Landsvirkjun
Katrínartúni 2
105 Reykjavík

Dagsetning 17.3.2026
Málsnúmer FOR25050034

Undanþága Landsvirkjunar sf. frá gildissviði upplýsingalaga

1. Erindi fjármála- og efnahagsráðuneytis og málsmeðferð forsætisráðuneytis

Við birtingu auglýsingar nr. 600/2013 tók gildi sú ákvörðun forsætisráðherra að Landsvirkjun sf. 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 Landsvirkjunar endurnýjuð og skyldi hún endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2019. Undanþága Landsvirkjunar var endurnýjuð með auglýsingu nr. 625/2019 og skyldi hún endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2022. Með auglýsingu nr. 862/2022 var undanþága Landsvirkjunar endurnýjuð og skyldi hún endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2025.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 14. júlí 2025, kemur fram að ráðuneytinu hafi borist beiðni frá Landsvirkjun 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. Landsvirkjun starfi áfram að mestu leyti við vinnslu raforku samkvæmt raforkulögum, nr. 65/2003. Félagið starfi á samkeppnismarkaði og sinni ekki hefðbundinni opinberri starfsemi. Markaðshlutdeild Landsvirkjunar hafi haldist stöðug og markaðsaðstæður á raforkumarkaði hafi ekki tekið þeim breytingum sem kalli á endurskoðun undanþágunnar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið leggi því til að Landsvirkjun 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. 27. janúar 2026, er vísað til fyrirliggjandi gagna og fyrri umsagna Samkeppniseftirlitsins og telur Samkeppniseftirlitið að rök standi ekki til annars en að Landsvirkjun 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. 27. janúar 2026, til fyrri umsagna en þar er fjallað um starfsemi Landsvirkjunar sf. og markaðsaðstæður a því sviði sem fyrirtækið starfar á, og hvort starfsemi fyrirtækisins sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Samkvæmt lögum um Landsvirkjun, nr. 42/1983, er Landsvirkjun sameignarfyrirtæki í eigu ríkissjóðs (99,9%) og Eignarhluta ehf. (0,01%). Einkahlutafélagið Eignarhlutur er jafnframt í 100% eigu ríkisins. Samkvæmt fyrrnefndum lögum er tilgangur Landsvirkjunar að stunda starfsemi á orkusviði ásamt annarri viðskipta- og fjármálastarfsemi samkvæmt ákvörðun stjórnar félagsins hverju sinni, sbr. 2. gr. laganna. Landsvirkjun starfar að mestu leyti við vinnslu raforku sem samkvæmt raforkulögum, nr. 65/2003, lýtur lögmálum frjálsrar samkeppni. 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 (skiptist í tvennt, annars vegar almennan hluta og hins vegar stórnotendahluta).

Í fyrri umsögnum Samkeppniseftirlitsins kemur fram að með gildistöku raforkulaga, nr. 65/2003, hafi verið skapaðar forsendur fyrir samkeppni á markaði fyrir framleiðslu, heildsölu og smásölu til endanotenda, sbr. 1. tölul. 1. gr. laganna. Einokun á grundvelli sérleyfis ríki þó á markaði fyrir dreifingu og flutning rafmagns.

Jafnframt er vitnað til skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá nóvember 2011 um fyrirtækjaaðskilnað á rafmagnsmarkaði, en þar kemur fram að Landsvirkjun framleiði langmest af raforku á Íslandi eða sem numið hafi 74% á árinu 2010. Samanlagt voru Landsvirkjun, Orkuveita Reykjavíkur sf. og HS Orka hf. með 97% af allri raforkuvinnslu í landinu árið 2010. Þær markaðshlutdeildartölur séu taldar vera í samræmi við hlutdeildartölur í skýrslu Samtaka iðnaðarins frá 2. júní 2016. Jafnframt kemur fram í skýrslu Reykjavík Economics og Intellecon sem unnin var fyrir Landsvirkjun og birt í janúar 2019 að markaðshlutdeild hafi ekki breyst að ráði; Landsvirkjun sé með 73% hlutdeild, Orka náttúrunnar (dótturfélag Orkuveitu Reykjavíkur) með 18% og HS Orka með 6% hlutdeild. Í ljósi þessa virðist ekki vera fyrir hendi breytingar á markaðsaðstæðum frá fyrri umsögnum Samkeppniseftirlitsins frá 14. júní 2013, 16. júní 2016, 19. júní 2019 og 1. júlí 2022, þ.e. Landsvirkjun sé enn þá stærsta fyrirtækið á markaðnum fyrir framleiðslu/vinnslu og heildsölu rafmagns, auk þess að vera jafnframt á öðrum tengdum mörkuðum, svo sem fyrir smásölu á rafmagni til stórnotenda.

Samkeppniseftirlitið segir starfsemi Landsvirkjunar ætlað að lúta lögmálum samkeppnismarkaðar samkvæmt raforkulögum. Markaðsaðstæður séu með þeim hætti að félagið sé að öllu leyti í samkeppni á umræddum mörkuðum við aðra aðila sem ýmist séu í eigu hins opinbera eða einkaaðila sem falli utan gildissviðs upplýsingalaga, líkt og HS Orka. Þó sé rétt að hafa í huga að flestir keppinautar Landsvirkjunar séu í 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera og þeir lögaðilar falli þar af leiðandi undir gildissvið upplýsingalaga skv. 2. mgr. 2. gr. laganna, nema hlutaðeigandi keppinautur hafi hlotið undanþágu skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Samkeppniseftirlitið fellst á það að Landsvirkjun stundi ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í eigu íslenska ríkisins. Landsvirkjun hafi ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvarðanir eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds, sbr. 3. gr. upplýsingalaga.

Að því er varðar markaðsaðstæður bendir Samkeppniseftirlitið á að raforkumarkaðurinn á Íslandi einkennist af fáum fyrirtækjum sem flest séu verulega lóðrétt samþætt og við slíkar aðstæður 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 þannig 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.

Samkeppniseftirlitið bendir jafnframt á að 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. 27. janúar 2026, kemur fram að Samkeppniseftirlitinu hafi ekki borist gögn eða upplýsingar um breytta starfsemi Landsvirkjunar. Samkeppniseftirlitið vísar því til fyrirliggjandi gagna og fyrri umsagna og telur á þeim forsendum að rök standi ekki til annars en að Landsvirkjun fái að njóta undanþágu frá upplýsingalögum samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laganna, enda sé starfsemi félagsins enn að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Að öllu framangreindu virtu hefur forsætisráðherra ákveðið að Landsvirkjun sf. 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.