



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

FO R 16020026

3.5

20.06.2016

Forsætisráðuneytið
b.t. Ragnhildar Arnljótsdóttur, ráðuneytisstjóra
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. júní 2016
Tilv.: 1606002

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

Samkeppniseftirlitið vísar til beiðni forsætisráðuneytisins, dags. 27. maí sl., varðandi umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir „upplýsingalögin“). Í nefndu bréfi yðar 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. Þá kemur fram 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. 15. mars 2013, óskaði forsætisráðuneytið eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna beiðni Landsbankans hf. (hér eftir „Landsbankinn“) um undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 14. júní 2013, reifaði Samkeppniseftirlitið markað og markaðsaðstæður og taldi rök standa til þess að Landsbankanum yrði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna. Þann 28. júní 2013 ákvað forsætisráðherra að Landsbankinn skyldi ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012, og tók undanþágan gildi við birtingu auglýsingar nr. 600/2013 í Stjórnartíðindum. Undanþágan skyldi endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2016.

Forsætisráðuneytið óskaði eftir því, með bréfi dags. 4. febrúar sl., að fjármála- og efnahagsráðuneytið upplýsti hvort það teldi að starfsemi Landsbankans hefði tekið einhverjum þeim breytingum frá því að 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. Fjármála- og efnahagsráðuneytið svaraði, með bréfi dags. 11. mars sl., þar sem fram kom það mat ráðuneytisins að engar forsendur hafi breyst í starfsemi bankans og þau rök sem undanþágan byggði 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. Líkt og áður segir óskaði forsætisráðuneytið í framhaldinu eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins þann 27. maí 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 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 fari á grundvelli laga, og að starfsemi hans sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Samkvæmt greinargerðinni myndi bankastofnun í eigu hins opinbera, sem einvörðungu, eða nær einvörðungu, sinnir hefðbundinni bankastarfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli falla undir þá skilgreiningu og er Landsbankinn nefndur sem dæmi um slíkan aðila. 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 stofnunarinnar eigi að varða og fjalla um starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæður á því sviði sem það starfar á, og þá sérstaklega hvort starfsemi umrædds aðila sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna Landsbankans

Landsbankinn í núverandi mynd var stofnaður 7. október 2008 en saga forvera hans nær allt aftur til ársins 1886. Íslenska ríkið á nú 98,2% í Landsbankanum og aðrir hluthafar 1,8%. Bankasýsla ríkisins fer með hlut ríkissjóðs í Landsbankanum. Hún tók til starfa í janúar 2010 eftir bankahrunið til að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, í samræmi við lög, góða stjórnsýslu- og viðskiptahætti og eigendastefnu ríkisins á hverjum tíma. Landsbankinn hefur starfsleyfi sem viðskiptabanki samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

Samkeppnisyfirvöld hafa á undanförnum árum fjallað talsvert um starfsemi viðskiptabanka. Þannig greindi Samkeppniseftirlitið íslenskan viðskiptabankamarkað ítarlega í ákvörðun sinni um samruna Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. (SPRON) í september 2008. Í nóvember 2008 beindi Samkeppniseftirlitið álit til bankanna, þar sem fjallað var um ákvarðanir þeirra um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum. Jafnframt fjallaði eftirlitið ítarlega um banka og endurskipulagningu fyrirtækja í ítarlegu umræðuskjali sem birt var í lok árs 2009. Þá



hefur Samkeppniseftirlitið fjallað um aðstæður á fjármálamarkaði í fjölmörgum ákvörðunum er varða yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum eftir hrún. Árið 2011 gaf Samkeppniseftirlitið einnig út umræðuskjal nr. 1/2011 Samkeppni á bankamarkaði og árið 2013 var gefin út skýrsla nr. 1/2013 Fjármálaþjónusta á krossgötum. Þá má nefna ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2015 sem varðaði yfirtöku Landsbankans á Sparisjóði Norðurlands.

Frá fyrri umsögn Samkeppniseftirlitsins um Landsbankann, dags. 14. júní 2013, hafa þær breytingar orðið á markaðnum að ríkið fer nú, í gegnum eignarhald Bankasýslu ríkisins, með 100% eignarhlut í keppinauti Landsbankans, Íslandsbanka hf., ásamt því að ríkið á nú 13% í Arion banka hf. (Kaupskil 87%). Í því sambandi er rétt að vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2016, *Framsali Glitnis hf. á 95% hlutfjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands*, þar sem fram kom að stjórnvöld þau 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 jafnframt fram það skilyrði fyrir framsali Glitnis hf. á 95% hlutafjár í Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands, 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 bannað sbr. 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 það 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 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. Þá hefur Landsbankanum ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvörðanir 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.

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 fyrrnefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2016, kom m.a. fram það sjónarmið eftirlitsins að stóru



viðskiptabankarnir þrír væru afar mikilvægir íslensku efnahagslífi og það varði því miklu fyrir hagsmunum heimila og fyrirtækja í landinu að virk samkeppni geti þrífist á milli þeirra innbyrðis og við aðra aðila á fjármálamarkaði.

Að öllu framangreindu virtu, og með vísan til fyrri umsagnar Samkeppniseftirlitsins, dags. 14. júní 2013, telur Samkeppniseftirlitið að rök standi enn til þess að Landsbankinn fái að njóta undanþágu frá upplýsingalögum skv. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Matthías Davíðsson

Hulda Hákonardóttir