SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Forsætisráðuneytið			
Málsnr.	FOR 1608057	Ábm.	UBO
Dkl.	3.13	Aðrir	
Mótt.	13.12.2016	Svarfr.	
Aths.		LVM	

Forsætisráðuneytið
bt. Ragnhildar Arnljótsdóttur, ráðuneytisstjóra
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 2016
Tilv.: 1609003

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

Samkeppniseftirlitið vísar til beiðni forsætisráðuneytisins, dags. 30. ágúst sl., varðandi umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir „upplýsingalögin") vegna tilgreindra dótturfélaga Landsbankans hf. (hér eftir „Landsbankinn"). Í beiðni ráðuneytisins kemur réttilega fram að upplýsingalögin taki til allrar starfsemi stjórnvalda og þeirra lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna. 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 við 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 umræddra dótturfélaga Landsbankans.

Fram kemur í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga að ef starfsemi lögaðila, sem fellur undir 2. mgr. 2. gr. laganna, sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði geti 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.

Með bréfi, dags. 27. júní 2013, óskaði forsætisráðherra eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna beiðni tiltekinna dótturfélaga Landsbankans um undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 17. desember 2013, mælti Samkeppniseftirlitið með því að umræddum dótturfélögum Landsbankans yrði veitt undanþága frá upplýsingalögum, skv. 3. mgr. 2. gr. laganna. Þann 20. desember 2014 ákvað forsætisráðherra að tilgreind dótturfélög Landsbankans skyldu ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga nr. 140/2012, og tók undanþágan gildi við birtingu auglýsingar

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

nr. 1211/2013 í Stjórnartíðindum. Undanþágan skyldi endurskoðuð eigi síðar en 1. janúar 2017.

Með beiðni til fjármála- og efnahagsráðherra, dags. 30. júní sl., fór Landsbankinn fram á að fjármála- og efnahagsráðherra legði til við forsætisráðherra að ákveða að eftirgreind félög, sem eru að 51% hlut eða meira í eigu Landsbankans, fái undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga:

- Span ehf. (100% í eigu Landsbankans)
- Blámi – fjárfestingarfélag ehf. (100% í eigu Landsbankans)
- Lindir Resources ehf. (78% í eigu Landsbankans)
- Eignarhaldsfélag Landsbankans ehf. (100% í eigu Landsbankans)
- Landsvaki ehf. (100% í eigu Eignarhaldsfélags Landsbankans ehf.)
- Horn Invest B.V. (100% í eignu Landsbankans)
- Hömlur ehf. (100% í eigu Landsbankans)
- Hömlur 1 ehf. (100% í eigu Hamlar ehf.)
- Flói ehf. (100% í eigu Hamla 1 ehf.)
- Miðland ehf. (100% í eigu Hamla 1 ehf.)
- Hömlur B&T ehf. (100% í eigu Hamla ehf.)
- Tangabryggja ehf. (100% í eigu Hamla ehf.)
- Laugarnesbyggð ehf. (100% í eigu Hamla ehf.)
- Vogabyggð ehf. (100% í eigu Laugarnesbyggðar ehf.)
- Hömlur fyrirtæki ehf. (100% í eigu Landsbankans)
- Iceland Construction ehf. (100% í eigu Hamla fyrirtækja ehf.)
- NIKEL ehf. (55% í eigu Hamla fyrirtækis ehf.)
- Holtavegur 10 ehf. (100% í eigu Hamla ehf.)
- H Akureyri ehf. (100% í eigu Hamla ehf.)
- Fasteignafélagið Sunnubraut 4 ehf. (100% í eigu Hamla ehf.)
- SPN1 hf. (100% í eigu Landsbankans)
- E-17 ehf. (100% í eigu Landsbankans)

Í nefndu erindi Landsbankans til fjármála- og efnahagsráðherra kom fram að af lestri á tilgangi framangreindra félaga sem eru að 51% hlut eða meira, beint eða óbeint, í eigu Landsbankans megi sjá að um einkaréttarleg félög sé að ræða sem séu að öllu leyti í samkeppnisrekstri við önnur félög í samskonar rekstri. Starfsemi þeirra sé því einkaréttarlegs eðlis og feli á engan hátt í sér veitingu þjónustu sem talist geti til opinberrar þjónustu. Landsbankinn telur það vera framangreindum félögum gríðarlega íþyngjandi að verða felld undir þær skyldur sem kveðið er á um í upplýsingalögum. Slíkt myndi hafa gríðarlega neikvæð áhrif á ímynd og rekstur félaganna, auk þess sem slík staða fæli í sér ójafnræði að því er varðar starfsskilyrði umræddra félaga og myndi alvarlega skerða samkeppnishæfni félaganna gagnvart öðrum félögum í sams konar rekstri.

Með bréfi, dags. 29. ágúst sl., lagði fjármála- og efnahagsráðherra til við forsætisráðherra að ákveðið væri að umrædd félög, að undanskyldu Horn Invest B.V., skyldu ekki falla undir gidlsisvið upplýsingalaga. Hvað varðar Horn Invest B.V. tiltók fjármála- og efnahagsráðherra að í samræmi við túlkun forsætisráðuneytisins á gildissviði upplýsingalaga falli félög í opinberri eigu sem skráð séu erlendis og með starfsemi þar

ekki undir gildissvið laganna. Ekki verði því ráðið að upplýsingalög gildi um félagið Horn Invest B.V. og því ekki þörf á að leggja mat á hvort veita beri félaginu undanþágu á grundvelli 3. mgr. 2. gr. laganna. Í bréfinu tók fjármála- og efnahagsráðherra fram að frá gildistöku fyrrnefndrar auglýsingar hafi ýmsar breytingar orðið á eignarhaldi bankans á þeim dótturfélögum sem hún tekur til. Þar að auki hafi bankinn eignast hluti, ýmist beint eða óbeint, í félögum sem ekki eru meðal þeirra félaga sem fengu áðurnefnda undanþágu.

Með bréfi, dags. 16. september sl., óskaði Samkeppniseftirlitið eftir því við forsætisráðuneytið að það hlutaðist til að afla tilgreindra viðbótarupplýsinga um dótturfélög Landsbankans. Nánar tiltekið var í fyrsta lagið óskað eftir upplýsingum um hvaða starfsheimildum IV. kafla laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 Landsbankinn starfræki umrædd dótturfélög. Í öðru lagi var óskað eftir upplýsingum um hvaða félög sem umsögnin skyldi ná til væru annars vegar eignarhaldsfélög eða félög sem hætt hafa rekstri og hins vegar félög sem stunda atvinnurekstur. Í þriðja lagi var óskað eftir upplýsingum um keppinauta og markaðshlutdeild hvers dótturfélags sem stundaði hvers konar atvinnustarfsemi í formi framleiðslu eða þjónustu. Svar Landsbankans barst Samkeppniseftirlitinu með bréfi dags. 10. október sl.

Í athugasemdum með 3. mgr. 2. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum segir að undanþáguheimildinni verði aðeins beitt ef starfsemi viðkomandi lögaðila sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði. Þá segir að skilyrði fyrir því að undanþágunni verði beitt séu í grundvallaratriðum þau að starfsemi viðkomandi aðila geti ekki talist til hefðbundinnar opinberrar starfsemi, svo sem þjónustustarfsemi sem fram fari á grundvelli laga, og að starfsemi hans sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Jafnframt er tiltekið að ákvörðun um það hvort tiltekið fyrirtæki geti fallið undir undanþágureglu 3. mgr. 2. gr. laganna 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 mikill varfærni og er m.a. vísað til þess að skv. 3. tl. 10. gr. frumvarpsins (4. tl. 10. gr. laganna) 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 þess eigi að varða og fjalla um starfsemi viðkomandi fyrirtækja og markaðsaðstæður á þeim sviðum sem þau starfa á, og þá sérstaklega hvort starfsemi umræddra aðila sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Í eftirfarandi umsögnum Samkeppniseftirlitsins er byggt á upplýsingum og gögnum sem forsætisráðuneytið og eftir atvikum Landsbankinn hafa 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.

I. Almennt um starfsheimildir viðskiptabanka, sparisjóða og lánafyrirtækja

Lögum samkvæmt eru takmarkanir á því hvaða starfsemi viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki megi sinna. Þannig er þessum fyrirtækjum eingöngu heimilt að sinna þeirri starfsemi sem fjallað er um í IV. kafla laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki (hér eftir fftl). Talið er eðlilegt að starfsemi þessara fyrirtækja séu settar ákveðnar skorður með þessum hætti. Með því móti má t.a.m. takmarka rekstraráhættu hlutaðeigandi viðskiptabanka, sparisjóðs eða lánafyrirtækis, og þar með takmarka kerfisáhættu fyrir fjármálakerfið.[1]

Hefðbundnar starfsheimildir viðskiptabanka, sparisjóða og lánafyrirtækja má finna í 20. gr. fftl. Til viðbótar við þær starfsheimildir er kveðið á um aðrar starfsheimildir í 21. - 30. gr. laganna. Hvað þessa umsögn varðar skipta eftirfarandi starfsheimildir máli:

- Hliðarstarfsemi skv. 2. mgr. 21. gr. fftl.
- Tímabundin starfsemi skv. 1. mgr. 22. gr. fftl.

Hliðarstarfsemi skal ávallt vera í eðlilegu framhaldi af fjármálaþjónustu viðkomandi lánastofnunar, þ.e. um er að ræða starfsemi sem er samþýðanleg þeirri starfsemi sem viðkomandi lánastofnun er að öðru leyti heimilt að stunda.

Tímabundin starfsemi er starfsemi sem er starfrækt í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum eða til að endurskipuleggja starfsemi. Nær heimildin til yfirtöku á félagi í rekstrarerfiðleikum.

Viðskiptabanki, sparisjóður eða lánastofnun getur sinnt hliðarstarfsemi/tímabundinni starfsemi með meirihlutaeignaraðild í öðrum lögaðila (dótturfélagi), sbr. 9. og 10. tl. 1. gr. a. fftl.

II. Umsagnir um tilgreind dótturfélög Landsbankans.

Umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna tilgreindra dótturfélaga Landsbankans er skipt í tvo hluta. Annars vegar er að finna umsögn um dótturfélög Landsbankans sem talin eru eignarhaldsfélög eða félög sem hætt hafa rekstri og 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

Landsbankinn er fjármálafyrirtæki sem starfar samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Bankanum var veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga þann 28. júní sl. með auglýsingu í Stjórnartíðindum nr. 581/2016. Öll eftirtalin félög eru dótturfélög Landsbankans eða í eigu bankans gegnum eignarhald dótturfélaga hans (51% hluta eða meira):

Hliðarstarfsemi	Tímabundin starfsemi	Félög hætt starfsemi[2]
Blámi - fjárfestingarfélag ehf.	Lindir Resources ehf.	Hömlur 1 ehf.
Eignarhaldsfélag Landsbankans ehf.	Flói ehf.	Hömlur B&T ehf.

[1] Sjá til hliðsjónar að hluta athugasemdir um 21. gr. frumvarps til laga um fjármálafyrirtæki sem varð að lögum nr. 161/2002, 128. löggjafarþ. (2002-2003), þskj. 218, 215 mál.

[2] Samkvæmt upplýsingum frá Landsbankanum er hér um að ræða félög sem hefur verið slitið eða eignarhald flokkað sem „tómt félag".

Landsvaki ehf.	Miðland ehf.	Laugarnesbyggð ehf.
Horn Invest B.V.	Tangarbryggja ehf.	NIKEL ehf.
Hömlur ehf.	Holtavegur 10 ehf.	H Akureyri ehf.
Hömlur fyrirtæki ehf.	E-17 ehf.	SPN1 ehf.
Fasteignafélagið Sunnubraut 4 ehf.		

Annars vegar er hér um að ræða eignarhaldsfélög og þá í þeim skilningi að félögin stunda ekki hefðbundna atvinnustarfsemi í formi framleiðslu eða þjónustu. Einnig er um að ræða dótturfélög sem hætt hafa rekstri, þ.e. þau sem hvorki eru eignarhaldsfélög né sinna hefðbundinni atvinnustarfsemi á samkeppnismarkaði.[3]

Líkt og fyrr greinir er starfsemi framangreindra félaga hliðar- og tímabundin starfsemi fjármálafyrirtækis sem grundvallast á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Hliðarstarfsemi skal ávallt vera í eðlilegu framhaldi af fjármálaþjónustu viðkomandi lánastofnunar. Starfsemi félaganna sem flokkuð er sem hliðarstarfsemi er því samþýðanleg þeirri starfsemi sem Landsbankanum er heimilt að stunda. Félög sem teljast til tímabundinnar starfsemi eru félög í starfsemi sem er starfrækt í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum eða til að endurskipuleggja starfsemi.

Mörgum framangreindra félaga var veitt undanþága með birtingu auglýsingar nr. 1211/2013 í Stjórnartíðindum og virðist ekkert hafa breyst í starfsemi þeirra sem gefi tilefni til að hnykkja þeirri ákvörðun. Framangreindum félögum hefur 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. Starfsemi félaganna er þannig einkaréttarlegs eðlis og talið er að félögin stundi ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu íslenska ríkisins í gegnum móðurfélag þeirra Landsbankann.

Samkeppniseftirlitið tekur undir þau sjónarmið að meta beri Landsbankann hf. og dótturfélög hans á samstæðugrundvelli að því marki sem unnt er. Að því virtu telur Samkeppniseftirlitið að umsögn þess skuli taka til markaðsaðstæðna Landsbankans, móðurfélags framangreindra félaga, og greiningu á þeim markaði. Í þeim efnum vísar Samkeppniseftirlitið til sjónarmiða eftirlitsins sem fram komu í umsögn þess um Landsbankann, dags. 16. júní sl.

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 eftirgreind dótturfélög Landsbankans stunda atvinnurekstur í þeim skilningi að félögin stunda að hluta eða öllu leyti hefðbundna atvinnustarfsemi í formi framleiðslu eða þjónustu:

[3] Líkt og greinir í bréfi forsætisráðuneytisins, dags. 29. ágúst sl., er félagið Horn Invest B.V. skráð erlendis. Í samræmi við túlkun forsætisráðuneytisins á gildissviði upplýsingalaga falla slík félög í opinberri eigu sem skráð eru erlendis og með starfsemi þar ekki undir gildissvið laganna.

Hliðarstarfsemi	Tímabundin starfsemi
Span ehf.	Iceland Constructions ehf.
Vogabyggð ehf.	

Starfsemi framangreindra dótturfélaga fer fram á nokkrum samkeppnismörkuðum, þ.e. nánar tiltekið markaði fyrir rafræna birtingu reikninga, framkvæmdir á sviði mannvirkjagerðar og útleigu fasteigna. Í öllum tilvikum er um að ræða starfsemi sem er að öllu eða mestu leyti í samkeppni við aðra einkaaðila á markaði. Þá hefur nefndum dótturfélögum 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. Starfsemi félaganna er þannig einkaréttarlegs eðlis og talið er að félögin stundi ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu íslenska ríkisins í gegnum móðurfélag þeirra Landsbankann. Ef umrædd dótturfélög væru skyldug 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.

Auk framangreinds verður einnig að taka mið af því að um er að ræða hliðar- og tímabundna starfsemi fjármálafyrirtækis sem grundvallast á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Í þeim efnum vísar Samkeppniseftirlitið til sjónarmiða eftirlitsins sem fram komu í umsögn þess um Landsbankann hf., dags. 16. júní sl.

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.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Matthías Davíðsson