

Forsætisráðuneytið
b.t. Páls Þórhallssonar, skrifstofustjóra
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. júní 2022
Tilv.: 2206002

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

Samkeppniseftirlitið vísar til beiðni forsætisráðuneytisins, dags. 7. júní sl., varðandi umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir „upplýsingalögin“). Í téðri beiðni kemur 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 sveitarstjórnar 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 markaðsástæður 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. Síðan þá hefur undanþágan verið endurskoðuð og endurnýjuð tvisvar, n.tt. árin 2016 og 2019. Gildistími núgildandi undanþágu var ákvarðaður til 1. júlí 2022, sbr. auglýsingu nr. 625/2019 í Stjórnartíðindum.

Með bréfi, dags. 23. maí 2022, óskaði Landsbankinn eftir því að fjármála- og efnahagsráðherra beindi því til forsætisráðherra að Landsbankanum yrði áfram veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga. Með bréfi, dags. 7. júní sl., lagði fjármála- og efnahagsráðuneytið til við forsætisráðherra að Landsbankanum yrði áfram veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga, enda hefði starfsemi Landsbankans ekki tekið neinum breytingum sem gæfu tilefni til að endurskoða forsendur undanþágunnar. Í framhaldi af þessu hefur forsætisráðuneytið nú með bréfi sínu til Samkeppniseftirlitsins, dags. 7. júní 2022, óskað eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um beiðni Landsbankans um endurnýjun undanþágunnar.

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 undanþágunnar 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. 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 mikilli 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

Íslenska ríkið á nú 98,2% í Landsbankanum og aðrir hluthafar 1,8%. Samkvæmt yfirlýsingu formanna ríkisstjórnarflokka þann 19. apríl 2022 leggur ríkisstjórnin áherslu á óbreytt eignarhald ríkisins á hlut sínum í bankanum.¹ Bankasýsla ríkisins fer með hlut ríkissjóðs í Landsbankanum, en ríkisstjórnin hefur ákveðið að leggja það til við Alþingi að Bankasýslan verði lögð niður og innleitt verði nýtt fyrirkomulag til að halda utan um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Landsbankinn hefur starfsleyfi sem viðskiptabanki samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

Samkeppnisyfirvöld hafa á umliðnum árum fjallað um starfsemi viðskiptabanka, þ.m.t. Landsbankans, í ýmsum ákvörðunum og skýrslum. 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 fjallaði Samkeppniseftirlitið um aðstæður á fjármálamarkaði í fjölmörgum ákvörðunum er varða yfirtökur banka á atvinnufyrirtækjum eftir hrun. Þá skal á það bent að árið 2011 gaf Samkeppniseftirlitið út umræðuskjal nr. 1/2011, *Samkeppni á bankamarkaði* og árið 2013 var gefin út skýrsla nr. 1/2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, en í báðum þessum skýrslum er fjallað ítarlega um bankastarfsemi hér á landi. Jafnframt vísast til ákvarðana nr. 22/2017, 24/2017 og 25/2017, sem fjalla um aðgerðir til að efla samkeppni í viðskiptabankaþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki. Þar er gerð grein fyrir starfsemi viðskiptabankanna í meginatriðum en umræddar ákvarðanir byggja á aðgreindum sáttum Landsbankans, Arion banka og Íslandsbanka við Samkeppniseftirlitið. Þá fjallaði Samkeppniseftirlitið jafnframt ítarlega um fjármálamarkaðinn út frá hinum ýmsu hliðum í skýrslu nr. 1/2018, *Framtíðarskipan*

¹ „Yfirlýsing vegna sölu á eignarhlutum ríkisins í Íslandsbanka“, 19.04.2022. Forsætisráðuneytið, Innviðaráðuneytið, Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Aðgengilegt á slóð: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/04/19/Yfirlýsing-vegna-solu-a-eignarhlutum-rikisins-i-Islandsbanka/>



fjármálakerfisins. Einnig mætti vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2019 varðandi samruna Kviku Banka og GAMMA Capital Management.

Frá gildistöku síðustu undanþágu hefur Samkeppniseftirlitið fjallað um starfsemi viðskiptabanka og aðstæður á fjármálamarkaði í nokkrum úrlausnum. Má þar nefna ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2019 um yfirtöku Arion banka á TravelCo, Heimsferðum og Terra Nova Sól og ákvörðun eftirlitsins nr. 38/2020 varðandi samruna Kviku banka og Netgíró. Árið 2021 ritaði Samkeppniseftirlitið umsögn nr. 1/2021 vegna áforma um sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka. Í þeirri umsögn kemur m.a fram að íslenskur fjármálamarkaður beri sterk fákeppniseinkenni þar sem fáir keppinutar starfa á litlum og um margt einangruðum markaði, og að gæta þurfi varúðar í samkeppnislegu tilliti á slíkum markaði. Jafnframt kemur fram að á fákeppnismarkaði geti myndast jarðvegur fyrir þegjandi samhæfingu (e. *tacit collusion*), en slík háttsemi geti verið mjög skaðleg fyrir viðskiptavinum og allan almenning. Þá er á það bent að Íslandsbanki, ásamt Arion banka og Landsbankanum, séu að ýmsu leyti í lykilstöðu að því er varðar þróun atvinnustarfsemi á nærfelld öllum sviðum í landinu. Mikilvægt sé að stjórnvöld stuðli að því fyrir sitt leyti að keppinutar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á mörkuðum. Þá má í þessu sambandi benda á skýrslu nr. 2/2021, *Eftirlit með stjórnunar og eignatengslum*, sem Samkeppniseftirlitið gaf út árið 2021. Auk þessa má nefna nýlega ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2021 varðandi samruna Kviku banka, TM og Lykils fjármögnunar og umsögn eftirlitsins nr. 11/2021 um almenna eigendastefnu ríkisins.

Frá fyrri umsögn Samkeppniseftirlitsins um Landsbankans hefur eignarhald bankans ekki tekið breytingum. Ríkissjóður Íslands fer áfram með 98,2% hlut og ekki er gert ráð fyrir að breyta þeim hlut. Hlutur Ríkissjóðs Íslands í Íslandsbanka er nú 42,5% í kjölfar tveggja útboða á árunum 2021 og 2022.² Í því sambandi er rétt að vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2016, *Framsal 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 keppinutanna 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% hlutfjár Íslandsbanka hf. til Ríkissjóðs Íslands, að Íslandsbanki og Landsbankinn skulu að öllu leyti starfa sem sjálfstæðir og óháðir keppinutar á markaði. Í því felst að allir samningar og samþykktir milli þeirra, hvort heldur sem 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, 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 að sú staðreynd að tvö eða fleiri fyrirtæki séu í eign hins opinbera þýði ekki, eitt og sér, að viðkomandi fyrirtæki teljist ekki vera sjálfstæðir keppinutar í skilningi samkeppnisréttarins. Í álitni samkeppnisráðs nr. 8/2000, *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.*, var jafnframt litið svo á að umræddir ríkisbankar væru sjálfstæðir keppinutar 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. Í þessu sambandi skal jafnframt vakin athygli á því að markvisst er stuðlað að sjálfstæðri samkeppnisstarfsemi Landsbankans og Íslandsbanka í sáttarskilyrðum ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2016.

² Áður átti ríkissjóður 13% hlut í Arion banka hf. en sá hlutur var seldur árið 2018.



Sem fyrr segir hefur Ríkissjóður Íslands selt stóran hluta ríkisins í Íslandsbanka í tveimur útboðum frá gildistöku fyrri undanþágu og eignarhaldið orðið dreifðara. Í þessu sambandi skal á það bent að í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2018 kom m.a. fram að eignarhald á bönkum þurfi að styðja virka samkeppni og að æskilegt væri að eignarhald á fyrirtækjum í fjármálakerfinu væri sem ólíkast og fjölbreyttast út frá samkeppnissjónarmiði. Sambærileg sjónarmið voru sett fram í umsögn Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2021 vegna sölu á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka. Þannig væri mikilvægt út frá samkeppnissjónarmiði að stjórnvöld stuðli að því fyrir sitt leyti að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á mörkuðum. Meðal annars vegna þess stæðu rök til þess að framtíðareignarhald Íslandsbanka ætti að taka mið af því sjónarmiði, ekki síst í ljósi mikilvægis bankans í hinu smáa íslenska hagkerfi. Var því lagt til að sem fjölbreyttast eignarhald yrði m.a. haft að leiðarljósi við sölu bankans.

Með vísan til þess sem rakið hefur verið hér að framan telur Samkeppniseftirlitið að Landsbankinn sé sjálfstæður keppinautur á fjármálamarkaði og markaðsástæður 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 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. Ljóst er að Landsbankinn stundar ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu íslenska ríkisins, heldur sinnir bankinn hefðbundinni bankastarfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli í samkeppni við einkaðila.

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. Brýnt er að ekki skapist aðstæður sem auðveldi keppinautum að samhæfa starfsemi sína, t.a.m. með því að hluti markaðarins lúti ítarlegri upplýsingaskyldu en gengur og gerist um fyrirtæki á samkeppnismörkuðum.

Að öllu framangreindu virtu, og með vísan til fyrri umsagna Samkeppniseftirlitsins, dags. 14. júní 2013, 16. júní 2016 og 19. júní 2019, telur Samkeppniseftirlitið að rök standi sem fyrr til þess að Landsbankinn fái að njóta undanþágu frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna, enda hefur starfsemi bankans ekki tekið neinum þeim breytingum frá árinu 2019 sem gefa tilefni til að endurskoða forsendur núgildandi undanþágu frá grunni.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið