

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 5/2025

**HIH ehf., HIH málun ehf., HT smíðaverk ehf., HIH þrif ehf., Þakafl ehf. og
HT eignir ehf.**

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

- Með kæru 16. september 2025 hafa HIH ehf., HIH málun ehf., HT smíðaverk ehf., HIH þrif ehf., Þakafl ehf. og HT eignir ehf. (hér eftir nefnd áfrýjendur) kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála ákvörðun Samkeppniseftirlitsins 19. ágúst 2025 um að aðhafast ekki frekar á grundvelli kvörtunar áfrýjenda vegna meintra brota Arion banka hf., Landsbankans hf. og Íslandsbanka hf. á samkeppnislögum.
- Áfrýjendur krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Samkeppniseftirlitið að taka erindi þeirra til efnislegrar meðferðar.
- Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

- Þann 9. maí 2025 barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá áfrýjendum þar sem kvartað var yfir því að tiltekin háttsemi Arion banka hf., Landsbankans hf. og Íslandsbanka hf. kynni að hafa falið í sér misnotkun á meintri sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og ólögmætt samráð í andstöðu við 10. og 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Í erindinu kom fram að í

mars 2023 hafi Arion banki hf. sagt upp viðskiptasambandi við áfrýjendur í kjölfar endurmats bankans á áhættu tengdri viðkomandi viðskiptasamböndum í skilningi laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Áfrýjendur hafi óskað eftir frekari skýringum frá bankanum en þær hafi ekki fengist. Í kjölfarið hafi umsókn áfrýjenda um bankaviðskipti verið hafnað hjá Landsbankanum hf. og síðar einnig hjá Íslandsbanka hf. með vísan til fyrrgreindra laga nr. 140/2018.

5. Í erindi áfrýjenda er á því byggt að umræddar ráðstafanir viðskiptabankanna þriggja hafi falið í sér brot gegn 10. og 11. gr. samkeppnislaga og hafi auk þess haft í för með sér mikið óhagræði og tjón fyrir áfrýjendur.
6. Samkeppniseftirlitið tók erindi áfrýjenda til skoðunar og lagði mat á hvort tilefni væri til að hefja formlega rannsókn á því, sbr. 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Með bréfi 19. ágúst 2025 tilkynnti Samkeppniseftirlitið þá niðurstöðu að ekki væri tilefni til að taka málið til formlegrar rannsóknar.

III

Málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni

7. Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjenda barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála 30. september 2025. Athugasemdir áfrýjenda við greinargerðina bárust 15. október 2025. Viðbótarathugasemdir Samkeppniseftirlitsins bárust 20. október 2025.

IV

Röksemdir málsaðila

Helstu málsástæður áfrýjenda

8. Áfrýjendur telja að með vísan til 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 2. mgr. 9. gr. reglna nr. 880/2005 hafi Samkeppniseftirlitinu borið að taka kvörtun þeirra til efnislegrar meðferðar. Áfrýjendur telja jafnframt að hin kærða ákvörðun brjóti gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þótt Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að forgangsraða málum samkvæmt 8. gr. samkeppnislaga feli það ekki í sér að stofnunin geti alfarið sniðgengið rannsóknarskyldu sína eða að sú heimild leysi stjórnvald undan skyldu til að gæta almennra meginreglna stjórnsýsluréttar. Heimild til forgangsroðunar mála sé ekki án takmarkana og þurfi ætíð að byggjast á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum. Kvörtun áfrýjenda varði meint samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu af hálfu þriggja stærstu

viðskiptabanka landsins og sé þess eðlis að hún krefjist að lágmarki formlegrar frumrannsóknar áður en henni sé vísað frá. Ákvörðun um frávísun án slíkrar rannsóknar sé að mati áfrýjenda brot á rannsóknarreglunni, þar sem hún sé ekki byggð á nægilega upplýstum grunni. Í því sambandi dugi ekki að vísa til þess að önnur stofnun fari með eftirlit á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka enda hafi ekkert komið fram sem bendi til þess að háttsemi bankanna hafi fengið eða geti mögulega fengið endurskoðun af hálfu eftirlitsaðila með þeim lögum.

9. Þá byggja áfrýjendur á því að hin kærða ákvörðun sé ekki í samræmi við meðalhöfsreglu stjórnarsýsluréttar, þ.m.t. 12. gr. stjórnarsýslulaga. Hagsmunir áfrýjenda og almennings af því að alvarlegar ásakanir um samkeppnislagabrot á fjármálamarkaði séu rannsakaðar geti verið svo ríkir að frávísun á grundvelli forgangsröðunar teljist ómálefnaleg.
10. Þá skorti einnig rökstuðning fyrir hinni kærðu ákvörðun. Þótt ákvörðun um forgangsröðun sé ekki þvingjandi í sama skilningi og sekt, hafi hún veruleg áhrif á réttarstöðu áfrýjenda. Því megi færa rök fyrir því að almenn tilvísun Samkeppniseftirlitsins í „forgangsröðun“ sé ófullnægjandi rökstuðningur og að stofnuninni beri að skýra nánar á hvaða málefnalegu forsendum kvörtun áfrýjenda fái ekki framgang.
11. Áfrýjendur bendi jafnframt á að í hinni kærðu ákvörðun sé þeim af einhverjum ástæðum gerðar upp þær skoðanir að þeir séu einna helst ósáttir við afgreiðslu bankanna á málinu og skort á rökstuðningi. Þetta sé úr lausu lofti gripið og úrlausn málsins hjá Samkeppniseftirlitinu óviðkomandi. Áfrýjendur hafi fært rök fyrir því að framið hafið verið brot gegn 10. og 11. gr. samkeppnislaga. Þá sé mótmælt þeirri staðhæfingu sem fram komi í rökstuðningi Samkeppniseftirlitsins að ekki hafi komið fram haldbær gögn eða sterkar vísbendingar um ólögmætt samráð bankanna.
12. Athygli sé vakin á því að Samkeppniseftirlitið nefni ekki í hinni kærðu ákvörðun ástæður þess að kvörtun áfrýjenda varðandi ætlaða misnotkun bankanna á markaðsráðandi stöðu sé vísað frá, þrátt fyrir að fyrir liggi að allir viðskiptabankarnir hafi sagt upp eða synjað áfrýjendum um viðskipti. Sú staðreynd að Samkeppniseftirlitið rökstyðji sérstaklega að ólögmætt samráð virðist ekki vera til staðar en nefni á sama tíma ekki misnotkun á markaðsráðandi stöðu valdi því að rökstuðningur stofnunarinnar sé ófullnægjandi.
13. Mál þetta varði mikilvægt grundvallaratriði, ekki einungis fyrir áfrýjendur heldur einnig önnur fyrirtæki sem hafi lent í sömu aðgerðum bankanna eða muni lenda í þeim. Málið snúi

að því hvort bönkunum sé heimilt að viðhafa háttsemi sem að öðru jöfnu falli undir bannreglur samkeppnislaga, t.d. bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, en þeir komist hjá rannsókn Samkeppniseftirlitsins með því að afhenda engin gögn og engan rökstuðning heldur vísi einungis til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Sú háttsemi að fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu deili með sér upplýsingum um viðskiptavinum og taki síðan öll ákvörðun um að segja upp eða synja viðskiptum við fyrirtæki og veikja þannig samkeppnisstöðu þeirra veiti að öðru óbreyttu líkindi fyrir því að um sé að ræða misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þá lágmarkskröfu verði að gera til Samkeppniseftirlitsins að það kanni hvort tilvísun bankanna til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eigi sér málefnalegar forsendur þannig að unnt sé að undanskilja háttseminu eftirlitsvaldi stofnunarinnar. Í því sambandi sé mikilvægt að hafa í huga að hvorki áfrýjendur né fyrirsvarsmenn þeirra hafi hlotið dóma eða haft stöðu sakbornings í málum sem tengst geti á nokkurn hátt beitingu laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

14. Þá telja áfrýjendur að það fyrirkomulag að viðskiptabankarnir hafi með sér gagnagrunn þar sem þeir deili upplýsingum sín á milli, meðal annars um áfrýjendur, án þess að áfrýjendur geti fengið upplýsingar um hverju hafi verið deilt, hljóti að orka tvímælis frá sjónarhóli samkeppnisréttar. Það sé lágmarkskrafa að Samkeppniseftirlitið kalli eftir því hvaða upplýsingum hafi verið deilt um áfrýjendur og á hverju uppsögn eða synjun um viðskipti hafi byggst til að hægt sé að meta hvort háttsemi bankanna falli undir ákvæði samkeppnislaga. Sú staðreynd að allir þrír bankarnir hafi neitað áfrýjendum um viðskipti, oft með sömu lagatilvísunum og án nokkurs rökstuðnings, gefi sterklega til kynna annað hvort samráð eða samstilltar aðgerðir í andstöðu við 10. gr. samkeppnislaga, eða misnotkun á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu í andstöðu við 11. gr. sömu laga.
15. Samkeppniseftirlitið hafi með ákvörðun sinni farið út fyrir það svigrúm sem 8. gr. samkeppnislaga veiti því auk þess sem málsmeðferðin að baki ákvörðuninni sé ófullnægjandi. Það að aðhafast ekkert frekar vegna kvörtunar áfrýjenda sé ólögmætt og andstætt grundvallarreglum stjórnsýsluréttar og því beri að ógilda hina kærðu ákvörðun og leggja fyrir Samkeppniseftirlitið að taka málið til efnislegrar meðferðar.

Helstu málsástæður Samkeppniseftirlitsins

16. Samkeppniseftirlitið fellst ekki á sjónarmið áfrýjenda og bendir á að í 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga megi finna heimild stofnunarinnar til að raða málum í forgangs röð.

Samkeppniseftirlitinu sé þannig veitt heimild til að taka ákvörðun um hvort erindi sem berist stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Löggjafinn hafi þannig talið mikilvægt að stofnunin geti í aðalatriðum stýrt sjálf nýtingu þess mannafla og fjármuna sem hún hafi yfir að ráða til þess að sinna verkefnum sem brýnust þykja hverju sinni í því skyni að efla samkeppni. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi staðfest að heimild 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga til forgangsörðunar mála taki bæði til þess að hafna því að hefja rannsókn og fella niður rannsókn sem þegar er hafin.

17. Forgangsörðun verkefna ráðist að miklu leyti af þeim skyldum sem hvíla á Samkeppniseftirlitinu lögum samkvæmt. Þannig geti skapast erfið staða ef Samkeppniseftirlitið eigi þess ekki kost að forgangsraða verkefnum, meðal annars vegna þeirra skyldna sem hvíla á stofnuninni um rannsókn samrunamála og að ljúka þeim með efnislegri ákvörðun innan lögbundinna tímafresta.
18. Samkeppniseftirlitinu sé ætlað að stuðla að virkri samkeppni í viðskiptum og beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila í því skyni að stuðla að því að markmið laganna náist, sbr. 1. gr. og 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Starfsemi stofnunarinnar felist ekki í því að veita kvartendum tiltekin réttindi heldur að vinna gegn því að samkeppni sé raskað. Það sé ekki hlutverk stofnunarinnar að verja réttindi kvartenda í samkeppnismálum eða úrskurða í deilumálum milli aðila. Stofnunin hafi svigrúm til að meta hvort erindi séu tekin til rannsóknar eða ekki. Sé rannsókn hafin eigi kvartandi heldur ekki rétt á því að málinu sé lokið með ákvörðun þar sem afstaða sé tekin til þess hvort brot hafi verið framið. Sambærileg sjónarmið séu lögð til grundvallar meðal annars í EES/ESB-samkeppnisrétti.
19. Samkeppniseftirlitið hafi sjálft forræði á athugun máls og gagnaöflun. Í því skyni að taka ákvörðun um og leggja mat á tilefni til rannsóknar sé Samkeppniseftirlitinu heimilt, en ekki skylt, að afla upplýsinga og umsagna. Samkeppniseftirlitið hafi sett fram skýrar leiðbeiningar um þær kröfur sem gerðar séu til erinda sem beint sé til stofnunarinnar. Í 6. gr. reglna nr. 880/2005 og í viðauka með reglunum sé kveðið sérstaklega á um þetta. Þær upplýsingar sem fram komi í kvörtun áfrýjenda og meðfylgjandi gögnum hafi verið taldar fullnægjandi til að unnt væri að taka afstöðu til þess hvort hefja skyldi rannsókn á grundvelli þeirra upplýsinga. Samkeppniseftirlitið hafi lagt mat á hvort tilefni væri til rannsóknar á kvörtun áfrýjenda með hliðsjón af 9. gr. reglna nr. 880/2005 og talið að takmarkaðar forsendur væru til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga. Þá verði ekki fallist á að rökstuðningur í hinni kærðu ákvörðun hafi verið ófullnægjandi.

20. Í gögnum sem fylgdu kvörtun áfrýjenda, þar á meðal bréfum viðskiptabankanna þriggja til þeirra, hafi ekki verið að finna neinar vísbendingar um að bankarnir hafi haft samráð um ákvörðunartöku varðandi viðskipti við áfrýjendur. Hafi ekkert komið fram sem bendi til annars en að bankarnir hafi, sjálfstætt og hver í sínu lagi, framkvæmt eigið áhættumat og áreiðanleikakönnun, líkt og lög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka geri ráð fyrir.
21. Það sé ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að leggja mat á hvort eftirlitsskyldir aðilar fari að ákvæðum laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eða réttmæti þeirra ákvarðana sem teknar eru á grundvelli þeirra laga, svo sem um höfnun viðskipta á þeim grunni. Þá sé það heldur ekki hlutverk stofnunarinnar að kanna hvort tilvísun bankanna til umræddra laga hafi átt sér málefnalegar forsendur enda sé slíkt eftirlit í höndum Seðlabanka Íslands.
22. Mögulegur skortur á rökstuðningi fyrir ákvörðunum bankanna um höfnun viðskipta við áfrýjendur hafi ekki verið talinn fela í sér nægjanlegar vísbendingar um mögulegt samráð eða misnotkun. Þá sé vakin athygli á því að áfrýjendur geti gætt hagsmuna sinna fyrir dómstólum, sbr. d-lið 9. gr. reglna nr. 880/2005.
23. Í kæru áfrýjenda sé í fyrsta sinn vísað til gagnagrunns þar sem bankarnir deili upplýsingum sín á milli, meðal annars um viðskiptavini, en hvergi í kvörtun áfrýjenda eða fylgigögnum með henni hafi verið minnst á slíkan gagnagrunn eða færð rök fyrir tilvist hans. Gera megí ráð fyrir að áfrýjendur séu í þessu samhengi að vísa til svars Seðlabanka Íslands 1. júlí 2025 þar sem vísað sé til þess að aðilar sem nefndir eru í a-k lið 1. mgr. 2. gr. laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, þar á meðal fjármálafyrirtæki, hafi heimild til að miðla á milli sín upplýsingum á grundvelli tilkynningar til eftirlitsaðila og í þágu lögregluaðgerða. Öll skilyrði ákvæðisins þurfi að vera uppfyllt, þar á meðal að hlutaðeigandi aðilar hafi sambærilegar skyldur hvað varðar aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, þagnarskyldu og fleiri atriði.
24. Samkeppniseftirlitið hafnar því að formleg frumrannsókn hafi átt að fara fram í ljósi alvarleika málsins og að stofnuninni beri skylda til að kanna hvort tilvísun bankanna í lög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka hafi átt sér málefnalegar forsendur. Ekki hafi verið talið að ákvarðanir viðskiptabankanna gagnvart áfrýjendum hafi veitt nægar ástæður til rannsóknar, hvorki á grundvelli 10. né 11. gr. samkeppnislaga, með vísan til framangreindrar forgangsroðunarheimildar.

V

Niðurstaða

25. Krafa áfrýjenda í máli þessu beinist að þeirri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins 19. ágúst 2025 að ekki væru forsendur eða tilefni til þess að stofnunin tæki til frekari rannsóknar kvörtun áfrýjenda 9. maí 2025 um að tiltekin háttsemi Arion banka hf., Landsbankans hf. og Íslandsbanka hf. kynni að fela í sér misnotkun á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og ólöglegt samráð í andstöðu við 10. og 11. gr. samkeppnislaga.
26. Samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga tekur Samkeppniseftirlitið ákvörðun um það hvort erindi sem berast stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Þar er jafnframt mælt fyrir um það að við afgreiðslu mála samkvæmt lögunum sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að raða málum í forgangsröð. Mat á því hvort erindi gefi tilefni til rannsóknar skal byggt á málefnalegum sjónarmiðum, sbr. meðal annars 2. mgr. 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, en í ákvæðinu eru jafnframt tilgreind atriði sem geta skipt máli við það mat þó að ekki sé þar um tæmandi talningu að ræða. Í fyrri úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar hefur verið litið svo á að hið sama eigi að þessu leyti við um beitingu heimildar Samkeppniseftirlitsins til að raða málum í forgangsröð, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitinu verið talið heimilt að hætta rannsókn og fella mál niður á grundvelli síðastnefnds lagaákvæðis, sbr. úrskurði áfrýjunarnefndarinnar í málum nr. 4/2012 og 1/2014. Um framangreind atriði má einnig vísa meðal annars til úrskurða áfrýjunarnefndarinnar í málum nr. 10/2010, 2/2012, 4/2014, 2/2016, 4/2019, 1/2024 og 2/2024.
27. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur í fyrri úrskurðum sínum fallist á að sjónarmið Samkeppniseftirlitsins sem lúta að verkefnaálagi og fjárheimildum stofnunarinnar séu málefnaleg og að unnt sé að líta til þeirra við forgangsröðun mála og þegar lagt er mat á það hvort erindi gefi nægar ástæður til rannsóknar, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Hefur áfrýjunarnefndin þannig játað Samkeppniseftirlitinu ákveðið svigrúm við mat á því hvernig fjármunum stofnunarinnar skuli varið til brýnustu verkefna á hverjum tíma. Af þessu leiðir jafnframt að ekki er sjálfgefið að sá sem telur að samkeppnislög hafi verið brotin eigi lögvarinn rétt til að rannsókn sé hafin á ætluðu broti af hálfu Samkeppniseftirlitsins.
28. Fram hefur komið að við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi Samkeppniseftirlitið meðal annars horft til þess að ákvörðun viðskiptabankanna um að segja upp eða hafna viðskiptum við áfrýjendur hafi átt rót sína að rekja til áhættumats bankanna á grundvelli laga um

aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Ákvæði þeirra laga leggja tilteknar skyldur á tilkynningarskylda aðila samkvæmt lögunum til þess meðal annars að framkvæma áhættumat og áreiðanleikakannanir vegna viðskiptamanna sinna áður en stofnað er til viðskipta og meðan á þeim stendur. Eftirlit með því að viðskiptabankar starfi í samræmi við ákvæði umræddra laga heyrir undir Seðlabanka Íslands og teljast þau til sérлага gagnvart samkeppnislögum.

29. Er það því niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála að hin kærða ákvörðun hafi byggst á fullnægjandi lagagrundvelli og málefnalegum sjónarmiðum og forsvaranlegu mati á atvikum og gögnum málsins, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 9. gr. reglna nr. 880/2005. Þá verður ekki talið að hin kærða ákvörðun sé að öðru leyti haldin annmörkum sem leitt geti til ógildingar hennar. Meðal annars verður ekki talið að málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins hafi verið í ósamræmi við ákvæði 10. og 12. gr. stjórnsýslulaga svo sem áfrýjendur halda fram. Samkvæmt öllu framangreindu verður hafnað kröfu áfrýjenda um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Samkeppniseftirlitið að taka málið til frekari meðferðar.

Úrskurðarorð

Kröfum áfrýjenda í máli þessu er hafnað.

Reykjavík, 24. nóvember 2025

Björn Jóhannesson formaður

Friðrik Árni Friðriksson Hirst

Katrín Ólafsdóttir

Undirritunarsíða

Björn Jóhannesson

Katrín Ólafsdóttir

Friðrik Árni Friðriksson Hirst