

Forsætisráðuneyti
b.t. Páls Þórhallssonar, skrifstofustjóra
Lækjatorgi Stjórnarráðshúsinu
101 Reykjavík

Reykjavík, 5. október 2023
Tilv.: 2309013

Efni: Umsögn skv. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 vegna Auðkennis ehf.

1. Samkeppniseftirlitið vísar til bréfs dags. 19. september 2023, þar sem forsætisráðuneytið óskar eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins til röksemda fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem voru meðfylgjandi. Jafnframt óskaði forsætisráðuneytið eftir mati Samkeppniseftirlitsins á því hvort skilyrði 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 væru uppfyllt.
2. Áður, þann 25. janúar 2023, hafði forsætisráðuneytið óskað eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um tillögu fjármála- og efnahagsráðherra þess efnis að veita Auðkenni ehf. (hér eftir „Auðkenni“) undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga með vísan til skilyrða 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Meðfylgjandi bréfi forsætisráðuneytisins voru sjónarmið fjármála- og efnahagsráðuneytisins um beiðni Auðkennis um undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga dags. 10. nóvember 2022. Var mat ráðuneytisins að Auðkenni fullnægi skilyrðum 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga.
3. Samkeppniseftirlitið skilaði inn umsögn um beiðni Auðkennis til forsætisráðuneytisins þann 10. febrúar 2023. Í umsögn stofnunarinnar var fjallað um starfsemi Auðkennis, markaðsaðstæður á viðkomandi mörkuðum og vísað í ítarlega umfjöllun Samkeppniseftirlitsins í ákvörðun nr. 5/2022, *Kaup ríkissjóðs á Auðkenni ehf.* Í umsögn Samkeppniseftirlitsins voru gerðir fyrirvarar um tiltekna þætti í umfjöllun um markaðsaðstæður Auðkennis, og lagt til að forsætisráðuneytið legði sjálfstætt mat á vægi ákveðinna atriða er vörðuðu markaðsaðstæður Auðkennis á þeim tíma.
4. Í kjölfarið, líkt og rakið var að framan, bárust frekari sjónarmið og röksemdir fyrir beitingu undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga, frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Samkeppniseftirlitið hefur farið yfir þau sjónarmið og röksemdir sem hafa borist eftirlitinu og telur stofnunin að rök standi til þess að Auðkenni fái að njóta undanþágu frá upplýsingalögum skv. 2. mgr. 3. gr. upplýsingalaga, sbr. umfjöllun hér að neðan.
5. 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 undanþágunninni 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.

6. 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.
7. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2022, *Kaup ríkissjóðs á Auðkenni ehf.* var fjallað ítarlega um starfsemi fyrirtækisins og þær markaðsaðstæður sem leiddu til þess að Samkeppniseftirlitið heimilaði samrunann á grundvelli skilyrða í sátt við samrunaaðila. Um þetta efni vísast nánar til umfjöllunar í ákvörðun nr. 5/2022 og fyrri umsögn Samkeppniseftirlitsins dags. 10. febrúar 2023.¹
8. Líkt og fram kemur í bréfi Samkeppniseftirlitsins dags. 10. febrúar 2023, þá felst Samkeppniseftirlitið á að Auðkenni stundar ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í eigu íslenska ríkisins. Fyrirtækinu 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.
9. Í fyrrnefndu bréfi Samkeppniseftirlitsins lagði stofnunin til að ráðuneytið legði sjálfstætt mat á vægi tiltekinna þátta um markaðsaðstæður á þeim mörkuðum sem Auðkenni starfar á. Í kjölfarið, þann 27. mars 2023, óskaði forsætisráðuneytið eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til umsagnar Samkeppniseftirlitsins, dags. 10. febrúar 2023.
10. Þann 19. júní 2023, barst forsætisráðuneytinu bréf frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu þar sem frekari rökstuðning fyrir undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga mátti finna sem og umfjöllun um starfsemi Auðkennis og annarra alþjóðlegra fyrirtækja.
11. Þar segir meðal annars að samkvæmt upplýsingum á vefsíðu Fjarskiptastofu og traustlista ESB yfir fullgilda traustþjónustuveitendur í öllum aðildarríkjum EES, að fullgildir traustþjónustuveitendur héraðs væru í raun tveir en ekki einn, líkt og fram hafi komið þegar umsögn Samkeppniseftirlitsins var rituð í febrúar 2023.² Um er að ræða annars vegar *Auðkenni ehf.* og hins vegar *Advania á Íslandi ehf.* sem starfa sem fullgildir traustþjónustuveitendur í samræmi við lög nr. 55/2019 og eIDAS reglugerðina. Þá er jafnframt í bréfinu fjallað um áhrif reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 á starfsemi traustþjónustuveitendur og möguleika þeirra að bjóða upp á þjónustu hér á landi.
12. Með hliðsjón af röksemdum ráðuneytisins og öllu framangreindu er mikilvægt að ekki skapist ójafnræði í upplýsingaskyldu og miðlun með því að hluti markaðarins lúti ítarlegri upplýsingaskyldu umfram það sem almennt gerist á samkeppnismörkuðum. Slíkt væri

¹ Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er aðgengileg hér: <https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/Akvordun-5-2022.pdf>.

² Upplýsingar um fullgilda traustþjónustuveitendur, með staðfestu á Íslandi, má finna hér: <https://www.fjarskiptastofa.is/page/2c5f5c75-5a6c-4844-9971-6184971c1957>. Þegar umsögn SE er rituð eru tvö fyrirtæki með staðfestu hér á landi.



óheppilegt fyrir samkeppni á viðkomandi markaði eða mörkuðum, sér í lagi ef umræddir markaðir bera þess merki að á þeim ríki fákeppni.

13. Í ljósi þessa og með vísan til umfjöllunar um markaðsaðstæður í ákvörðun nr. 5/2022, fyrri umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 10. febrúar 2023 og þeirra upplýsinga og röksemda sem bárust með bréfi frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu dags. 19. júní 2023, telur Samkeppniseftirlitið að rök standi til þess að Auðkenni ehf. fái að njóta undanþágu frá upplýsingalögum nr. 140/2012 skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið