



Dagsetning 2.6.2025
Málsnúmer FOR25030065

Undanþága frá gildissviði upplýsingalaga nr. 140/2012: Carbfix hf., Carbfix ohf. og Coda Terminal hf.

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. 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.

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. Fram kemur að Carbfix hf. hafi verið stofnað í lok árs 2022 og tekið þá við starfsemi af Eignarhaldsfélaginu Carbfix ohf., forvera sínum. Starfsemi Carbfix hf. sé einkaréttarlegs eðlis og fari fram að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Coda terminal hf. sé dótturfélag Carbfix hf. og hafi það verkefni að byggja upp og reka móttökustöð fyrir koldíoxíð og bindingu þess í berglögum. Coda Terminal hf. sé einkaréttarlegt félag og sé starfsemi þess að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Þá kemur fram í erindinu að félögin 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. 25. 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 starfi 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 teljast 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 framangreindri umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 17. maí 2021 geri eftirlitið ekki athugasemdir við að félögunum 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 væri óheppilegt í samkeppni milli keppinauta.

Með erindi, dags. 2. janúar 2025, óskaði forsætisráðuneytið eftir frekari upplýsingum og umfjöllun um þau fyrirtæki sem ekki hefði verið fjallað um í umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 17. maí 2021, þ.e. félögin Coda Terminal og Eignarhaldsfélagið Carbfix hf.

Samkeppniseftirlitið svaraði því sama dag að í umsögn eftirlitsins hafi verið litið til þess að Eignarhaldsfélagið Carbfix og Coda Terminal hafi ekki með höndum framkvæmd opinbers valds eða aðra hefðbundna opinbera starfsemi, þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu opinberra aðila og því virðist starfsemi þeirra vera efnahagslegs eðlis eða af efnahagslegum toga. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar hafi Samkeppniseftirlitið lagt til grundvallar í umsögn sinni að starfsemi eignarhaldsfélagsins væri í raun nátengd starfsemi Carbfix og því litið svo á að það félli undir þá einkaréttarlegu starfsemi sem þegar hafði verið skilgreind, þ.e. förgun og/eða hagnýtingu koltvíoxíðs. Hið sama ætti við um starfsemi Coda Terminal.

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. Jafnframt var Samkeppniseftirlitið upplýst um að forsætisráðuneytið hygðist afla frekari upplýsinga um félögin Eignarhaldsfélagið Carbfix ohf., Carbfix hf. og Coda Terminal hf.

Sama dag óskaði forsætisráðuneytið eftir nánari upplýsingum frá Orkuveitu Reykjavíkur um starfsemi félaganna Eignarhaldsfélagsins Carbfix ohf., Carbfix hf. og Coda Terminal hf. og markaðsaðstæður á því sviði sem þau starfi á. Þá óskaði ráðuneytið eftir upplýsingum um helstu keppninauta félaganna á markaði.

Orkuveita Reykjavíkur sendi forsætisráðuneytinu minnisblað frá Carbfix dags. 28. febrúar 2025. Þar kemur m.a. fram að aukin samkeppni á kolefnismarkaði hafi haft veruleg áhrif á rekstrarumhverfi félaganna. Allar forsendur upphaflegrar undanþágu fyrir eignarhaldsfélagið Carbfix ohf. séu enn til staðar og eigi þær við um öll þrjú félögin sem hafi tekið yfir afmörkuðum hlutum af starfsemi upprunalega félagsins.

Þann 14. mars., sl. óskaði ráðuneytið eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna félaganna þriggja, sem barst þann 31. mars sl. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins kemur m.a. fram að hvorki Carbfix ohf., Carbfix hf., né Coda Terminal hf., hafi verið falið vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnsýslu sem kveðið sé á um lögum og stjórnvald annist. Starfsemi félaganna sé einkaréttarlegs eðlis og félögin stundi ekki starfsemi sem geti talist til hefðbundinnar opinberrar starfsemi. Ef félögin væru skyldug til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum, telur Samkeppniseftirlitið hættu á því að skapaðist ójafnræði í upplýsingamiðlun á

samkeppnismarkaði sem óheppilegt væri í samkeppni keppinauta. Samkeppniseftirlitið geri ekki athugasemdir við að Carbfíx ohf., Carbfíx hf. og Coda Terminal hf. verði veitt undanþága frá upplýsingalögum og sé það mat eftirlitsins að skilyrði 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga séu uppfyllt.

1. Ákvörðun forsætisráðherra

1.1. 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 langtærstum hluta, sinna starfsemi sem er í samkeppnisrekstri.

1.2. Niðurstaða

1.2.1. Carbfix ohf.

Carbfix ohf. er 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 upplýsingalög, nr. 140/2012 til Orkuveitu Reykjavíkur – Eigna ohf. og dótturfélags þess, Carbfix ohf.

Samkvæmt upplýsingum frá Carbfix, dags. 28. febrúar 2025, eru hugverkaréttindi sem tengjast Carbfix-tækninni í eigu eignarhaldsfélagsins Carbfix ohf., sem ber 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.

Carbfix ohf. hóf starfsemi í upphafi árs 2020 og er hlutverk þess að stuðla að frekari þróun og útbreiðslu carbfix kolefnisbindingaraðferðinni með það að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og sporna gegn loftlagsbreytingum. Í lok árs 2022 var félaginu skipt upp og gert að eignarhaldsfélagi, en hefur haldið áfram að sinna upphaflegu hlutverki sínu. Starfsemin hefur þó verið úttvíkkuð þannig að félagið fer með eignarhald á verðbréfum og hugverkum í því skyni að styðja við framangreind rekstrarmarkmið.

Að sögn Carbfix eru helstu keppinautar Carbfix ohf. félög sem bjóða upp á ráðgjöf og eða stýringu verkefna á sviði förgunar eða hagnýtingar á koldíoxíði. Um er að ræða 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.

Fyrir liggur sú afstaða Samkeppniseftirlitsins að ef félagið væri skyldugt að til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum skapist hætta á ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem óheppilegt væri í samkeppni keppinauta.

Ljóst er að fyrirtækinu hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvarðanir eða annast þjónustu sem kveðið er á um í lögum um að stjórnvald skuli sinna eða geti talist vera liður í opinberu hlutverk stjórnvalds. Starfsemin er einkaréttarlegs eðlis og stundar fyrirtækið ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi. Félagið sinnir hefðbundinni starfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli í samkeppni við einkaaðila og uppfyllir starfsemin því skilyrði 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga.

Að öllu framangreindu virtu hefur forsætisráðherra ákveðið að Carbfix ohf. skuli vera undanþegið gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012. Undanþágan skal endurskoðuð eigi síðar en 2. júní 2028.

1.2.2. Carbfix hf.

Carbfix hf. er í eigu Carbfix ohf. og 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 upplýsingalög nr. 140/2012 til Orkuveitu Reykjavíkur – Eigna ohf. og dótturfélags þess, Carbfix hf.

Í árslok 2022 samhliða skiptingu á Carbfix ohf. var Carbfix hf. verið stofnað. Félagið hefur frá upphafi verið í eigu Carbfix ohf. og Orkuveitu Reykjavíkur – Eigna ohf. Tilgangur félagsins er í megindráttum sá sami og hjá Carbfix ohf., þ.e. stuðla að frekari þróun og útbreiðslu Carbfix kolefnisbindingaraðferðarinnar með það að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og sporna gegn loftslagsbreytingum.

Samkvæmt upplýsingum frá Carbfix, dags. 28. febrúar 2025, annast félagið einnig kaup, sölu og fer með eignarhald á verðbréfum, fasteignum og lausafé, þ.á.m. hugverkaréttindum auk lánastarfsemi og skylds rekstrar. Eftir stofnun Carbfix ohf. hafi komið í ljós mikill áhugi erlendra aðila á að nýta aðferðarfræði Carbfix víða um heim. Stofnað hafi verið sérstakt rekstrarfélag utan um rekstur verkefna, s.s. vegna takmarkaðra heimilda utanaðkomandi aðila til aðkomu að ohf.-félagi. Þessi breyting hafi jafnframt skapað möguleika á að stofna sérstök félög fyrir hvert verkefni, með mögulegri eignaraðild samstarfsaðila, í þeim tilgangi að takmarka fjárhagslega áhættu Carbfix ohf. af hverju verkefni fyrir sig.

Að sögn Carbfix eru keppninautar Carbfix hf. sömu aðilar og keppinautar Carbfix ohf., sem eru félög sem bjóða upp á ráðgjöf og eða stýringu verkefna á sviði förgunar eða hagnýtingar á koldíoxíði. Um er að ræða 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.

Fyrir liggur sú afstaða Samkeppniseftirlitsins að ef félagið væri skyldugt að til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum skapist hætta á ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem óheppilegt væri í samkeppni keppinauta.

Eins og komið hefur fram, starfar Carbfix hf. á einkaréttarlegum grundvelli. Því hefur ekki 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. Félagið stundar hefðbundna atvinnustarfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli og að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Félagið starfar á markaði og byggir upp rekstur sinn á samkeppnishæfum forsendum.

Að öllu framangreindu virtu hefur forsætisráðherra ákveðið að Carbfix hf. skuli vera undanþegið gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012. Undanþágan skal endurskoðuð eigi síðar en 2. júní 2028.

1.2.3. Coda Terminal hf.

Coda Terminal hf. er í eigu Carbfix ohf. og 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 upplýsingalög nr. 140/2012 til Orkuveitu Reykjavíkur – Eigna ohf. og dótturfélags þess, Coda Terminal hf.

Coda Terminal hf. var 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. Tilgangur félagsins er 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 Carbfix hefur reynslan sýnt 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 tilskilinna leyfa. Slík tilvik undirstriki 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.

Unnið hefur verið að uppbyggingu stórra móttökustöðva á koldíoxíði erlendis líkt og megentilgangur félagsins Coda Terminal hf. snýst um. Nefnd eru dæmi verkefnið Northern Lights í Noregi, sem Equinor, Shell og TotalEnergies standi á bak við með fjármögnun frá norska ríkinu. Einnig Porthos í Hollandi og Greenstore í Danmörku

Fyrir liggur sú afstaða Samkeppniseftirlitsins að ef félagið væri skyldugt að til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum skapist hætta á ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem óheppilegt væri í samkeppni keppinauta.

Eins og fram hefur komið starfar Coda Terminal hf. á einkaréttarlegum grundvelli. Því hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsáskvarðanir né að sinna annarri stjórnsýslu sem lög kveði á um að stjórnvald skuli sinni eða teljist vera liður í hlutverki opinbers stjórnvalds. Félagið stundar hefðbundna atvinnustarfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli og að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Félagið starfar á markaði og byggir rekstur sinn á samkeppnishæfum forsendum.

Að öllu framangreindu virtu hefur forsætisráðherra ákveðið að Coda Terminal hf. skuli vera undanþegið gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012. Undanþágan skal endurskoðuð eigi síðar en 2. júní 2028.

Fyrir hönd ráðherra,


Ásthildur Valtýsdóttir


Helgi Valberg Jenson