



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

20. apríl 2011

Ákvörðun nr. 14/2011

Álagning dagsekta á Seðlabanka Íslands vegna vanrækslu á afhendingu gagna og upplýsinga

I.

Málavextir

Samkeppniseftirlitið hefur unnið að gerð umræðuskjals um samkeppnisaðstæður á bankamarkaði. Í því skyni að afla nauðsynlegra upplýsinga sneri Samkeppniseftirlitið sér til Seðlabanka Íslands og óskaði eftir tilteknum gögnum um útlán banka og sparisjóða. Óskað var eftir þessum upplýsingum í tölvubréfi frá 24. mars sl. Var beiðnin um upplýsingarnar sett fram með vísan til ákvæða 19. gr. samkeppnislaga. Þessi ósk um upplýsingar var ítrekuð, m.a. með tölvubréfi Samkeppniseftirlitsins frá 5. apríl sl.

Svar barst frá Seðlabanka Íslands með bréfi, dags. 6. apríl sl. Í því bréfi kemur fram að Seðlabanki Íslands hafni því að verða við beiðni Samkeppniseftirlitsins um afhendingu tiltekinna gagna. Þessi afstaða bankans virðist í aðalatriðum byggjast á eftirfarandi sjónarmiðum:

- Þagnarskylda Seðlabanka Íslands samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands sé mjög rík og aðeins sé unnt rjúfa hana þegar sérstaklega sé mælt fyrir um það í lögum og ekki sé unnt að afla viðkomandi upplýsinga með öðrum hætti.
- Samkeppniseftirlitið hafi önnur úrræði til þess að afla viðkomandi upplýsinga.
- Upplýsingar frá viðskiptabönkum sem Seðlabankinn búi yfir hafi verið veittar í góðri trú og á grundvelli ríks upplýsingaréttar og það sé „*meginregla, í allri rannsókn yfirvalda sem leitt geti til beitingu hvers kyns viðurlaga, að þeir sem liggja undir grun hafi rétt til þess að stuðla ekki að eigin sakfellingu.*“
- Tryggja verði friðhelgi þeirra sem veita upplýsingar sem varða opinbera hagskýrslugerð.

Í bréfi Seðlabankans er því beint til Samkeppniseftirlitsins að afla viðkomandi upplýsinga með öðrum hætti.

Samkeppniseftirlitið sendi Seðlabanka Íslands bréf, dags. 12. apríl sl. Í því er rökstutt að bankanum sé skylt samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga að veita eftirlitinu upplýsingar og gögn. Var Seðlabankanum veittur frestur til 14. apríl sl. til þess að afhenda umbeðin gögn eða koma að frekari sjónarmiðum í málinu. Einnig var tekið fram í bréfinu að ef umrædd gögn bærust ekki fyrir framangreint tímamark og möguleg sjónarmið



Seðlabanka Íslands breyttu ekki mati Samkeppniseftirlitsins á skyldu bankans muni Samkeppniseftirlitið mögulega leggja á á bankann dagsektir skv. 38. gr. samkeppnislaga vegna höfnunar á að afhenda umrædd gögn.

Seðlabanki Íslands hefur ekki svarað fyrrgreindu bréfi Samkeppniseftirlitsins.

II.

Niðurstaða

Samkvæmt 8. gr. samkeppnislaga er það m.a. hlutverk Samkeppniseftirlitsins að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Einnig er það hlutverk eftirlitsins að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi. Samkvæmt ákvæðinu skal Samkeppniseftirlitið birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt. Mál þetta snýst um höfnun Seðlabanka Íslands á því að veita Samkeppniseftirlitinu upplýsingar sem eftirlitið telur nauðsynlegar til þess að sinna hlutverki sínu samkvæmt samkeppnislögum.

1.

Þar sem breytingar á bankamarkaði hafa verið gríðarlegar tók Samkeppniseftirlitið þá ákvörðun í byrjun ársins að gefa út umræðuskjal um samkeppni á bankamarkaði til að veita nánari upplýsingar um stöðu á bankamarkaði og kynna helstu áherslur stofnunarinnar. Skiptir hér einnig máli að viðskiptabankarnir hafa á undanförunum mánuðum verið að skoða möguleika á samrunum á fjármálamarkaði og hafa m.a. leitað til Samkeppniseftirlitsins og spurst fyrir um sjónarmið stofnunarinnar til samruna.

Ljóst er að aðgerðir sem miða að því að efla virka samkeppni eru til þess fallnar að hraða efnahagsbata og mynda grundvöll fyrir atvinnusköpun og hagsæld, sbr. m.a. skýrslu norrænu samkeppnisyfirvaldanna frá september 2009, *Samkeppni og efnahagskreppur*. Þá liggur einnig fyrir að samkeppni á bankamarkaði er mikilvæg fyrir samkeppnishæfni íslensks atvinnurekstrar. Umfjöllun um samkeppni á bankamarkaði er því að mati Samkeppniseftirlitsins brýnt viðfangsefni.

Samkeppniseftirlitið hefur upplýsingar undir höndum um markaðshlutdeild einstakra banka í innlánum frá árinu 1999 og til dagsins í dag. Á grundvelli þeirra upplýsinga hefur stofnunin reiknað út svokallaðan HHI stuðul fyrir bankamarkað. Þegar markaðshlutdeild hafði verið greind eftir innlánum fyrir árið 2010 var það mat Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt væri að beita fleiri mælikvörðum. Ástæðan er sú að sé fjármagnsupbygging banka að meginstefnu til áþekk má ætla að það gefi ágæta hugmynd um stöðu þeirra að miða markaðshlutdeild við innlán. Við hrunið breyttist fjármögnun bankanna verulega þannig að ætla má að þessi mælikvarði sé nú lakari en áður. Af þessum sökum var ákveðið að taka einnig tillit til útlána banka til heimila og fyrirtækja við ákvörðun á markaðshlutdeild.

Til þess að hafa tölur um útlán banka og sparisjóða sem samanburðarhæfastar var ákveðið að leita til Seðlabankans sem þess stjórnvalds sem safnar saman þessum upplýsingum frá hverjum einstökum banka og sparisjóði og hefur mesta fagþekkingu á þessum gögnum og áreiðanleika þeirra. Óskað var eftir sundurliðun útlána samkvæmt þeirri flokkun sem Seðlabankinn setur fram.



Telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að fá framangreindar upplýsingar frá Seðlabankanum til þess að geta lagt sem best mat á samkeppnisaðstæður á bankamarkaði. Eins og fyrr sagði hefur Seðlabankinn hafnað að veita þessar upplýsingar.

Þann 15. apríl sl. gaf Samkeppniseftirlitið út umræðuskjal um samkeppni á bankamarkaði. Í því er tekið fram að Seðlabankinn hafi hafnað að veita umræddar upplýsingar og Samkeppniseftirlitið muni fylgja eftir þessari upplýsingabeiðni. Jafnframt kemur fram að Samkeppniseftirlitið muni birta uppfært eintak af umræðuskjalinu þegar umræddar upplýsingar hafa borist.

2.

Í 19. gr. samkeppnislaga eru Samkeppniseftirlitinu veittar ríkar heimildar til afla upplýsinga frá bæði fyrirtækjum og opinberum aðilum. Í 3. mgr. 19. gr. segir:

„Samkeppniseftirlitið getur í starfi sínu krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, þar á meðal skattyfirvöldum og töllyfirvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra.“

Ákvæði þetta er skýrt svo í frumvarpi sem varð að þágildandi samkeppnislögum nr. 8/1993:

„Samkvæmt þessu ákvæði á þagnarskylda annarra stjórnvalda ekki að hindra Samkeppnisstofnun í athugunum sínum og á hún m.a. rétt á að skoða og athuga skjöl og önnur gögn sem eru í vörslu viðkomandi stjórnvalda. Þetta á Samkeppnisstofnun rétt á að gera hvort sem það þjónar hagsmunum eða starfsmarkmiðum þeirra stjórnvalda sem hafa skjölin eða gögnin í vörslu sinni eða ekki.“¹

Við túlkun 19. gr. samkeppnislaga er einnig rétt að líta til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2001, *Vaxta ehf. gegn Samkeppnisstofnun*. Í því máli neitaði fjármálaþingur að afhenda gögn með vísan til þagnarskylduákvæðis þágildandi laga um verðbréfavíðskipti, sbr. 59. gr. laga nr. 13/1996. Áfrýjunarnefnd féllst ekki á þetta og benti á að „39. gr. [nú 19. gr.] samkeppnislaga hafi að geyma rúma heimild til að krefjast upplýsinga og gagna við athugun einstakra mála. Heimildin er skýr og telst ein þeirra heimilda sem fyrrgreind 59. gr. gerir ráð fyrir sem forsendu fyrir aðgangi að upplýsingum og gögnum.“ Líta ber til þess að þetta mál varðaði 1. mgr. 19. gr. samkeppnislaga. Regla 3. mgr. 19. gr. laganna er enn skýrari að því leyti að beinlínis er tekið fram að upplýsingaréttur Samkeppniseftirlitsins víki til hliðar þagnarskyldu annarra stjórnvalda.

Beiðni Samkeppniseftirlitsins um upplýsingar skv. 19. gr. samkeppnislaga felur „í sér skyldu fyrir móttakanda hennar að verða við henni nema annað sé tekið skýrt fram“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004, *Ker hf. o.fl. gegn*

¹ Í frumvarpi sem varð að núgildandi samkeppnislögum kemur fram að ákvæði 19. gr. sé óbreytt frá eldri lögum nema að því leyti að Samkeppniseftirlitið taki við hlutverki Samkeppnisstofnunar.



samkeppnisráði. Brot á upplýsingaskyldu skv. 19. samkeppnislaga varðar m.a. stjórnvaldssektum eða dagsektum, sbr. 37. og 38. gr. laganna.

3.

Í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 segir m.a. að starfsmenn Seðlabankans séu bundnir þagnarskyldu um tiltekin málefni nema „*skylt sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt.*“ Í 19. gr. samkeppnislaga felst eins og áður sagði lagaskylda til þess að veita Samkeppniseftirlitinu upplýsingar og er þar til viðbótar skýrt tekið fram að stjórnvald eins og Seðlabankinn geti ekki borið fyrir sig þagnarskyldu. Einnig má líta til þess að áfrýjunarnefnd samkeppnismála taldi í umræddum úrskurði í máli nr. 3/2001 að 19. gr. samkeppnislaga væri ein þeirra heimilda sem félli undir orðalagið „*skylda til þess að veita upplýsingar lögum samkvæmt*“ í efnislega sambærilegu þagnarskylduákvæði. Ljóst er samkvæmt þessu að þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 víkur ekki til hliðar skyldu Seðlabanka Íslands til verða við kröfu um upplýsingar sem sett fram með heimild í 19. gr. samkeppnislaga.

Tilvísun Seðlabankans til 4. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 getur hér engu breytt. Það ákvæði heimilar ekki þá gagnályktun að Seðlabankanum sé óheimilt að afhenda öðrum stjórnvöldum en Fjármálaeftirlitinu gögn eða upplýsinga enda er tilgangur þess augljóslega að styðja við regluleg upplýsingaskipti og samstarf þessara stjórnvalda. Ekki fæst heldur séð að sjónarmið Seðlabanka Íslands um friðhelgi þeirra sem veita upplýsingar sem varða opinbera hagskýrslugerð hafi þýðingu í þessu máli. Þær réttarheimildir sem bankinn vísar til í því sambandi geta ekki hagggað skyldu skv. 19. gr. samkeppnislaga. Þá er það rangt hjá Seðlabankanum að Samkeppniseftirlitið hafi að öllu leyti geta aflað viðkomandi upplýsinga hjá öðrum aðilum, sbr. umfjöllun hér að framan um tilefni erindisins til bankans.

Að framansögðu leiðir Seðlabanka Íslands ber skv. 19. gr. samkeppnislaga að veita Samkeppniseftirlitinu umbeðnar upplýsingar.

4.

Eðli málsins samkvæmt getur umræðuskjal ekki orðið grundvöllur viðurlaga skv. samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitinu er því ekki fyllilega ljóst hvers vegna Seðlabanki Íslands vísar í bréfi sínu til þagnarréttar grunaðra aðila. Sökum þeirrar tilvísunar má þó benda á að fyrirtæki njóta takmarkaðs þagnarréttar í samkeppnisrétti. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004, *Ker hf. o.fl. gegn samkeppnisráði*, segir um þetta atriði:

„...til þess að samkeppnislög geti náð tilgangi sínum er eðlilegt að telja að reglur samkeppnislaga um upplýsingaskyldu takmarkist fyrst og fremst við það að fyrirsvarsmenn fyrirtækja þurfi ekki að tjá sig um spurningar og upplýsingar sem fela í sér huglægt mat um það hvort brotið hafi verið gegn samkeppnislögum.“

Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að þær upplýsingar sem óskað hefur verið eftir frá Seðlabankanum feli í sér svar við spurningum um ætluð brot eða játningar fyrirsvarsmanna fjármála-fyrirtækja á brotum á samkeppnislögum. Var óskað eftir því að Seðlabankinn rökstyddi þetta sjónarmið sitt nánar en bankinn hefur ekki orðið við því.



5.

Samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið, ef ekki er farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt samkeppnislögum, lagt á dagsektir þar til farið verður að ákvörðuninni. Álagning dagsekta er þvingunaraðgerð til þess að knýja fram efndir. Greiða skal tiltekna fjárhæð fyrir hvern dag sem líður án þess að tiltekinni skuldbindingu sé fullnægt. Samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið eins og fyrr sagði krafði opinbera aðila um nauðsynlegar upplýsingar. Með 19. gr. samkeppnislaga hefur löggjafinn veitt Samkeppniseftirlitinu ríkar heimildir til öflunar gagna, enda reynir mjög á upplýsingagjöf við framkvæmd samkeppnislaga. Ljóst er að brot gegn upplýsingaskyldu skv. 19. gr. samkeppnislaga heimilar Samkeppniseftirlitinu að leggja á dagsektir á brotlegan aðila, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 14. maí 2009 í máli nr. 479/2008, *Samkeppniseftirlitið gegn IceCapital ehf.*

6.

Eins og rakið er hér að ofan hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað vakið athygli á lögboðinni upplýsingaskyldu Seðlabanka Íslands á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga.

Í ljósi framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að Seðlabanki Íslands hafi vanrækt ótvíræða lagaskyldu um afhendingu gagna og upplýsinga og brotið þar með 19. gr. samkeppnislaga eins og rakið hefur verið hér að ofan. Telur Samkeppniseftirlitið því óhjákvæmilegt að beita heimild 38. gr. samkeppnislaga og taka ákvörðun um álagningu dagsekta til þess að knýja Seðlabanki Íslands til þess að fara að lögum og afhenda umræddar upplýsingar.

III.

Ákvörðunarorð:

„Seðlabanki Íslands hefur brotið gegn skyldu til að veita upplýsingar og gögn samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga.

Af þessum orsökum og með heimild í 38. gr. samkeppnislaga leggur Samkeppniseftirlitið dagsektir á Seðlabanka Íslands. Skal Seðlabanki Íslands ehf. greiða 1.500.000 kr. á dag þar til upplýsingabeitni Samkeppniseftirlitsins frá 24. mars 2011 hefur verið svarað með fullnægjandi hætti.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

