

Forsætisráðuneyti  
b.t. Páls Þórhallssonar, skrifstofustjóra  
Stjórnarráðshúsinu  
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. júlí 2022  
Tilv.: 2206008

**Efni: Umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 vegna Landsvirkjunar sf.**

Samkeppniseftirlitið vísar til beiðni forsætisráðuneytisins, dags. 20. júní 2022, varðandi umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir „upplýsingalögin“). Í téðri beiðni kemur fram að upplýsingalögin taki til allrar starfsemi stjórnvalda og þeirra lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna. Þá kemur fram í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga 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 sveitastjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins, ákveðið að lögaðilinn skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka.

Umsögn þessi varðar tillögu fjármála- og efnahagsráðherra um að Landsvirkjun sf. (hér eftir „Landsvirkjun“) verði veitt áframhaldandi undanþága frá gildissviði upplýsingalaga, en Landsvirkjun hefur í þriggja hlotið slíka undanþágu. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins varðandi fyrstu undanþágu Landsvirkjunar mælti Samkeppniseftirlitið ekki á móti því að Landsvirkjun yrði veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna. Þann 28. júní 2013 ákvað forsætisráðherra að Landsvirkjun skyldi ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga nr. 140/2012, og tók undanþágan gildi við birtingu auglýsingar nr. 600/2013 í Stjórnartíðindum. Síðan þá hefur undanþágan verið endurskoðuð og endurnýjuð tvisvar, n.tt. árin 2016 og 2019. Gildistími núgildandi undanþágu var ákvarðaður til 1. júlí 2022, sbr. auglýsingu nr. 625/2019 í Stjórnartíðindum.

Með tölvupósti, dags. 9. júní 2022, lagði fjármála- og efnahagsráðuneytið til við forsætisráðherra að Landsvirkjun sf. yrði veitt áframhaldandi undanþága frá gildissviði upplýsingalaga. Var það mat ráðuneytisins að starfsemi Landsvirkjunar hafi ekki tekið breytingum sem gæfi tilefni til að endurskoða forsendur undanþágunnar og teldi ráðuneytið því ekki ástæðu til þess. Í framhaldi af þessu hefur forsætisráðuneytið nú með bréfi sínu til Samkeppniseftirlitsins, dags. 20. júní 2022, óskað eftir umsögn eftirlitsins um tillögu fjármála- og efnahagsráðherra um að Landsvirkjun verði veitt áframhaldandi undanþága frá gildissviði upplýsingalaga.

Í athugasemdum með 3. mgr. 2. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum segir að undanþáguheimildinni verði aðeins beitt ef starfsemi viðkomandi lögaðila sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði. Þá segir að skilyrði þess að undanþágunnar 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 tiltekið 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 beri að beita af mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að skv. 3. tl. 10. gr. frumvarpsins (4. tl. 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.

Með vísan til framangreinds telur Samkeppniseftirlitið ljóst að umsögn stofnunarinnar eigi að varða og fjalla um starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæður á því sviði sem það starfar á, og þá sérstaklega hvort starfsemi umrædds aðila sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

### **Umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna Landsvirkjunar**

Samkvæmt lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun, er Landsvirkjun sameignarfyrirtæki í eigu ríkissjóðs (99,9% eignarhlutur) og Eignarhluta ehf. (0,1% eignarhlutur). Einkahlutafélagið Eignarhlutur er jafnframt í 100% eigu íslenska ríkisins. Samkvæmt fyrrnefndum lögum er tilgangur Landsvirkjunar að stunda starfsemi á orkusviði ásamt annarri viðskipta- og fjármálastarfsemi samkvæmt ákvörðun stjórnar hverju sinni. Landsvirkjun starfar að mestu leyti við vinnslu raforku, sem samkvæmt raforkulögum nr. 65/2003 (hér eftir „raforkulögin“) lýtur lögmálum frjálsrar samkeppni.

Í samræmi við skipan raforkumála í raforkulögum 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 endanotenda (tvískiptur flokkur, annars vegar almennur hluti og hins vegar stórnotendahluti).

Með gildistöku fyrrnefndra raforkulaga voru skapaðar forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, sbr. 1. tl. 1. gr. laganna. Einokun á grundvelli sérleyfis ríkir þó á markaði fyrir dreifingu og flutning rafmagns.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, frá nóvember 2011, *Fyrirtækjaaðskilnaður á rafmagnsmarkaði*, kemur fram að Landsvirkjun framleiðir langmest af raforku á Íslandi, eða sem nam 74% á árinu 2010. Samanlagt voru Landsvirkjun, Orkuveita Reykjavíkur sf. og HS Orka hf. með 97% af allri raforkuvinnslu 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 þeirri skýrslu kom fram að Landsvirkjun sé með 71% hlutdeild, Orka Náttúrunnar (dótturfélag OR) með 19% og HS Orka 7,4% (Orkusalan ehf. með 1,5% hlutdeild og aðrir með 1,4%).<sup>1</sup> Samkvæmt skýrslu Reykjavík Economics og Intellecton sem unnin var fyrir Landsvirkjun og birt í janúar 2019, kom fram að samkvæmt tölulegum gögnum frá

<sup>1</sup> Lars Christiansen, „*Our Energy 2030, Efficiency, competitiveness and transparency in the Icelandic energy sector*“, <http://www.si.is/media/orku-og-umhverfismal/lceland-Energy-2030.pdf>, bls. 5.



Orkustofnun, hafi markaðshlutdeild ekki breyst að ráði. Landsvirkjun sé með 73% hlutdeild, Orka Náttúrunnar með 18% og HS Orka með 6%.<sup>2</sup> Samkvæmt tölulegum gögnum um raforkuframléiðslu fyrir árið 2020 sem aðgengilegar eru á vefsíðu Orkustofnunar er Landsvirkjun með 70,3% hlutdeild, Orka Náttúrunnar með 19% og HS Orka með 7,9%.<sup>3</sup> Í ljósi framangreinds virðast ekki vera fyrir hendi breytingar á markaðsaðstæðum frá fyrri umsögnum Samkeppniseftirlitsins frá 14. júní 2013, 16. júní 2016 og 19. júní 2019, þ.e. Landsvirkjun er ennþá 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.

Starfsemi Landsvirkjunar er, eins og áður segir, samkvæmt raforkulögum ætlað að lúta lögmálum samkeppnismarkaðar. Markaðsaðstæður eru með þeim hætti að fyrirtækið er að öllu leyti í samkeppni á umræddum mörkuðum við aðra aðila sem ýmist eru í eigu hins opinbera eða einkaaðila sem falla utan gildissviðs upplýsingalaga, líkt og HS Orka. Þó er rétt að hafa í huga að flestir keppinautar Landsvirkjunar eru í 51% eða meira í eigu hins opinbera og þeir lögaðilar falla þ.a.l. undir gildissvið upplýsingalaganna skv. 2. mgr. 2. gr. laganna, nema hlutaðeigandi keppinautur hafi undanþágu skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Samkeppniseftirlitið fellst á það að Landsvirkjun stundar ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í eigu íslenska ríkisins. Eins og áður segir starfar Landsvirkjun að mestu leyti við vinnslu raforku sem lýtur lögmálum frjálsrar samkeppni samkvæmt raforkulögum. Landsvirkjun 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.

Samkeppniseftirlitið bendir á að raforkumarkaðurinn á Íslandi einkennist af fáum fyrirtækjum sem flest eru lóðrétt samþætt, en við slíkar markaðsaðstæður 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 þannig séð sér hag í því að verða samstíga í markaðshögðun, t.d. geta þau takmarkað framboð á vöru eða þjónustu til þess að geta hækkað söluverð með það að leiðarljósi að samræmd markaðshögðun leiði til hámarks hagnaðar. Vart þarf að rökstyðja að slík hegðun fyrirtækja er skaðleg fyrir almenning.

Með hliðsjón af framangreindu er því mikilvægt að hið opinberra 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, og með vísan til fyrri umsagna Samkeppniseftirlitsins, dags. 14. júní 2013, 16. júní 2016 og 19. júní 2019, telur Samkeppniseftirlitið að rök standi sem fyrr til þess að Landsvirkjun fái að njóta undanþágu frá upplýsingalögum skv. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Virðingarfyllt,

Samkeppniseftirlitið

<sup>2</sup> Reykjavík Economics & Intellecon, "Orkuauðlindir Íslendinga og hagsæld til framtíðar", <https://www.landsvirkjun.is/Media/landsvirkjun-skyrsla-jan2019-lok.pdf>, bls. 12.

<sup>3</sup> Orkustofnun (2021). OS-2021-T014-01: Uppsett rafafli og raforkuframléiðsla í virkjunum á Íslandi 2020, <https://orkustofnun.is/orkustofnun/gagnasofn/talnaefni/>.