



Orkuveita Reykjavíkur
Bæjarhálsi 1
110 Reykjavík

Dagsetning 2.5.2025
Málsnúmer FOR24090122

Undanþága frá gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012: Orka náttúrunnar ohf., ON Power ohf. og Ljósleiðarinn ehf.

1. Erindi Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar og Borgarbyggðar, og málsmeðferð forsætisráðuneytisins

Við birtingu auglýsingar nr. 929/2021 tók gildi sú ákvörðun forsætisráðherra að félögin Orka náttúrunnar ohf., ON Power ohf., Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (nú Ljósleiðarinn ehf.), og Carbfix ohf., skyldu ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga.

Með erindi, dags. 11. nóvember 2024, fóru eigendur Orkuveitu Reykjavíkur; Reykjavíkurborg, Akraneskaupstaður og Borgarbyggð, þess á leit við forsætisráðherra, að framangreindum lögaðilum yrði veitt áframhaldandi undanþága. Í erindinu kemur fram að rekstrarlegar aðstæður félaganna séu óbreyttar frá því að þeim var veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga árið 2021 og að engar breytingar hafi orðið á þeim mörkuðum sem þau starfi á.

Þess að auki fóru eigendur Orkuveitu Reykjavíkur þess á leit við forsætisráðherra að tveimur öðrum dótturfélögum Orkuveitunnar yrði veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga, þ.e. félögunum Carbfix hf. og Coda Terminal hf. Þau félög starfi eingöngu á samkeppnismarkaði, líkt og hin fjögur, og að rétt sé að þau njóti einnig undanþágu frá upplýsingalögum svo þau standi jafnfætis öðrum félögum sem þau eigi í samkeppni við.

Með erindi, dags. 18. nóvember 2024, óskaði forsætisráðuneytið eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um tillöguna. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 24. nóvember s.á., er vísað til umsagnar Samkeppniseftirlitsins til forsætisráðuneytisins, dags. 17. maí 2021, þar sem fjallað hafi verið um starfsemi flestra framangreinda félaga og markaðsaðstæður á þeim sviðum sem þau starfa á. Þar komi fram að félögin Orka náttúrunnar, ON Power, Gagnaveita Reykjavíkur (nú Ljósleiðarinn) og Carbfix stundi ekki starfsemi sem talist geti til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu Reykjavíkurborgar í gegnum móðurfélög sín. Félögunum hafi ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnsýslu sem kveðið sé á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða teljist að öðru leyti þáttur í opinberu hlutverki stjórnvalds. Starfsemi félaganna hafi þannig verið talin einkaréttarlegs eðlis. Þetta eigi enn við í dag og að mati Samkeppniseftirlitsins eigi hið sama við um félagið Coda Terminal hf. Með vísan til rökstuðnings í umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 17. maí 2021 geri eftirlitið ekki athugasemdir við að umræddum félögum verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna. Vísað er til fyrri rökstuðnings þess efnis að ef félögin væru skyldug til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum væri hætt á því að skapast myndi ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem óheppilegt væri í samkeppni keppnauta.

Með erindi, dags. 1. janúar 2025, óskaði forsætisráðuneytið eftir frekari upplýsingum og umfjöllun um þau fyrirtæki sem ekki hafði verið fjallað um í umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 17. maí 2021, þ.e. félögin Coda Terminal hf. og Eignarhaldsfélagið Carbfix ohf. Með erindi, dags. 15. janúar 2025, fór forsætisráðuneytið þess á leit við Samkeppniseftirlitið að það veitti aðskilda umsögn um hvern lögaðila fyrir sig, þar sem fjallað yrði um starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæður á því sviði sem það starfaði á, og þá

sérstaklega hvort starfsemi umrædds aðila væri að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Með erindi Samkeppniseftirlitsins, dags. 24. janúar 2025, barst forsætisráðuneytinu umsögn um félögin Orka náttúrunnar ohf., ON Power ohf. og Ljósleiðarann ehf.

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 undanþiggja 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. Orka náttúrunnar ohf.

Orka náttúrunnar ohf. er í 100% eigu Orkuveitu Reykjavíkur-Eigna ohf., sem er að öllu leyti í eigu Orkuveitu Reykjavíkur sf. Félagið er þannig alfarið í eigu hins opinbera og

hefur ekki sótt um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa. Félagið fékk undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga með ákvörðun forsætisráðherra, dags. 16. ágúst 2021, sbr. auglýsingu nr. 929/2021.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 24. janúar 2025, er vísað til umsagnar eftirlitsins frá 17. maí 2021 um starfsemi Orku náttúrunnar ohf. Þar segir að Orka náttúrunnar framleiði og selji rafmagn til endanotenda á almennum markaði. Starfsemi Orku náttúrunnar feli í sér framleiðslu á rafmagni og heitu vatni í Andakílsárvirkjun og Nesjavallavirkjun, kaup og sölu á rafmagni til heimila og fyrirtækja á almennum markaði og heildsölumarkaði. Þá komi félagið að rekstri jarðhitasýningar, götulýsinga og hleðslustöðva. Í umsögninni kemur fram að helstu keppinautar Orku Náttúrunnar séu Orkusalan, Íslensk orkumiðlun, Orkubú Vestfjarða, Orka heimilanna, HS orka, Straumlinnd og Fallorka. Markaðurinn einkennist af fyrirtækjum sem mörg hver séu lóðrétt samþætt og sé markaður fyrir framleiðslu og sölu rafmagns á Íslandi á höndum fárra fyrirtækja. Við slíkar aðstæður geti skapast hætta á skertu samkeppnislegu sjálfstæði keppinauta. Ef Orka náttúrunnar ohf. væri skyldugt til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi að upplýsingum væri hætta á að ójafnræði skapist í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem sé ekki heppilegt í samkeppni keppinauta. Samkeppniseftirlitið gerir því ekki athugasemdir við að félaginu verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Orku náttúrunnar ohf. hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnsýslu 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 telja verður að félagið stundi ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu opinberra aðila gegnum móðurfélög sín. Félagið sinnir hefðbundinni atvinnustarfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila og uppfyllir starfsemin því skilyrði 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga.

Að öllu framangreindu virtu er það ákvörðun forsætisráðherra að Orka náttúrunnar ohf. skuli ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Undanþága félagsins skal endurskoðuð eigi síðar en 2. maí 2028.

2.3. ON Power ohf.

ON Power ohf. er í 100% eigu Orkuveitu Reykjavíkur-Eigna ohf., sem er að öllu leyti í eigu Orkuveitu Reykjavíkur sef. Félagið er þannig alfarið í eigu hins opinbera og hefur ekki sótt um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa. Félagið fékk undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga með ákvörðun forsætisráðherra, dags. 16. ágúst 2021, sbr. auglýsingu nr. 929/2021.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 24. janúar 2025, er vísað til umsagnar eftirlitsins frá 17. maí 2021 um starfsemi ON Power ohf. Þar segir að ON Power ohf. framleiði og selji rafmagn til endanotenda á stórnotendamarkaði og lúti félagið eftirliti Orkustofnunar. Starfsemi félagsins feli í sér framleiðslu á rafmagni og heitu vatni í Hellisheiðarvirkjun, kaup og sölu á rafmagni á heildsölumarkaði, sölu á rafmagni til stórnotenda í erlendum gjaldmiðli ásamt rekstri og uppbyggingu jarðhitagarðs. Landsvirkjun sf. sé helsti samkeppnisaðili ON Power ohf. Fram kemur að ON Power ohf. starfi að mestu leyti við vinnslu raforku sem lúti lögmálum frjálstrar samkeppni samkvæmt raforkulögum. Félagið sé þannig að öllu leyti í samkeppni á almennum mörkuðum við fyrirtæki sem ýmist séu í eigu hins opinbera eða einkaaðila sem falli utan gildissviðs upplýsingalaga. Ef félagið væri skyldugt til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi að upplýsingum væri hætta á að ójafnræði skapist í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem sé ekki heppilegt í samkeppni keppinauta. Samkeppniseftirlitið gerir því ekki athugasemdir við að félaginu verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

ON Power ohf. hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvörðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnsýslu 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 telja verður að félagið stundi ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu opinberra aðila gegnum móðurfélög sín. Félagið sinnir hefðbundinni atvinnustarfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila og uppfyllir starfsemin því skilyrði 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Þá liggur fyrir að helsti samkeppnisaðili ON Power ohf., Landsvirkjun sf., hefur fengið undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga, sbr. ákvörðun forsætisráðuneytisins, dags. 1. júlí 2022, sbr. auglýsingu nr. 862/2022.

Að öllu framangreindu virtu er það ákvörðun forsætisráðherra að ON Power ohf. skuli ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Undanþága félagsins skal endurskoðuð eigi síðar en 2. maí 2028.

2.4. Ljósleiðarinn ehf.

Ljósleiðarinn ehf. er fjarskiptafélag sem var stofnað sem Gagnaveita Reykjavíkur árið 2007 og er eitt af dótturfélögum Orkuveitu Reykjavíkur. Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (nú Ljósleiðarinn ehf.) fékk undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga með ákvörðun forsætisráðherra, dags. 16. ágúst 2021, sbr. auglýsingu nr. 929/2021. Um var að ræða aðra undanþáguna sem félagið fékk frá lögunum en sú fyrri gildi árin 2013-2015.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 24. janúar 2025, er vísað til umsagnar eftirlitsins frá 17. maí 2021 um starfsemi félagsins. Þar kemur fram að félagið starfi á markaði fyrir grunnkerfi fjarskipta en að hluti af starfsemi fyrirtækisins falli undir almenna gagnaflutningsþjónustu sem fyrirtækið bjóði fyrirtækjum og heimilum. Á þessum mörkuðum sé fyrirtækið í samkeppni við önnur fjarskiptafyrirtæki sem reki fjarskiptanet og almenna gagnaflutningsþjónustu hér á landi. Helsti keppinautur félagsins sé Míla hf., sem skráð sé á markað. Ef félagið væri skyldugt til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi að upplýsingum væri hætt á að ójafnræði skapist í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem sé ekki heppilegt í samkeppni keppinauta. Samkeppniseftirlitið gerir því ekki athugasemdir við að félaginu verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Ljósleiðaranum ehf. hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvörðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnsýslu 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 telja verður að félagið stundi ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu opinberra aðila í gegnum móðurfélög sín. Félagið sinnir hefðbundinni atvinnustarfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila og uppfyllir starfsemin því skilyrði 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga.

Að öllu framangreindu virtu er það ákvörðun forsætisráðherra að Ljósleiðarinn ehf. skuli ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Undanþága félagsins skal endurskoðuð eigi síðar en 2. maí 2028.

Fyrir hönd ráðherra,

Páll Þórhallson

Helgi Valberg Jensson