

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

Reykjavík, 16. júní 2021  
Tilv.: 2105021

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

1. Samkeppniseftirlitið vísar til beiðni forsætisráðuneytisins, dags. 27. maí 2021, um umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir „upplýsingalögin“) vegna Íslandsbanka hf. (hér eftir „Íslandsbanki“) og átta tilgreindra dótturfélaga Íslandsbanka.
2. Þann 14. maí 2018 ákvað forsætisráðherra, að fenginni tillögu frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og að fenginni umsögn Samkeppniseftirlitsins að Íslandsbanka og 21 tilgreindum dótturfélögum yrði veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaganna. Var undanþága veitt með auglýsingu nr. 542/2018.
3. Með bréfi, dags. 1. febrúar 2021, fór Íslandsbanki þess á leit við fjármála- og efnahagsráðherra að ákveðið yrði að Íslandsbanka og átta tilgreindum dótturfélögum í eigu bankans yrði veitt áframhaldandi undanþága frá gildissviði upplýsingalaganna. Í bréfi Íslandsbanka er sótt um áframhaldandi undanþágu frá upplýsingalögum fyrir bankann og 7 tilgreind dótturfélög. Því til viðbótar er sótt um undanþágu fyrir eitt dótturfélag, BVS ehf., sem ekki var ekki til þegar Íslandsbanki og tilgreind dótturfélög fengu undanþágu með auglýsingu nr. 542/2018.
4. Um er að ræða eftirfarandi félög:
  - a) Íslandsbanki hf.
  - b) Miðengi ehf.
  - c) Hringur-eignarhaldsfélag ehf.
  - d) BVS ehf.
  - e) Þróunarsjóðurinn Langbrók.
  - f) Kreditkort ehf.
  - g) Ergo ehf.
  - h) Íslandssjóðir hf.
  - i) Allianz Ísland hf., söluumboð.



5. Með vísan til 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaganna óskaði forsætisráðherra eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um framangreindar tillögur fjármála- og efnahagsráðuneytisins.
6. Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga 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 tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitastjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins, ákveðið að lögaðilinn skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka. Í athugasemdum við 2. mgr. 2. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögunum, 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 því 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 allra umræddra dótturfélaga Íslandsbanka.
7. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að upplýsingalögunum kemur fram að undanþága sú sem hér um ræðir sé þröng og er fyrst og fremst til hagræðingar við beitingu laganna. Í athugasemdunum við 3. mgr. 2. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögunum 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 ber að beita með mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að samkvæmt 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. er á hinn bóginn leitast við að einfalda afmörkun á gildissviði upplýsingalaganna gagnvart þeim fyrirtækjum sem einvörðungu, eða að langstærstum hluta, sinna starfsemi sem er í samkeppnisrekstri.
8. Í eftirfarandi umsögn Samkeppniseftirlitsins er byggt á upplýsingum og gögnum sem forsætisráðuneytið hefur lagt eftirlitinu til og upplýsingum úr fyrri athugunum Samkeppniseftirlitsins.

## 1. Íslandsbanki hf.

9. Íslandsbanki var stofnaður í kjölfar fjármála- og efnahagshrunsins svonefndaðann 8. október 2008, með skírskotun til þá nýsettra neyðarlaga, til að halda utan um innlendar innistæður og meirihluta íslenskra eigna Glitnis hf.
10. Bankinn er fjármálafyrirtæki sem hefur starfsleyfi sem viðskiptabanki samkvæmt lögum nr. 161/2011 um fjármálafyrirtæki. Ríkissjóður er eigandi að meirihluta hlutafjár í bankanum.<sup>1</sup>
11. Íslandsbanki telst vera svokallaður alhliða banki, þ.e. hann sinnir fjölbættri fjármálaþjónustu við viðskiptavinina sína, bæði á sviði almennrar viðskiptabankaþjónustu og svonefndrar fjárfestingarbankastarfsemi. Var það hefur verið ljósi á þá markaði sem starfsemi bankanna fellur undir í ýmsum fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Má hér t.d. nefna ákvörðun

<sup>1</sup> Um það leyti sem umsögn þessi var samin seldi ríkissjóður frá sér 35% hlut í bankanum með almennu útboði en heldur eftir sem áður meirihluta hlutafjár.



Samkeppnisráðs nr. 22/2000, *Samruni Íslandsbanka hf. og Fjárfestingabanda atvinnulífsins hf.*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 50/2008, *Samruni Kaupþings banka hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf.*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2017, *Aðgerðir til að efla samkeppni í almennri viðskiptabankþjónustu við einstaklinga og lítil fyrirtæki – Á grundvelli sáttar við Íslandsbanka* og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 46/2017, *Undanþága vegna stofnunar og reksturs sameiginlegs seðlavers.*

12. Þann 11. janúar 2018 veitti Samkeppniseftirlitið umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Í umsögninni kemur m.a. fram að Samkeppniseftirlitið telji Íslandsbanka vera sjálfstæðan keppinaut og að markaðsaðstæður séu þannig að bankinn sé að öllu leyti í samkeppni við aðra einkaréttarlega aðila sem ýmist séu í eigu hins opinbera eða einkaaðila. Þá hafi Íslandsbanka ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvörðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnvísu sem kveðið sé á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða sem teljist vera liður í opinberu hlutverki stjórnvalds.
13. Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki séð að aðstæður hafi breyst frá því eftirlitið veitti framangreinda umsögn og frá því Íslandsbanka var veitt undanþága frá upplýsingalögum, sbr. auglýsingu nr. 542/2018. Þannig fer starfsemi bankans að öllu leyti fram í samkeppni við önnur fjármálafyrirtæki á markaðnum. Ef Íslandsbanki 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. Slíkt gæti skekkt samkeppni milli fyrirtækja í sambærilegri stöðu á sama markaði. Í sambærilegum málum hefur Samkeppniseftirlitið komist að hliðstæðri niðurstöðu. Vísast hér einkum til umsagnar Samkeppniseftirlitsins til forsætisráðuneytisins, dags. 16. júlí 2016, vegna beiðni Landsbankans hf. um undanþágu frá upplýsingalögum, sbr. auglýsingu nr. 581/2016 þar sem forsætisráðherra ákvað að m.a. Landsbankinn hf. skyldi ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga.

## **2. Tilgreind dótturfélög Íslandsbanka**

14. Samkvæmt 2. mgr. 21. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 hafa fjármálafyrirtæki heimild til að sinna hliðarstarfsemi sem er í eðlilegu framhaldi af fjármálaþjónustu fyrirtækisins.
15. Eins og getið var um hér framar er sótt um undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga vegna tiltekinna dótturfélaga bankans auk bankans sjálfs. Hér er um að ræða dótturfélögin Miðengi ehf., Hring-eignarhaldsfélag ehf., BVS ehf., Þróunarsjóðinn Langbrók, Kreditkort ehf., Ergo ehf., Íslandssjóði hf. og Allianz Ísland hf., söluumboð. Þess ber að geta að í fyrrgreindri umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 11. janúar 2018, er fjallað um undanþágu fyrir framangreind félög, fyrir utan BVS ehf.
16. Umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna tilgreindra dótturfélaga er skipt upp í tvo hluta. Annars vegar er að finna umsögn um dótturfélög Íslandsbanka sem talin eru eignarhaldsfélög og félög sem hafa enga starfsemi. Hins vegar er um að ræða umsögn vegna félaga sem stunda atvinnurekstur og starfa sjálf á samkeppnismarkaði.
17. Að öllu framangreindu virtu gerir Samkeppniseftirlitið ekki athugasemdir við það að Íslandsbanka verði veitt undanþága frá upplýsingalögum nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna.

### **2.1. Eignarhaldsfélög og félög sem hafa enga starfsemi**

18. Svo sem framar greinir er Íslandsbanki fjármálafyrirtæki sem starfar samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Meðal annarra teljast eftirtalin eignarhaldsfélög vera



dótturfélög Íslandsbanka eða í eigu bankans í gegnum eignarhald dótturfélaga hans (51% hluta eða meira).

- Miðengi ehf.
- Hringur-eignarhaldsfélag ehf.
- BVS ehf.
- Þróunarsjóðurinn Langbrók

19. Félögin Kreditkort ehf. og Ergo ehf. hafa enga starfsemi samkvæmt upplýsingum í bréfi Íslandsbanka sem fylgdu með bréfi ráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins.
20. Samkvæmt tillögu fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur starfsemi Miðengis, Hringur-eignarhaldsfélags og Þróunarsjóðsins Langbrókar ekki tekið breytingum, frá því undanþága var veitt með auglýsingu nr. 542/2018, sem gefi tilefni til að endurskoða forsendur undanþáganna. Þegar litið sé til upplýsinga í bréfum Íslandsbanka megi sjá að bæði eignarhald og tilgangur dótturfélaganna sé sá sami og þegar félögunum var veitt undanþága á árinu 2018. Þá væri það mat ráðuneytisins að dótturfélagið BVS ehf. uppfylli áskilnað 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga.
21. Samkeppniseftirlitið óskaði eftir nánari upplýsingum um starfsemi dótturfélagsins BVS ehf., með tölvupósti þann 26. maí 2021. Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem fram komu í svari við upplýsingabæðinni er það mat Samkeppniseftirlitsins að hliðstæð sjónarmið eigi við um BVS og hin eignarhaldsfélögin.
22. Fyrir liggur að starfsemi framangreindra dótturfélaga er hliðarstarfsemi fjármálafyrirtækis sem grundvallast á lögum um fjármálafyrirtæki. Starfsemi félaganna er því samþýðanleg þeirri starfsemi sem Íslandsbanka er heimilt að stunda. Samkeppniseftirlitið telur því að umsögn þess um ofangreind félög skuli taka mið af markaðsaðstæðum móðurfélagsins, þ.e. Íslandsbanka, og greiningu á þeim markaði. Í þeim efnum vísast til umfjöllunar um Íslandsbanka að framan.
23. 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.

## 2.2. Félög í atvinnurekstri sem starfa á samkeppnismarkaði

24. Eftirfarandi dótturfélög Íslandsbanka stunda atvinnurekstur í þeim skilningi að félögin stunda að hluta eða öllu leyti hefðbundna atvinnustarfsemi í formi framleiðslu á vörum eða þjónustu:
  - Íslandssjóðir hf.
  - Allianz Ísland hf.
25. Um er að ræða starfsemi sem rekin er að öllu eða mestu leyti í samkeppni við fyrirtækiá mörkuðum fyrir líftryggingar annars vegar og eignastýringarstarfsemi hins vegar. Þá hefur þessum dótturfélögum ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnslu 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 félögin stunda ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu íslenska ríkisins gegnum móðurfélagið Íslandsbanka.



26. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að starfsemi framangreindra dótturfélaga hafi breyst frá því Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu, með umsögn dags. 11. janúar 2018, að félögunum skyldi veitt undanþága frá upplýsingalögum. Ef umrædd dótturfélög væru skyldug til að hlíta reglum upplýsingalaga telur Samkeppniseftirlitið hættu á að skapast myndi ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem gæti skekkt samkeppni milli fyrirtækja í sambærilegri stöðu á sama markaði.
27. Að öllu framangreindu virtu mælir Samkeppniseftirlitið með að umræddum dótturfélögum Íslandsbanka verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Virðingarfyllt,  
Samkeppniseftirlitið