Orkusalan ehf.
Urðarhvarf 8
203 Kópavogi

Dagsetning 17.3.2026
Málsnúmer FOR25070086

Undanþága Orkusölunnar ehf. frá gildissviði upplýsingalaga

1. Erindi fjármála- og efnahagsráðuneytis og málsmeðferð forsætisráðuneytis

Við birtingu auglýsingar nr. 600/2013 tók gildi sú ákvörðun forsætisráðherra að Orkusalan ehf. skyldi ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012, og skyldi undanþágan endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2016. Með auglýsingu nr. 581/2016 var undanþága Orkusölunnar endurnýjuð og skyldi hún endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2019. Undanþága Orkusölunnar var endurnýjuð með auglýsingu nr. 881/2019 og skyldi hún endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2022. Með auglýsingu nr. 862/2022 var undanþága Orkusölunnar endurnýjuð og skyldi hún endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2025.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 16. júlí 2025, kemur fram að ráðuneytinu hafi borist beiðni frá Orkusölunni um endurnýjun undanþágunnar. Það sé mat ráðuneytisins að ekki hafi átt sér stað veigamiklar breytingar á starfsemi félagsins sem gefi tilefni til að endurskoða forsendur undanþágunnar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið leggi því til að Orkusalan njóti áfram undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laganna.

Forsætisráðuneytið óskaði eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um tillöguna með erindi dags. 10. desember 2025. Í umsögninni, dags. 2. febrúar 2026, er vísað til fyrirliggjandi gagna og fyrri umsagna Samkeppniseftirlitsins og telur Samkeppniseftirlitið að rök til þess að Orkusalan fái að njóta undanþágu frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

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 sem 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. Niðurstaða

Eins og fram hefur komið vísar Samkeppniseftirlitið í umsögn sinni, dags. 2. febrúar 2026, til fyrri umsagna en þar er fjallað um starfsemi Orkusölunnar ehf. og markaðsaðstæður á því sviði sem fyrirtækið starfar á, og hvort starfsemi fyrirtækisins sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Orkusalan er einkahlutafélag í eigu RARIK ohf., hlutafélags í eigu íslenska ríkisins. Orkusalan var stofnuð árið 2006 þegar ákveðið var af hálfu RARIK að stofna sérstakt dótturfélag um samkeppnishluta starfseminnar, þ.e. um framleiðslu, kaup og sölu á raforku í smásölu, en með breytingum á raforkulögum árið 2005 var sala á raforku gefin frjáls og hafa raforkunotendur því haft kost á að velja sér raforkusala.

Raforkulög, nr. 65/2003, með síðari breytingum, gera ráð fyrir því að flutningur og dreifing rafmagns sé háð einkaleyfum en að framleiðsla og sala rafmagns sé hverjum sem er heimil og þar með sé um samkeppnisstarfsemi að ræða. Í samræmi við skipan raforkumála í raforkulögunum hefur raforkumarkaðnum á Íslandi verið skipt í eftirfarandi fjóra undirmarkaði, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 49/2006:

- markað fyrir framleiðslu/vinnslu og heildsölu rafmagns;
- markað fyrir dreifingu rafmagns;
- markað fyrir flutning rafmagns og
- markað fyrir smásölu á rafmagni til endanotenda (tvískiptur flokkur, annars vegar almennan hluta og hins vegar stórnotendahluta).

Í fyrri umsögnum Samkeppniseftirlitsins kemur fram að samkvæmt raforkulögum falli Orkusalan undir skilgreininguna á sölufyrirtæki, en hugtakið er skilgreint í 21. tölul. 3. gr. raforkulaga sem fyrirtæki sem selur raforku og annast raforkuviðskipti, hvort sem er í heildsölu eða smásölu. Orkusalan falli jafnframt undir skilgreininguna á vinnslufyrirtæki, þ.e. fyrirtæki sem stundar vinnslu á raforku eða hefur fengið virkjanaleyfi, sbr. 27. tölul. 3. gr. laganna. Orkusalan hafi hins vegar ekki með höndum þá starfsemi raforkumarkaðarins sem háð er einkaleyfi eða verðeftirliti.

Í umsögnunum segir einnig að með tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga geti Samkeppniseftirlitið ekki greint breytingu á raforkulögum sem gefi til kynna breyttar markaðsaðstæður eða hafi þau áhrif á stöðu Orkusölunnar að tilefni sé til að endurskoða forsendur undanþágunnar. Þannig starfi Orkusalan enn þá eingöngu á samkeppnismarkaði, þ.e. í samkeppni við aðra einkaaðila. Þá stundi Orkusalan ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar starfsemi þrátt fyrir að vera í eigu íslenska ríkisins. Orkusölunni hafi ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvarðanir eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum um að stjórnvald skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds.

Varðandi markaðsaðstæður bendir Samkeppniseftirlitið á að raforkulögin geri það að skilyrði að leyfi Umhverfis- og orkustofnunar (þá Orkustofnunar) þurfi til þess að stunda raforkuviðskipti og hafi stofnunin jafnframt eftirlit með fyrirtækjum á markaðnum. Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. raforkulaga skuli umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið halda skrá yfir þá sem leyfi hafa til raforkuviðskipta og hafi níu aðilar á markaðnum fengið leyfi. Markaðurinn einkennist þannig af fremur fáum fyrirtækjum sem mörg hver séu lóðrétt samþætt. Þannig myndi HS Orka og HS Veitur samstæður og hið sama eigi við um Norðurorku og Fallorku, sem og Orkuveitu Reykjavíkur sem hafi innan sinnar samstæðu Veitur og Orku náttúrunnar. Að lokum megi geta samstæðu RARIK og Orkusölunnar. Samkeppniseftirlitið bendir á að við aðstæður sem þessar, þar sem markaður fyrir framleiðslu og sölu rafmagns á Íslandi sé á höndum fárra fyrirtækja, geti skapast hætta á skertu samkeppnislegu sjálfstæði keppinauta. Þannig geti myndast jarðvegur fyrir þegjandi samhæfingu á orkumarkaði líkt og á öðrum fákeppnismörkuðum. Aðstæður kunni að þróast þannig að fyrirtæki geti tekið gagnkvæmt tillit hvert til annars í stað þess að keppa af krafti. Fyrirtækin geti með því móti séð sér hag í því að verða samstíga í markaðshegðun, t.d. geti þau takmarkað framboð á vöru eða þjónustu til þess að geta hækkað söluverð með það að leiðarljósi að samræmd markaðshegðun leiði til hámörkunar sameiginlegs hagnaðar. Vart þurfi að rökstyðja að slík hegðun fyrirtækja sé skaðleg fyrir almenning.

Að mati Samkeppniseftirlitsins telst starfsemi Orkusölunnar að öllu leyti vera í samkeppni við einkaaðila. Mikilvægt sé að hið opinbera raski ekki samkeppnislegu sjálfstæði keppinauta á orkumarkaði með því að hluti markaðarins lúti ítarlegri upplýsingaskyldu umfram það sem almennt gerist á samkeppnismörkuðum.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 2. febrúar 2026, kemur fram að með vísan til fyrirliggjandi gagna og fyrri umsagna Samkeppniseftirlitsins telur það að rök standi til þess

að Orkusalan fái að njóta undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Að öllu framangreindu virtu hefur forsætisráðherra ákveðið að Orkusalan ehf. skuli áfram vera undanþegin gildissviði upplýsingalaga. Undanþágan skal endurskoðuð eigi síðar en 17. mars 2029.

Fyrir hönd ráðherra,

Páll Þórhallsson

Gunnar Narfi Gunnarsson

Samrit: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.
Afrit: Samkeppniseftirlitið.