



Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Lindargötu Arnarhvoli
101 Reykjavík

Dagsetning 7. maí 2025
Málsnúmer FOR24110002

Undanþága frá gildissviði upplýsingalaga nr. 140/2012: Harpa, tónlistar- og ráðstefnuhús ohf.

1. Erindi fjármála- og efnahagsráðuneytisins og málsmeðferð forsætisráðuneytisins.

Við birtingu auglýsingar nr. 1477/2021 tók gildi sú ákvörðun forsætisráðherra að félagið Harpa, tónlistar- og ráðstefnuhús ohf. (Harpa) skyldi undanþegin gildissviði upplýsingalaga. Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram þann 21. nóvember 2024, tillögu þess efnis að Hörpu yrði veitt áframhaldandi undanþága. Í erindi fjármála- og efnahagsráðherra kemur fram að Harpa sé einkaréttarlegt félag í samkeppnisrekstri á markaði og að ekki fáið séð að starfsemi félagsins geti talist til hefðbundinnar opinberrar starfsemi. Félagið fari ekki með þjónustu sem fram fari á grundvelli laga, þrátt fyrir að vera tónlistar- og ráðstefnuhús á vegum hins opinbera. Leiða megi að því líkum að samkeppnisstaða félagsins sé sterk á þeim markaði sem það starfar á en ekki fáið séð að Harpa starfi í skjóli nokkurs konar einokunar. Með vísan til framangreinds væri mat ráðuneytisins óbreytt frá því sem var í bréfi ráðuneytisins til forsætisráðuneytisins 9. maí 2014 er fyrst var gerð tillaga um að Harpa fengi undanþágu frá upplýsingalögum.

Með erindi, dags. 26. nóvember s.á., óskaði forsætisráðuneytið eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um tillöguna. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 4. desember 2024 kemur m.a. fram að félaginu hafi þrívægis verið veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga og hafi eftirlitið veitt umsögn í hvert þeirra skipta. Í þeim umsögnum hafi komið fram að starfsemi Hörpu sé í skilningi 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga ekki að nær öllu leyti í samkeppnisrekstri þar sem draga megi í efa að starfsemi Hörpu er varði Sinfóníuhljómsveit Íslands fari fram í samkeppni á markaði. Þá er vísað til þess að samkvæmt upplýsingum frá Hörpu hafi tekjur vegna sinfóníuhljómsveitarinnar verið um 14,4% af rekstrartekjum Hörpu árið 2023 og því ljóst að 85,6% rekstrartekna á árinu hafi verið vegna annarra starfsemi sem teljist vera samkeppnisrekstur. Í þessu ljósi ítreki Samkeppniseftirlitið það sem komið hafi fram í fyrri umsögnum eftirlitsins, þ.e. að undanþáguákvæði 4. tölul. 10 gr. upplýsingalaga og þeim sjónarmiðum sem þar liggja til grundvallar verði beitt vegna samkeppnisstarfsemi Hörpu. Þannig verði tryggt að um þá starfsemi Hörpu sem teljist í samkeppni skapist ekki ójafnræði í upplýsingaskyldu- og miðlun sem væri óheppilegt fyrir samkeppni á viðkomandi markaði eða mörkuðum.

2. Ákvörðun forsætisráðherra

2.1. Um undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga

Upplýsingalög, nr. 140/2012, taka til allrar starfsemi stjórnvalda og auk þess til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna. Þau taka þó ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélaga þeirra.

Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga er kveðið á um að ef starfsemi lögaðila sem fellur undir 2. mgr. 2. gr. laganna sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði geti forsætisráðherra, að fenginni tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins, ákveðið að hann skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka. Þá er jafnframt kveðið á um að forsætisráðuneytið skuli halda opinbera skrá yfir þá lögaðila sem hafa fengið undanþágu samkvæmt framangreindri málsgrein og skuli undanþága einstakra aðila endurskoðuð á þriggja ára fresti. Ákvörðun um undanþágu tekur gildi við birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda.

Í undanþágu á grundvelli 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga felst að viðkomandi lögaðila er ekki skylt að afgreiða beiðnir um aðgang að gögnum sem settar eru fram á grundvelli upplýsingalaga.

Í almennum athugasemdum í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 kemur fram að gert sé ráð fyrir því nýmæli að upplýsingalögin skuli, auk allrar starfsemi stjórnvalda, taka til allrar starfsemi sem fram fer á vegum einkaréttarlegra lögaðila sem eru í eigu hins opinbera að 51% hluta eða meira. Í þessu felist umtalsverð rýmkun á gildissviði frá þágildandi upplýsingalögum. Að því þurfi þó að gæta að í þessu felist ekki sjálfkrafa að allar upplýsingar sem þessa lögaðila varða verði aðgengilegar almenningi. Áfram sé byggt á þeirri reglu að vegna samkeppnishagsmuna sé heimilt að undanþágja ýmsar upplýsingar aðgangsrétti almennings. Undantekning 3. mgr. 2. gr. sé þannig fyrst og fremst til hagræðingar við beitingu laganna.

Í athugasemdum við 2. gr. í greinargerðinni segir enn fremur að undanþáguheimild 3. mgr. 2. gr. verði aðeins beitt ef starfsemi viðkomandi lögaðila sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði. Skilyrði þess að undanþágunni verði beitt séu því í grundvallaratriðum þau að starfsemi viðkomandi aðila geti ekki talist til hefðbundinnar opinberrar starfsemi, svo sem þjónustustarfsemi sem fram fari á grundvelli laga, og að starfsemi hans sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Þá er tekið fram að ákvörðun um það hvort tiltekið fyrirtæki geti fallið undir undanþágureglu 3. mgr. 2. gr. verði að byggja á sérstöku mati á starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæðum á því sviði sem það starfar á. Ljóst sé jafnframt að henni verði að beita af mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að skv. 4. tölul. 10. gr. laganna 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.

2.2. Niðurstaða

Félaginu Hörpu, tónlistar- og ráðstefnuhúsi ohf., hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu 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 samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum stundar félagið ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í eigu hins opinbera. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins kemur fram að ekki leiki vafi á því að mikill hluti af starfsemi Hörpu falli undir samkeppnisrekstur í skilningi samkeppnislaga og að 85/6% rekstrartekna félagsins megi rekja til slíkrar starfsemi. Hins vegar megi draga í efa að starfsemi Hörpu er varðar Sinfóníuhljómsveitina fari fram í samkeppni á markaði. Það sé þó mat Samkeppniseftirlitsins að áfram mætti færa rök fyrir því að starfsemi Hörpu sé, í skilningi 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga, að nær öllu leyti í samkeppnisrekstri. Þá áréttar Samkeppniseftirlitið mikilvægi þess að undanþáguákvæði 4. tölul. 10. gr. upplýsingalaga, og þeim sjónarmiðum sem þar liggja til grundvallar, sé beitt um samkeppnisstarfsemi Hörpu. Þannig sé tryggt að um þá starfsemi Hörpu, sem telst í samkeppni, skapist ekki ójafnræði í upplýsingaskyldu og- miðlun sem væri óheppilegt fyrir samkeppni á viðkomandi markaði eða mörkuðum.

Að öllu framangreindu virtu hefur forsætisráðherra ákveðið að Harpa, tónlistar- og ráðstefnuhús ohf. skuli áfram vera undanþegin gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012. Undanþágan skal endurskoðuð eigi síðar en 7. maí 2028.

F.h. ráðherra



Páll Þórhallsson

F.h. ráðherra



Helga Valberg Jensson