

Forsætisráðuneyti
b.t. Helga Valbergs Jenssonar
Lækjartorgi Stjórnarráðshúsinu
101 Reykjavík

Reykjavík, 31. mars 2025

Tilv.: 2501009

Efni: Umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, vegna Carbfix og Coda Terminal

1. Samkeppniseftirlitið vísar til beiðni forsætisráðuneytisins, dags. 14. mars 2025, um umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir „*upplýsingalögin*“) vegna Carbfix ohf. Carbfix hf. og Coda Terminal hf. Með umsagnarbeiðni ráðuneytisins fylgdi minnisblað með frekari upplýsingum vegna fyrrgreindra fyrirtækja, sem forsætisráðuneytið hafði óskað eftir í kjölfar beiðni Orkuveitu Reykjavíkur sef. (hér eftir „*Orkuveita Reykjavíkur*“) um undanþágu frá upplýsingalögum vegna sex dótturfélaga sinna þann 15. janúar 2025.
2. Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga 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 tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitastjórnar og 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 lögum.
3. Í athugasemdum við 2. mgr. 2. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum, kemur m.a. fram að með 51% eignarhlut opinberra aðila sé átt við að lögin taki til lögaðila sem hið opinbera á að 51% hlut eða meira, óháð því hvort um beina eignaraðild sé að ræða eða ekki. Þannig getur skilyrðinu um 51% eignarhlut einnig verið fullnægt með óbeinni eignaraðild, svo sem þegar um er að ræða eignarhald í gegnum einn eða fleiri lögaðila sem aftur eru í eigu opinberra aðila. Lögin taka þó ekki til lögaðila, sem hafa sótt um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir og dótturfélög þeirra.
4. Carbfix ohf., Carbfix hf. og Coda Terminal hf. eru öll í 100% eigu Orkuveitu Reykjavíkur – Eigna ohf., sem er að öllu leyti í eigu Orkuveitu Reykjavíkur. Orkuveita Reykjavíkur er sameignarfélag í eigu Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar og Borgarbyggðar. Samkvæmt framangreindu taka upplýsingalögin til Orkuveitu Reykjavíkur – Eigna ohf. og dótturfélaga þess, Carbfix ohf., Carbfix hf. og Coda Terminal hf.
5. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 kemur fram að undanþáguheimild 3. mgr. 2. gr. laganna beri að skýra þröngt og sé fyrst og fremst til hagræðingar við beitingu laganna. Í athugasemdum við 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins 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 ber að beita



með mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að samkvæmt 3. tölul. 10. gr. frumvarpsins (4. tölul. 10. gr. upplýsingalaga) sé heimilt að takmarka rétt almenninga 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. er 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.

6. Með vísan til framangreinds telur Samkeppniseftirlitið ljóst að umsögn stofnunarinnar eigi að varða og fjalla um starfsemi félaganna og markaðsaðstæður á þeim sviðum sem þau starfa á, og þá sérstaklega hvort starfsemi hlutaðeigandi sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

1. Umsögn um Carbfíx ohf., Carbfíx hf. og Coda Terminal hf.

7. Í fyrri umsögnum eftirlitsins, var aðallega litið til þess að eignarhaldsfélagið Carbfíx ohf. og Coda Terminal hf. hefðu ekki með höndum framkvæmd opinbers valds eða aðra hefðbundna opinbera starfsemi, þrátt fyrir að vera í meirihluta eigu opinberra aðila. Starfsemin virðist þannig vera efnahagslegs eðlis eða af efnahagslegum toga. Í beiðni ráðuneytisins um umsögn vegna starfsemi Carbfíx frá árinu 2021 kom fram að Orkuveita Reykjavíkur teldi að það kynni að skapast grundvöllur fyrir samkeppni í þeirri starfsemi sem Carbfíx stundar, frá innlendum ráðgjafarfyrirtækjum með mögulegri tilkomu lagaákvæða um geymslu koldíoxíðs í jörðu. Ekki fæst reyndar séð að slík lagaákvæði hafi enn verið innleidd í lög um hollustuhætti og mengunarvarnir en síðan þá hefur reglugerð nr. 1430/2022 verið sett um geymslu koldíoxíðs í jörðu. Miðað við þær upplýsingar sem lágu fyrir lagði Samkeppniseftirlitið til grundvallar í umsögn sinni frá nóvember sl. að starfsemi efnahagsfélagsins væri í raun nátengd starfsemi Carbfíx og því litið svo á að það félli undir þá einkaréttarlegu starfsemi sem þegar hefði verið skilgreind, þ.e. förgun og/eða hagnýtingu koltvíoxíðs. Hið sama átti við um starfsemi Coda Terminal hf. Coda Terminal hf. væri verkefni á vegum Carbfíx og ekki fengist betur séð en að hjá Coda Terminal hf. væri fyrirhugað að bjóða fram tiltekna þjónustu á markaði, þ.e. niðurdælingu koldíoxíðs, með því að reka móttökustöð fyrir koldíoxíð og binda það í berglög. Á þeim tíma sem Samkeppniseftirlitið veitti umsögn sína var þó ljóst samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Carbfíx að Coda Terminal hf. hafði ekki hafið rekstur og væri skilgreint í nokkurs konar hönnunar- og rannsóknarfasa.
8. Í eftirfarandi umsögnum er byggt á upplýsingum og gögnum sem forsætisráðuneytið hefur lagt eftirlitinu til, m.a. minnisblað Carbfíx til forsætisráðuneytisins, dags. 28. febrúar 2025. Segir m.a. í minnisblaðinu að Carbfíx ohf. Carbfíx hf. og Coda Terminal hf. starfi öll á einkaréttarlegum grundvelli. Engu þeirra hafi verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir né að sinna annarri stjórnsýslu sem lög kveði á um að stjórnvald skuli sinni eða teljist vera liður í hlutverki opinbers stjórnvalds. Félögin stundi hefðbundna atvinnustarfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli og að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Félögin starfi á markaði án opinbers stuðnings og þurfi að byggja upp rekstur á samkeppnishæfum forsendum. Verður starfsemi hvers félags um sig nú lýst nánar.

1.1. Carbfíx ohf.

9. Samkvæmt upplýsingum sem áður hafa komið fram, ásamt fyrirnefndu minnisblaði, hóf Carbfíx ohf. starfsemi 1. janúar 2020 og er hlutverk þess að stuðla að frekari þróun og útbreiðslu Carbfíx kolefnisbindingaraðferðarinnar með það að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og sporna gegn loftlagsbreytingum. Undir lok árs 2022 var félaginu skipt upp og það gert að eignarhaldsfélagi. Þrátt fyrir þessa breytingu segir í minnisblaðinu að félagið hafi haldið áfram að sinna upphaflegu hlutverki sínu en að starfsemin hafi verið útvíkkuð þannig að félagið færi með eignarhald á verðbréfum og hugverkum í því skyni að styðja við framangrein markmið auk skylda rekstrarverkefna.



10. Segir einnig að hugverkaréttindi sem tengist Carbfix-tækninni séu í eigu eignarhaldsfélagsins Carbfix ohf., sem beri ábyrgð á þróun og vernd þeirra. Hugverkin feli í sér einkaleyfi, viðskiptaleyndarmál og sérhæfðan hugbúnað sem veiti félaginu sérstöðu á alþjóðamarkaði. Að mati Carbfix geti of víðtæk upplýsingaskylda gagnvart Carbfix ohf. grafið undan samkeppnisstöðu félagsins, þar sem keppinautar gætu nýtt sér gögn til að endurgera og bæta tæknilausnir sínar og viðskiptaaðferðir, sem myndi veikja fjárfestingarhæfi og rekstrartækifæri Carbfix á samkeppnismarkaði.
11. Samkvæmt upplýsingum í minnisblaði Carbfix eru helstu keppinautar Carbfix ohf. og Carbfix hf. félög sem bjóða upp á ráðgjöf og eða stýringu verkefna á sviði förgunar eða hagnýtingar á koldíoxíði. Séu þetta félög í olíu- og gasiðnaði, s.s. C-Capture og Baker Hughes auk annarra félaga sem hafa verið að hasla sér völl á þessu sviði á sl. árum.

1.2. Carbfix hf.

12. Í minnisblaðinu segir jafnframt að í árslok 2022 samhliða skiptingu á Carbfix ohf. hafi Carbfix hf. verið stofnað. Félagið hafi frá upphafi verið í eigu Carbfix ohf. og Orkuveitu Reykjavíkur – Eigna ohf. Tilgangur félagsins sé í megindráttum sá sami og hjá Carbfix ohf., þ.e. stuðla að ferkari þróun og útbreiðslu Carbfix kolefnisbindingaraðferðarinnar með það að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og sporna gegn loftslagsbreytingum.
13. Félagið sinni einnig kaupum, sölu og fer með eignarhald á verðbréfum, fasteignum og lausafé (þ.á.m. hugverkaréttindum) auk lánastarfsemi og skylds rekstrar. Eftir stofnun Carbfix ohf. kom í ljós mikill áhugi erlendra aðila á að nýta aðferðarfræði Carbfix víða um heim. Fýsilegra þótti að stofna sérstakt rekstrarfélag utan um rekstur verkefna s.s. vegna takmarkaðra heimilda utanaðkomandi aðila til aðkomu að ohf.-félagi. Jafnframt skapaði þessi breyting möguleika á að stofnasérstök félög fyrir hvert verkefni, með mögulegri eignaraðild samstarfsaðila, í þeim tilgangi að takmarka fjárhagslega áhættu Carbfix ohf. af hverju verkefni fyrir sig.

1.3. Coda Terminal hf.

14. Í minnisblaði Carbfix til forsætisráðuneytisins kemur fram að Coda Terminal hf. hafi verið stofnað á fyrri hluta árs 2022 til að þróa og reka innviði fyrir móttöku og bindingu koldíoxíðs á Íslandi, þar sem félagið undirbýr byggingu móttökustöðva fyrir koldíoxíð. Félagið sé í eigu Carbfix ohf. og Orkuveitu Reykjavíkur - Eigna ohf. Tilgangur félagsins sé uppbygging og starfræksla á alþjóðlegri móttöku- og förgunarstöð fyrir koldíoxíð auk þess að sinna fjárfestingum, kaupum, sölu og leigu fasteigna, lánastarfsemi og skyldum rekstri. Að mati félagsins sýni reynslan að áhugi samkeppnisaðila á að nálgast og tileinka sér tæknilausnir Carbfix sé raunverulegur, og hafi þegar komið upp tilvik þar sem reynt hafi verið að nýta sér Carbfix hugverkið án tilskilinnar leyfa. Slík tilvik undirstrika mikilvægi þess að tryggja trúnað um tæknilegar og viðskiptalegar upplýsingar, þar sem birting þeirra gæti veitt keppinautum aðgang að sérþekkingu sem hafi verið þróuð í gegnum margra ára rannsóknir og fjárfestingar.
15. Ýmsir aðilar hafi verið að vinna að uppbyggingu stórra móttökustöðva á koldíoxíði erlendis líkt og megintilgangur félagsins Coda Terminal hf. Nefnd eru dæmi verkefnið Northern Lights í Noregi, sem Equinor, Shell og TotalEnergies standi á bak við með umfangsmikilli fjármögnun frá norska ríkinu. Einnig Porthos í Hollandi og Greenstore í Danmörku.

1.4. Niðurstaða

16. Líkt og fram kemur að framan hefur hvorki Carbfix ohf., Carbfix hf. né Coda Terminal hf. verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnsýslu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald



skuli sinna eða teljist að öðru leyti þáttur í opinberu hlutverki stjórnvalds. Starfsemi félaganna er þannig einkaréttarlegs eðlis og félögin stunda ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu Reykjavíkurborgar í gegnum móðurfélög sín. Ef félögin væru 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.

17. Að öllu framangreindu virtu, og með vísan til fyrri umsagna Samkeppniseftirlitsins um félögin, gerir Samkeppniseftirlitið ekki athugasemdir við að Carbfex ehf., Carbfex hf. og Coda Terminal hf. verði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna og telur félögin uppfylla skilyrði slíkrar undanþágu.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Sigrún Eyjólfsdóttir