



Orkuveita Reykjavíkur sf.  
Bæjarhálsi 1  
110 Reykjavík

## FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík  
sími: 545 8400 postur@for.is  
forsaetisraduneyti.is

Reykjavík 16. ágúst 2021  
Tilv.: FOR21040120/3.5

Efni: Undanþága frá gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012: Dótturfélög Orkuveitu Reykjavíkur sf.

### 1. Erindi Reykjavíkurborgar og málsmeðferð forsætisráðherra.

Með erindum Reykjavíkurborgar, dags. 24. mars 2021, var þess farið á leit við forsætisráðherra að félögin Carbfix ohf., Gagnaveita Reykjavíkur ehf., ON Power ohf. og Orka náttúrunnar ohf. fengju undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Félögin eru dótturdótturfélög Orkuveitu Reykjavíkur sf., sem er sameignarfélag í eigu Reykjavíkurborgar (93,539%), Akraneskaupstaðar (5,528%) og Borgarbyggðar (0,933%). Sveitarfélögin þrjú samþykktu að leita eftir undanþágu frá gildissviði laganna, sbr. fundargerðir sem fylgdu erindum Reykjavíkurborgar.

Erindi Reykjavíkurborgar var sent til Samkeppniseftirlitsins hinn 21. apríl 2021 og þess farið á leit að stofnunin gæfi umsögn í málinu, sbr. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Umsögn Samkeppniseftirlitsins barst hinn 17. maí sama ár. Í umsögninni var lagt til að öll fjögur félögin fengju undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga.

### 2. Ákvörðun forsætisráðherra.

#### 2.1. Um undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga.

Í 2. mgr. 2. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, kemur fram að lögin taki til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Þau taki þó ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélaga þeirra.

Í 3. mgr. kemur fram að ef starfsemi lögaðila sem fellur undir 2. mgr. er að nær öllu leyti í samkeppni á markaði geti ráðherra, 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.

Í athugasemdum við 3. mgr. í frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum, nr. 140/2012, kemur fram 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. 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. Með greininni sé leitast við að einfalda afmörkun á gildissviði upplýsingalaga gagnvart þeim fyrirtækjum sem einvörðungu, eða að

langstærstum hluta, sinni starfsemi sem er í samkeppnisrekstri.

### 2.2. *Carbfix ehf.*

Carbfix ehf. er í 100% eigu Orkuveitu Reykjavíkur-Eigna ehf., 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.

Carbfix ehf. hóf starfsemi 1. janúar 2020. Hlutverk félagsins er að stuðla að frekari þróun og útbreiðslu kolefnisförgunar í bergi með það að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og sporna gegn loftslagsbreytingum. Samkvæmt upplýsingum frá Orkuveitu Reykjavíkur sf. eru helstu samkeppnisaðilar Carbfix ehf. fyrirtæki í olíu- og gasiðnaði, svo sem Equinor og TotalEnergies. Fyrirtæki sem bjóða upp á föngun og/eða hagnýtingu koltvíoxíðs, svo sem C-Capture og Baker Hughes, eru einnig í samkeppni við félagið. Þá telur Orkuveita Reykjavíkur sf. að lög nr. 12/2021 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sem tóku gildi 25. mars 2021 og varða m.a. niðurdælingu koldíoxíðs í jarðlög hér á landi til geymslu, kunni að skapa grundvöll fyrir samkeppni frá innlendum ráðgjafarfyrirtækjum.

Carbfix ehf. hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnábyrgð 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 íslenska ríkisins gegnum móðurfélög sín. Þannig sinnir félagið hefðbundinni starfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

**Að öllu framangreindu virtu er það ákvörðun forsætisráðherra að Carbfix ehf. skuli ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Undanþága félagsins skal endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2024.**

### 2.3. *Gagnaveita Reykjavíkur ehf.*

Gagnaveita Reykjavíkur ehf. er einkahlutafélag í 100% eigu Orkuveitu Reykjavíkur-Eigna ehf., 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.

Gagnaveita Reykjavíkur ehf. er fjarskiptafyrirtæki sem hóf starfsemi 1. janúar 2007, þegar það keypti eignir úr starfsemi Orkuveitu Reykjavíkur sf. Tilgangur félagsins er rekstur og uppbygging háhraðagagnaflutningskerfis. Það á og rekur ljósleiðarakerfi sem liggur að mestu um höfuðborgarsvæðið en einnig um Vestur- og Suðurland að hluta. Samkvæmt upplýsingum frá Orkuveitu Reykjavíkur sf. er starfsemi Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. að öllu leyti í samkeppni á markaði og lýtur eftirliti Fjarskiptastofu og Samkeppniseftirlitsins. Helsti samkeppnisaðili félagsins er Míla ehf., dótturfélag Símans hf.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins kemur fram að það sé mat stofnunarinnar að fjarskiptamarkaðurinn á Íslandi skiptist í nokkra undirmarkaði, þar á meðal rekstur grunnkerfa fyrir fjarskipti á Íslandi (heildsala) en einnig almenna talsíma-, gagnaflutnings- og farsímaþjónustu. Samkeppniseftirlitið telur starfsemi Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. heyra tilheyra markaði fyrir grunnkerfi fjarskipta en að hluta til einnig undir almenna gagnaflutningsþjónustu sem fyrirtækið býður fyrirtækjum og heimilum. Á þessum mörkuðum sé félagið í samkeppni við önnur fjarskiptafyrirtæki sem reka fjarskiptanet og almenna gagnaflutningsþjónustu hér á landi. Helsti keppinautur félagsins sé Míla ehf.

Fyrir liggur að Gagnaveita Reykjavíkur ehf. sótti um og hlaut undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga árið 2013, sbr. ákvörðun forsætisráðherra, dags. 20. desember 2013. Við

endurskoðun undanþágunnar þremur árum síðar var ekki óskað eftir því að undanþágan gildi áfram.

Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvarðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnslu 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 íslenska ríkisins gegnum móðurfélög sín. Þannig sinnir félagið hefðbundinni starfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Ef Gagnaveita Reykjavíkur ehf. væri skyldugt til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi að upplýsingum myndast hætta á að ójafnræði skapist í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem er ekki heppilegt í samkeppni keppinauta. Hér skal einnig höfð í huga sterk staða Mílu ehf./Símans hf. á markaði fyrir fjarskiptagrunkerfa og tengda þjónustu.

**Að öllu framangreindu virtu er það ákvörðun forsætisráðherra að Gagnaveita Reykjavíkur ehf. skuli ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Undanþága félagsins skal endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2024.**

#### *2.4. Orka náttúrunnar ohf. og ON Power ohf.*

##### *2.4.1. Um félögin.*

Í raforkulögum, nr. 65/2003, er gert 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 raforkulögnum hefur raforkumarkaðnum á Íslandi verið skipt í eftirfarandi fjóra undirmarkaði, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 49/2006:

- Markaður fyrir framleiðslu/vinnslu og heildsölu rafmagns,
- markaður fyrir dreifingu rafmagns,
- markaður fyrir flutning rafmagns, og
- markaður fyrir smásölu á rafmagni til endanota (tvískiptur flokkur, annars vegar almennur hluti og hins vegar stórnotendahluti).

Hinn 1. janúar 2019 var starfsemi Orku náttúrunnar ohf. skipt í tvö félög, annars vegar Orku náttúrunnar ohf., sem er með íslenska krónu sem starfrækslugjaldmiðil, og hins vegar í ON Power ohf., sem er með bandaríkjadal sem starfrækslugjaldmiðil. Meginmunurinn á þessum tveimur félögum felst í mismunandi starfrækslugjaldmiðlum. Bæði félögin starfa á markaði fyrir framleiðslu/vinnslu og heildsölu rafmagns og markaði fyrir smásölu á rafmagni til endanotenda. Á hinn bóginn starfa félögin á sitt hvorum af tveimur undirmörkuðum fyrir smásölu, þ.e. Orka náttúrunnar ohf. starfar á almennum markaði en ON Power ohf. á stórnotendamarkaði.

##### *2.4.2. 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.

Orka náttúrunnar ohf. framleiðir og selur rafmagn til endanotenda á almennum markaði og félagið lýtur sem slíkt eftirliti Orkustofnunar. Starfsemi félagsins felur 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 kemur félagið að rekstri jarðhitasýningar, götulýsinga og hleðslustöðva.

Samkvæmt upplýsingum Orkuveitu Reykjavíkur sf. eru helstu keppinautar Orku náttúrunnar ohf. Orkusalan ehf., Íslensk orkumiðlun ehf., Orkubú Vestfjarða ohf., Orka heimilanna ehf., HS

orka hf. og Fallorka ehf. Fyrir liggur að einn helsti keppinautur Orku náttúrunnar ohf., Orkusalan ehf., sem er í eigu RARIK ohf., hlutafélags í eigu íslenska ríkisins, hefur hlotið undanþágu frá upplýsingalögum með ákvörðun forsætisráðuneytisins, dags. 10. október 2019, sbr. auglýsingu nr. 881/2019.

Raforkulögin gera það að skilyrði að leyfi Orkustofnunar þurfi til að stunda raforkuviðskipti og hefur Orkustofnun jafnframt eftirlit með fyrirtækjum á markaðnum. Átta fyrirtæki á markaðnum hafa fengið leyfi og eru það Fallorka ehf., HS orka hf., Íslensk orkumiðlun ehf., Orka heimilanna ehf., Orka náttúrunnar ohf., Orkubú Vestfjarða ohf., Orkusalan ehf. og Straumlind ehf. Markaðurinn einkennist þannig af fyrirtækjum sem mörg hver eru lóðrétt samþætt. Þannig mynda HS orka hf. og HS veitur hf. samstæðu. Hið sama á við um Norðurorku hf. og Fallorku ehf., sem og Orkuveitu Reykjavíkur sf. sem hefur innan sinnar samstæðu Veitur ohf. og Orku náttúrunnar ohf. Að lokum má geta samstæðu RARIK ohf. og Orkusölnunar ehf.

Við aðstæður sem þessar, þar sem markaður fyrir framleiðslu og sölu rafmagns á Íslandi er á höndum fárra fyrirtækja, getur skapast hætta á skertu samkeppnislegu sjálfstæði keppinauta. Þannig getur myndast jarðvegur fyrir þegjandi samhæfingu (e. tacit collusion) á orkumarkaði líkt og á öðrum fákeppnismörkuðum. Kunna aðstæður að þróast þannig að fyrirtæki geti tekið gagnkvæmt tillit hvert til annars í stað þess að keppa af krafti. Fyrirtækin geta með því móti séð sér hag í því að verða samstíga í markaðshæðun, t.d. geta þau takmarkað framboð á vöru eða þjónustu til að geta hækkað söluverð með það að leiðarljósi að samræmd markaðshæðun leiði til hámarkunar sameiginlegs hagnaðar.

Með hliðsjón af framangreindu er því mikilvægt 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.

Orku náttúrunnar ohf. hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu eða annarri stjórnýsly 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 íslenska ríkisins gegnum móðurfélög sín. Þannig sinnir félagið hefðbundinni starfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Ef Orku náttúrunnar ohf. væri skyldugt til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi að upplýsingum er hætta á að ójafnræði skapist í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem er ekki heppilegt í samkeppni keppinauta. Hér skal einnig haft í huga að keppinautur Orku náttúrunnar ohf., Orkusalan ehf., hefur þegar fengið undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga.

**Að öllu framangreindu virtu er það ákvörðun forsætisráðherra að Orku náttúrunnar ohf. skuli ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Undanþága félagsins skal endurskoðuð eigi síðar en 1. júlí 2024.**

#### *2.4.3. 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.

ON Power ohf. framleiðir og selur rafmagn til endanotenda á stórnotendamarkaði og lýtur félagið eftirliti Orkustofnunar. Starfsemi félagsins felur 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.

Samkvæmt upplýsingum frá Orkuveitu Reykjavíkur sf. er Landsvirkjun sf. helsti keppinautur

ON Power ohf. Fyrir liggur að Landsvirkjun sf. fékk undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga með ákvörðun forsætisráðuneytisins, dags. 1. júlí 2019, sbr. auglýsingu nr. 625/2015.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá nóvember 2011, *Fyrirtækjaaðskilnaður á rafmagnsmarkaði*, kemur fram að Landsvirkjun sf. framleiðir langmest af raforku á Íslandi, eða sem nam 74% á árinu 2010. Samanlagt voru Landsvirkjun sf., Orkuveita Reykjavíkur sf. og HS orka hf. með 97% af allri raforkuvinnslunni í landinu fyrrnefnt ár. Þær markaðshlutdeildartölur voru taldar í samræmi við hlutdeildartölur í skýrslu Samtaka iðnaðarins frá 2. júní 2016, *Our Energy 2030, Efficiency, competitiveness and transparency in the Icelandic energy sector*, en umrædd skýrsla var unnin af Lars Christensen hagfræðingi. Í skýrslunni kom m.a. fram að Landsvirkjun sé með 71% hlutdeild, Orka náttúrunnar ohf. með 19% og HS orka hf. með 7,4% hlutdeild. Samkvæmt skýrslu Reykjavík Economics og Intellecton sem unnin var fyrir Landsvirkjun sf. og birt í janúar 2019, kom fram að samkvæmt tölulegum gögnum frá Orkustofnun, hafi markaðshlutdeild ekki breyst að ráði. Landsvirkjun sf. sé með 73% hlutdeild, Orka náttúrunnar ohf. með 18% og HS orka hf. með 6%.

Telja verður að ON Power ohf. stundi ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu Reykjavíkurborgar. ON Power ohf. starfar að mestu leyti við vinnslu raforku sem lýtur lögmálum frjálsrar samkeppni samkvæmt raforkulögunum. Félagið er þannig að öllu leyti í samkeppni á umræddum mörkuðum við fyrirtæki sem ýmist eru í eigu hins opinbera eða einkaaðila sem falla utan gildissviðs upplýsingalaga, líkt og HS orka hf. Hér skal einnig höfð í huga sterk staða Landsvirkjunar sf. á markaði, en félagið er undanþegið upplýsingalögum. Þá er ítrekað að raforkumarkaðurinn á Íslandi einkennist af fáum fyrirtækjum sem flest eru lóðrétt samþætt.

ON Power ohf. hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða sem telst vera liður í opinberu hlutverki stjórnvalds. Það að sum fyrirtæki á samkeppnismarkaði séu skyldug til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum, en önnur ekki, getur skapað hættu á ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem óheppileg getur verið í samkeppni keppinauta.

Með hliðsjón af framangreindu er því mikilvægt 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.

**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 1. júlí 2024.**

Fyrir hönd ráðherra



Bryndís Hlökkversdóttir



Egill Pétursson