



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Forsætisráðuneytið			
Málsnr.	FOR 17110063	Ábm.	UBÓ
Dh.	3.5	Aðrir	
Mótt.	12.01.2018	Svarfr.	
Aths.		LVM	

Forsætisráðuneytið
bt. Ragnhildar Arnljótsdóttur, ráðuneytisstjóra
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

Reykjavík, 11.01.2018
Tilv.: 1712001

Efni: Umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 vegna Íslandsbanka hf. og tilgreindra dótturfélaga.

Samkeppniseftirlitið vísar til beiðni forsætisráðuneytisins, dags. 29. nóvember 2017, sem barst eftirlitinu þann 1. desember s.á., varðandi umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir „upplýsingalögin“) vegna Íslandsbanka hf. (hér eftir „Íslandsbanki“) og tilgreindra dótturfélaga Íslandsbanka.

Í beiðni ráðuneytisins kemur fram að samkvæmt 2. mgr. 2. gr. upplýsingalaga taka upplýsingalögin til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Þau taki þó ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélög þeirra. Þá kemur fram í bréfi ráðuneytisins að í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga er kveðið á um að ef starfsemi lögaðila sem fellur undir 2. mgr. sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði geti forsætisráðherra, að fenginni tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitastjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins, ákveðið að hann skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka.

Á grundvelli beiðni frá Íslandsbanka hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið lagt til við forsætisráðherra að ákveðið verði að Íslandsbanki og tilgreind dótturfélög skuli ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga. Um er að ræða eftirfarandi félög:

- 1) Íslandsbanki hf.
- 2) Miðengi ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 3) Ergo ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 4) RIVULUS ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 5) Íslandssjóðir hf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 6) Kreditkort ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 7) OIF ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 8) Geysir General Partner ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 9) Hringur-eignarhaldsfélag ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 10) D-1 ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 11) Geysir Green Investment Fund slhf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 12) EFF 2 ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 13) GP ÍSF ehf. (100% í eigu Íslandsbanka)



- 14) ÍSF slhf. (100% í eigu Íslandsbanka)
- 15) Borgun hf. (63,5% í eigu Íslandsbanka)
- 16) Fastengi ehf. (100% í eigu Miðengi ehf.)
- 17) SPW ehf. (71,1% í eigu Miðengi ehf.)
- 18) ÍSB fasteignir ehf. (100% í eigu Fastengi ehf.)
- 19) LT lóðir ehf. (100% í eigu Fastengi ehf.)
- 20) Smyrlaheiði ehf. (100% í eigu Fastengi ehf.)
- 21) Allianz Ísland hf. söluumboð (100% í eigu Hringur-eignarhaldsfélag ehf.)
- 22) Þróunarsjóðurinn Langbrók (100% í eigu Íslandssjóða hf.)

Með vísan til 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga óskaði forsætisráðherra, með bréfi dags. 29. nóvember 2017, eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um ofangreindar tillögur fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga er kveðið á um að ef starfsemi lögaðila, sem fellur undir 2. mgr. 2. gr. laganna, er að nær öllu leyti í samkeppni á markaði getur forsætisráðherra, að fenginni tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitastjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins, ákveðið að lögaðilinn skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka. Í athugasemdum við 2. mgr. 2. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 140/2012, kemur m.a. fram að með 51% eignarhlut opinberra aðila sé átt við að lögin taki til lögaðila sem hið opinbera á að 51% hlut eða meira, óháð því hvort um beina eignaraðild sé að ræða eða ekki. Þannig getur skilyrðinu um 51% eignarhlut einnig verið fullnægt með óbeinni eignaraðild, svo sem þegar um er að ræða eignarhald í gegnum einn eða fleiri lögaðila sem aftur eru í eigu opinberra aðila. Samkvæmt því taka lögin til allra umræddra dótturfélaga Íslandsbanka.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 kemur fram að undanþága sú sem hér um ræðir sé þröng og er fyrst og fremst til hagræðingar við beitingu laganna. Í athugasemdum við 3. mgr. 2. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum segir að skilyrði þess að undanþágunni verði beitt séu í grundvallaratriðum þau að starfsemi viðkomandi aðila geti ekki talist til hefðbundinnar opinberrar starfsemi, svo sem þjónustustarfsemi sem fram fer á grundvelli laga, og að starfsemi hans sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Jafnframt er tekið fram að ákvörðun um það hvort tiltekið fyrirtæki geti fallið undir undanþágureglu 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins verði að byggja á sérstöku mati á starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæðum á því sviði sem það starfar á. Þá er einnig tekið fram að undanþágunni ber að beita með mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að samkvæmt 3. tölul. 10. gr. frumvarpsins (4. tölul. 10. gr. upplýsingalaga) sé heimilt að takmarka rétt almennings til aðgangs að gögnum vegna samkeppnishagsmuna opinberra fyrirtækja og stofnana. Sú undanþága ætti oftast að nægja til að tryggja samkeppnislega hagsmuni fyrirtækja og stofnana sem eru í eigu opinberra aðila. Með 3. mgr. 2. gr. er á hinn bóginn leitast við að einfalda afmörkun á gildissviði upplýsingalaga gagnvart þeim fyrirtækjum sem einvörðungu, eða að langstærstum hluta, sinna starfsemi sem er í samkeppnisrekstri.

Með vísan til framangreinds telur Samkeppniseftirlitið ljóst að umsögn stofnunarinnar eigi að varða og fjalla um starfsemi félaganna og markaðsaðstæður á þeim sviðum sem þau starfa á, og þá sérstaklega hvort starfsemi hlutaðeigandi sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Í eftirfarandi umsögnum Samkeppniseftirlitsins er byggt á upplýsingum og gögnum sem forsætisráðuneytið hefur lagt eftirlitinu til. Þá taka umsagnirnar eðli málsins samkvæmt mið af starfsemi umræddra félaga í samræmi við rekstur og starfsemi þeirra þegar umsögn þessi er rituð.



1. Íslandsbanki hf.

Íslandsbanki var stofnaður í kjölfar neyðarlaganna þann 8. október 2008 til að halda utan um innlendar innstæður og meirihluta íslenskra eigna Glitnis hf. Íslandsbanki er fjármálafyrirtæki sem hefur starfsleyfi sem viðskiptabanki samkvæmt lögum nr. 161/2011 um fjármálafyrirtæki. Ríkissjóður er eigandi allra hluta Íslandsbanka hf.

Íslandsbanki, sem og hinir stóru viðskiptabankarnir tveir, teljast vera svonefndir alhliða bankar, þ.e. þeir sinna fjölbættri fjármálaþjónustu við viðskiptavinina sína, bæði á sviði almennrar viðskiptabankþjónustu og svonefndrar fjárfestingarbankastarfsemi. Varpað hefur verið ljósi á þá markaði sem starfsemi bankanna fellur undir í ýmsum fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Má hér t.d. nefna ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2000, *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingabanka atvinnulífsins hf.*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki - Á grundvelli sáttar við Íslandsbanka* og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 46/2017, *Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers*.

Sem fyrr segir er ríkissjóður eigandi allra hluta Íslandsbanka hf., en ríkissjóður fer jafnframt, í gegnum eignarhald Bankasýslu ríkisins, með 100% eignarhald í keppinauti Íslandsbanka, Landsbankanum hf, ásamt því að eiga 13% í Arion banka hf. Í því sambandi er rétt að vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2016, *Framsal Glitnis hf. á 95% hlutafjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands*, þar sem fram kom að stjórnvöld sem koma að eignarhaldi á Íslandsbanka og Landsbankanum hafi engin áform um að sameina eða samþætta starfsemi keppinautanna tveggja, hvorki með samstarfi þeirra á milli eða með því að renna þeim saman. Í ákvörðunarorðum nefndrar ákvörðunar kemur m.a. fram það skilyrði fyrir framsali Glitnis hf. á 95% hlutafjár í Íslandsbanka hf. að Íslandsbanki og Landsbankinn skulu að öllu leyti starfa sem sjálfstæðir og óháðir keppinautar á markaði. Í því felst að allir samningar og samþykktir milli þeirra, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað, séu bannaðar skv. 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins.

Þá er rétt að vísa til þess sjónarmiðs Samkeppniseftirlitsins sem fram kom í ákvörðun eftirlitsins nr. 16/2009, *Undanþága vegna samræmdrar beitingar greiðsluferfiðleikaúrræða er varða fasteignalán einstaklinga*, þar sem eftirlitið tiltók að sú staðreynd að tvö eða fleiri fyrirtæki séu í eigu hins opinbera þýði ekki, eitt og sér, að viðkomandi fyrirtæki teljist ekki vera sjálfstæðir keppinautar í skilningi samkeppnisréttarins. Í áliti samkeppnisráðs nr. 8/2000, *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.*, var jafnframt litið svo á að umræddir ríkisbankar væru sjálfstæðir keppinautar sem ætlað var að keppa á fjármálamarkaði. Var m.a. á það bent að ekki væri unnt að jafna stöðu þess ráðherra sem fór með eignarhlut ríkisins í umræddum bönkum við stöðu einkaaðila sem fer með ráðandi eignarhlut í tveimur eða fleiri einkafyrirtækjum.

Að þessu virtu telur Samkeppniseftirlitið Íslandsbanka vera sjálfstæðan keppinaut og að markaðsaðstæður séu þannig að bankinn sé að öllu leyti í samkeppni við aðra einkaréttarlega aðila sem ýmist eru í eigu hins opinbera eða einkaaðila. Þá hefur Íslandsbanka ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvörðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnarsýslu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða sem telst vera liður í opinberu hlutverki stjórnvalds.

Að mati Samkeppniseftirlitsins fer starfsemi bankans eins og áður segir að öllu leyti fram í samkeppni við önnur fjármálafyrirtæki á markaðnum. Ef Íslandsbanki væri skyldugur til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum telur Samkeppniseftirlitið hættu á því að skapast myndi ójafnræði í upplýsingamiðlun á



samkeppnismarkaði. Slíkt gæti skekkt samkeppni milli fyrirtækja í sambærilegri stöðu á sama markaði. Í sambærilegum málum hefur Samkeppniseftirlitið komist að hliðstæðri niðurstöðu. Vísast hér einkum til umsagnar Samkeppniseftirlitsins til forsætisráðuneytisins, dags. 16. júní 2016, vegna beiðni Landsbankans hf. um undanþágu frá upplýsingalögum, sbr. auglýsingu nr. 581/2016 þar sem forsætisráðherra ákvað að m.a. Landsbankinn hf. skyldi ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga.

Að öllu framangreindu virtu mælir Samkeppniseftirlitið með því að Íslandsbanka verði veitt undanþága frá upplýsingalögum nr. 140/2012.

2. Tilgreind dótturfélög Íslandsbanka

2.1. Almennt um starfsheimildir viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja

Lögum samkvæmt eru takmarkanir á hvaða starfsemi viðskiptabanka, sparisjóðir og lánaþyrirtæki mega sinna. Þannig er þessum fyrirtækjum eingöngu heimilt að sinna þeirri starfsemi sem fjallað er um í IV. kafla laga um fjármálaþyrirtæki nr. 161/2002, með síðari breytingum (hér eftir fftl.).

Hefðbundnar starfsheimildir viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja má finna í 20. gr. fftl. Til viðbótar við þær starfsheimildir er kveðið á um aðrar starfsheimildir í 21.-23. gr. laganna. Hvað þessa umsögn varðar skiptir heimild 2. mgr. 21. gr. fftl. einkum máli, en þar er kveðið á um heimild fjármálaþyrirtækja til að sinna hliðarstarfsemi sem er í eðlilegu framhaldi af fjármálaþjónustu þyrirtækisins.

2.2. Umsagnir um tilgreind dótturfélög Íslandsbanka hf.

Umsögnum Samkeppniseftirlitsins vegna tilgreindra dótturfélaga er skipt upp í tvo hluta. Annars vegar er að finna umsögn um dótturfélög Íslandsbanka sem talin eru eignarhaldsfélög, félög sem hafa engan rekstur en halda utan um vörumerki og félög sem hætt hafa starfsemi (tóm félög). Hins vegar er um að ræða umsögn vegna félaga sem stunda atvinnurekstur og starfa sjálf á samkeppnismarkaði.

A. Eignarhaldsfélög og félög sem hætt hafa starfsemi.

Íslandsbanki er fjármálaþyrirtæki sem starfar samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálaþyrirtæki. Öll eftirtalin félög eru dótturfélög Íslandsbanka eða í eigu bankans í gegnum eignarhald dótturfélaga hans (51% hluta eða meira):

Hliðarstarfsemi ¹	Félög hætt starfsemi ²
Miðengi ehf.	RIVULUS ehf.
Ergo ehf.	
Kreditkort ehf.	
OIF ehf.	
Geysir General Partner ehf.	
Hringur-eignarhaldsfélag ehf.	
D-1 ehf.	
Geysir Green Investment Fund slhf.	
EFF 2 ehf.	
GP ÍSF ehf.	

¹ Samkvæmt upplýsingum frá Íslandsbanka er hér um að ræða félög sem flokkuð eru sem eignarhaldsfélög eða félög sem hafa engan rekstur en halda utan um vörumerki. Samkvæmt þyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra hafa félögin D-1 ehf., SPW ehf. og Smyrlaheiði ehf. verið afskráð. Í töflu er miðað við upplýsingar úr beiðni Íslandsbanka.

² Samkvæmt upplýsingum frá Íslandsbanka er um að ræða félag sem flokkað er sem „tómt félag“.



ÍSF slhf.	
Fastengi ehf.	
SPW ehf.	
ÍSB fasteignir ehf.	
LT lóðir ehf.	
Smyrlaheiði ehf.	
Þróunarsjóðurinn Langbrók	

Annars vegar er hér um að ræða eignarhaldsfélög og þá í þeim skilningi að félögin stunda ekki hefðbundna atvinnustarfsemi í formi framleiðslu eða þjónustu. Hins vegar er um að ræða dótturfélög sem hætt hafa rekstri, þ.e. þau sem eru hvorki eignarhaldsfélög né sinna hefðbundinni atvinnustarfsemi á samkeppnismarkaði.

Líkt og kom fram í tillögu fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur framangreindum félögum hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnsýslu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða sem telst vera liður í opinberu hlutverki stjórnvalds. Starfsemi félaganna er þannig einkaréttarlegs eðlis og félögin stunda ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu íslenska ríkisins í gegnum móðurfélag sitt Íslandsbanka.

Sem fyrr segir er starfsemi framangreindra félaga hliðarstarfsemi fjármálafyrirtækis sem grundvallast á lögum um fjármálafyrirtæki. Starfsemi félaganna er því samþýðanleg þeirri starfsemi sem Íslandsbanka er heimilt að stunda. Samkeppniseftirlitið telur að umsögn þess um ofangreind félög skuli taka mið af markaðsaðstæðum móðurfélagsins, hér fjármálafyrirtækisins Íslandsbanka, og greiningu á samkeppni á þeim markaði. Í þeim efnum vísast til umfjöllunar um Íslandsbanka að framan.

Að öllu framangreindu virtu gerir Samkeppniseftirlitið ekki athugasemdir við það að umræddum félögum verði veitt undanþága frá upplýsingalögum nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna.

B. Félög í atvinnurekstri og sem starfa á samkeppnismarkaði

Öll eftirtalin dótturfélög Íslandsbanka stunda atvinnurekstur í þeim skilningi að félögin stunda að hluta eða öllu leyti hefðbundna atvinnustarfsemi í formi framleiðslu eða þjónustu:

- Íslandssjóðir hf.
- Borgun hf.
- Allianz Ísland hf. söluumboð

Starfsemi framangreindra dótturfélaga fer fram á nokkrum samkeppnismörkuðum, nánar tiltekið á markaði fyrir útgáfu kreditkorta, markaði fyrir færsluhirðingu, markaði fyrir líftryggingar og markaði fyrir eignastýringarstarfsemi.

Í öllum tilvikum er um að ræða starfsemi sem að öllu eða að mestu leyti er í samkeppni við aðra einkaaðila á markaði. Þá hefur þessum dótturfélögum ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnsýslu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða sem telst vera liður í opinberu hlutverki stjórnvalds, líkt og kom fram í tillögu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Starfsemi félaganna er þannig einkaréttarlegs eðlis og félögin stunda ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu íslenska ríkisins gegnum móðurfélag sitt Íslandsbanka. Ef umrædd dótturfélög væru skyldug til að hlíta reglum upplýsingalaga telur Samkeppniseftirlitið hættu á því að skapast myndi ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem gæti skekkt samkeppni milli fyrirtækja í sambærilegri stöðu á sama markaði.



Að öllu framangreindu virtu mælir Samkeppniseftirlitið með að umræddum dótturfélögum Íslandsbanka verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið


Matthías Davíðsson