Íslandsbanka hf. og Glítnisbanka hf. á Bláfugli ehf.</i> var fjallað um yfirtöku Íslandsbanka á Bláfugli, en í yfirtökunni fólst að orðið var við þeim tilmælum Samkeppniseftirlitsins að taka Bláfugl út úr Icelandair samstæðunni.  Samkeppniseftirlitið setti yfirráðum Íslandsbanka og Glítnis yfir Bláfugli skilyrði, sem miða að því að flýta sölu fyrirtækisins og draga að öðru leyti úr samkeppnisröskun sem stafað getur af eignarhaldi banka á fyrirtækinu. Í ákvörðuninni var einnig talið að með yfirtökunni og skilyrðum sem henni voru sett væri rofið á eignatengsl á milli annars vegar Bláfugls og hins vegar Icelandair Group og þar með Icelandair Cargo. Með þessum telur Samkeppniseftirlitið að farið hafi verið að tilmælum í skýrslu eftirlitsins nr. 2/2008.</li> <li>• <b>Samkeppnishindranir í fraktafgreiðslu:</b> Í ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2011, <i>Synjun IGS ehf. á fraktafgreiðslu til Cargo Express ehf.</i>, taldi Samkeppniseftirlitið sennilegt að með synjun á fraktafgreiðslu fyrir lítinn keppinaut systurfyrirtækis IGS, Icelandair Cargo, hefði fyrirtækið misnotað markaðsráðandi stöðu sína. Var þeim fyrirmælum beint til IGS að ganga þegar til samninga við Cargo Express um fraktafgreiðslu.</li> </ul>	

*Stöðumat:*

Tilmæli í skýrslu nr. 2/2008 hafa að nokkru leyti gengið eftir. Þannig hefur Bláfugl verið skilinn frá Icelandair samstæðunni auk þess sem þær samkeppnishömlur sem áður stöfuðu af afgreiðslu Flugmálastjórnar Íslands á veitingu flugréttinda til erlendra flugrekenda og áður höfðu áhrif á fraktmarkaðinn heyra nú vonandi sögunni til. Eru þetta jákvæð skref í samkeppnislegu tilliti. Engu að síður er Icelandair Cargo í mjög sterkri stöðu á markaðnum. Þá hefur Samkeppniseftirlitið nýlega þurft beita íhlutun til bráðabirgða að koma í veg fyrir að lítill keppinautur í flugfrakt myndi hrökklast af markaði..

### 11.14. Áætlunarflug innanlands

Flugfélag Íslands ehf. er eitt af dótturfélögum Icelandair Group. Félagið er í yfirburðarstöðu í áætlunarflugi með farþega innanlands. Félagið flýgur frá Reykjavík til Akureyrar, Egilsstaða, Ísafjarðar og Vestmannaeyja og frá Akureyri til Grímseyjar, Þórshafnar og Vopnafjarðar. Aðeins eitt annað flugfélag sinnir áætlunarflugi innanlands en það er Flugfélagið Ernir sem flýgur frá Reykjavík til Sauðárkróks, Hafnar í Hornafirði, Bíldudals, Gjögers og Vestmannaeyja. Þegar skýrsla Samkeppniseftirlitsins um opnun markaða kom út var þriðja flugfélagið, Flugfélag Vestmannaeyja, sem flaug áætlunarflug milli Heimaeyjar og Bakkaflugvallar, að hætta starfsemi. Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um markaðshlutdeild flugfélaga í innanlandsflugi en Flugfélag Íslands hefur um nokkurra ára skeið eitt sinnt flugi á stærstu áætlunarleiðunum, þ.e. til Akureyrar, Egilsstaða og Ísafjarðar. Flug á öllum öðrum flugleiðum innanlands er ríkisstyrkt.

Rétt eins og í millilandaflugi taldi Samkeppniseftirlitið í skýrslu sinni að umtalsverðar aðgangshindranir væru að markaðnum fyrir innanlandsflug og hafa þar mest áhrif miklir yfirburðir Flugfélags Íslands á markaðnum.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"><li>• Samkeppnisleg staða Flugfélags Íslands er sterk, m.a. vegna tengsla við Icelandair Group.</li><li>• Reynslan sýnir að innkoma nýrra fyrirtækja er erfið.</li><li>• Ný fyrirtæki hafa átt í erfiðleikum með að fá aðgengi að flugvöllum, sérstaklega Reykjavíkurflugvelli.</li><li>• Eignaraðild Flugfélags Íslands að flugstöðinni á Reykjavíkurflugvelli felur í sér aðgangshindrun.</li><li>• Stjórnvöld hafa ekki alltaf tekið mið af samkeppnissjónarmiðum við veitingu ríkisstyrkja til fyrirtækja til að efla flugsamgöngur.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Að flugmálayfirvöld og Reykjavíkurborg grípi þegar í stað til ráðstafana til að tryggja að nýir keppinautar í innanlandsflugi hafi möguleika á nauðsynlegri aðstöðu á Reykjavíkurflugvelli bæði til afgreiðslu á flugvélum og farþegum.</li><li>• Að flugmálayfirvöld endurskoði verklagsreglur í tengslum við útboð á leiðum í innanlandsflugi þar sem veittir eru ríkisstyrkir. Einnig að tekin verði til endurskoðunar þau skilyrði sem sett eru fyrir þátttöku í slíkum útboðum.</li></ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Aðstaða á Reykjavíkurflugvelli:</b> Í undirbúningi er álit til innanríkisráðuneytis þar sem mælst verður til þess að gripið verði til ráðstafana til að tryggja að aðstöðuleysi við afgreiðslu á flugvélum og farþegum á Reykjavíkurflugvelli hindri ekki samkeppni frá nýjum keppinautum sem kynnu að hafa áhuga á flugrekstri í framtíðinni. Samkeppniseftirlitið hefur átt í samskiptum við ráðuneytið og aðila á markaðnum vegna þessa.</li></ul>	

#### Stöðumat:

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að staða Flugfélags Íslands í innanlandsflugi hefur lítið breyst frá árinu 2008. Félagið nýtur eftir sem áður mikilla yfirburða. Þá eru þær hindranir sem bent var á í skýrslu Samkeppniseftirlitsins og varða opinbera aðila enn til staðar.

### 11.15. Fólksflutningar á landi

Mörkuðum fyrir fólksflutninga á landi hefur verið skipt eftir eðli flutninganna. Þannig hefur t.a.m. verið komist að þeirri niðurstöðu að hópferðir annars vegar og dagsferðir samkvæmt fyrirfram birtri áætlun hins vegar væru ekki á sama markaði. Jafnframt hefur verið talið að ferðir sérleyfishafa annars vegar og dagsferðir hins vegar væru ekki á sama markaði. Fjölmarginir aðilar sinna fólksflutningum á landi á víð og dreif um Ísland. Í fyrri umfjöllunum sínum um þennan markað hefur Samkeppniseftirlitið talið töluverða samkeppni ríkjandi þótt aðgangshindranir séu töluverðar einkum í lögum.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgangshindranir væru að þessum markaði. Eftirfarandi atriði voru tekin til skoðunar og settar fram tillögur og hugmyndir vegna þeirra.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sérleyfi á ákveðnum áætlunarleiðum gera það að verkum að fyrirtæki hafa einokunarstöðu á viðkomandi leiðum, sem margar hverjar standa sjálfstætt undir sér, einkum sérleyfi milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar.</li><li>• Samningur Vegagerðarinnar við Kynnisferðir um einkaleyfi fyrirtækisins til afgreiðslu á sérleyfisbifreiðum í Umferðarmiðstöðinni í Reykjavík. Slíkur samningur getur leitt til þess að fyrirtækið sé í afar hagstæðri stöðu gagnvart keppinautum sínum.</li><li>• Einkakaupasamningar sveitarfélaga við stærri fyrirtæki á markaði geta takmarkað verulega innkomu nýrra fyrirtækja.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til stjórnvalda að sérleyfi séu afnumin á þeim leiðum sem standa undir sér.</li><li>• Að ríki og sveitarfélög gæti samkeppnissjónarmiða við útboð og gerð samninga að því er varðar einstaka þjónustupætti.</li><li>• Að viðkomandi aðilar tryggi aðgang allra keppinauta á jafnréttisgrundvelli að sölu- og markaðsstarfi í umferðarmiðstöðvum sem tengjast almenningssamgöngum</li></ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Opinberar hindranir:</b> Í undirbúningi er álit til innanríkisráðuneytis þar sem mælst er til þess að sérleyfi verði afnumin á þeim leiðum sem standa undir sér, en dæmi um þetta er sérleiðin Reykjavík – Keflavíkurflugvöllur.</li><li>• <b>Aðgangur að aðstöðu:</b> Samkeppniseftirlitið hefur haft til umfjöllunar nokkur mál er varðar jafnræði aðila í fólksflutningum að aðstöðu, s.s. að Umferðarmiðstöðinni í Reykjavík, Keflavíkurflugvelli eða höfnum við móttöku og þjónustu við farþega skemmtiferðaskipa.</li><li>• <b>Samruni fólksflutningafyrirtækja:</b> Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum haft til skoðunar nokkra samruna fyrirtækja sem varða fólksflutninga, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2010, Samruni Kynnisferða ehf. og S.B.K. ehf. Á árinu 2007 var samruni Reynimels ehf. og Kynnisferða ógiltur. Á grundvelli breytinga á eignarhaldi var samrunanum sett skilyrði með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 17/2008.</li></ul>	

#### Stöðumat:

Samkeppniseftirlitið telur að þær aðgangshindranir sem voru til staðar árið 2008 varðandi sérleyfi og aðgengi að aðstöðu séu ennþá til staðar. Telur eftirlitið að samgönguyfirvöld þurfi að taka þessi atriði til skoðunar með það að markmiði að fella niður sérleyfi þar sem áætlunarleiðir standa undir sér og tryggja aðgengi að nauðsynlegri aðstöðu fólksflutningafyrirtækja.

### 11.16. Vöruflutningar á landi

Markaðurinn fyrir vöruflutninga á landi (vöruflutningaakstur) er þjónustumarkaður sem á starfa fjölmörg flutningafyrirtæki, allt frá einyrkjum upp í stórfyrirtæki sem starfrækja fjölda sérútbúinna bifreiða og stórar vöruafgreiðslustöðvar. Stærstu fyrirtækin á sviði vöruflutningaaksturs eru rekstrareiningar sem tilheyra Eimskipi og Samskipum, þ.e. Flytjandi og Landflutningar. Þessar rekstrareiningar eru deildir í skipafélögunum og eru því ekki reknar í sérfélögum.

Á grundvelli upplýsinga sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað í tengslum við mál er upp hafa komið á landflutningamarkaði liggur fyrir að Eimskip og Samskip njóta mikilla yfirburða á þessum markaði. Að mati Samkeppniseftirlitsins grundvallast styrkur félaganna að nokkru leyti á viðskiptatengslum þeirra á sjóflutningsmarkaði sem hefur gert þeim kleift að tengja saman sjóflutninga og landflutninga auk þess sem félögin búa að fjárhagslegum yfirburðum samanborið við keppinauta sína og öflugum innviðum í formi stórra vöruafgreiðslustöðva í Reykjavík sem staðsettar eru í nánd við helstu uppskipunarhöfn landsins. Þá eiga bæði félögin afgreiðslustöðvar víðs vegar um landið og reka alhliða flutningamiðlanir sem eru TVG-Zimsen (Eimskip) og Jónar (Samskip). Samkeppniseftirlitið hefur áætlað að markaðshlutdeild Eimskips og Samskipa á heildarmarkaðnum fyrir skipulagða vöruflutninga milli landshluta hafi numið a.m.k. á bilinu 30-40% hjá hvoru félagi um sig á undanförunum árum. Rök geta staðið til þess að þessi heildarmarkaður skiptist í ýmsa undirmarkaði. Samkeppniseftirlitið hefur ekki lagt mat á markaðshlutdeild fyrirtækja á markaðnum fyrir vöruflutningaakstur innan Reykjavíkursvæðisins en þó liggur fyrir að á þeim markaði njóta Eimskip og Samskip einnig sterkrar stöðu.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að tiltekna aðgangshindranir væru á markaðnum fyrir vöruflutninga á landi. Um eftirfarandi hindranir var fjallað og settar fram tillögur og hugmyndir í tengslum við þær.

Viðfangsefni – hindranir skv. skýrslu um opnun markaða	Lausnir – tillögur um opnun markaða skv. skýrslu um opnun markaða
<ul style="list-style-type: none"><li>• Umfangsmikið flutninganet Eimskips og Samskipa getur falið í sér aðgangshindrun.</li><li>• Stærðarhagkvæmni Eimskips og Samskipa, m.a. vegna tengsla við sjóflutninga og flutningsmiðlanir, getur falið í sér aðgangshindrun.</li><li>• Meint undirverðlagning, einkakaupasamningar og samtvinnun Eimskips getur leitt til verulegrar takmörkunar á samkeppni og hindrað innkomu nýrra fyrirtækja.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að grípa ekki til neinna aðgerða eða hegðunar sem unnið getur gegn innkomu nýrra aðila eða felur í sér hindrun gegn núverandi keppinautum.</li><li>• Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að kanna hvort í gildi séu samningar sem geta hindrað innkomu nýrra keppinauta eða möguleika minni keppinauta til að vaxa og eftir atvikum felli slík ákvæði úr gildi.</li></ul>
<b>Helstu aðgerðir SE eða breytingar á aðstæðum sem varða ofangreindar hindranir og lausnir</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Rannsókn á markaðnum fyrir vöruflutningaakstur milli landshluta:</b> Í mars 2010 ákvað Samkeppniseftirlitið að hefja víðtæka rannsókn á því hvernig samkeppni er háttað á markaðnum fyrir vöruflutninga á landi. Þessi ákvörðun var tekin að undangenginni forathugun á grundvelli ýmissa vísbendinga þess efnis að skipafélögin og samstarfsaðilar þeirra (önnur landflutningafyrirtæki) kynnu að hafa brotið samkeppnislög með háttsemi sinni á markaðnum fyrir vöruflutninga á landi. Í kjölfar þessarar ákvörðunar var gagna aflað frá skipafélögunum um landflutningastarfsemi þeirra og einnig frá þeim flutningafyrirtækjum er aka vörum innan flutninganeta þeirra.</li></ul> <p>Ljóst er að skipafélögin eiga víðtækt samstarf sem skipafélögin eiga við (misstór) landflutningafyrirtæki á landsbyggðinni. Þannig hefur Eimskip byggt upp Flytjandanetið og Samskip hefur byggt upp Landflutninganetið. Í fyrrgreindri upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins var athyglinni einkum beint að þessu samstarfi.</p>	

Meðal gagna sem bárust Samkeppniseftirlitinu frá skipafélögnum voru skriflegir samningar á milli þeirra og helstu samstarfsaðila. Að mati Samkeppniseftirlitsins er að finna ýmis ákvæði í þessum samningum sem kunna að raska samkeppni. Í rannsókninni eru sérstaklega tekin fyrir þessi samningsákvæði og samstarf skipafélaganna við einstaka aðila innan flutninganeta þeirra. Samkeppniseftirlitið einskorðar þó heildarrannsókn sína ekki við samningana.

- **Vísbendingar um undirverðlagningu:** Þá hefur Samkeppniseftirlitið til rannsóknar vísbendingar um undirverðlagningu Eimskips í vöruflutningaakstri innan Reykjavíkursvæðisins.

*Stöðumat:*

Lítið hefur breyst á markaðnum frá árinu 2008. Yfirburðir Eimskips og Samskipa á markaðnum fyrir vöruflutninga á landi eru miklir og hugsanlegt er að samkeppnishamlandi samstarf hafi átt sér stað. Vegna þessa og annarra mála stendur nú yfir víðtæk rannsókn á landflutningamarkaði hjá Samkeppniseftirlitinu. Segja má að kveikjan að rannsókninni séu þær samkeppnishindranir sem greindar voru og fjallað var um í skýrslunni frá 2008. Einnig er til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu mál er varðar meinta ólögmeða undirverðlagningu.

