

**Úrskurður úrskurðarnefndar raforkumála
í máli nr. 4/2013**

**A
gegn
Orkustofnun**

Mánudaginn 9. september 2013, kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp eftirfarandi úrskurð í kærumáli A á hendur Orkustofnun, Grensásvegi 8, Reykjavík. Málið hefur fengið númerið 4/2013.

**I
Kæruefni og kröfur kæranda**

Með bréfi, dags. 23. febrúar 2013, er með vísan til 5. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003 (raforkulög) kærð ákvörðun Orkustofnunar dags. 29. janúar 2013, um að synja kæranda að öllu leyti aðgangi að gögnum Landsnets hf. sem lúta að kostnaðaráætlun Landsnets hf. frá 2008 fyrir 200kV jarðstreng frá Blöndustöð til Akureyrar. Nánar tiltekið gerir kærandi kröfu um að fá aðgang að:

Kostnaðaráætlun fyrir jarðstreng (26-28 milljarðar króna) sem vísað er til á bls. 19 í tillögum Landsnets hf. að matsáætlun fyrir Blöndulínu 3 (220kV) frá Blöndustöð til Akureyrar dagsettri 15. október 2008, merkt skýrsla nr. Landsnet 08029.

Kærandi gerir aðallega kröfu um að honum verði veittur aðgangur að ofangreindum upplýsingum að fullu. Telji úrskurðarnefndin að gögnin innihaldi viðskiptaupplýsingar, sem eðlilegt er að leynt fari, er til vara óskað eftir aðgangi að upplýsingunum að hluta.

**II
Málavextir**

Í október 2008 lagði Landsnet hf. fyrir Skipulagsstofnun tillögu að matsáætlun, ásamt athugasemdum, skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, vegna fyrirhugaðrar lagningar 220kV raflínu frá Blöndu til Akureyrar. Í skýrslunni var m.a. fjallað um mismun á kostnaði við að reisa loftlínu eða leggja línuna í jörð. Valkostur Landsnets hf. var að reist yrði loftlína og byggði matsferlið og matsskýrsla fyrirtækisins frá nóvember 2012 á þeim kosti.

Með skriflegri beiðni dags. 16. desember 2012 óskaði kærandi eftir að Landsnet hf. léti í té þær upplýsingar sem kæran snýr að.

Með bréfi Landsnets hf. dags. 24. desember 2012 var beiðni kærandasynjað. Þar segir að við gerð kostnaðaráætlunar hafi verið miðað við jarðstreng sem fylgdi þjóðvegi alla leiðina frá Blöndu til Akureyrar, samtals um 133 km. Þá hafi eingöngu verið unnið með stofnkostnað og einfaldasta frágang jarðstrengja. Umrædd áætlun hafi verið byggð á upplýsingum úr verðbanka fyrirtækisins sem það noti við gerð kostnaðaráætlana vegna útboðskyldra verkefna.

Að mati Landsnets hf. væri um að ræða viðskiptalegar upplýsingar sem væri eðlilegt og sanngjarnt að færu leynt skv. 8. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga.

Með bréfi dags. 24. janúar 2013 bar kærandi framangreinda synjun Landsnets hf. undir Orkustofnun.

III **Ákvörðun Orkustofnunar**

Í hinni kærðu ákvörðun, dags. 29. janúar 2013, staðfesti Orkustofnun synjun Landsnets hf. Í rökstuðningi Orkustofnunar fyrir ákvörðuninni er vísað til ummæla í greinargerð með 5. mgr. 9. gr. raforkulaga þar sem fram kemur að ákvæðinu sé ætlað að tryggja gagnsæi og jafnan aðgang að flutningskerfinu, sem sé forsenda þess að eðlileg samkeppni á raforkumarkaði komist á. Jafnframt bendir Orkustofnun á að þar komi fram að flutningsfyrirtækinu beri að gæta trúnaðar gagnvart viðskiptavinum sínum og að í því felist að gætt sé trúnaðar um upplýsingar sem varða viðskiptahagsmuni og annað sem eðlilegt er að leynt fari. Þá er vísað til eftirfarandi orða í greinargerð með ákvæðinu: „Þær upplýsingar sem hægt er að krefja flutningsfyrirtækið um eru upplýsingar er varða fyrirtækið sjálft og starfrækslu þess.“ Að mati Orkustofnunar snerti umbeðin kostnaðaráætlun ekki upplýsingar um fyrirtækið sjálft eða starfrækslu þess. Gögnin gætu á hinn bóginn skipt máli við útboðslýsingu og væru því eðli málsins samkvæmt trúnaðarupplýsingar.

Í bréfi Orkustofnunar er að auki bent á að skv. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga þurfi leyfi stofnunarinnar fyrir nýjum raflinum sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærri. Orkustofnun geti bundið leyfið skilyrðum sem lúta að umhverfisvernd og landnýtingu auk þess sem flutningsfyrirtækið skuli byggja flutningskerfið upp með hagkvæmum hætti að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Þetta séu þættir sem Orkustofnun metur við málsmeðferð sína. Hlutverk Orkustofnunar sé að ganga úr skugga um að flutningsfyrirtækið uppfylli skyldur sína samkvæmt raforkulögum. Þá segir að ákvarðanir Orkustofnunar um leyfisveitingar séu kærانlegar til úrskurðarnefndar raforkumála. Að auki bendir Orkustofnun á að umsókn um leyfi vegna Blöndulínu 3 hafi ekki borist stofnuninni.

IV **Málsmeðferð**

Kæran, ásamt fylgigögnum, var send úrskurðarnefndinni með tölvupósti hinn 23. febrúar 2013. Gerðar voru breytingar á skipan nefndarinnar eftir að kæran barst og nýr formaður skipaður um miðjan mars. Í kjölfar beiðni kæranda, dags. 2. maí 2013, til atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins um upplýsingar um meðferð kærumsálsins kom í ljós að kæran hafði mislagst og hún ekki borist nýjum formanni nefndarinnar. Hún var þá þegar send til hans með tölvupósti.

Með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 7. maí 2013, var Orkustofnun og Landsneti hf. gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum vegna kærunnar. Athugasemdir Orkustofnunar bárust nefndinni með bréfi, dags. 10. maí 2013, og athugasemdir Landsnets hf. ásamt fylgiskjölum bárust nefndinni með bréfi, dags. 30. maí 2013. Með tölvupósti úrskurðarnefndar, dags. 12. júní 2013, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við framkomnar athugasemdir Orkustofnunar og Landsnets hf. Athugasemdir kæranda bárust með tölvupósti 4. júlí 2013.

Úrskurðarnefnd raforkumála hefur haft til skoðunar gögn er varðar sama ágreining og lagður var fyrir úrskurðarnefnd upplýsingamála. Í úrskurði nefndarinnar frá 6. júní 2013 í máli, A-486/2013 kemur m.a. fram að Landsnet hafi gert árangurslausa leit í gagnagrunnum Landsnets hf. að umræddri kostnaðaráætlun. Þá segir:

Við leitina hafi aftur á móti fundist bréf Landsnets hf. til sveitarfélagsins Skagafjarðar, dags. 17. september 2008, þar sem m.a. komi fram upplýsingar um þær framkvæmdarforsendur sem lágu til grundvallar kostnaðaráætlun upp á 25 til 28 milljarða króna vegna lagningar jarðstrengs í stað loftlínu á leiðinni á milli Blöndu og Akureyrar. Voru þær upplýsingar veittar.

Jafnframt kemur fram að Landsnet hf. hafi látið endurreikna kostnaðaráætlun vegna umræddrar framkvæmdar á grundvelli þeirra framkvæmda- og kostnaðarforsenda sem lágu fyrir árið 2008 og lagt skjal með því efni fyrir úrskurðarnefnd upplýsingamála. Að beiðni úrskurðarnefndar raforkumála afhenti Landsnet hf. úrskurðarnefndinni skjalið sem ber titilinn, *Kostnaðarlíkan fyrir jarðstrengi – Forathugunarstig*. Skjalið inniheldur almenna sundurliðun á helstu forsendum, þá eru fjárhæðir á kostnaðarliðum tilgreindar.

V

Málsástæður og rök kæranda

Kærandi telur að hin kærða ákvörðun Orkustofnunar hafi byggst á ófullnægjandi rannsókn málsatvika. Stofnunin hafi fallist á sjónarmið Landsnets hf. fyrir því að hafna upplýsingabeiðninni án þess að kanna hvort þær upplýsingar sem beiðni kæranda beindist að væru í raun trúnaðarupplýsingar.

Þá telur kærandi að niðurstaða Orkustofnunar hafi verið efnislega röng. Rangt sé að skýra 5. mgr. 9. gr. raforkulaga svo að trúnaðar verði að gæta um upplýsingar um rekstur og starfrækslu flutningsfyrirtækisins. Flutningsfyrirtækið starfi ekki á samkeppnismarkaði og því geti sjónarmið um viðskiptaleyndarmál ekki átt við. Athugasemdir við ákvæðið í frumvarpi til laganna sýni að trúnaðarskyldan hafi eingöngu átt að ná til upplýsinga sem flutningsfyrirtækið aflar frá viðskiptavinum sem starfa á samkeppnismarkaði. Ákvæði 5. mgr. 9. gr. raforkulaga sé hins vegar á engan hátt ætlað að koma í veg fyrir að stjórnvöld, viðskiptavinir eða almenningur fá aðgang að öðrum upplýsingum um rekstur flutningsfyrirtækisins og starfrækslu. Þvert á móti sé ákvæðinu einmitt ætlað að tryggja aðgang að slíkum upplýsingum. Upplýsingaskyldan eigi því ekki síst við í þessu máli, þar sem um er að ræða

upplýsingar sem urðu til í flutningsfyrirtækinu sjálfu. Þá heldur kærandi því fram að ekki sé um trúnaðarupplýsingar að ræða. Þær varði áætlun um kostnað við verk sem ekki var boðið út og ekki standi til að bjóða út og að upplýsingarnar séu um fimm ára gamlar. Kærandi heldur því fram að allt þetta mæli með aðgangi að gögnum, enda sé ákvæðinu ætlað að tryggja gagnsæi eins og skýrt komi fram í athugasemdum með frumvarpinu.

Kærandi bendir á að Landsnet hf. hafi á árinu 2008 gefið upplýsingar um áætlaðan heildarkostnað við að byggja Blöndulínu 3 sem loftlínu, 5-5,6 milljarðar og að kostnaður yrði fimmfaldur við að leggja sömu línu í jörð alla leið. Kærandi útskýrir að beiðni hans snúi að því að fá útreikninga fyrir áætluðum kostnaði jarðstrengsins. Almennigur hafi augljósa hagsmuni af því að staðreyna á hvaða forsendum fullyrðingar flutningsfyrirtækisins á því hver kostnaður þess yrði ef sú leið væri farin sem landeigendur, íbúar og sveitarstjórnir hafa krafist að farin verði a.m.k. að hluta, voru byggðar á sínum tíma. Kærandi bendir á að kröfur landeigenda, íbúa og sveitarstjórna byggja m.a. á umhverfissjónarmiðum en einnig á því að langur vegur sé frá því að stofnkostnaður við lagningu jarðstrengs á umræddri leið sé svo mikill sem þarna er haldið fram. Skyldur flutningsfyrirtækisins sé meðal annars að stuðla að því markmiði raforkulaga að reka þjóðhagslega hagkvæmt raforkukerfi, og stuðla með því að eflingu atvinnulífs og byggðar í landinu. Skuli fyrirtækið m.a. í þeim tilgangi reka skilvirkt og hagkvæmt flutningskerfi og taka tillit til umhverfissjónarmiða, líkt og segir í 1. gr. raforkulaga. Aðgangur að þeim upplýsingum sem kærán lýtur að sé forsenda þess að almenningur geti metið hvort flutningsfyrirtækið fullnægi skyldum sínum við rekstur kerfisins samkvæmt lögnum, líkt og 5. mgr. 9. gr. þeirra er ætlað að tryggja.

VI

Andmæli Landsnets hf. og Orkustofnunar og athugasemdir kæranda

Í andmælum Landsnets hf., dags. 30. maí 2013, kemur fram að félagið telur ekki unnt að verða við kröfu kæranda um aðgang að umræddri kostnaðaráætlun. Þá telur Landsnet hf. að ekki sé lagaskilyrði til að verða við varakröfu kæranda um aðgang að upplýsingum að hluta. Að mati félagsins er um að ræða viðskiptalegar upplýsingar sem eðlilegt og sanngjart sé að leynt fari, m.a. vegna útboðskyldu félagsins skv. reglugerð nr. 755/2007, um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og fjarskipti. Þá telur Landsnet hf. að afhending upplýsinga úr verðbankanum muni grafa undan tilgangi þess að bjóða út framkvæmdir og geti leitt til þess að fyrirtækið fái hærri tilboð í verk en ella.

Landsnet hf. bendir á að í 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 eru ýmsar takmarkanir á upplýsingarétti sem ætlað er að vernda mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila. Í 10. gr. sömu laga er fjallað um þá almannahagsmuni sem réttlætt geta að aðgangur almennings að gögnum verði takmarkaður. Þá sæti réttur almennings til aðgangs að upplýsingum á grundvelli laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, sömu takmörkunum og kveðið er á um í upplýsingalögum. Landsnet hf. telur að með ákvæði 5. mgr. 9. gr. raforkulaga hafi ætlunin ekki verið að leggja á félagið ríkari skyldu til upplýsingagjafar en gert er samkvæmt almennum lögum um upplýsingarétt. Að auki skuli flutningsfyrirtækið

gæta trúnaðar um upplýsingar er varða viðskiptahagsmuni og aðrar þær upplýsingar sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari sbr. 8. mgr. 9. gr. raforkulaga.

Í andmælum Orkustofnunar, dags. 10. maí 2013, kemur m.a. fram að stofnunin telur að krafa málshefjanda varði hvorki upplýsingar um fyrirtækið sjálft, starfrækslu þess sem skylt er að veita m.a. viðskiptavinum og almenningi sem nauðsynlegar eru við mat á því hvort fyrirtækið fullnægi skyldum sínum, né varðar hún leyfi fyrir Blöndulínu 3. Heldur sé um að ræða upplýsingar sem skipt geti máli við útboðslýsingu á síðari stigum framkvæmda við mögulega byggingu Blöndulínu 3. Þær séu því eðli málsins samkvæmt trúnaðarupplýsingar. Að mati Orkustofnunar samræmist ákvörðun um að hafna beiðni kæranda 5. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Ákvæðinu sé ætlað að tryggja gagnsæi og jafnan aðgang að flutningskerfinu, sem sé forsenda þess að eðlileg samkeppni á raforkumarkaði komist á. Við skýringu ákvæðisins er tekið fram að flutningsfyrirtækinu ber að gæta trúnaðar gangvart viðskiptavinum sínum, í því felist að gætt sé trúnaðar um upplýsingar sem varða viðskiptahagsmuni og annað sem eðlilegt sé að leynt fari. Þá ítrekar Orkustofnun að farið sé fram á aðgang að vinnugögnum sem stuðst er við til undirbúnings mögulegrar leyfisumsóknar.

Í andsvörum kæranda við andmælum Orkustofnunar og Landsnets hf., dags. 4. júlí 2013, eru fyrri kröfur og rök kæranda ítekuð. Að auki ítrekar kærandi að Orkustofnun hafi tekið hina kærðu ákvörðun án þess að afla gagna frá Landsneti hf. Stofnunin hafi því verið illa upplýst þegar hún tók ákvörðun sína þann 29. janúar 2013.

VII

Niðurstaða úrskurðarnefndar raforkumála

Í málinu er deilt um hvort hin kærða ákvörðun Orkustofnunar, dags. 29. janúar 2013, sem staðfesti synjun Landsnets hf. um að hafna kæranda að öllu leyti aðgangi að gögnum í tengslum við kostnaðaráætlun Landsnets hf. frá árinu 2008 fyrir 200kV jarðstreng frá Blöndu til Akureyrar, samræmist 5. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Þá er um það deilt hvort Orkustofnun hafi gætt að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Kærandi byggir heimild sína til aðgangs að gögnum á 5. mgr. 9. gr. raforkulaga. Á grundvelli ákvæðisins er heimilt að kæra úrskurð Orkustofnunar til úrskurðarnefndar raforkumála.

Brot á rannsóknarreglu

Kærandi telur að Orkustofnun hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Þar segir:

Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.

Með rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga er lögð sú skylda á stjórnvöld að undirbúa mál og rannsaka það að eigin frumkvæði með það að markmiði að afla nauðsynlegra upplýsinga um

málsatvik áður en ákvörðun er tekin og stuðla þar með að því að ákvörðun sé bæði lögleg og rétt.

Í úrskurðarorði Orkustofnunar segir: „Ákvörðun Landsnets hf. um að hafna að afhenda kæranda *kostnaðaráætlun fyrir jarðstreng*, sem nánar er vísað til í tillögum Landsnets hf. að matsáætlun, er staðfest.“ Óljóst er til hvaða skjals er vísað. Eins og rakið hefur verið í máli þessu og fram kemur í máli úrskurðarnefndar upplýsingamála nr. A-486/2013 er umrædd kostnaðaráætlun Landsnets hf. ekki til sem sjálfstætt skjal. Engu að síður leggur stofnunin til grundvallar að „umrædd kostnaðaráætlun“ sé trúnaðarmál. Af tilvitnuðum orðum ákvörðunarinnar verður ekki ráðið að stofnunin hafi staðreynt efni þess skjals sem hún telur að skuli í heild undirorpið trúnaði. Slík athugun hefði átt að leiða í ljós að kostnaðaráætlunin er ekki til sem sjálfstætt skjal. Verður því ekki séð að Orkustofnun hafi nægilega gætt rannsóknarskyldu sinnar skv. 10. gr. stjórnarsýslulaga.

Upplýsingaskylda skv. 5. mgr. 9. gr. raforkulaga

Ágreiningur aðila er snertir upplýsingaskyldu skv. 5. mgr. 9. gr. raforkulaga er tvíþættur, annars vegar er uppi ágreiningur um hversu víðtækur réttur til upplýsinga á grundvelli greinarinnar er og hins vegar hvort sá upplýsingaréttur geti sætt takmörkunum í ákveðnum tilvikum.

Við mat á þessum álitaefnum er mikilvægt að skoða það skipulag sem raforkulögin koma á við eftirlit með að flutningsfyrirtækið, Landsnet hf., ræki skyldur sínar samkvæmt lögnum.

Í raforkulögunum eru lagðar viðamiklar skyldur á flutningsfyrirtækið sem Orkustofnun ber að hafa eftirlit með. Í 24. gr. raforkulaga er almennt ákvæði um eftirlit Orkustofnunar með fyrirtækjum sem starfa á grundvelli laganna. Þar segir:

Orkustofnun skal hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögum þessum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim, samningi skv. 8. gr. og öðrum heimildum.

Í athugasemdum við greinina sem fram koma í frumvarpi til raforkulaga, sem lagt var fram á 128. löggjafarþingi 2002-2003, segir að Orkustofnun hafi að því er flutningsfyrirtækið varðar:

...eftirlit með því að fyrirtækið byggi flutningskerfið upp og viðhaldi því með tilliti til öryggis, hagkvæmni og skilvirkni kerfisins. Í því sambandi getur Orkustofnun þurft að meta hvort byggja eigi línur eða ekki.

Þá er Orkustofnun ætlað að ákvarða um leyfisskyldar framkvæmdir, þ.á m. um nýjar raflínur, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi til raforkulaga sem lagt var fram á 128. löggjafarþingi 2002-2003 segir m.a.:

... Talin eru upp þau sjónarmið sem ráðherra má taka tillit til við veitingu leyfis. Tryggja verður að kerfið í heild sinni sé eins hagkvæmt, öruggt og skilvirkt og kostur er. Þá er vikið að umhverfissjónarmiðum.

Áður en leyfi er veitt verður ferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum að vera lokið og getur þurft að útfæra leyfið með hliðsjón af þeim atriðum sem þar koma fram. Að lokum verða línurnar að uppfylla skipulagslögjöf. ...

Að lokum má svo telja að Orkustofnun á samkvæmt lögunum að ákvarða um skyldur raforkufyrirtækja samkvæmt lögunum, rísi ágreiningur þar um, sbr. t.d. 5. mgr. 9. gr. raforkulaga.

Af framangreindu verður ráðið að Orkustofnun er falið almennt eftirlit með því hvort Landsnet hf. uppfylli skyldur sínar við uppbyggingu flutningskerfisins og ákvörðunarvald um einstakar línur sem eru yfir tilgreindum spennumörkum. Við mat á umsóknum fyrir nýjum línunum leggur Orkustofnun til grundvallar þau sjónarmið sem Landsneti hf. er að lögum skylt að fylgja við uppbyggingu kerfisins, sbr. 1. mgr. 9. gr. raforkulaga, auk umhverfis- og landnýtingarsjónarmiða, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga. Í 3. mgr. 34. gr. raforkulaga er kveðið á um opinbera auglýsingu leyfisumsóknar í því skyni að gefa þeim er málið varðar færi á að kynna sér umsóknina og koma á framfæri sjónarmiðum sínum. Loftlínur sem háðar eru leyfi Orkustofnunar eru matsskyldar framkvæmdir, sbr. 22. tölul. viðauka 1 við lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og er Orkustofnun ávallt skylt að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Í lögum um mat á umhverfisáhrifum og raforkulögum er samkvæmt framansögðu gert ráð fyrir viðamiklu upplýsinga- og umsagnarferli þar sem sérfræðiaðilar og almenningur allur á þess kost að fá upplýsingar um framkvæmdina og koma að athugasemdum. Þá eru ákvarðanir stjórnvalda um að veita leyfi fyrir matsskyldum framkvæmdum kæránlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, þ.m.t. ákvarðanir Orkustofnunar um leyfi fyrir nýjum raflínunum. Kæruaðild eiga allir sem eiga lögvarða hagsmuni og umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök sem uppfylla almennar kröfur um fjölda meðlima o.fl., sbr. 3. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011. Aðkoma almennings og hagsmunasamtaka að ákvarðanatöku um raflínur er því opin og almenn og miðar að því að tryggja að ákvarðanir Orkustofnunar um að leyfa slíkar framkvæmdir séu vandaðar og upplýstar.

Við gildistöku raforkulaga var ákvæði um upplýsingaskyldu flutningsfyrirtækisins í þeirri málsgrein sem tilgreindi kerfisstjórnunarskyldur flutningsfyrirtækisins, sbr. 5. tölul. 4. mgr. 9. gr. laganna. Þar sagði að í slíkri kerfisstjórn fælist m.a. að:

Veita stjórnvöldum, viðskiptavinum og almenningi upplýsingar sem nauðsynlegar eru við mat á því hvort fyrirtækið fullnægi skyldum sínum og til að tryggja jafnræði í viðskiptum með raforku.

Í athugasemdum með frumvarpinu er svofelld skýring á ákvæðinu:

Í 5. tölul. er mælt fyrir um upplýsingaskyldu flutningsfyrirtækisins. Mikilvægt er að veittar verði góðar og ítarlegar upplýsingar um viðskipti með raforku. Almennar opinberar upplýsingar um raforkumarkaðinn stuðla að jafnræði í viðskiptum og virkni raforkumarkaðarins. Kaupendur og seljendur raforku geta þá tekið upplýstar ákvarðanir og óskað skýringa á mismunandi verði raforku milli tengipunkta, þ.e. afhendingarstaða. Eftirlitsaðilar þurfa einnig greinargóðar upplýsingar um raforkuviðskipti. Slík upplýsingaskylda veitir aðhald og dregur úr þörf á beinu eftirliti.

Upplýsingaskyldan virðist samkvæmt því hafa verið tengd hlutverki kerfisstjóra og fyrst og fremst átt að þjóna þeim tilgangi að tryggja virkni markaðarins og jafnræði í viðskiptum með raforku. Þá virðist mega ráða af athugasemdunum að flutningsfyrirtækið hafi átt að uppfylla upplýsingaskyldu sína m.a. með því að afla upplýsinga og miðla þeim með almennum og opinberum hætti.

Með lögum nr. 89/2004 um breytingu á raforkulögum var ákvæðinu breytt og það fært úr þeirri málsgrein 9. gr. sem tiltekur skyldur kerfisstjóra, sbr. nú 5. mgr. 9. gr. raforkulaga. Eftir breytingarnar tekur ákvæðið skýrlega bæði til reksturs flutningskerfisins og kerfisstjórnunar. Það hljóðar svo:

Flutningsfyrirtækinu er skylt að veita stjórnvöldum, viðskiptavinum og almenningi upplýsingar sem nauðsynlegar eru við mat á því hvort fyrirtækið fullnægi skyldum sínum við rekstur og kerfisstjórnun flutningskerfisins og tryggi jafnræði við flutning raforku. Rísi ágreiningur um hvort fyrirtækinu sé skylt að veita umbeðnar upplýsingar sker Orkustofnun úr.

Í athugasemdum með ákvæðinu segir:

Kveðið verði á um að flutningsfyrirtækinu sé skylt að veita stjórnvöldum, viðskiptavinum og almenningi upplýsingar sem nauðsynlegar eru við mat á því hvort fyrirtækið fullnægi skyldum sínum við rekstur og kerfisstjórnun flutningskerfisins og tryggi jafnræði við flutning raforku. Ákvæðinu er ætlað að tryggja gagnsæi og jafnan aðgang að flutningskerfinu, sem er forsenda þess að eðlileg samkeppni á raforkumarkaði komist á.

Við skýringu þessa ákvæðis er rétt að hafa í huga að flutningsfyrirtækinu ber að gæta trúnaðar gagnvart viðskiptavinum sínum. Í því felst að gætt sé trúnaðar um upplýsingar er varða viðskiptahagsmuni og annað sem eðlilegt er að leynt fari. Þær upplýsingar sem hægt er að krefja flutningsfyrirtækið um eru upplýsingar er varða fyrirtækið sjálft og starfrækslu þess.

Af orðan ákvæðisins, forsögu þess, uppbyggingu og tilgangi, má ráða að upplýsingaskylda flutningsfyrirtækisins er víðtæk og er nú ætlað að ná bæði til reksturs flutningskerfisins og

kerfisstjórnunar. Upplýsingaskyldunni er ætlað að tryggja að flutningsfyrirtækið fullnægi skyldum sínum við rekstur flutningskerfisins og kerfisstjórnun og stuðla að jafnræði aðila á markaði. Almenn eftirlit með því að flutningsfyrirtækið uppfylli skyldur sínar við rekstur flutningskerfisins og kerfisstjórnun er í höndum Orkustofnunar. Ákvæði 5. mgr. 9. gr. raforkulaga verður hins vegar ekki skilið öðruvísi en svo að almenningi sé einnig ætlað að veita visst aðhald. Til þess að Orkustofnun geti rækt eftirlitshlutverk sitt og almenningur veitt það aðhald sem honum er ætlað verður flutningsfyrirtækið að afla fullnægjandi upplýsinga og hafa þær tiltækar áður en ákvarðanir sem snerta rekstur flutningskerfisins og kerfisstjórnun eru teknar. Þannig er lögð rannsóknar- og rökstuðningsskylda á flutningsfyrirtækið sem á að tryggja að ákvarðanir þess séu byggðar á efnislegum rökum og verði sannreynðar. Upplýsingaskyldan verður því ekki bundin við fyrirbyggjandi gögn. Er upplýsingaskyldan að því leyti ríkari en leiðir af almennum reglum upplýsingalaga nr. 140/2012.

Upplýsingaskylda flutningsfyrirtækisins skv. 5. mgr. 9. gr. raforkulaga er hins vegar ekki takmarkalaus. Hún er eins og ráða má af orðalagi ákvæðisins bundin við upplýsingar sem „nauðsynlegar“ eru til að meta hvort fyrirtækið uppfyllir skyldur sínar við „rekstur flutningskerfisins og kerfisstjórnun“ og varðar þar miklu að tryggt sé að allir aðilar á markaði njóti jafnræðis. Við mat á því hvaða upplýsinga fyrirtækið verður að afla og geta miðlað verður því að beita mælikvarða meðalhófs.

Í 3. mgr. 9. gr. raforkulaga er fjallað um hvað felist í rekstri flutningskerfisins. Þau atriði sem þar eru talin upp lúta að ýmsum kerfislægum þáttum s.s. tengingu viðskiptavina við flutningskerfið, öflunar raforku vegna tapa í flutningskerfinu, þáttum er snúa að spennugæðum, áreiðanleika o.fl. Þetta eru allt veigamikil atriði við rekstur flutningskerfisins og hvernig flutningsfyrirtækið leysir úr þessum atriðum getur varðað viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins, þ.m.t. dreifiveitur, sem dreifa raforku til almennings, miklu í fjárhagslegum skilningi. Ákvarðanir um uppbyggingu flutningskerfisins hafa vissulega áhrif á rekstur þess, þ.á m. hagkvæmni, öryggi og tengimöguleika, og þar með jafnræði aðila á markaði. Á þeim forsendum er sú skylda lögð á flutningsfyrirtækið að sjá til þess að fyrir liggi spá um raforkuþörf og áætlun um uppbyggingu flutningskerfisins, sbr. 5. tölul. 3. mgr. 9. gr. raforkulaga.

Úrskurðarnefnd raforkumála telur að 5. mgr. 9. gr. raforkulaga sé ætlað að tryggja stjórnvöldum, viðskiptavinum og almenningi aðgang að upplýsingum er lúta að jöfnum aðgangi að flutningskerfinu og jafnræði gagnvart notendum flutningskerfis raforku að öðru leyti, sem er nauðsynleg forsenda fyrir samkeppni á raforkumarkaði. Ákvæðinu sé hins vegar ekki ætlað að skylda flutningsfyrirtækið til almennrar upplýsingagjafar um hvaðeina er varðar starfsrækslu þess. Slík túlkun væri að mati nefndarinnar óhóflega íþyngjandi fyrir starfsrækslu flutningsfyrirtækisins. Jafnframt er það mat nefndarinnar að vandséð sé hvaða hagsmuni slík túlkun tryggði sem ekki eru þegar nægilega tryggðir með almennum rétti til öflunar upplýsinga á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012 eða sérstökum rétti til öflunar upplýsinga og til þess að koma á framfæri athugasemdum í tengslum við einstakar framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru, eins og að framan er rakið.

Með hliðsjón af því sem að framan segir um texta og uppbyggingu 9. gr. raforkulaga, forsögu og tilgang 5. mgr. 9. gr. og með hliðsjón af sjónarmiðum um meðalhóf, er það mat úrskurðarnefndar raforkumála að þær upplýsingar sem kærandi krefst afhendingar á, falli ekki undir upplýsingaskyldu 5. mgr. 9. gr. raforkulaga.

Nefndin telur einnig rétt að taka fram að 5. mgr. 9. gr. raforkulaga verður ekki skilin svo að upplýsingar sem fyrirtækinu er skylt að afla samkvæmt framansögðu geti aldrei verið undirorpnar trúnaði. Ekki er fallist á þann skilning kæranda að slík ályktun verði dregin af einokunarstöðu fyrirtækisins. Fyrirtækið er rekið á einkaréttarlegum grunni og er því ætlað að skila eigendum þess arði. Þá ber að hafa í huga markmið raforkulaga um að stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku og tryggja hagsmuni neytenda, sbr. 2. og 3. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna. Nái upplýsingaskyldan til gagna sem varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækisins sem eðlilegt og sanngjarnt er að leynt fari getur það skaðað fyrirtækið fjárhagslega og unnið gegn áðurnefndum markmiðum, með neikvæðum fjárhagslegum afleiðingum fyrir alla raforkunotendur. Slík skylda verður ekki lögð á fyrirtækið án skýrrar heimildar í lögum. Er því rétt að um slíkar upplýsingar gildi sömu reglur og almennt samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012.

Uppkvaðning úrskurðar hefur tafist nokkuð. Stafar það einkum af breytingum á skipan nefndarinnar á málsmeðferðartímanum og sumarleyfum.

Úrskurðarorð

Hafnað er aðalkröfu kæranda um að fá aðgang að kostnaðaráætlun fyrir jarðstreng (26-28 milljarðar króna) sem vísað er til á bls. 19 í tillögum Landsnets hf. að matsáætlun fyrir Blöndulínu 3 (220kV) frá Blöndustöð til Akureyrar dagsettri 15. október 2008, merkt skýrsla nr. Landsnet 08029. Einnig er hafnað varakröfu kæranda um að honum verði veittur aðgangur að upplýsingunum að hluta.

Pétur Örn Sverrisson formaður (sign)

Sandra Franks (sign)

Kristín Haraldsdóttir (sign)