



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Forsætisráðuneytið
bt. Ragnhildar Arnljótsdóttur, ráðuneytisstjóra
Stjórnarráðshúsinu
150 Reykjavík

Reykjavík, 17.01.2020
Tilv.: 2001001

Efni: Umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 vegna Orkufjarskipta hf. og Landsvirkjunar Power ehf.

Samkeppniseftirlitið vísar til beiðni forsætisráðuneytisins, dags. 30. desember 2019, varðandi umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir „upplýsingalög“) vegna Landsvirkjunar Power ehf. (hér eftir „Landsvirkjun Power“) og Orkufjarskipta hf. (hér eftir „Orkufjarskipti“).

Með auglýsingu nr. 1175/2016, þann 20. desember 2016, veitti forsætisráðherra 24 tilgreindum lögaðilum, m.a. Landsvirkjun Power og Orkufjarskiptum, undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga, með vísan til 3. mgr. 2. gr. laganna. Undanþágan var veitt að fenginni tillögu frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og umsögn Samkeppniseftirlitsins. Samkvæmt auglýsingunni skal undanþága hvers lögaðila endurskoðuð eigi síðar en 1. janúar 2020.

Á grundvelli beiðni frá Landsvirkjun sf. (hér eftir „Landsvirkjun“) hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið lagt til við forsætisráðherra að ákveðið verði að umræddum dótturfélögum Landsvirkjunar verði veitt áframhaldandi undanþága frá gildissviði upplýsingalaga. Með vísan til 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga óskaði forsætisráðuneytið, með bréfi dags. 30. desember 2019, eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um framangreinda tillögu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.

Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga er kveðið á um að ef starfsemi lögaðila, sem fellur undir 2. mgr. 2. gr. laganna, er að nær öllu leyti í samkeppni á markaði getur 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. Í athugasemdum við 2. mgr. 2. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 140/2012, kemur m.a. fram að með 51% eignarhlut opinberra aðila sé átt við að lögin taki til lögaðila sem hið opinbera á að 51% hlut eða meira, óháð því hvort um beina eignaraðild sé að ræða eða ekki. Þannig getur skilyrðinu um 51% eignarhlut



einnig verið fullnægt með óbeinni eignaraðild, svo sem þegar um er að ræða eignarhald í gegnum einn eða fleiri lögaðila sem aftur eru í eigu opinberra aðila.

Samkvæmt lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun, er Landsvirkjun sameignarfyrtækni ríkissjóðs og Eignarhluta ehf. Á ríkissjóður 99,9% eignarhluta í fyrirtækinu og Eignarhlutir ehf. 0,1%. Landsvirkjun Power er 100% í eigu Landsvirkjunar og Orkufjarskipti í jafnri eigu Landsvirkjunar og Landsnets, sem Landsvirkjun á meirihluta í. Samkvæmt framangreindu taka upplýsingalögin til Landsvirkjunar og dótturfélaga þess, Landsvirkjunar Power og Orkufjarskipta.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 kemur fram að undanþáguheimild 3. mgr. 2. gr. laganna beri að skýra þröngt og sé fyrst og fremst til hagræðingar við beitingu laganna. Í athugasemdum við 3. mgr. 2. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum segir 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. Jafnframt er tekið fram 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 ber að beita með mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að samkvæmt 3. tölul. 10. gr. frumvarpsins (4. tölul. 10. gr. upplýsingalaga) 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. er 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 félaganna og markaðsaðstæður á þeim sviðum sem þau starfa á, og þá sérstaklega hvort starfsemi hlutaðeigandi sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Í eftirfarandi umsögn Samkeppniseftirlitsins er byggt á upplýsingum og gögnum sem forsætisráðuneytið hefur lagt eftirlitinu til. Þá taka umsagnirnar eðli málsins samkvæmt mið af starfsemi umræddra félaga í samræmi við rekstur og starfsemi þeirra þegar umsögn þessi er rituð.

1. Umsögn um dótturfélög Landsvirkjunar

1.1. Landsvirkjun Power

Landsvirkjun Power er 100% í eigu Landsvirkjunar. Hlutverk félagsins er að nýta þekkingu Landsvirkjunar til að vinna að ráðgjafaverkefnum í orkumálum á alþjóðavettvangi en sú starfsemi sem fram fer á Íslandi er eingöngu í þágu Landsvirkjunar. Starfsemi Landsvirkjunar Power felur í sér ráðgjafaþjónustu vegna orkumála ásamt rannsóknum og framkvæmdum fyrir Landsvirkjun og tengd félög. Félagið sinnir þannig sérfræðiþjónustu á almennum rekstrarlegum grundvelli að öllu leyti í samkeppni við einkaaðila, þ. á m. aðra innlenda og erlenda keppinauta.



1.2. Orkufjarskipti

Orkufjarskipti er í jafnri eigu Landsvirkjunar og Landsnets, en Landsnet er í meirihlutaeigu Landsvirkjunar. Hlutverk Orkufjarskipta hf. er að reka fjarskiptakerfi fyrir raforkukerfin í landinu á öryggismiðuðum forsendum. Samkeppniseftirlitið hefur áður talið fjarskiptamarkaðinn skiptast í nokkra undirmarkaði, þ. á m. rekstur grunnkerfa fyrir fjarskipti á Íslandi (heildsala), sbr. skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, bls. 105. Hjá Póst- og fjarskiptastofnun eru Orkufjarskipti skráð fjarskiptafyrirtæki þar sem starfsemi fyrirtækisins er tilgreind „fjarskiptanet“, en í 13. tölul. 3. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 er hugtakið fjarskiptanet skilgreint sem:

„Sendikerfi og þar sem það á við skiptistöðvar, beinar og önnur úrræði sem gera mögulegt að miðla merkjum eftir þræði, þráðlaust, með ljósbylgjum, rafdreifikerfi, háspennulínunum eða með öðrum rafsegulaðferðum, þ.m.t. net fyrir hljóð- og sjónvarp og kapalsjónvarp.“

Fjarskiptanet Orkufjarskipta byggir á því kerfi sem var upphaflega í eigu Landsnets. Landsvirkjunar og Fjarska. Orkufjarskipti er félag sem hefur það hlutverk að reka öryggisfjarskiptakerfi raforkukerfisins sbr. d-lið 5. mgr. 8. gr. raforkulaga sbr. 3. gr. laga nr. 19/2011 um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, en þar er að finna lagaheimild fyrir eignarhaldi Landsnets í Orkufjarskiptum. Starfsemi Orkufjarskipta tekur ekki til almennrar fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði í þeim skilningi að almenningi standi hún til boða. Þannig má segja að starfsemi fyrirtækisins taki til nokkuð sérhæfðs fjarskiptanets fyrir kaupendur þjónustunnar á raforkumarkaði á heildsölustigi. Kaupendur fjarskiptaþjónustu af Orkufjarskiptum eru í dag eigendur þess, Landsnet hf. (hér eftir „Landsnet“) og Landsvirkjun auk þess sem félagið leigir leigja svartan ljósleiðara til annarra fjarskiptafélaga.

Líkt og fram hefur komið í fyrri umsögnum Samkeppniseftirlitsins bjóða Orkufjarskipti jafnframt upp á aðra þjónustustarfsemi fyrir eigendur sína og aðra, svo sem leigu á ljósleiðara á heildsölumarkaði til annarra fjarskiptafyrirtækja og ráðgjöf og þjónustu í tengslum við uppbyggingu og þróun fjarskiptakerfa, sbr. og heimild d-liðar 5. mgr. 8. gr. raforkulaga um heimild fyrirtækisins til sölu á umframflutningsgetu. Samkvæmt þeim upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum hefur engin breyting átt sér stað í þeim efnunum.

Þrátt fyrir að meginstarfsemi Orkufjarskipta taki til sérhæfðrar þjónustu á sviði öryggisfjarskipta á raforkumarkaði veitir fyrirtækið auk þess fjarskiptaþjónustu til annarra fjarskiptafélaga um eigið grunnnet. Er Orkufjarskipti því í samkeppni við önnur fjarskiptafyrirtæki sem reka fjarskiptanet hér á landi um veitingu þjónustu um það. Varðandi markaðsaðstæður í tengslum við ráðgjöf Orkufjarskipta sem varðar uppbyggingu og þróun fjarskiptakerfa telur Samkeppniseftirlitið að enn eigi sömu sjónarmið við og í fyrri umsögnum, þ.e. að Orkufjarskipti starfi á samkeppnismarkaði þar sem mögulegir keppinautar eru önnur fjarskiptafyrirtæki, verkfræðistofur eða aðrir einkaaðilar sem bjóða upp á slíka sérfræðiþjónustu hér á landi eða erlendis.



1.3. Niðurstaða

Hvorki Orkufjarskiptum né Landsvirkjun Power hefur verið falið að taka stjórnvaldsáskvarðanir 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 félaganna er þannig einkaréttarlegs eðlis og félögin stunda ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í meirihlutaeigu íslenska ríkisins í gegnum móðurfélög sín. Ef félögin væru skyldug til að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum telur Samkeppniseftirlitið hættu á því að skapast myndi ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem óheppilegt væri í samkeppni keppinauta.

Að öllu framangreindu virtu, og með vísan til fyrri umsagna Samkeppniseftirlitsins um félögin, gerir Samkeppniseftirlitið ekki athugasemdir við að Orkufjarskiptum hf. og Landsvirkjun Power ehf. verði veitt áframhaldandi undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið


Matthías Davíðsson