

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

úrskurður í máli nr. 4/2011

Seðlabanki Íslands

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I.

Með kæru, dagsettri 4. maí 2011, hefur Seðlabanki Íslands (hér eftir nefndur áfrýjandi) kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 14/2011 frá 20. apríl 2011 til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í hinni kærðu ákvörðun lagði Samkeppniseftirlitið dagsektir á Seðlabanka Íslands vegna vanrækslu á afhendingu gagna og upplýsinga.

Áfrýjendur krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II.

Málsatvik eru þau að Samkeppniseftirlitið hefur haft til rannsóknar samkeppnisaðstæður á bankamarkaði. Samkeppniseftirlitið taldi nauðsynlegt að fá tiltekin gögn frá áfrýjanda um útlán banka. Þann 24. mars 2011, óskaði Samkeppniseftirlitið um upplýsingar frá áfrýjanda með vísan til 19. gr. samkeppnislaga. Þann 6. apríl sl. barst bréf frá áfrýjanda þar sem kröfu Samkeppniseftirlitsins var hafnað á þeirri forsendu að áfrýjandi sæi sér ekki fært að afhenda gögnin á grundvelli trúnaðar- og þagnarskyldu sem á bankanum hvílir auk þess sem eðlilegra væri að Samkeppniseftirlitið leitaði sjálft eftir umræddum upplýsingum hjá fjármálafyrirtækjunum. Samkeppniseftirlitið sendi áfrýjanda bréf dagsett 12. apríl 2011. Þar var áfrýjanda veittur frestur til 14. apríl sl. til þess að afhenda umbeðin gögn eða koma að frekari sjónarmiðum í málinu en

fyrirhugað var að birta niðurstöður rannsóknarinnar í umræðuskjali daginn eftir eða þann 15. apríl. Í bréfinu var tekið fram að ef umrædd gögn bærust ekki fyrir framangreint tímamark og hugsanleg sjónarmið breyttu ekki mati Samkeppniseftirlitsins á skyldu bankans myndi Samkeppniseftirlitið mögulega leggja á áfrýjanda dagsektir skv. 38. gr. samkeppnislaga vegna höfnunar á að afhenda umrædd gögn. Áfrýjandi svaraði ekki fyrrgreindu bréfi Samkeppniseftirlitsins.

Þann 15. apríl sl. birti Samkeppniseftirlitið niðurstöður rannsóknarinnar í umræðuskjali, *Samkeppni á bankamarkaði*. Í umræðuskjalinu er fjallað um að Samkeppniseftirlitið hafi óskað eftir fyrrgreindum upplýsingum hjá áfrýjanda. Hafi hann hafnað þeirri ósk og muni Samkeppniseftirlitið fylgja upplýsingabeidninni eftir með tiltækum ráðum og uppfæra skjalið og niðurstöður þess þegar upplýsingar um útlán banka og sparisjóða liggi fyrir.

Þann 20. apríl sl. birti Samkeppniseftirlitið áfrýjanda hina kærðu ákvörðun. Einnig hafði forstjóri Samkeppniseftirlitsins samband við seðlabankastjóra þann dag og gerði honum sérstaklega grein fyrir málinu.

Ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar eru svohljóðandi:

“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 upplýsingabeidni Samkeppniseftirlitsins frá 24. mars 2011 hefur verið svarað með fullnægjandi hætti.”

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins hefur verið lagt fram leiðrétt endurrit af ofangreindri ákvörðun þar sem orðið “ehf” í ákvörðunarorðinu er leiðrétt þannig að það var felld niður með vísan til 2. mgr. 23. gr. stjórnslulaga. Var leiðrétt endurrit sent áfrýjanda þann 10. maí 2011.

III.

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst 10. maí 2011. Athugasemdir áfrýjenda við greinargerðinni bárust 18. maí 2011 og athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við þeim bárust þann 24. maí 2011.

IV.

Málsástæður áfrýjanda

Af hálfu áfrýjanda er byggt á því að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi þegar á þeirri forsendu að ákvörðunarorð hennar sé gallað. Vísað er til þess að þar segi “Seðlabanki Íslands ehf.” og þá sé í ákvörðunarorðinu ekki tekið fram frá hvaða tíma dagsektir skuli falla á áfrýjanda.

Áfrýjandi byggir einnig á því að Samkeppniseftirlitið hafi farið út fyrir valdheimildir sínar með því að beita áfrýjanda dagsektum samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga þar sem dagsektum verði einungis beitt vegna skorts á eftirfylgni við ákvarðanir. Áfrýjandi bendir á að 38. gr. samkeppnislaga geri skýrlega ráð fyrir því að taka verði sérstaka ákvörðun um að beita dagsektum. Slík ákvörðun sé sérstök stjórnvaldsákvörðun þar sem gæta verði að grunnreglum stjórnvölduráttar en það hafi ekki verið gert í máli þessu. Áfrýjandi hafnar því að Hrd. nr. 479/2008 sé fordæmisgefandi í málinu þar sem atvik séu alls ólík. Þá bendir áfrýjandi á að samkvæmt orðanna hljóðan þá verði stjórnvaldssektum samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga aðeins beitt gagnvart fyrirtækjum og samtökum þeirra en ekki gagnvart öðrum t.d. stjórnvöldum. Áfrýjandi telur að orðalag 1. og 2. mgr. 19. gr. og orðalag 37. gr. samkeppnislaga eigi sér því samsvörun en aftur á móti víki 3. mgr. 19. gr. laganna sérstaklega að stjórnvöldum. Hefði ætlunin verið að fella stjórnvöld einnig undir 37. gr. samkeppnislaga hefði löggjafanum verið það í lófa lagið að gera það en það hafi hann ekki gert.

Áfrýjandi byggir kröfu sína einnig á því að fella eigi hina kærðu ákvörðun úr gildi vegna ákvæða um þagnarskyldu í lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Vísar áfrýjandi til þess að brot gegn ákvæðinu sé refsivert. Áfrýjandi telur ljóst að af ákvæðum 35. gr. um upplýsingagjöf og svo af 37. gr. laga nr. 36/2001 að rík þagnarskylda hvíli á öllum þeim sem koma að daglegri starfsemi áfrýjanda á

hverjum tíma. Áfrýjandi bendir á að sérstaklega sé gert ráð fyrir að þessi þagnarskylda verði rofin vegna samstarfs við Fjármálaeftirlitið en annars sé gert ráð fyrir undanþágum annars vegar vegna úrskurðar dómara og hins vegar vegna lagaboðs. Af þessu leið að öll frávik verði að túlka þröngt. Áfrýjandi telur að 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 sem mæli fyrir um rof á þagnarskyldu samkvæmt lagaboði verði því túlkað á þann hátt að slíkt eigi aðeins við sé sérstaklega mælt fyrir um að það skuli gert í tilviki áfrýjanda og enn fremur að það skuli aðeins gert sé ekki unnt að afla þeirrar vitneskju sem um ræði með öðrum hætti en hjá áfrýjanda. Áfrýjandi telur að hinar lögákveðnu trúnaðarskyldur bankans samkvæmt lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands verði ekki samrýmdar ákvæðum 3. mgr. 19. gr. samkeppnislaga og ætti að ganga þeim lögum framár.

Áfrýjandi telur einnig að hin kærða ákvörðun standist ekki á grundvelli þagnar- og trúnaðarskyldu bankans vegna hagskýrslugerðar og vísar m.a. til laga nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands um það.

Þá telur áfrýjandi að Samkeppniseftirlitið hafi brotið gegn grundvallarreglu stjórnarsýsluréttarins um meðalhóf, en reglan endurspeglar í 12. gr. stjórnarsýslulaga, annars vegar með því að reyna afla viðkomandi gagna hjá áfrýjanda í stað bankanna og hins vegar með þeim málshraða sem Samkeppniseftirlitið beitti gagnvart áfrýjanda í málinu.

Málsástæður Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið hafnar því að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi þar sem áfrýjandi sé í ákvörðunarorði ranglega nefndur „Seðlabanki Íslands ehf.“. Hér sé um augljósa misritun sem hafi verið leiðrétt með vísan til 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga. Þá bendir Samkeppniseftirlitið á að hin kærða ákvörðun hafi orðið bindandi fyrir áfrýjanda við birtingu hennar, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga og 38. gr. samkeppnislaga. Sérstakt ákvæði um réttaráhrif ákvarðana um dagsektir sé hins vegar að finna í 39. gr. samkeppnislaga. Af því leiði að dagsektir reiknist ekki fyrir en áfrýjunarfrestur sé liðinn og ekki fyrir en eftir niðurstöðu áfrýjunarnefndar samkeppnismála verði ákvörðun skotið til hennar. Ekki sé þörf á því að endurbirta þessi skýru lagaákvæði í ákvörðunarorði hinnar kærðu ákvörðunar. Í bréfi sem

fylgdi hinni kærðu ákvörðun var athygli áfrýjanda hins vegar vakin á 39. gr. samkeppnislaga og málskotsheimild samkvæmt henni.

Samkeppniseftirlitið byggir á því að beiting 19. gr. samkeppnislaga til að knýja fram upplýsingar sé ákvörðun í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur að á grundvelli 19. gr. laganna hvíli skylda á aðilum að veita umræddar upplýsingar. Af þessu leiði að unnt sé að beita 38. gr. samkeppnislaga til þess að knýja fram að farið sé að 19. gr. laganna.

Samkeppniseftirlitið telur að engin vafi leiki á því að dagsektir séu heimilt úrræði ef aðili verði ekki við skyldu til að veita upplýsingar samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga. Ef sá aðili sem brotið hefur gegn 19. gr. sé fyrirtæki eða samtök fyrirtækja í skilningi samkeppnislaga sé einnig unnt að beita stjórnvaldssektum skv. i. lið 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ótvírætt að unnt sé að beita stjórnvöld dagsektum samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga þótt ekki sé unnt að leggja stjórnvaldssektir á þau.

Þá telur Samkeppniseftirlitið að ákvæði 3. mgr. 19. gr. samkeppnislaga víki samkvæmt skýru orðalagi sínu til hliðar þagnarskylduákvæði 35. gr. seðlabankalaga. Sérstaklega sé tilgreint í 35. gr. seðlabankalaga að þagnarskyldan eigi ekki við ef „*skytt sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt.*“ Ákvæði 3. mgr. 19. gr. samkeppnislaga leggi einmitt slíka skyldu á bankann.

Samkeppniseftirlitið hafnar því að þagnarskylduákvæði 10. og 11. gr. laga nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð gangi gegn hinni kærðu ákvörðun. Einnig hafnar Samkeppniseftirlitið því að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga gagnvart áfrýjanda.

V.

Niðurstaða

1.

Samkeppnisyfírvöld hafa ríka hagsmuni af því að geta aflað upplýsinga um einstök mál, hegðun einstakra fyrirtækja á markaði sem og almenna stöðu og þróun markaða. Þessar upplýsingar eru nauðsynlegar til að þau geti sinnt skyldum til

eftirlits og ákvarðana. Í samræmi við þetta er Samkeppniseftirlitinu fengnar viðtækar heimildir að lögum til að afla upplýsinga frá hverjum þeim sem hefur yfir þeim að ráða, m.a. með húsleit og haldlagningu gagna.

2.

Ekki er vafi á því að í ákvæðum 3. mgr. 19. gr. samkeppnislaga felst almenn heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til að afla upplýsinga frá öðrum stjórnvöldum, hvort sem þær upplýsingar teljast almennt til trúnaðarupplýsinga eða ekki. Í ákvæðinu segir m.a. að upplýsinga og gagna megi krefjast frá öðrum “stjórnvöldum [...] óháð þagnarskyldu þeirra”. Í ákvæðinu er í dæmaskyni vísað til skatta- og tolyfirvalda.

Ákvæðið er sérákvæði gagnvart öðrum þagnarskylduákvæðum sem stjórnvöldum er almennt falið að starfa eftir. Þau gilda því ekki í samskiptum við Samkeppniseftirlitið á gildissviði samkeppnislaga. Eftirlitið er svo aftur bundið af því að fara leynt með viðkvæmar upplýsingar einkum í samræmi við VIII. kafla samkeppnislaga.

Málsástæður áfrýjanda sem lúta að því að hann sé bundinn sérstakri þagnarskyldu vegna þátttöku í hagskýrslugerð með vísan til laga nr. 163/2007 breyta ekki þeirri meginniðurstöðu sem hér er komist að.

3.

Andmæli áfrýjanda byggja sem áður segir á því að þagnarskylda í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands sé þess eðlis að hún verði ekki rofin nema með dómsúrskurði eða sérstöku lagaboði.

Í 1. mgr. 35. gr. seðlabankalaganna er skýrt kveðið á um að þagnarskylda starfsmanna áfrýjanda eigi ekki við ef „skylt [er] að veita upplýsingar lögum samkvæmt“. Að auki verður að telja, svo sem áður segir, að ákvæði 3. mgr. 19. gr. samkeppnislaga gildi framfar almennum þagnarskylduákvæðum í lögum um einstök stjórnvöld að því er varðar upplýsingagjöf vegna samkeppnismála, enda er það beinlínis tekið fram í ákvæðinu sjálfu.

4.

Að mati áfrýjunarnefndarinnar er því ótvírætt að áfrýjanda er skylt að veita Samkeppniseftirlitinu upplýsingar sem kunna að koma að notum við starfsemi eftirlitsins. Ekki verður annað séð en að beiðni Samkeppniseftirlitsins hafi verið þáttur í athugun á mikilvægum markaði þar sem þörf er fyrir traustar upplýsingar og yfirsýn yfir þróun mála. Samkeppniseftirlitið hefur rökstutt með fullnægjandi hætti að þessara gagna verði best aflað frá áfrýjanda.

5.

Áfrýjandi heldur því fram að upphafleg ákvörðun Samkeppniseftirlitsins hafi verið gölluð með því að við heiti áfrýjanda hafi verið skeytt skammstöfuninni „ehf.“ Fallist er á með Samkeppniseftirlitinu að hér sé um augljósa ritvillu að ræða sem leiðrétt var um leið og á var bent. Ekki er því um atriði að ræða sem veldur ógildingu á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins.

6.

Í málinu heldur áfrýjandi því jafnframt fram að Samkeppniseftirlitið hafi farið út fyrir valdheimildir sínar og að meðalhófs hafi ekki verið gætt við beitingu dagsektarheimildanna.

Í þessu máli hefur Samkeppniseftirlitið ákveðið að leggja á dagsektir samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga, en hafði áður ítrekað reynt að fá áfrýjanda til að afhenda sér umbeðnar upplýsingar en án árangurs.

Í þessu sambandi má taka fram að í forsendum dóms Hæstaréttar Íslands í málinu nr. 479/2008 er kveðinn var upp þann 14. maí 2009 er sérstaklega vikið að því að ef aðili verður ekki við kröfu Samkeppniseftirlitsins um upplýsingar eigi Samkeppniseftirlitið hverju sinni mat á því hvort brugðist verði við slíku broti með ákvörðun sektar samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga, eða með álagningu dagsekta eftir 38. gr. þeirra. Ekki verður því annað séð en að skilyrði þess að leggja á dagsektir hafi verið fyrir hendi.

Af þessum sökum verður ákvörðun Samkeppniseftirlitsins ekki hrundið með vísan til málsmeðferðarreglna eða ágalla af þeim toga sem hér var getið.

7.

Áfrýjandi tefldi jafnframt fram þeirri málsástæðu að ekki lægi skýrt fyrir frá hvaða tímamarki bæri að reikna hinar álögðu dagsektir og jafnframt að ef fallist væri á beitingu dagsekta væru þær of háar.

Að mati áfrýjunarnefndarinnar eru málsástæður þessar haldlausar. Skýrt liggur fyrir hvenær Samkeppniseftirlitið tók ákvörðun sína og frá þeim degi hefðu dagsektirnar fallið til ef ákvörðunin hefði ekki verið kærð til áfrýjunarnefndarinnar. Samkvæmt 39. gr. samkeppnislaga falla dagsektir hins vegar ekki á fyrr en niðurstaða áfrýjunarnefndar liggur fyrir.

Við mat á hæfilegri fjárhæð dagsekta verður annars vegar að líta til þess að áfrýjandi er ríkisstofnun með mikinn fjárhagslegan styrk og hins vegar að beiðni Samkeppniseftirlitsins var málefnaleg og hafði skýran lagalegan grunn auk þess sem brýnt var að bregðast hratt við henni. Áfrýjunarnefndin telur í því ljósi ekki forsendur til að hrófla við mati Samkeppniseftirlitsins um fjárhæð dagsekta.

8.

Áfrýjandi byggir á því að 38. gr. samkeppnislaga geri skýrlega ráð fyrri því að taka verði sérstaka ákvörðun um að beita dagsektum og þar sem það hafi ekki verið gert með formlegum hætti sé ákvörðunin ógild. Að mati áfrýjunarnefndarinnar var ákvörðun Samkeppniseftirlitsins undirbúin og sett fram í samræmi við þá aðstöðu sem uppi var og ákvæðin í 38. gr. samkeppnislaga. Hvorki staðreyndir málsins né hinar lagalegu forsendur voru flóknar eða kröfðust viðameiri málsmeðferðar en Samkeppniseftirlitið viðhafði.

9.

Samkvæmt öllu framansögðu verður ákvörðun Samkeppniseftirlitsins staðfest. Rétt þykir að gefa áfrýjanda hæfilegan frest til að veita hinar umbeðnu upplýsingar og falla dagsektir á, verði áfrýjandi ekki við upplýsingabeidninni, í síðasta lagi þann 1. júlí nk.

Úrskurðarorð:

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 14/2011 er staðfest. Dagsektir skulu falla á frá og með 1. júlí 2011.

Reykjavík 21. júní 2011.

Jóhannes Karl Sveinsson

Stefán Már Stefánsson

Anna Kristín Traustadóttir

Rétt endurrit staðfestir: