FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsaetisraduneyti.is

Landsbankinn hf.
Steinþór Pálsson, bankastjóri
Austurstræti 11
155 Reykjavík

Reykjavík 28. júní 2016
Tilv.: FOR16020026/3.5

Efni: Undanþága frá gildissviði upplýsingalaga, Landsbankinn hf.

Upplýsingalög, nr. 140/2012, taka til allrar starfsemi stjórnvalda og auk þess til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna. Þau taka þó ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélaga þeirra.

Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga er kveðið á um 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 sveitarstjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins, ákveðið að hann skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka. Þá er jafnframt kveðið á um að forsætisráðuneytið skuli halda opinbera skrá yfir þá lögaðila sem hafa fengið undanþágu samkvæmt málsgreininni, og skuli undanþága einstakra aðila endurskoðuð á þriggja ára fresti. Ákvörðun um undanþágu samkvæmt málsgreininni tekur gildi við birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda.

Við birtingu auglýsingar nr. 600/2013 tók gildi sú ákvörðun forsætisráðherra að Landsbankinn hf. skyldi ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga og skyldi undanþágan endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2016. Með bréfi, dags. 4. febrúar 2016, óskaði forsætisráðuneytið eftir því að fjármála- og efnahagsráðuneytið upplýsti hvort það teldi að starfsemi Landsbankans hf. hefði tekið einhverjum þeim breytingum frá því undanþága var veitt, sem gæfu tilefni til að endurskoða forsendur undanþágunnar frá grunni, eða hvort ráðuneytið legði til að áfram yrði veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga. Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 11. mars 2016, kemur fram það mat ráðuneytisins að engar forsendur hafi breyst í starfsemi bankans og þau rök sem undanþágan byggi á eigi enn við. Landsbankinn uppfylli því ennþá skilyrði upplýsingalaga um undanþágu frá gildissviði laganna. Að því virtu lagði fjármála- og efnahagsráðherra til við forsætisráðherra að Landsbankanum yrði áfram veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga. Forsætisráðuneytið óskaði eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um tillöguna með bréfi, dags. 27. maí 2016. Í umsögn sinni, dags. 16. júní 2016, segir að Samkeppniseftirlitið telji að rök standi enn til þess að Landsbankinn fái að njóta undanþágu frá upplýsingalögum skv. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Í almennum athugasemdum við frumvarp til upplýsingalaga kemur fram að gert sé ráð fyrir því nýmæli að upplýsingalögin skuli, auk allrar starfsemi stjórnvalda, taka til allrar starfsemi sem fram fer á vegum einkaréttarlegra lögaðila sem eru í eigu hins opinbera að 51% hluta eða meira. Í þessu felist umtalsverð rýmkun á gildissviði frá þágildandi upplýsingalögum. Að því þurfi þó

að gæta að í þessu felist ekki sjálfkrafa að allar upplýsingar sem þessa lögaðila varða verði aðgengilegar almenningi. Áfram sé byggt á þeirri reglu að vegna samkeppnishagsmuna sé heimilt að undanþiggja ýmsar upplýsingar aðgangsrétti almennings. Undantekning 3. mgr. 2. gr. sé þannig fyrst og fremst til hagræðingar við beitingu laganna.

Í athugasemdum við 2. gr. í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga segir að undanþáguheimild 3. mgr. 2. gr. verði aðeins beitt ef starfsemi viðkomandi lögaðila sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði. Skilyrði þess að undanþágunni verði beitt séu því 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. Þá er tekið fram að ákvörðun um það hvort tiltekið fyrirtæki geti fallið undir undanþágureglu 3. mgr. 2. gr. verði að byggja á sérstöku mati á starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæðum á því sviði sem það starfar á. Ljóst sé jafnframt að henni verði að beita af mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að skv. 4. tölul. 10. gr. 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.

Niðurstaða

Landsbankinn er fjármálafyrirtæki sem hefur starfsleyfi sem viðskiptabanki samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Íslenska ríkið á nú 98,2% í bankanum og aðrir hluthafar 1,8%. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins er fjallað um starfsemi Landsbankans og markaðsaðstæður á því sviði sem bankinn starfar á, og hvort starfsemi bankans sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins er vísað til þess að samkeppnisyfirvöld hafi á undanförnum árum fjallað talsvert um starfsemi viðskiptabanka og vísað til þeirrar umfjöllunar. Þá eru raktar þeir breytingar sem orðið hafa á markaðnum frá fyrri umsögn stofnunarinnar um Landsbankann, dags. 14. júní 2013. M.a. er vísað til þess 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. Fram kemur að Samkeppniseftirlitið telji Landsbankann vera sjálfstæðan keppinaut og markaðsaðstæður séu þannig að bankinn sé að öllu leyti í samkeppni við aðra einkaréttarlega aðila sem ýmist eru í eigu hins opinbera eða einkaaðila.

Landsbankanum hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvarðanir eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds, sbr. 3. gr. upplýsingalaga. Landsbankinn er þannig einkaréttarlegur aðili sem starfar sem keppninautur á viðskiptabankamarkaði. Að mati Samkeppniseftirlitsins fer starfsemi bankans eins og áður segir að öllu leyti fram í samkeppni við önnur fjármálafyrirtæki á markaðnum. Ef Landsbankinn 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 sem óheppilegt væri í samkeppni keppinauta.

Í umsögninni kemur fram að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2016, komi m.a. fram það sjónarmið stofnunarinnar að stóru viðskiptabankarnir þrír séu afar mikilvægir íslensku efnahagslífi og það varði því miklu fyrir hagsmuni heimila og fyrirtækja í landinu að virk samkeppni geti þrifist á milli þeirra innbyrðis og við aðra aðila á fjármálamarkaði.

Að öllu framangreindu virtu hefur forsætisráðherra ákveðið að Landsbankinn hf. skuli áfram vera undanþeginn gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012. Undanþágan skal endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2019.

Fyrir hönd ráðherra

Sif Guðjónsdóttir

Una Björk Ómarsdóttir

Ljósrit: Samkeppniseftirlitið
Borgartúni 26
pósthólf 5120
125 Reykjavík

Samrit: Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli
101 Reykjavík