

Úrskurður

Hinn 28. maí 2025 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð nr. 1279/2025 í máli ÚNU 24100012.

Kæra og málsatvik

Með erindi, dags. 18. október 2024, kærði Tryggvi Már Sæmundsson, ritstjóri hjá Eyjafréttum, ákvörðun umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis að synja beiðni hans um aðgang að gögnum.

Með tölvupósti til Orkustofnunar, dags. 18. mars 2024, óskaði kærandi meðal annars eftir að stofnunin gerði opinber þau gögn, þ.m.t. rekstrar- og efnahagsreikninga, sem HS Veitur hf. notuðu til að ákvarða gjaldskrá sína. Orkustofnun vísaði þessari beiðni kæranda til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis og upplýsti kæranda um það með tölvupósti 25. sama mánaðar.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti leitaði eftir afstöðu HS Veitna hf. til beiðni kæranda og bærust athugasemdir frá félaginu 12. apríl 2024. Ráðuneytið veitti kæranda aðgang að tilteknum upplýsingum með tölvupósti, dags. 22. maí 2024, þ.m.t. að bréfum HS Veitna hf. til ráðuneytisins, dags. 9. júní 2023 og 22. nóvember sama ár. Þá kom fram í tölvupóstinum að ráðuneytið hefði til skoðunar hvort afhenda skyldi kæranda viðauka með bréfi HS Veitna hf. 22. nóvember 2023, sem innihéldi sundurliðaðar upplýsingar um áætlaða afkomu hitaveitustarfseminnar í Vestmannaeyjum árið 2024 með og án hækkunar á gjaldskrá. Ráðuneytið og HS Veitur hf. áttu í kjölfarið í samskiptum varðandi hvort veita skyldi aðgang að þessu skjali.

Með tölvupósti, dags. 11. október 2024, synjaði ráðuneytið beiðni kæranda um aðgang að fyrrnefndum viðauka með vísan til 9. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, og leiðbeindi kæranda um kærueimild og kærufrest.

Í kæru kemur fram að umbeðnar upplýsingar stafi frá fyrirtæki sem hafi einkaleyfi á grunnþjónustu á svæðinu og því vandséð að um sé að ræða viðkvæmar fjárhagsupplýsingar, líkt og haldið sé fram af forsvarsmönnum fyrirtækisins. Þá sé gagnrýnt hversu langan tíma hafi tekið fyrir ráðuneytið að svara beiðni kæranda.

Málsmeðferð

1.

Kæran var kynnt umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti með erindi 21. október 2024 og ráðuneytinu veittur kostur á að koma á framfæri umsögn um hana. Jafnframt var þess óskað að ráðuneytið léti úrskurðarnefnd um upplýsingamál í té afrit af þeim gögnum sem kæran lyti að.

Umsögn ráðuneytisins barst úrskurðarnefndinni 5. nóvember 2024 og meðfylgjandi henni voru þau gögn sem ráðuneytið taldi að kæran lyti að. Þá afhenti ráðuneytið nefndinni einnig athugasemdir HS Veitna hf., dags. 12. apríl 2024 og 4. nóvember 2024.

Í umsögn ráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið telji að um sé að ræða viðkvæmar fjárhagsupplýsingar sem undanþegnar séu upplýsingarétti á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga. Gögnin séu ítarlegri en þau sem HS Veitur hf. sendi inn til ársreikningaskrár og ítarlegri en þau gögn sem aðilar á skuldabréfamarkaði, sem séu að lána fyrirtækinu fé, hafi aðgang að. Ráðuneytið hafi þó upplýst kæranda um meginniðurstöðu þessara gagna, sem séu þær að án hækkunar á gjaldskrá hefði að óbreyttu orðið 75 milljóna kr. tap af rekstrinum 2024 en með hækkun yrði 62 milljóna kr. hagnaður árið 2024 samkvæmt upplýsingum í umbeðnu skjali.

Í athugasemdum HS Veitna hf., dags. 14. apríl 2024, er meðal annars rakið að ekki komi til álita að afhenda upplýsingarnar á grundvelli upplýsingalaga þar sem félagið falli ekki undir gildissvið laganna í ljósi eignarhalds þess. Ekki sé unnt að falla frá skilyrðum 2. gr. upplýsingalaga þó umrædd gögn hafi verið afhent opinberum aðila vegna eftirlitsskyldu þeirra með starfsemi viðkomandi aðila. Þá er í athugasemdunum rakið að umbeðnar upplýsingar teljist vinnugögn í skilningi 8. gr. upplýsingalaga og falli einnig undir 9. gr. upplýsingalaga.

Í samhengi við 9. gr. upplýsingalaga er meðal annars rakið að mikilvægt sé að hafa í huga þá ríku trúnaðarskyldu sem hvíli á HS Veitum hf. gagnvart markaðsaðilum sem tekið hafa þátt í skuldaþréfaútboði félagsins. Því sé mjög óeðlilegt ef mikilvægar og viðkvæmar upplýsingar innan úr félaginu séu afhentar þriðja aðila og geti þannig haft áhrif á hagsmuni félagsins og eftir atvikum lánveitenda, það er markaðsaðila. Um upplýsingagjöf gagnvart þessum aðilum gildi tilteknar reglur sem félaginu beri að fara eftir og lúti bæði að hagsmunum félagsins og lánardrottna og jafnræði þeirra. Með þetta í huga þurfi einnig að minna á að starfsemi HS Veitna hf. heyri undir ákvæði samkeppnislaga þrátt fyrir að rekstur einstakra veitusviða byggji jafnframt á viðkomandi sérlægum og sé háður opinberu eftirliti á þeim grundvelli.

Í athugasemdum HS Veitna hf., dags. 4. nóvember 2024, eru meðal annars áréttuð þau sjónarmið sem eru rakin í fyrrgreindum athugasemdum félagsins. Þá er í athugasemdunum lögð áhersla á að um sé að ræða vinnugögn í skilningi 8. gr. upplýsingalaga sem lögð hafi verið fram í tengslum við eftirlitsskyldur ráðuneytisins gagnvart hitaveitum samkvæmt orkulögum, nr. 58/1967. HS Veitur hf. telji ljóst að áskilnaður laganna um að ráðherra staðfesti gjaldskrá áður en hún geti tekið gildi feli í sér eftirlit af hálfu ráðuneytisins og/eða Orkustofnunar í umboði ráðuneytisins. Gögnin hafi því ekki misst stöðu sína sem vinnugögn þegar þau hafi verið afhent ráðuneytinu, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. 1152/2023.

Umsögn ráðuneytisins var kynnt kæranda með erindi, dags. 12. nóvember 2024, og honum gefinn kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum. Ekki bárust frekari athugasemdir frá kæranda.

2.

Með erindi 6. mars 2025 til ráðuneytisins óskaði úrskurðarnefnd um upplýsingamál eftir upplýsingum hvort ráðuneytið teldi að umbeðin gögn væru vinnugögn í skilningi 1. mgr. 8. gr. upplýsingalaga og, ef svo væri, nánari rökstuðning fyrir hvernig skilyrði ákvæðisins væru uppfyllt. Þá óskaði nefndin einnig eftir upplýsingum hvort 3. mgr. 8. gr. upplýsingalaga kynni að eiga við um gögnin. Loks óskaði nefndin eftir afriti af bréfum HS Veitna hf. til ráðuneytisins frá 9. júní og 22. nóvember 2023.

Ráðuneytið svaraði erindinu 21. mars 2025 og afhenti umbeðin gögn. Í svarinu kom meðal annars fram að HS Veitur hf. væru að hluta til í eigu opinberra aðila og að hluta til í eigu einkaaðila en hlutur opinberu aðilanna næmi 50,2%. Félagið falli því ekki undir gildissvið upplýsingalaga samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laganna. Ráðuneytið geti fallist á að umbeðin gögn hafi verið afhent á grundvelli eftirlitsskyldu ráðuneytisins með gjaldskrám hitaveitna og teljist þá sem slík til vinnugagna samkvæmt 1. mgr. 8. gr. upplýsingalaga, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. 1152/2023.

Á hinn bóginn sé það mat ráðuneytisins að um sé að ræða upplýsingar um atvik máls sem ekki komi fram annars staðar en umbeðnar upplýsingar hafi meðal annars legið til grundvallar ákvörðun ráðuneytisins um staðfestingu á gjaldskrá HS Veitna hf. Upplýsingarnar falli því undir 3. tölul. 3. mgr. 8. gr. upplýsingalaga. Á þeim grundvelli ætti ráðuneytið að veita aðgang að gögnum, meðal annars með hliðsjón af athugasemdum um 8. gr. í frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum. Í þeim athugasemdum komi hins vegar einnig fram að þrátt fyrir að stjórnvald eða lögaðili sem falli undir gildissvið upplýsingalaga kunni að hafa útbúið tiltekið gagn í eigin þágu og til nota við meðferð máls geti efni þess engu að síður verið slíkt að rök standi til að veita almennan aðgang að því. Þar sé því áréttað að einungis sé átt við lögaðila sem falli undir gildissvið upplýsingalaga. Ráðuneytið telji að HS Veitur hf. falli ekki undir gildissvið laganna og á þeim grundvelli beri að synja um aðgang að umbeðnum gögnum. Þá var í svarinu áréttuð afstaða ráðuneytisins um að upplýsingarnar féllu undir 9. gr. upplýsingalaga og meðal annars tiltekið að um væri að ræða gögn sem almennt væru ekki birt öðrum en stjórn HS Veitna hf.

Með erindi 16. apríl 2025 til ráðuneytisins upplýsti nefndin að við úrlausn málsins hefði hún til skoðunar hvort HS Veitur hf. féllu undir gildissvið upplýsingalaga á grundvelli 3. gr. laganna. Var ráðuneytinu gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum um hvort það teldi að HS Veitur hf. féllu undir gildissvið upplýsingalaga.

Ráðuneytið svaraði erindinu 2. maí 2025. Í svarinu kom fram að rekstur hitaveitna væri ekki lög bundið hlutverk sveitarfélaga en þeim væri heimilt að reka hitaveitu og gætu fengið einkaleyfi ráðherra til að starfrækja hitaveitu á tilteknu veitusvæði, sbr. orkulög, nr. 58/1967. Á grundvelli laganna gætu sveitarfélög, með samþykki ráðherra, framselt einkaleyfið einstaklingum eða félögum að einhverju leyti eða öllu leyti um ákveðið tímabil í senn með þeim skilyrðum og kvöðum sem ástæða þætti til. Í ljósi þessa teldi ráðuneytið að HS Veitur hf. féllu ekki undir gildissvið upplýsingalaga á grundvelli 3. gr. laganna.

Óþarft er að rekja frekar það sem kemur fram í gögnum málsins með vísan til 31. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Úrskurðarnefndin hefur haft hliðsjón af öllum gögnum málsins við meðferð þess.

Niðurstaða

1.

Í máli þessu er deilt um rétt kæranda til aðgangs að viðauka með bréfi HS Veitna hf. 22. nóvember 2023 til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis. Ráðuneytið afhenti kæranda bréfið en synjaði honum um aðgang að viðaukanum á grundvelli 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012.

HS Veitur hf. fara með einkaleyfi á rekstri hitaveitu í Vestmannaeyjum og fer um einkaleyfið eftir ákvæðum orkulaga, nr. 58/1967, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 944/2018 fyrir HS Veitur hf. Samkvæmt

3. mgr. 32. gr. orkulaga skal ráðherra staðfesta gjaldskrá fyrir hitaveitu sem fengið hefur einkaleyfi til starfrækslu sinnar, sbr. einnig reglur um staðfestingu iðnaðar- og viðskiptaráðherra á gjaldskrá hitaveitna, nr. 947/2015.

Með fyrrgreindu bréfi 22. nóvember 2023 óskuðu HS Veitur hf. eftir staðfestingu ráðuneytisins á 18% hækkun á gjaldskrá hitaveitu Vestmannaeyja frá og með 1. janúar 2024. Í bréfinu var að finna skýringar á ástæðum umræddrar hækkunar og sagði þar meðal annars að óbreyttu yrði tap á rekstri hitaveitu í Vestmannaeyjum upp á 75 milljónir kr. á árinu 2024. Í viðaukanum sem fylgdi bréfinu komu fram sundurliðaðar upplýsingar um áætlaða afkomu hitaveitustarfsemi HS Veitna hf. í Vestmannaeyjum á árinu 2024 með og án umræddrar hækkunar á gjaldskrá. Gjaldskrá HS Veitna hf. fyrir heitt vatn, nr. 1583/2023, var staðfest af hálfu umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og birt í B-deild Stjórnartíðinda 29. desember 2023.

Um rétt kæranda til aðgangs að umbeðnu skjali fer eftir 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga, en samkvæmt ákvæðinu er þeim sem falla undir lögin skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að fyrirbyggjandi gögnum með þeim takmörkunum sem greinir í 6.–10. gr. laganna. Þá er til þess að líta að kærandi er blaðamaður en úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur lagt til grundvallar að fjölmiðlar geti haft tilgreinda hagsmuni af aðgangi að gögnum vegna almenns hlutverks þeirra, sbr. t.d. úrskurði nefndarinnar nr. 1202/2024 og 1212/2024.

Að gefnu tilefni þykir rétt að benda á að beiðni kæranda beinist að umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti sem fellur undir gildissvið upplýsingalaga og hefur umbeðið skjal í vörslum sínum, sbr. 1. mgr. 16. gr. laganna. Verður málinu því ekki vísað frá á þeim grundvelli að HS Veitur hf. kunni að falla utan gildissviðs laganna.

2.

Í athugasemdum HS Veitna hf., sem ráðuneytið afhenti úrskurðarnefndinni við meðferð þessa máls, er lögð áhersla á að umbeðið skjal sé vinnugagn í skilningi 8. gr. upplýsingalaga sem hafi verið afhent ráðuneytinu sem eftirlitsaðila á grundvelli lagaskyldu. Svo sem er nánar rakið hér að framan telur ráðuneytið að ekki sé heimilt að takmarka rétt kæranda til aðgangs að skjalinu með vísan til 8. gr. upplýsingalaga.

Samkvæmt 5. tölul. 6. gr. upplýsingalaga geta vinnugögn verið undanþegin upplýsingarétti. Hugtakið vinnugagn er skilgreint í 1. mgr. 8. gr. upplýsingalaga en samkvæmt málsgreininni eru vinnugögn þau gögn sem stjórnvöld eða aðrir aðilar samkvæmt I. kafla laganna hafa ritað eða útbúið til eigin afnota við undirbúning ákvörðunar eða annarra lykta máls. Í 2. málslíð málsgreinarinnar er tekið fram að gögn teljist ekki lengur til vinnugagna hafi þau verið afhent öðrum, nema afhending hafi verið til eftirlitsaðila á grundvelli lagaskyldu. Samkvæmt 3. tölul. 3. mgr. 8. gr. ber þrátt fyrir 5. tölul. 6. gr. að afhenda vinnugögn ef þar koma fram upplýsingar um atvik máls sem ekki koma annars staðar fram.

Úrskurðarnefndin tekur fram að það kann að vera sjálfstætt álitamál hvort umbeðið skjal teljist vinnugagn í skilningi 1. mgr. 8. gr. upplýsingalaga, einkum með tilliti til þess hvort skjalið teljist ritað eða útbúið til eigin afnota af stjórnvaldi eða öðrum aðila samkvæmt I. kafla laganna, en í því sambandi getur m.a. reynt á hvort sú starfsemi HS Veitna hf. sem upplýsingar í skjalinu varða falli

undir upplýsingalög, sbr. 2. eða 3. gr. upplýsingalaga. Á hinn bóginn verður fallist á með ráðuneytinu að í skjalinu komi fram upplýsingar um atvik máls sem ekki koma annars staðar fram, sbr. 3. tölul. 3. mgr. 8. gr. upplýsingalaga. Verður því að telja að réttur kæranda að umbeðnu skjali yrði ekki takmarkaður á grundvelli 8. gr. upplýsingalaga, sbr. 5. tölul. 6. gr. laganna, og þarf í þeim efnum ekki að taka afstöðu til þess hvort skilyrði 1. mgr. 8. gr. laganna séu uppfyllt.

3.

Að framangreindu frágengnu byggir synjun ráðuneytisins á 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga, með tilliti til hagsmuna HS Veitna hf. Ráðuneytið hefur einkum bent á að umbeðnar upplýsingar séu ítarlegri en gögn sem HS Veitur hf. sendi til ársreikningaskrár og ítarlegri en gögn sem aðilar á skuldabréfamarkaði hafi aðgang að.

Í 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga er mælt fyrir um að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum sem varða mikilvæga virka fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Fyrir liggur að HS Veitur hf. leggst gegn því að kæranda verði afhent umbeðið skjal.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum, nr. 140/2012, segir að óheimilt sé að veita upplýsingar um atvinnu-, framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál eða viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Miklu skipti að lagt sé mat á tilvik hverju sinni með hliðsjón af hagsmunum þess lögaðila sem upplýsingar varða. Við matið þurfi almennt að vega saman hagsmuni viðkomandi lögaðila af því að upplýsingum sé haldið leyndum gagnvart þeim mikilvægu hagsmunum að upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna séu aðgengilegar almenningi. Þegar lögaðilar geri samninga við opinbera aðila, þar sem ráðstafað sé opinberum hagsmunum, geti þetta sjónarmið haft mikið vægi við ákvörðun um aðgang að upplýsingum.

Við beitingu ákvæðisins er gert ráð fyrir að matið sé í hverju tilviki hvort viðkomandi upplýsingar varði svo mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni viðkomandi lögaðila að ætla megi að þær séu til þess fallnar að valda þeim tjóni verði þær gerðar opinberar. Við framkvæmd slíks mats verður að líta til þess hversu mikið tjónið geti orðið og hversu líklegt það er að tjón verði ef aðgangur er veittur að upplýsingunum. Enn fremur verður að líta til eðlis upplýsinganna, framsetningar þeirra og aldurs svo og hvaða þýðingu þær hafa fyrir þann lögaðila sem um ræðir á þeim tíma er matið fer fram. Þegar allt þetta hefur verið virt verður að meta hvort vegi þyngra hagsmunir viðkomandi lögaðila af því að upplýsingunum sé haldið leyndum eða þeir hagsmunir sem meginreglu upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings er ætlað að tryggja.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur kynnt sér umbeðið skjal en það telur tvær blaðsíður. Á fyrstu blaðsíðu skjalsins er að finna sundurliðaðar upplýsingar um áætlaða afkomu hitaveitustarfssemi HS Veitna hf. í Vestmannaeyjum á árinu 2024 án hækkunar á gjaldskrá félagsins. Þar koma meðal annars fram upplýsingar um áætlaðar rekstrartekjur og rekstrargjöld HS Veitna hf. á árinu 2024, sundurliðað í einstaka tekju- og gjaldaliði, auk upplýsinga um áætlaðan hagnað. Jafnframt koma þar fram upplýsingar um verðmæti fastafjármuna félagsins, skuldir, eigið fé og eiginfjárlutfall þess. Þá eru tilteknaðar upplýsingar teknar saman í niðurlagi síðunnar, meðal annars hversu há prósent áætlaður hagnaður er af áætluðum rekstrartekjum. Á síðari blaðsíðu skjalsins koma

fram upplýsingar um sömu fjárhagsliðina þó með þeirri breytingu að þar er gert ráð fyrir hækkun gjaldskrárinnar.

Eftir yfirferð á umbeðnu skjali er það mat úrskurðarnefndar um upplýsingamál að 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga standi ekki í vegi fyrir afhendingu þess. Þótt fallast megi á að upplýsingarnar sem skjalið hefur að geyma varði viðskiptahagsmuni HS Veitna hf. telur nefndin að ekki sé um mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari.

Í framangreindu sambandi horfir úrskurðarnefndin til þess að hvorki ráðuneytið né HS Veitur hf. hafa leitt líkur að því að opinberun upplýsinganna muni leiða til tjóns fyrir félagið. Í þessu samhengi skiptir máli að umbeðnar upplýsingar, sem eru rúmlega eins og hálfis árs gamlar, varða hitaveitustarfsemi HS Veitna hf. í Vestmannaeyjum en félaginu hefur verið veitt einkaleyfi á þeirri starfsemi eftir ákvæðum orkulaga, nr. 58/1967, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 944/2018.

Enn fremur er að mati nefndarinnar vandséð að opinberun upplýsinganna kunni að hafa í för með sér tjón fyrir HS Veitur hf. á þeim grundvelli að þær séu nákvæmari en þær upplýsingar sem aðilar á skuldabréfamarkaði hafa aðgang að. Er þess þá að gæta að umbeðnar upplýsingar varða áætlaða afkomu hitaveitustarfsemi HS Veitna hf. í Vestmannaeyjum á árinu 2024. Auk þess liggja fyrir endanlegar upplýsingar um afkomu félagsins á því ári í ársreikningi félagsins fyrir árið 2024. Jafnframt geta röksemdir um að upplýsingarnar séu nákvæmari en þær sem HS Veitur hf. afhendi ársreikningaskrá ekki einar og sér leitt til þess að óheimilt sé að afhenda almenningi upplýsingar á grundvelli 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga.

Að mati úrskurðarnefndar um upplýsingamál verður loks að telja að almenningur hafi töluverða hagsmuni af því að kynna sér þær forsendur sem lágu að baki fyrirnefndri hækkun á gjaldskrá HS Veitna hf. Að þessu og öðru framangreindu gættu telur úrskurðarnefndin að hagsmunir almennings af að fá aðgang að umbeðnum upplýsingum vegi þyngra en hagsmunir HS Veitna hf. af að upplýsingarnar fari leynt. Verður réttur kæranda til aðgangs að umbeðnu skjali því ekki takmarkaður á grundvelli 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga.

Samkvæmt framangreindu og þar sem úrskurðarnefndin telur að hvorki 4. tölul. 10. gr. upplýsingalaga né önnur takmörkunarákvæði laganna eigi við um umbeðið skjal verður umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti gert að afhenda það kæranda.

Úrskurðarorð

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti skal veita kæranda, Tryggva Má Sæmundssyni, aðgang að viðauka með bréfi HS Veitna hf., dags. 22. nóvember 2023, til ráðuneytisins.

Trausti Fannar Valsson
formaður

Hafsteinn Þór Hauksson

Sigríður Árnadóttir