SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Forsætisráðuneytið
b.t. Páls Þórhallssonar og Egils Péturssonar
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ
Úrskurðarnefnd um upplýsingamál
Málsnr. FOR 18120064 Ábm. PÞ
Db.b. 3.5 Afgr.
Mótt. 21.02.2019 Fskj.
Aths. LVM

Reykjavík, 18. febrúar 2019
Tilv.: 1901004

**Efni: Umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 vegna Hildu ehf. og Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf.**

Samkeppniseftirlitinu barst beiðni frá forsætisráðuneytinu um umsögn, skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, dags. 4. janúar sl., vegna Hildu ehf. (hér eftir Hilda) og Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. (hér eftir ESÍ). Með umsagnarbeiðni ráðuneytisins fylgdi afrit af bréfi Seðlabanka Íslands, dags. 13. desember sl.

Líkt og fram kemur í bréfi forsætisráðuneytisins ákvað forsætisráðherra þann 27. nóvember 2015 að ESÍ og Hilda skyldu ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga nr. 140/2012, með vísan til þess að uppfyllt væru skilyrði 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga um að starfsemi félagsins væri að nær öllu leyti í samkeppni á markaði. Í ákvörðuninni kom fram að undanþágan skyldi vera endurskoðuð eigi síðar en 15. desember 2018. Í framangreindu bréfi forsætisráðuneytisins kemur fram það mat ráðuneytisins að til álita komi að framlengja ekki undanþáguna sem félögin njóta í lengri tíma en út árið 2019 enda ætti slitum félaganna þá að vera lokið.

Í fyrrnefndri beiðni Seðlabankans kemur fram að frá því upphafleg undanþága var veitt hafi réttarstaða félaganna tekið nokkrum breytingum. Þannig hafi verið samþykkt á hlutafundi í október 2017 að slíta ESÍ og hafi félaginu í framhaldinu skipuð skilanefnd. Hafi innköllun í félagið lokið í desember sama ár. Þá hafi ESÍ tekið yfir starfsemi félagsins SPB ehf. (hér eftir SPB) mitt ár 2016 en í félaginu séu aðallega kröfur á lögaðila, auk landspildna. Árið 2017 hafi félögin Hilda og SPB einnig verið sett í slit. Hafi innköllun í Hildu og SPB lokið í júlí 2017. Í dag samanstandi eignir ESÍ af hárri tekjufærslu til félagsins vegna endurmats innlendra skuldabréfa og krafna í kjölfarið á uppgjöri föllnu fjármálafyrirtækjanna við ESÍ á árinu 2016. Eignir Hildu samanstandi aftur á móti að mestu af fasteignatryggðum fyrirtækjalánum og fasteignum. Seðlabankinn telur að enn séu til staðar þau rök sem undanþága forsætisráðuneytisins, dags. 27. nóvember 2015, byggðist á og telur mikilvægt að hún gildi áfram þar til slitaferli félaganna lýkur. Að mati Seðlabankans gæti skapast ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði væri

Borgartún 26, 125 Reykjavík, pósthólf 5120
Sími 585 0700, Fax 585 0701
samkeppni@samkeppni.is, www.samkeppni.is

félögunum skylt að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum, sem væri afar óheppilegt fyrir þau í samkeppni við keppinauta sína á markaði og þá einkum vegna þeirrar hagsmunagæslu sem felist í því að reyna að hámarka virði eigna.

Við mat á því hvort framangreind félög uppfylli skilyrði 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga vísast til meðfylgjandi umsagnar Samkeppniseftirlitsins til forsætisráðuneytisins, dags. 30. apríl 2015. Þar kom fram það mat eftirlitsins að tilgangur beggja félaga sé sá að hámarka innheimtu krafna og fullnustu eigna í eigu hins opinbera vegna bankahrunsins. Um sé að ræða tímabundna starfsemi í samkeppni við aðra aðila á markaði þar sem samkeppni sé um að selja fjárfestum eignir félagsins eða eftir atvikum skuldabréf eða aðra fjármálagerninga sem félögin hafi gefið út og tengist tilgangi og eignum félaganna. Starfsemi félaganna sé þannig einkaréttarlegs eðlis sem sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Umræddum félögum hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvarðanir eða sinna þjónustu sem liður í opinberu hlutverki stjórnvalds. Starfsemi félaganna er þannig einkaréttarlegs eðlis og getur ekki talist til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í eigu íslenska ríkisins í gegnum Seðlabankann.

Að öllu framangreindu virtu mælir Samkeppniseftirlitið með því að Hildu ehf. og ESÍ verði áfram veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Hulda Ösp Atladóttir

**Meðfylgjandi:**
Afrit af bréfi Samkeppniseftirlitsins til forsætisráðuneytisins, dags. 30. apríl 2015. Umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 vegna Hildu ehf. og Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf.

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

| Samkeppniseftirlitið | | | |
|---|---|---|---|
| Málsnr. | 1502003 | Ábm. | HHH |
| Bréfdags. | 20.1.0 | Aðrir | |
| Mótt. | 30.4.2015 | Fskj. | |
| Aths. | | Trúnm. | |

Forsætisráðuneytið
b.t. Páls Þórhallssonar
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. apríl 2015
Tilv.: 1502003

**Efni: Umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 vegna Hildu ehf. og Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf.**

Með bréfi hefur forsætisráðuneytið óskað umsagnar Samkeppniseftirlitsins skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir upplýsingalög) vegna tveggja dótturfélaga Seðlabanka Íslands, annars vegar Hildu ehf. og hins vegar Eignasafns Seðlabanka Íslands (hér eftir ESÍ ehf.), sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 26. janúar sl. Í umsagnarbeiðninni kemur fram að fjármála- og efnahagsráðherra hafi lagt til við forsætisráðherra að ákveðið yrði að fyrrgreind félög skyldu ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga. Meðfylgjandi umsagnarbeiðninni til Samkeppniseftirlitsins voru bréf Seðlabanka Íslands til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 7. nóvember sl., og bréf efnahags- og fjármálaráðuneytisins til forsætisráðuneytisins, dags. 15. desember sl.

Í áðurnefndu bréfi Seðlabankans til fjármála- og efnahagsráðuneytisins er óskað eftir undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga sbr. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Í bréfinu segir að forsaga ESÍ ehf. hafi verið sú að í kjölfar bankahrunsins á Íslandi haustið 2008 hafi Seðlabanki Íslands orðið stór kröfuhafi gagnvart innlendum fjármálafyrirtækjum vegna krafna sem tryggðar hafi verið með veðum af ýmsum toga. Segir í bréfi Seðlabankans að til þess að tryggja úrvinnslu og stýringu þessara eigna hafi ESÍ ehf. verið stofnað til þess að halda utan um kröfur, veð og fullnustueignir í kjölfar bankahrunsins. Samhliða þessu hafi Sölvhóll ehf. einnig verið stofnaður til þess að annast umsýslu þessara eigna og hámarka virði þeirra. Árið 2013 hafi rekstur þess félags verið sameinaður ESÍ ehf.

Kemur fram í umræddu bréfi Seðlabankans frá 7. nóvember sl. að með stofnun ESÍ ehf. hafi verið komið á nauðsynlegri aðgreiningu milli annars vegar bankans sem kröfuhafa í þrotabúum hinna föllnu fjármálafyrirtækja og hins vegar Seðlabanka Íslands sem slíks. Þannig hafi skapast ákveðin fjarlægð frá hefðbundinni starfsemi bankans og þar með dregið úr hættu á að þessi viðfangsefni myndu rekast á við önnur verkefni bankans, auk þess sem svigrúm hafi myndast til að auka verðgildi eignanna.

Borgartún 26, 125 Reykjavík, pósthólf 5120
Sími 585 0700, Fax 585 0701
samkeppni@samkeppni.is, www.samkeppni.is

Bendir Seðlabankinn á að samkvæmt samþykktum ESÍ ehf. sé tilgangur félagsins eignarhald og stýring á kröfum og fullnustueignum Seðlabanka Íslands sem stafa af bankahruninu á Íslandi og falla ekki undir reglubundna starfsemi Seðlabanka Íslands. Um sé að ræða tímabundið skipulag vegna *utanumhalds, úrvinnslu og stýringu* á þeim eignum sem Seðlabankinn sat uppi með eins og áður segir í kjölfar bankahrunsins árið 2008.

Þá segir í umræddu bréfi Seðlabankans að þegar kröfur hafi verið innheimtar og eignir seldar, sem stefnt er að eigi sér stað eins fljótt og kostur er, þá hafi félagið lokið hlutverki sínu. Því verði þá slitið og hagnaður eða tap muni renni til Seðlabanka Íslands.

Í umræddu bréfi Seðlabankans frá 7. nóvember sl. er einnig fjallað um Hildu ehf. Fram kemur að það félagi hafi verið stofnað á árinu 2009 vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar. Þá hafi eignir verið færðar frá Sögu Capital hf. til Hildu ásamt kröfum ríkissjóðs á það fjármálafyrirtæki sem voru tilkomnar vegna veðlána Seðlabanka Íslands og verðbréfalána Lánasýslu ríkisins til Sögu Capital hf. ESÍ ehf. hafi síðan eignast þessar kröfur í upphafi árs 2010. Á miðju ári 2011 hafi verið ljóst að eignir Hildu ehf. dygðu ekki fyrir skuldum við ESÍ ehf. og var allt hlutafé Hildu fært niður að fullu og aukið aftur með þeim hætti að ESÍ ehf. breytti hluta af skuldum Hildu ehf. í hlutafé og tók félagið yfir. Við fall Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. (hér eftir SPRON) hafi allar eignir Hildu ehf. verið færðar yfir í Dróma hf., þar með talið lánasafn sem sett hafði verið Seðlabanka Íslands að veði. Í lok árs 2011 hafi slitastjórn SPRON samþykkt uppgjör og fullnustu á veðkröfum ESÍ ehf. (sem síðari hafi verið framseld til Hildu). Þar með hafi Hilda ehf. orðið eigandi að lánum á einstaklinga og lögaðila. Þá segir í bréfi Seðlabankans frá 7. nóvember sl. að undir lok árs 2013 hafi Hilda ehf. eignast fyrirtækjalán og fullnustueignir Dróma en einstaklingslán Dróma hafi orðið eign Arion banka hf.

Um starfsemi þessara tveggja dótturfélaga segir jafnframt í umræddu bréfi Seðlabanka Íslands að þau séu einkaréttarlegs eðlis og starfsemi þeirra geti ekki talist vera hefðbundin opinber stafsemi þótt félögin séu alfarið í eigu Seðlabanka Íslands, og þar með íslenska ríkisins, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001. Fram kemur að bankinn telji félögin nánast eingöngu sinna starfsemi sem er í samkeppnisrekstri. Um sé að ræða hliðar- og tímabundna starfsemi Seðlabankans sem grundvallist á viðskiptum bankans við lánastofnanir samkvæmt fyrrgreindum lögum um Seðlabankann. Bendir Seðlabankinn á að í þessu ferli sé óhjákvæmilegt að dótturfélögin verði í samkeppni við aðra aðila á markaðnum m.a. um sölu eigna, s.s. fasteigna og lánasafna, sem sé viðkvæmt ferli, bæði hvað varðar tímasetningu og verðlagningu. Dótturfélögin þurfi í samræmi við skyldu sína að hámarka verðmæti einstakra eigna sinna, að ná samkomulagi við skuldara sína, styðja við einstaka eignir eða fara dómstólaleiðina til að gæta hagsmuna sinna. Starfsemi félaganna snúi því í mörgum tilvikum að málefnum sem varða viðkvæm viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna félaganna sem voru áður háð þagnarskyldu samkvæmt 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Það sé mat félaganna að þau séu bundin sömu þagnarskyldu og upphaflegur viðsemjandi viðskiptamannanna og geti framsal á lánum og öðrum kröfum eða eignum til félaganna ekki aflétt þeirri skyldu. Væru félögin í erfiðri stöðu ef þau þyrftu að annars vegar að hlíta trúnaðar- og þagnarskyldu og hins vegar að veita upplýsingar um sömu atriði á grundvelli laga nr. 140/2012. Þar fyrir utan væri félögunum ómögulegt að sinna hlutverkum sínum, t.d. við fjárhagslega endurskipulagningu

skuldara, samningsgerð og innheimtu ef viðkvæmar fjárhagsupplýsingar um þá yrðu gerðar aðgengilegar almenningi á grundvelli laga nr. 140/2012.

Í áðurnefndu bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til forsætisráðuneytisins frá 15. desember sl. er bent á að sambærileg starfsemi hafi áður fengið undanþágu frá upplýsingalögum. Í ljósi þessa og sjónarmiða Seðlabankans í áðurnefndu bréfi dags. 7. nóvember sl. telji fjármála- og efnahagsráðherra að veita eigi ESÍ ehf. og Hildu ehf. undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 11. mars sl. var óskað frekari gagna frá Seðlabankanum um félögin tvö. Svarbréf frá Seðlabankanum, dags. 27. mars sl., barst eftirlitinu 31. mars sl. Í fyrrgreindu svarbréfi kemur fram um ESÍ ehf. að það stundi fjármálastarfsemi þótt sú starfsemi falli ekki undir hefðbundna starfsemi Seðlabanka Íslands. Tilgangur félagsins sé sá að innheimta útistandandi kröfur og selja eignir. Þegar því lýkur verður félaginu slitið og hagnaður eða tap af starfseminni færist til Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn telji því að ESÍ ehf. starfi á íslenskum fjármála- og lánamarkaði þótt ekki sé um hefðbundna bankastarfsemi að ræða, en félagið veiti engin ný lán. Helstu samkeppnisaðilar séu útgefendur skuldabréfa á Íslandi, þ.e. íslensk fjármálafyrirtæki, íslensk sveitarfélög og stærri félög og fyrirtæki sem fjármagna sig á skuldabréfamarkaði.

Í áðurnefndu svarbréfi Seðlabanka Íslands frá 27. mars sl. segir um Hildu ehf. að það félag stundi fjármálastarfsemi án þess þó að sú starfsemi falli undir hefðbundna starfsemi Seðlabanka Íslands. Helstu eignir félagsins séu annars vegar lánasöfn (kröfur á fyrirtæki) sem áður hafi verið í eigu SPRON og Frjálsa fjárfestingabankans hf. (síðar Dróma hf.), og hins vegar fasteignir og lóðir sem bíði sölu á almennum markaði. Því starfi félagið annars vegar á íslenskum fasteignamarkaði og hins vegar starfi það á íslenskum lánamarkaði án þess að stunda þó útlánastarfsemi. Helstu keppinautar Hildu ehf. séu annars vegar aðilar sem eigi safn fasteigna og lóða og leitast við að selja slíkar eignir, t.d. íslensk fjármálafyrirtæki og fasteignafélög og hins vegar aðilar sem eigi lánasöfn hér á landi sambærileg þeim sem félagið sé eigandi að, t.d. íslensk fjármálafyrirtæki, sparisjóðir, Íbúðalánasjóður, slitabú föllnu bankanna, lífeyrissjóðir o.fl. Þá kemur fram í bréfi Seðlabankans að hvorki Hildu ehf. né ESÍ ehf. starfi á grundvelli starfsleyfis frá Seðlabanka Íslands.

Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaganna 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 umsögn Samkeppniseftirlitsins ákveðið að lögaðilinn skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka. Í fyrrnefndum tilvikum er um að ræða undanþágu frá meginreglu upplýsingalaganna um upplýsingarétt almennings samkvæmt lögunum.

Samkeppniseftirlitið áréttar að í athugasemdum við 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga 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 beri að beita af mikilli varfærni og er m.a vísað til þess að skv. 3. tölul. 10. gr. frumvarpsins (4. tölul. 10. gr. upplýsingalaganna) 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. sé 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 viðkomandi félags og markaðsaðstæður á þeim sviðum sem það starfar á, og þá sérstaklega hvort starfsemi umræddsaðila sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

**Umsögn vegna ESÍ ehf.**

Eins og áður segir er ESÍ ehf. dótturfélag í fullu eigu Seðlabanka Íslands sem starfar líkt og áður greinir samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001. Af fyrirliggjandi fyrrnefndum upplýsingum frá Seðlabanka Íslands telur Samkeppniseftirlitið ESÍ ehf. vera eignarhaldsfélag og starfsemi þess felist í innheimtu krafna, utanumhaldi, umsýslu og stýringu fullnustueigna Seðlabankans Íslands sem bankinn eignaðist í kjölfar bankahrunsins haustið 2008.

Þannig eru flestar eignir ESÍ ehf. kröfur á fjármálafyrirtæki í slitameðferð en einnig er um að ræða kröfur á starfandi fjármálafyrirtæki, fyrirtæki með ríkisábyrgð og önnur fyrirtæki. Eru sumar eignir félagsins fullnustueignir sem komu til eða tengdust starfsemi Seðlabanka Íslands eða Lánasýslu ríkisins (sem nú hefur verið lögð niður) árin fyrir hrun, t.d. vegna lánaviðskipta Seðlabankans eða Lánasýslunnar við þá starfandi fjármálafyrirtæki. Hvað sem þessari mögulegu uppsprettu krafna eða fullnustueigna líður og upphaflegum tengslum við þessar tvær stofnanir og hlutverk þeirra, þá verður ekki framhjá því litið að umrætt félag hefur ekki með höndum hefðbundna stjórnsýslu. Þá hefur því ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvarðanir 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 fyrirliggjandi gögn frá Seðlabankanum bera með sér þá er tilgangur ESÍ ehf. sá að hámarka innheimtu krafna og fullnustu eigna í eigu hins opinbera vegna bankahrunsins. Um er að ræða tímabundna starfsemi í samkeppni við aðra aðila á markaði þar sem samkeppni er um að selja fjárfestum eignir félagsins eða eftir atvikum skuldabréf eða aðra fjármálagerninga sem félagið hefur gefið út og tengjast tilgangi og eignum félagsins. Starfsemi félagsins er þannig einkaréttarlegs eðlis sem er að nær öllu leyti samkeppni við einkaaðila. Ef ESÍ ehf. væri skyldugt til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum telur Samkeppniseftirlitið hættu á því að skapast myndi ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem óheppilegt væri í samkeppni keppinauta.

Að öllu framangreindu virtu mælir Samkeppniseftirlitið með því að ESÍ ehf. verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

**Umsögn vegna Hildu ehf.**

Eins og áður segir er Hilda ehf. dótturfélag í fullu eigu Seðlabanka Íslands sem starfar líkt og áður greinir samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001. Af fyrirliggjandi fyrrnefndum upplýsingum frá Seðlabanka Íslands telur Samkeppniseftirlitið starfsemi Hildu ehf. varða umsýslu fullnustueigna, þ.e. annars vegar fasteigna og lóða og hins vegar lánasafns sem inniheldur kröfur á fyrirtæki.

Tilgangur Hildu ehf. er þannig að hámarka innheimtu krafna og fullnustu eigna þótt það sé í gegnum eignarhald sitt sem er í meiri hluta eigu hins opinbera. Umrætt félag hefur ekki með höndum hefðbundna stjórnsýslu. Þá hefur því ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvarðanir 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.

Um er að ræða starfsemi í samkeppni við aðra aðila á markaði, þ.e. annars vegar við sölu fasteigna á fasteignamarkaði og hins vegar á markaði er varða umsýslu og eignarhald á lánasöfnum sambærilegum þeim sem félagið er eigandi að. Starfsemi félagsins er einkaréttarlegs eðlis sem er að nær öllu leyti samkeppni við einkaaðila. Ef Hildu ehf. væri skylt að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum telur Samkeppniseftirlitið hættu á því að skapast myndi ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem óheppilegt væri í samkeppni keppinauta.

Að öllu framangreindu virtu mælir Samkeppniseftirlitið með því að Hildu ehf. verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Hulda Hákonardóttir