



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Forsætisráðuneytið
b.t. Páls Þórhallssonar
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. desember 2013
Tilv.: 1303017

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

Samkeppniseftirlitið barst 1. júlí sl. beiðni frá forsætisráðuneytinu um umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 vegna Promens hf., sbr. bréf ráðuneytisins dags. 27. júní sl. Forsætisráðuneytið hafði þá veitt Promens hf. undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga, sbr. auglýsingu í Stjórnartíðindum nr. 600/2013 um undanþágu lögaðila frá gildissviði upplýsingalaga dags. 28. júní sl. Fram kemur í undanþágunni að hún hafi verið veitt af forsætisráðuneytinu á meðan rannsókn stæði yfir hvort skilyrði 3. mgr. 2. gr. laganna væri uppfyllt, m.a. með því að afla umsagnar Samkeppniseftirlitsins. Jafnframt kemur fram í undanþágunni að hún yrði endurskoðuð eigi síðar en 1. janúar næstkomandi.

Í fyrrgreindri umsagnarbeiðni forsætisráðuneytisins kemur fram að fjármála- og efnahagsráðherra hafi lagt til við forsætisráðherra að ákveðið yrði að Promens skyldi ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga. Meðfylgjandi umsagnarbeiðninni til Samkeppniseftirlitsins voru bréf Landsbankans hf. til fjármála- og efnahagsráðuneytisins dags. 28. júní sl. og bréf fjármála- og efnahagsráðuneytisins til forsætisráðuneytisins dags. sama dag.

Í áðurnefndu bréfi Landsbankans hf. kemur fram að Promens hf. sé í eigu dótturfélaga Landsbankans hf. en félagið sé leiðandi fyrirtæki á heimsvísu í plastframleiðslu. Félagið starfræki 42 verksmiðjur í Evrópu, Norður Ameríku, Asíu og Afríku. Fyrirtækið framleiði mikið úrval af vörum, m.a. umbúðir fyrir matvæli, snyrtivörur, efni o.fl. Það þjóni mörgum atvinnugreinum, svo sem matvælavinnslu, bifreiða- og orkuiðnaði. Starfsmenn þess séu um 3.800 talsins. Sjá megi af þessum tilgangi félagsins að um algjörlega einkaréttarlegt félag sé að ræða sem að öllu leyti sé í samkeppnisrekstri við önnur félög í sams konar rekstri. Starfsemi félagsins geti á engan hátt falið í sér veitingu þjónustu sem talist gæti til opinberrar þjónustu. Að því virtu telji Landsbankinn skilyrðum 2. mgr. 3. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 fullnægt og allar forsendur fyrir að samþykkja beiðni bankans um undanþágu frá gildissviði fyrrgreindra laga. Landsbankinn telji auk framangreinds gríðarlega íþyngjandi ef félagið yrði fellt undir þær skyldur sem kveðið sé á um í upplýsingalögum. Slíkt hefði í för með sér ójafnræði að því er varðar starfsskilyrði



umrædds félags og gæti alvarlega skert samkeppnishæfni þess gagnvart öðrum félögum í sams konar rekstri.

Með bréfi dags. 22. nóvember sl. óskaði Samkeppniseftirlitið eftir því við forsætisráðuneytið að það hlutaðist til að afla tilgreindra upplýsinga um dótturfélög Landsbankans, þ.á m. um Promens hf. Nánar tiltekið var óskað upplýsinga um undir hvaða starfsheimildum skv. IV. kafla laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 Landsbankinn starfræki rekstur Promens hf. Jafnframt var óskað eftir afhendingu á bréfi Landsbankans hf. til fjármála- og efnahagsráðuneytisins dags. 11. september sl. en bréf þetta varðaði m.a. beiðni um undanþágu vegna Promens hf. Svör Landsbankans með bréfi dags. 2. desember sl. og fyrrgreint bréf hafa borist Samkeppniseftirlitinu. Í svarbréfinu er tilgreint að starfsemi Promens hf. sé tímabundin starfsemi Landsbankans sbr. 1. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Tímabundið eignarhald bankans hafi þann tilgang að endurskipuleggja starfsemi þessa viðskiptaaðila bankans.

Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaganna 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 umsögn Samkeppniseftirlitsins ákveðið að lögaðilinn skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka. Í fyrrnefndum tilvikum er um að ræða undanþágu frá meginreglu upplýsingalaganna um upplýsingarétt almennings samkvæmt lögunum.

Samkeppniseftirlitið áréttar að í athugasemdum við 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga 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 beri að beita af mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að skv. 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. 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 félags og markaðsaðstæður á þeim sviðum sem það starfar á, og þá sérstaklega hvort starfsemi umrædds aðila sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.



Umsögn vegna Promens hf.

Promens hf. er 49,9% í eigu Horns fjárfestingarfélags hf. en það félag er í 100% eigu Eignarhaldsfélags Landsbankans hf., sem er síðan 100% í eigu Landsbankans. Jafnframt á Framtakssjóður Íslands 49,5 % hlut í Promens en Landsbankinn á 27,59% hlut í Framtakssjóði Íslands hf. Fyrir liggur að Landsbankinn hf. er í meirihluta eigu hins opinbera. Promens hf. er þannig félag í 51% eða meira í eigu hins opinbera, þ.e. í gegnum eignarhald Landsbankans og dótturfélaga hans.

Fyrir liggur að starfsemi Promens hf. tekur til framleiðslu á plasti en hjá fyrirtækinu eru framleiddar vörur sem seldar eru til ólíkra atvinnugreina í samkeppni við aðra einkaréttarlega framleiðsluaðila héraendis og erlendis. Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um starfsemi félagsins, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í ákvörðun nr. 5/2012 *Sameiginleg yfirráð Framtakssjóðs Íslands slhf. (FSÍ) og Horns Fjárfestingarfélags ehf. yfir Promens hf.* Í ákvörðuninni var komist að þeirri niðurstöðu að Horn færi með yfirráð yfir Promens, sameiginlega með FSÍ, en FSÍ hafði aukið við hlut sinn í félaginu. Eigandi Horns, Landsbankinn, væri ennfremur stærsti hluthafi FSÍ og ætti því í gegnum Horn og FSÍ meirihluta hlutfjár í Promens. Að mati Samkeppniseftirlitsins gerði þessi staða það að verkum að nauðsynlegt væri að setja samrunanum skilyrði, til þess að tryggja að eignarhald Landsbankans leiddi ekki til rökunar á samkeppni, sem falist getur í eignarhaldi banka. Áður hafði Samkeppniseftirlitið ennfremur fjallað um eignarhald Promens í ákvörðun nr. 26/2011 *Samruni Horns Fjárfestingarfélags ehf. og Promens hf.* Í framangreindum ákvörðunum felst að eignarhald Landsbankans verði ekki langvarandi. Þá leiðir af 22. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, að eignarhald Landsbankans á fyrirtækjum í öðrum atvinnurekstri en fjármálastarfsemi er tímabundið, sbr. fyrrgreint bréf Landsbankans dags. 2. desember sl.

Promens hf. hefur 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 félagsins er einkaréttarlegs eðlis og félagið stundar ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihluta eigu íslenska ríkisins gegnum gegnum fyrrgreint eignarhald, sem í eðli sínu er tímabundið. Þannig sinnir félagið hefðbundinni starfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli að öllu leyti í samkeppni við einkaðila. Ef Promens hf. væri skyldug 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.

Að öllu framangreindu virtu mælir Samkeppniseftirlitið með því að Promens hf. verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Hulda Hákonardóttir